



УДК 341.62

СООТНОШЕНИЕ ОБСЛЕДОВАНИЕ И ПРИМИРЕНИЯ, КАК СРЕДСТВ МИРНОГО РАЗРЕШЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПОРОВ И СПОСОБОВ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

Артем ИВАНОВ

аспирант кафедры права Европейского Союза
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

В статье проводится исследование возникновения международной согласительной процедуры, как дальнейшего этапа развития международной следственной процедуры. Проанализировано соотношение следственной и согласительной процедур, а также роль процедуры обследования в качестве составляющей части примирения. Рассматривается вопрос о разграничении средств мирного разрешения споров и способов их реализации.

Ключевые слова: следственная процедура, согласительная процедура, обследование, примирение, средства мирного разрешения международных споров, следственные комиссии, согласительные комиссии.

CORRELATION OF INQUIRY AND CONCILIATION AS MEANS OF PEACEFUL SETTLEMENT OF INTERNATIONAL DISPUTES AND METHODS FOR THEIR IMPLEMENTATION

Artem IVANOV

Postgraduate Student of the Department of European Union Law of the Yaroslav Mudryi National Law University

The article studies the emergence of the international conciliation procedure as a further stage in the development of the international investigative procedure. The correlation of investigative and conciliation procedures, as well as the role of the inquiry as an integral part of conciliation, is analyzed. The question of delimiting the means of peaceful settlement of disputes and methods for their implementation is being considered.

Keywords: investigative procedure, conciliation procedure, inquiry, conciliation, peaceful means of settlement of international disputes, inquiry commissions, conciliation commissions.

CORELAREA ANCHETEI ȘI CONCILIEREA CA MIJLOC DE SOLUȚIONARE PAȘNICĂ A LITIGIILOR INTERNAȚIONALE ȘI A METODELOR DE PUNERE ÎN APLICARE A ACESTORA

Articolul studiază apariția procedurii de conciliere internațională ca o etapă suplimentară în dezvoltarea procedurii de investigare internațională. Se analizează corelația procedurilor de investigare și de conciliere, precum și rolul anchetei ca parte integrantă a concilierii. Se examinează problema delimitării mijloacelor de soluționare pașnică a disputelor și metodelor de implementare a acestora.

Cuvinte-cheie: procedură de investigare, procedură de conciliere, anchetă, conciliere, mijloace pașnice de soluționare a litigiilor internaționale, comisii de anchetă, comisii de conciliere.

Постановка проблемы. В современном международном праве общепринятым является понятие «мирных средств разрешения международных споров». Международно-правовые акты и доктрина международного права к средствам разрешения споров относит переговоры, добрые услуги, посредничество, обследование, примирение, международные судебный и арбитражный процессы.

Международные следственную и согласительную процедуры принято считать самостоятельными средствами разреше-

ния споров. Однако, положения ряда международных актов предусматривают обследование только в качестве составной части согласительной процедуры. (Общий Акт о мирном разрешении международных споров 1928 г., Европейская конвенция о мирном разрешении споров 1957 г.). Некоторые специалисты по международному праву в своих трудах объединяют международные следственную и согласительную процедуры в одном разделе. Так, Анисимов Л.Н., Мовчан А.П., Яновский М.В., исследуя средства мир-

ного разрешения споров в качестве одного из них, выделяют «смешанные комиссии», разновидностями которых являются следственные и согласительные комиссии [1, 2, 3].

Таким образом, в некоторых случаях возникают сложности с разграничением международных следственной и согласительной процедуры. Кроме этого, следует также обратить внимание на распространённую в доктрине тенденцию к уподоблению понятий «обследование», «примирение», «следственные комиссии», «согласительные комиссии».



Актуальность темы исследования. На сегодняшний день вопрос соотношения процедуры международного обсле­дования и согласительной процедуры в украинской доктрине между­народного права практически не исследован. Более того, в доктрине встречаются случаи отождествления средств разрешения международных споров и способов их реализации. Это приводит к проблеме разграничения таких средств и механизмов их осуществления.

