

СПІВВІДНОШЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ОБСЛІДУВАННЯ В МІЖДЕРЖАВНИХ ВІДНОСИНАХ І В РАМКАХ ООН

CORRELATION OF THE INQUIRY PROCEDURE IN INTERSTATE RELATIONS AND WITHIN THE UN

Іванов А.Г., асистент кафедри права Європейського Союзу
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена визначенню особливостей здійснення процедури встановлення фактів, також відомої як процедура обслідування, у відносинах між державами, які є сторонами міжнародного спору або ситуації, та особливостей її реалізації в рамках міжнародних міжурядових організацій, на прикладі Організації Об'єднаних Націй. В статті пропонується розрізнити «конвенційне обслідування», як процедуру встановлення фактів, що використовується у міждержавних відносинах за домовленістю між сторонами спору відповідно до укладених дво- та багатосторонніх міжнародних договорів, та «інституційне обслідування», як процедуру встановлення фактів, що використовується в рамках діяльності міжнародних міжурядових організацій. На основі аналізу нормативного матеріалу та практики здійснення процедури встановлення фактів автор виділяє декілька критеріїв співвідношення конвенційного та інституційного встановлення фактів.

Першим критерієм називаються різні підходи до тлумачення поняття обслідування, що закріплені у відповідних міжнародних договорах та резолюціях уповноважених органів Організації Об'єднаних Націй. Також виділяються принципи, на яких має бути заснована діяльність з встановлення фактів. Досліджується які спори або ситуації можуть бути предметом процедури встановлення фактів. Особлива увага присвячена різноманітним аспектам діяльності міжнародних слідчих комісій, як способу реалізації процедури встановлення фактів, в контексті співвідношення конвенційного та інституційного обслідування, а саме порядок створення слідчих комісій, часові рамки діяльності, компетенція, правила процедури слідчих комісій та особливості їх доповідей. Автор приходиться до висновку про те, що процедура встановлення фактів еволюціонувала і на сьогоднішній день в багатьох аспектах відрізняється від тієї моделі, якою вона замислювалась на початковому етапі свого становлення.

Ключові слова: обслідування, встановлення фактів, мирне вирішення міжнародних спорів, міжнародні слідчі комісії.

The article is devoted to defining the specifics of the fact-finding procedure, also known as the inquiry procedure, in relations between states that are parties to an international dispute or situation, and the specifics of its implementation within the framework of international intergovernmental organizations, using the example of the United Nations. The article suggests a distinction between "conventional inquiry" as a fact-finding procedure used in interstate relations by agreement between the parties to the dispute in accordance with concluded bilateral and multilateral international treaties, and "institutional inquiry" as a fact-finding procedure used within the framework of activities of international intergovernmental organizations. Based on the analysis of the normative material and the practice of the fact-finding procedure, the author identifies several criteria for the ratio of conventional and institutional fact-finding.

The first criterion refers to different approaches to the interpretation of the concept of inquiry, which are enshrined in the relevant international treaties and resolutions of the authorized bodies of the United Nations. The principles on which fact-finding activities should be based are also highlighted. It is being investigated which disputes or situations may be the subject of the fact-finding procedure. Special attention is devoted to various aspects of the activity of international inquiry commissions, as a way of implementing the fact-finding procedure, in the context of the ratio of conventional and institutional inquiry, namely, the procedure for creating inquiry commissions, time frames of activity, competence, rules of procedure of inquiry commissions and features of their reports. The author comes to the conclusion that the fact-finding procedure has evolved and today differs in many aspects from the model it was conceived as at the initial stage of its formation.

Key words: inquiry, fact-finding, peaceful settlement of international disputes, international commissions of inquiry.

Постановка проблеми. Процедура міжнародного встановлення фактів (обслідування) є результатом прогресивного розвитку міжнародного права. Вона була вперше передбачена в Гаазьких Конвенціях про мирне врегулювання міжнародних суперечок 1899 і 1907 років. Державам, між якими виникла суперечка, рекомендувалось, окрім іншого, домовлятися про створення міжнародних слідчих комісій з метою встановлення спірних фактичних обставин події, що призвела до такої суперечки. Предмет розгляду комісій мав обмежуватися питаннями, що не зачіпають ані честі, ані суттєвих інтересів сторін. Від самого початку практика звернення до даного засобу мирного врегулювання пішла шляхом розширення компетенції слідчих комісій відносно положень Конвенцій. Проте, така практика так і не набула значного поширення.