Состояние исследования проблемы. Тематикой мирных средств разрешения междуна­родных споров и, в частности, процедур обсле­дования и прими­рения занимались такие ученые-международники, как Абашидзе А.Х., Анисимов Л.Н., ван Бовен Т., Кривчикова Э.С., Ладыженский А.М., Мериллс Д., Мовчан А.П., Пушмин Э.А., Рамшаран Б., Солнцев А.М., Яновский М.В. и другие.

Целью и задачей статьи является исследование вопроса о соотношении междуна­родных следственной и согласительной процедур. Кроме этого, статья призвана разграничить понятия «средство» мирного разрешения спора и «способ» его реализа­ции.

Изложение основного материала. В положениях междуна­родно-правовых актов отсутствует толкование поня­тия «мирных средств разреше­ния международных споров» («peaceful means»). Ладыженский А.М. и Блищенко И.М. при­водят такое определение: «Мир­ные средства разрешения споров - это междуна­родно-правовые способы и средства урегулиро­вания разногласий между субъ­ектами международного права в соответствии с основными прин­ципами современного междуна­родного права без использования принуждения в любой форме с

целью поддержки и укрепления мира, развития мирных отноше­ний» [5, с. 23].

Пушмин Э.А., анализируя данное определения, обращает внимание на присутствующую в нем тавтологию и отождествле­ние средств и способов урегули­рования международных споров, которые, по его мнению, явля­ются понятиями различными по объему и содержанию. Он от­мечает, что средства разрешения международных споров пред­ставляют собой самостоятельные междуна­родно-правовые инсти­туты. Реализуются эти средства с помощью конкретных спосо­бов. Такими способами высту­пают, например, осуществление добрых услуг и посредничества государствами или междуна­родными органами; следственной или согласительной процедуры - соответствующими комиссиями или пограничными представи­телями; международный арби­тражный и судебный процессы - постоянными учреждениями или судами ad hoc и т.д. [6, с. 36]. Пушмин Э.А. определяет средства разрешения споров, как закрепленную в междуна­родно-правовых нормах, основанную на общем запрете использования силы или угрозы ею и обяза­ности субъектов междуна­родного права по мирному разрешению международных споров, исто­рически сложившуюся систему институтов мирного урегули­рования разногласий, которые используются в соответствии с основными принципами между­народного права и справедливо­сти [6, с. 38].

Первыми международными договорами, закрепившими си­стему мирных средств разре­шения международных споров являются Гаагские конвенции о мирном разрешении междуна­родных споров 1899 и 1907 гг. С целью разрешить спор, государ­ства должны были обращаться

к добрым услугам (good offices), посредничеству (mediation), международным следствен­ным комиссиям (international commissions of inquiry) и международному арбитражу (international arbitration). Необ­ходимо отметить, что фактиче­ски определяя перечень мирных средств разрешения споров, Кон­венции не используют термин «средства», никак их не называя [7, 8].

С самого начала объем ком­петенции междуна­родный след­ственных комиссий был значи­тельно шире, чем предполагали нормы указанных Конвенций. Комиссии сосредоточили свое внимание не только на вопросах факта, но и права (Комиссия по «Тубантии» 1916 г.) [9], а также устанавливали индивидуальную ответственность за нарушение международного права (Гулль­ская следственная комиссия 1904 г.) [10]. Кроме того, практика по­шла по пути наделения междуна­родных следственных комиссий компетенцией по решению во­просов относительно процедуры и условий разрешения междуна­родных споров. Впервые такое положение было закреплено до­говором между США и Велико­британией 1909 г. о пограничных воды между США и Канадой, ко­торый предусматривал создание Комиссии, задачей которой будет не только «расследовать и отразить факты и обстоятельства», но и предлагать «такие выводы и рекомендации», которые мо­гут быть уместными. Похожие положения нашли свое отраже­ние в договорах, заключенных в 1911 г. Соединенными Штатами с Францией и Великобританией (Договоры Тафта) [6, с. 86-87].

Наделение международных следственных комиссий рас­ширенной компетенцией по предоставлению рекомендаций, направленных на разрешение международного спора, заложил



ло основу для развития нового средства разрешения международных споров, известного как согласительная процедура, или примирение, которая фактически является следующим этапом в развитии международных следственных комиссий. Пушмин Э.А. высказывает мнение, что «следственные комиссии, по сути, стали превращаться в согласительные, не теряя, однако, вначале своего прежнего качества. С созданием Лиги Наций эта тенденция становится все более заметной, и следственная процедура все чаще сочетается с согласительной, а в дальнейшем совмещение задач согласительной и следственной процедур приобретает характер организованной системы» [6, с. 81].

Действительно, в период деятельности Лиги Наций согласительная процедура получила значительный импульс для своего развития. Соглашение между Францией и Швейцарией, заключенное в 1925 г., определявшее функции постоянных согласительных комиссий, стало образцом для последующих договоров в этой сфере [12, с. 65]. В 1928 г. резолюцией Ассамблеи Лиги Наций был принят Общий Акт о мирном разрешении международных споров. В нем было предусмотрено обращение к согласительной процедуре, судебному или арбитражному разбирательству. Следственная процедура не была определена в качестве самостоятельного средства разрешения споров, она представляла собой составную часть согласительной процедуры. Во многом нормы Общего акта касательно организации и деятельности согласительных комиссий повторяли положения Гаагских конвенций 1899 и 1907 в отношении следственной процедуры [13].

Согласно ст. 15 Акта, задача согласительной комиссии заклю-

чается в выяснении спорных вопросов, сборе с этой целью путем проведения расследования (by means of enquiry) или другими путями всех необходимых материалов и стараниях привести стороны к соглашению. Деятельность согласительной комиссии, связанная с проведением расследования основывалась на положениях раздела III Гаагской конвенции 1907 г., посвященного регулированию деятельности следственных комиссий [13].

Кроме этого были расширены полномочия Международной следственной комиссии, созданной в соответствии с положениями статьи 4 Договора Гондра 1923 г. [14]. Принятая в 1929 г. Межамериканская генеральная конвенция о согласительной процедуре наделила Комиссию значительным объемом компетенции по осуществлению согласительной процедуры [15].

После Второй мировой войны органы, осуществлявшие международное расследование, начали возвращаться к своей первоначальной роли - установлению фактов. Этому значительно способствовала деятельность Организации Объединенных Наций. Статья 33 Устава ООН выделяет международную следственную и согласительную процедуры в качестве самостоятельных средств мирного разрешения международных споров [4]. ООН создает международные комиссии (в состав которых обычно входят лица, не являющиеся гражданами сторон спора) уполномоченные, как это часто бывает, не только на установление факта (проведение расследования), но и наделяющиеся широкой компетенцией по предоставлению выводов по вопросам права и рекомендаций по урегулированию спора или ситуации. ООН также использует процедуру международного обследования в сочетании с другими международными

механизмами разрешения споров. Ярким примером этого является Комиссия по Ираку 1991 г., которая имела своей задачей установление фактов, оценку убытков, определение компенсации и урегулирования спорных претензий [16].

Сочетание задачи установления факта с предоставлением ему правовой оценки, а также выработкой на этой основе соответствующих рекомендаций вызывает сложности с разграничением следственной и согласительной процедур, в частности, касательно вопроса о способах их реализации в рамках международных органов по разрешению споров.

Получив свое начало от расширения полномочий международных следственных комиссий, уже после Первой мировой войны согласительная процедура сформировалась в качестве самостоятельного средства разрешения споров. Этому способствовало ее закрепление в двух- и многосторонних международных договорах.

Задачи согласительной процедуры, на многостороннем уровне закрепленные в ст. 15 Общего акта 1928 г., заключались в двух аспектах: а) выяснении спорных вопросов и собрании с этой целью всех необходимых материалов; б) попытке привести стороны к соглашению. Более определенной стала роль комиссии в процессе согласования позиций сторон и урегулирования спора. Комиссии наделялись полномочиями сообщать сторонам, после рассмотрения дела, условия разрешения спора, представляемые ей подходящими, и назначать срок, в течение которого стороны должны высказаться. После окончания своей работы комиссия должна составлять протокол, который констатировал, в зависимости от обстоятельств, либо что Стороны пришли к решению



вопроса, либо что Стороны не могли быть приведены к соглашению. В случае урегулирования спора, протокол мог содержать условия такого урегулирования [13].