Після Другої світової війни, зі створенням ООН та інших міжнародних міжурядових організацій, процедура встановлення фактів набула значного поширення і міцно закріпилась в практиці міжнародних відносин. Особливо широкого застосування вона отримала в рамках Організації Об'єднаних Націй і часто застосовується в контексті порушень міжнародного права прав людини та міжнародного гуманітарного права. В той же час, різноманітні аспекти здійснення процедури обслідування еволюціонували та пристосувались до сучасних потреб та вимог.

Мета статті полягає у визначенні особливостей процедури обслідування, що здійснювалась на підставі відпо-

відних угод, укладених сторонами спору, та обслідування, яке застосовується в рамках ООН, а також встановлення співвідношення цих двох типів встановлення фактів.

Виклад основного матеріалу. Процедура обслідування (також відома як процедура встановлення фактів) являє собою інститут міжнародного права, складову частину такої галузі, як «право мирного вирішення міжнародних спорів», і є одним із засобів мирного вирішення міжнародних спорів. Рішення про звернення до процедури обслідування може прийматися різними суб'єктами міжнародного права, а сама процедура може використовуватися як самостійно, так і у поєднанні з іншими механізмами мирного врегулювання та реалізовуватися різноманітними за своєю природою та обсягом компетенції міжнародними органами.

На нашу думку, з огляду на сучасний стан міжнародних відносин, доцільно виділяти два основних типи процедури міжнародного обслідування:

1) конвенційне обслідування – процедура встановлення фактів, що використовується у міждержавних відносинах за домовленістю між сторонами спору відповідно до укладених дво- та багатосторонніх міжнародних договорів;

2) інституційне обслідування – процедура встановлення фактів, що використовується в рамках діяльності міжнародних міжурядових організацій.

До першого типу відносяться випадки, коли сторони розходяться в оцінці фактичних обставин, що призвели

до спору. Сторонами таких спорів виступають незалежні та суверенні держави. Мета такого обслідування полягає у неупередженому встановленні спірних фактів і, таким чином, підготовці шляху до переговорного врегулювання» [1, с. 382].

До другого типу процедури встановлення фактів відносяться випадки звернення до неї в рамках міжнародних міжрядових організацій. Метою такого обслідування є встановлення фактичних обставин певної події, що може призвести або призвела до спору чи ставить під загрозу міжнародний мир і безпеку, сприяння вирішенню спору, розслідування порушень міжнародного права, захист інтересів відповідної сторони, тощо. Найбільш широкого застосування процедура міжнародного обслідування отримала в рамках Організації Об'єднаних Націй, яка виробила значну практику створення міжнародних органів з встановлення фактів, тому, на нашу думку, при характеристиці інституційного обслідування слід зосередити увагу саме на діяльності ООН у цьому напрямі.

Окремі аспекти використання процедури обслідування у відносинах між державами та у рамках міжнародних організацій можуть суттєво відрізнятись. Таким чином, необхідним є виділення сутнісних характеристик процедури встановлення фактів обох типів та визначення співвідношення міждержавного та інституційного обслідування за наступними критеріями:

1. *Поняття.* Конвенція про мирне врегулювання міжнародних суперечок 1907 р. (далі – Конвенція 1907 р.), яка є основним нормативно-правовим актом, що врегульовує звернення до процедури міждержавного встановлення фактів, не містить визначення поняття процедури обслідування, проте його можна сформулювати на основі аналізу положень статті 9 Конвенції – процедура обслідування є процедурою, яка використовується в міжнародних спорах, що не зачіпають ні честі, ні суттєвих інтересів сторін, і таких, що випливають з розбіжності в оцінці фактичних обставин справи, та полягає у заснуванні міжнародної слідчої комісії, обов'язком якої буде полегшення вирішення визначених спорів шляхом з'ясування питань факту за допомогою проведення неупередженого і сумлінного їх розслідування [2]. Визначення поняття встановлення фактів надає Декларація про встановлення фактів Організацією Об'єднаних Націй в галузі підтримання міжнародного миру та безпеки 1991 р. (далі – Декларація 1991 р.) у п. 2, відповідно до якого встановлення фактів означає будь-яку діяльність, спрямовану на отримання докладної інформації про відповідні факти щодо будь-якого спору або ситуації, яка необхідна компетентним органам Організації Об'єднаних Націй для ефективного здійснення своїх функцій в зв'язку з підтриманням міжнародного миру і безпеки [3].

2. *Принципи здійснення.* Відповідно до положень Конвенції 1907 р. міжнародне встановлення фактів має бути засноване на принципах неупередженості та добросовісності [2]. Декларація 1991 р., вимагає, щоб діяльність з встановлення фактів носила всеосяжний, об'єктивний, неупереджений і своєчасний характер [3].