Анализируя природу согласительной процедуры, Мерриллс Д. отмечает существование различных подходов к ее пониманию. Согласно одному из них, согласительную процедуру можно рассматривать как своего рода институционализированные переговоры. Задача комиссии заключается в том, чтобы поощрять и структурировать диалог сторон, обеспечивая при этом любую помощь, которая может потребоваться для успешного его завершения. Этот подход исходит из того, что решение спора зависит от обеспечения согласия сторон и отражает сходство между примирением и посредничеством. Он ярко проявляется в работе Комиссии Чако 1929 г., Франко-сиамской комиссии 1947 г. и Комиссии по делу о Ян-Майен 1980 г. Другая точка зрения состоит в том, что примирение ближе к обследованию или арбитражу. Функция комиссии заключается в том, чтобы предоставлять информацию и консультации о преимуществах позиций сторон и предлагать урегулирование, которое соответствует тому, чего они заслуживают, а не тому, что они требуют. По мнению автора, этот подход, отражая историческую связь между согласительной процедурой и процедурой расширенного расследования, проявляется в работе Бельгийско-датской комиссии 1952 г. и согласительной процедуры, применяемой в деле о Восточно-Африканском сообществе [12, с. 72-73].

В доктрине распространено мнение, согласно которому согласительная процедура представляет собой совокупность обследования и посредничества,

своего рода гибрид этих двух средств мирного разрешения споров. По мнению Абашидзе А.Х. и Солнцева А.Н., примирение (согласительные комиссии), в отличие от обследования, предполагает не только выяснение фактических обстоятельств, но и выработку конкретных рекомендаций для сторон. Иными словами, примирение сочетает в себе установление фактов и посредничество [11, с. 59].

Положения ст. 9 Конвенции 1907 г. предусматривают, что международная следственная процедура заключается в установлении следственной комиссией вопросов факта путем проведения беспристрастного и добросовестного их расследования [8]. По мнению Пушмина Э.А. международная следственная процедура представляет собой такое международно-правовое средство мирного урегулирования, которое состоит в расследовании международным органом конкретных обстоятельств и фактических данных, лежащих в основе межгосударственного разногласия, и представлении соответствующих докладов спорящим государствам [6, с. 76].

Положения ст. 8 Конвенции 1907 г. предусматривают использование посредничества путем передачи спора на рассмотрение государств-посредников, которые являются представителями сторон и, взаимодействуя между собой, прилагают все свои усилия с целью разрешения конфликта [8]. Задачей посредничества, как считает Пушмин Э.А., является не столько окончательное решение всех спорных вопросов, сколько общее примирение сторон в споре, выработка основы соглашения, приемлемой для них. Это предполагает содействие сторонам во взаимном удовлетворении претензий [6, с. 72].

Проанализировав практику обращения к согласительной

процедуре, Мерриллс Д. приходит к выводу, что согласительные комиссии со временем играют все более активную роль по приведению сторон к согласию. Свидетельством этого является деятельность Франко-сиамской комиссии 1947 г. и Итало-швейцарской комиссии 1956 г. Так, обычной практикой является предоставление комиссией сторонам определенного периода для решения вопроса о том, принимают ли они предложения комиссии. Если так, - комиссия составляет соглашение, фиксирующее факт примирения, и определяет условия урегулирования спора [12, с. 75-76].

Учитывая вышеизложенное, важным является решение вопроса о том, является ли следственная процедура и посредничество равнозначными элементами международной согласительной процедуры, или один из них преобладает над другим.

Согласительная процедура является понятием более широким, чем следственная. Ее функции не ограничиваются расследованием и установлением фактических обстоятельств, лежащих в основе спора, а заключаются, главным образом, в предложении сторонам возможных вариантов решения спорного вопроса. Основной задачей согласительной комиссии является выработка основы для соглашения между сторонами. Пушмин Э.А. ссылается на мнение Оппенгейма Л., который отметил: «от функций следственных комиссий, согласительная процедура отличается тем, что, в то время как основной целью указанных комиссий является расследование фактических обстоятельств дела в надежде, что, коль скоро это затруднение будет устранено, спорящие стороны смогут прийти к соглашению, главная задача согласительной процедуры заключается в том, чтобы привлечь к активному



участию в разрешении спора компетентную комиссию и с ее помощью добиться примирения сторон» [6, с. 91].

Исследуя деятельность Комиссии Чако 1929, Мерриллс Д. отмечает, что, будучи занятой значительную часть времени расследованием спорных фактических вопросов, она во многом похожа на следственную комиссию, однако проведение расследования является не единственной и даже не основной функцией комиссии, а просто способом подготовить почву для примирения сторон [12, с. 68].

Перед нами встает вопрос о том, является ли вообще проведение расследования обязательной составляющей международной согласительной процедуры.

Упомянутая выше статья 15 Общего акта 1928 г. Возлагает на комиссию обязанность собирать все необходимые материалы «... путем проведения расследования или другими путями». Использование в тексте статьи союза «или» говорит о том, что следственная процедура, которая осуществляется в рамках деятельности согласительной комиссии, не является единственным средством сбора информации, более того, она не обязательно должна быть использована. Если материалы, представленные комиссии, являются достаточными для урегулирования спора и приведения сторон к соглашению, она может не прибегать к использованию процедуры обследования из-за отсутствия необходимости в этом. Таким образом, полномочия комиссии по проведению расследования является лишь средством для достижения ее цели по примирению сторон и имеют факультативный характер [13].

Более того, Мерриллс Д. пришел к интересному выводу: «если станет очевидно, что разоблачение любого вопроса может

усложнить примирение, вряд ли будет проводиться его расследование». В качестве примера он приводит созданную в 1958 г. Франко-марокканскую согласительную комиссию для расследования перенаправления французскими властями воздушного судна с Бенем Беллой и четырьмя другими лидерами алжирского восстания из Марокко в Тунис. Марокко просила Комиссию разрешить допрос всех пассажиров судна, но получила отказ на том основании, что «получение этих доказательств могло бы, по мнению Комиссии, привести к ухудшению франко-марокканских отношений и, таким образом, нанести ущерб цели миссии, доверенной Комиссии двумя правительствами [12, с. 73].

Указанное выше иллюстрирует, что согласительная процедура, как средство мирного разрешения международных споров, имеет своей основной задачей согласование позиций сторон спора и приведение их к соглашению. Для достижения этой цели органы, осуществляющие примирение, могут использовать различные средства и способы сбора информации, а следственная процедура является лишь одним из них. В любом случае, при обращении к процедуре обследования в рамках согласительной, она должна осуществляться в соответствии с положениями действующих международно-правовых актов, регламентирующих осуществление международной следственной процедуры

Выводы. Необходимо разграничивать понятия «средство разрешения спора» и «способ» его реализации. Процедура обследования, как средство мирного разрешения международных споров, заключается в проведении расследования и установлении на его основе фактических обстоятельств дела. Способом реализации международной

следственной процедуры являются, как правило, международные следственные комиссии. Гагские Конвенции впервые закрепили процедуру обследования и установили способ ее реализации - международные следственные комиссии, наделенные полномочиями по чисто установлению фактов.

Практика расширения полномочий следственных комиссий привела к формированию такого средства мирного разрешения споров как согласительная процедура, основным способом осуществления которой стало рассмотрение спора в рамках согласительной комиссии. Оно прошло становления от расширенного расследования к задаче по согласованию позиций сторон спора и приведению их к заключению соглашения. Задача по примирению стала превалировать над задачей по установлению факта. Она предусматривает активное поведение органа, осуществляющего согласительную процедуру. В то время как следственные комиссии, установив фактические (а иногда и правовые) обстоятельства спора, готовят доклад и завершают свою работу, согласительные комиссии продолжают свою деятельность, прилагая усилия для разработки соглашения и окончательного урегулирования спора. Более того, процедура обследования не является обязательной составляющей примирения.