3. *Предмет обслідування.* Конвенція 1907 р. у ст. 9 обмежує коло спорів, стосовно яких може бути застосовано процедуру обслідування такими, які не зачіпають ні «честі», ні «суттєвих інтересів» сторін [2]. В той же час, практика звернення до процедури обслідування відповідно до Конвенції 1907 р. свідчить про те, що сторони відхилялись від зазначених положень, як то було у випадку Гульської слідчої комісії (1904 р.). Тут слід зазначити, що деякі регіональні міжнародні договори, присвячені мирному вирішенню міжнародних спорів не містили обмежень щодо кола спорів, що можуть бути предметом обслідування (Договори Тафта 1911 р., Брайановські договори 1913–1915 рр., Договір Гондра 1923 р.). Предмет обслідування може бути обмежений відповідною

сферою міжнародних відносин, у разі звернення до нього на підставі галузевих міжнародних договорів. Так, Міжнародна гуманітарна комісія з встановлення фактів, створена відповідно до ст. 90 Додаткового протоколу I до Женевських конвенцій 1949 р. уповноважена розслідувати заяв про серйозні порушення міжнародного гуманітарного права [4], а слідчі комісії, що створюються відповідно до Конвенції про право несудноплавних видів використання міжнародних водотоків 1997 р., обмежуються розслідуванням спорів, що виникають у зв'язку з тлумаченням або застосуванням Конвенції [5].

Підставою для формування міжнародних органів з встановлення фактів в рамках ООН є наявність спору або ситуації, існування яких може ставити під загрозу міжнародний мир та безпеку [3]. З огляду на те, що під зазначене описання підпадають численна кількість спорів і ситуацій, сфера застосування процедури обслідування Організацією є надзвичайно широкою. В більшості випадків, процедура обслідування використовувалась стосовно ситуацій, пов'язаних з порушенням норм міжнародного права, особливо міжнародного гуманітарного права та права в галузі прав людини.

4. *Спосіб реалізації.* Основним способом реалізації процедури обслідування є створення міжнародних слідчих комісій. Положення Розділу III Конвенції 1907 р. врегульовували саме діяльність слідчих комісій, а не порядок здійснення процедури обслідування [2]. Наступні договори, регламентуючи використання процедури обслідування, також передбачали її здійснення відповідними комісіями. В рамках Організації Об'єднаних Націй процедура встановлення фактів також реалізується створюваними для цієї мети міжнародними слідчими комісіями. Основним завданням таких органів є саме встановлення фактичних обставин певної соціальної ситуації. В той же час, обслідування може здійснюватись в рамках діяльності інших органів. Такими можуть виступати погоджувальні комісії, що створюються відповідними державами, різноманітні органи ООН, для яких завдання з встановлення фактів є лише одним з основних, як то визначення збитків та компенсації (Компенсаційна комісія по Іраку 1991 р.) [6]. В будь-якому разі, здійснення процедури обслідування вимагає створення нового міжнародного органу зі спеціальною компетенцією.

5. *Порядок створення слідчих комісій.* Міжнародні слідчі комісії відповідно до Конвенції 1907 р. створюються за взаємною згодою сторін, що знаходяться у спорі, на підставі особливої угоди між ними, яка врегульовує організаційні та процедурні питання формування та функціонування слідчих комісій. В угоді визначаються факти, що підлягають розслідуванню, порядок і строк формування комісії та обсяг повноважень її членів. За своїм бажанням, сторони можуть визначити в угоді місце перебування комісії та її право переміщення, мову, якою вона буде користуватися, строк, за який сторони мають представити свій виклад фактів перед комісією та інші умови стосовно яких буде досягнута згода [2]. За загальним правилом, кожна зі сторін призначає двох членів, з яких тільки один може бути її громадянином. Голова комісії призначається вже самими членами комісії. Таким чином, до складу таких комісій входять як представники сторін, так й «іноземний елемент», покликаний забезпечити більший рівень об'єктивності та незалежності.

У випадку інституційного обслідування міжнародні органи з встановлення фактів створюються на підставі рішення уповноваженого органу відповідної організації. Декларація 1991 р. у п. 7 встановлює, що місії з встановлення фактів можуть направлятися Радою Безпеки, Генеральною Асамблеєю та Генеральним секретарем [3]. Окрім цього, Радою з прав людини ООН була створена чимала кількість слідчих комісій, для розслідування ситуацій з порушенням норм міжнародного права прав людини

та міжнародного гуманітарного права. До складу слідчих комісій, що створюються в рамках ООН, призначаються особи, що не є громадянами держав відносно яких проводиться розслідування. Такі особи мають бути незалежними і неупередженими, а також мати належний рівень кваліфікації, компетенції та досвіду, що необхідні для проведення успішного розслідування [7].