Роль процедуры обследования и компетенция органов, которые ее осуществляют, в механизме решения международных споров в рамках международных организаций имеют свои особенности. Органы, создаваемые уполномоченными органами ООН, для проведения расследования часто наделяются компетенцией по предоставлению рекомендаций по разрешению конфликта. Однако, такие рекомендации



направлены главным образом самой организации, и обеспечение их реализации зависит от действий ее органов. Таким образом следственные комиссии не осуществляют активной деятельности после представления своего доклада. Функции по дальнейшему урегулированию спора или ситуации возлагаются на организацию, деятельность которой направлена, в том числе, на примирение сторон. Поэтому, нельзя считать комиссии, обязательным и основным элементом деятельности которых является проведение расследования, такими, что имеют согласительный характер.

Итак, процедура международного обследования, как самостоятельное средство мирного разрешения споров, может быть реализована в рамках различных международных органов. Такими органами могут быть следственные или согласительные комиссии, международные организации, в рамках которых существует механизм урегулирования споров, другие международные органы, деятельность которых направлена на разрешение спора.

Список использованной литературы

1. Анисимов Л.Н. Международно-правовые средства разрешения межгосударственных споров (конфликтов). Ленинград, 1975. 164 с.
2. Мовчан А.П. Мирные средства разрешения международных споров. Москва, 1957. 30 с.
3. Яновский М.В. Мирные средства разрешения международных споров. Ташкент, 1957. 44 с.
4. Устав Организации Объединенных Наций и Статут Международного Суда от 26.06.1945 г. // База данных «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010 (дата обращения: 25.01.2020).
5. Ладыженский А.М., Блищенко И.П. Мирные средства разрешения споров между государствами. Москва, 1962. 175 с.
6. Пушмин Э.А. Мирное разрешение международных споров (международно-правовые вопросы). Москва, 1974. 176 с.
7. Convention (I) for the pacific settlement of international disputes, 29 July 1899 // Lillian Goldman Law Library. URL: http://avalon.law.yale.edu/19th_century/hague01.asp (дата обращения: 18.01.2020).
8. Конвенция о мирном урегулировании международных споров от 18 октября 1907 г. // База данных «Законодавство України». URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_938 (дата обращения: 18.01.2020).
9. International commission of inquiry . Report concerning the loss of the dutch teamer “Tubantia” by the international commission of inquiry at the Hague. // World Courts. URL: http://www.worldcourts.com/ici/eng/decisions/1922.02.27_tubantia.htm (дата обращения: 18.01.2020).
10. International commissions of inquiry . Incident in the north sea (the Dogger bank case), Report. // World Courts. URL: http://www.worldcourts.com/ici/eng/decisions/1905.02.26_doggerbank.htm (дата обращения: 18.01.2020).
11. Абашидзе А. Х., Солнцев А. М. Мирное разрешение международных споров: современные проблемы: монография. Второе издание. Москва, 2012. 307 с.
12. Merrills J.G. International Dispute Settlement. Fourth edition. Cambridge, 2012. 387 p.
13. Общий акт о мирном разрешении международных споров от 26 сентября 1928 с поправками, внесенными Генеральной Ассамблеей ООН от 28 апреля 1949 г. // База данных «Законодавство України». / URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_f68 (дата обращения: 20.01.2020).
14. Avoidance or prevention of conflicts between american states (gondra treaty), 03 may 1923. // Library of Congress. URL: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000002-0413.pdf> (дата обращения: 21.01.2020).
15. General convention of Inter-american conciliation, 05 January 1929. // Library of Congress. URL: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000002-0745.pdf> (дата обращения: 21.01.2020).
16. Доклад Генерального секретаря, представленный во исполнение пункта 19 резолюции 687 (1991) Совета Безопасности S/22559. // United Nations digital library. URL: https://digitallibrary.un.org/record/114005/files/S_22559-RU.pdf (дата обращения: 21.01.2020).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ
Артем Геннадьевич ИВАНОВ
аспирант кафедры права
Европейского Союза
Национального юридического
университета имени Ярослава
Мудрого;

INFORMATION ABOUT THE
AUTHOR
Artem Gennadyevich IVANOV
Postgraduate Student of the
Department of European Union
Law of the Yaroslav Mudryi
National Law University;
ArtIvanov@ukr.net