6. *Часові рамки діяльності слідчих комісій.* У разі створення міжнародних органів з встановлення фактів відповідно до положень Конвенції 1907 р., вони мають характер *ad hoc* – після виконання покладених на них завдань, такі органи припиняють свою діяльність. Проте, в міжнародній практиці мають місце випадки створення постійно діючих міжнародних органів з встановлення фактів. Створення таких органів передбачалося, наприклад, Брайановськими договорами та Договором Гондра [8, с. 53]. Загальний акт про мирне вирішення міжнародних спорів 1928 р. передбачав можливість створення як постійних так і тимчасових погоджувальних комісій [9]. Міжнародна гуманітарна комісія з встановлення фактів є постійно діючим органом.

Міжнародні слідчі комісії, що створюються Організацією Об'єднаних Націй також мають характер органів *ad hoc*. Слід згадати, що в рамках ООН піднімалося питання про створення постійно діючого органу для встановлення фактів, однак така пропозиція в кінцевому рахунку була відхилена [1, с. 383]. У 1966 р. уряд Нідерландів висловив думку про те, що постійно діючий орган з встановлення фактів має переваги перед органом *ad hoc*. Вони полягають у накопиченні таким органом досвіду відповідної діяльності, відсутності необхідності досягати згоди про призначення членів та його можливість діяти швидко та ефективно [10].

7. *Компетенція слідчих комісій.* Основним завданням, яке ставиться перед міжнародними слідчими комісіями, є встановлення фактичних обставин певної події або ситуації. Конвенція 1907 р. містить положення, відповідно до яких діяльність слідчих комісій має обмежуватись суто встановленням фактів [2]. В той же час, практика використання процедури обслідування для вирішення спору між державами свідчить про розширення компетенції міжнародних слідчих комісій в конкретних випадках. Так, слідчі комісії, що створювались відповідно до Конвенції 1907 р. надавали свої висновки з питань не тільки факту, але й права (Комісія по «Тубантії» 1916 р., Комісія по «Червоному Хрестоносцю» 1961 р.), виконували завдання з встановлення відповідальності за подію, що призвела до спору (Гульська слідча комісія 1904 р.).

Як і у випадку використання процедури обслідування відповідно до Конвенції 1907 р., основним завданням, яке ставиться перед міжнародними слідчими комісіями ООН є встановлення фактичних обставин певної події або ситуації. Декларація 1991 р. також вимагає, щоб діяльність міжнародних слідчих комісій була зосереджена на встановленні фактичних обставин спору або ситуації. Знову ж таки, сучасні тенденції свідчать про розширення обсягу компетенції міжнародних органів з встановлення фактів, що створюються в рамках ООН [3]. Міжнародні слідчі комісії ООН часто надають свої висновки з питань права, тим самим виконуючи завдання з кваліфікації діянь відповідно до норм міжнародного права (Слідча комісія по Дарфуру 2004 р., Слідча комісія по Сектору Газа 2009 р.), встановлюють індивідуальну відповідальність осіб за порушення норм міжнародного права (Слідча комісія по Бурунді 1995 р., Слідча комісія по Руанді 1995 р., Слідча комісія по Дарфуру 2004 р.). Широкого розповсюдження отримала практика надання міжнародними слідчими комісіями ООН рекомендацій, направлених на процеси мирного врегулювання (Слідча комісія по Руанді 1995 р., Слідча комісія по Бурунді 1995 р., Слідча комісія по Сектору Газа 2009 р., Слідча комісія по КНДР 2013 р.).

8. *Правила процедури слідчих комісій.* Значної уваги заслуговують процедурні аспекти діяльності міжнарод-

них органів з встановлення фактів. В Конвенції 1907 р. врегульовано низку правил, що будуть застосовуватись до слідчого провадження. Ст. 19 Конвенції встановлює змагальний характер розслідування. У визначені строки, кожна сторона має повідомити комісії та іншій стороні, у разі необхідності, своє бачення фактів та, в будь-якому разі, надати акти, папери та документи, які вона визнає корисними для встановлення істини, а також список свідків та експертів, яких вона бажає вислухати [2]. В цілому, діяльність таких міжнародних слідчих комісій зосереджена на слуханні сторін, опитуванні свідків, вивченні документів, тощо. Положення Конвенції 1907 р. встановлювали досить високі стандарти стосовно процедури добути свідків, що в деяких аспектах мали риси стандартів судового провадження [2]. Слідчим комісіям надавалося право переносити свої засідання на місця за умови отримання згоди держави, на території якої будуть проводитись відповідні заходи [2].

Правила процедури міжнародних органів з встановлення фактів, що створюються в рамках ООН мають ряд істотних відмінностей порівняно з міждержавними слідчими комісіями. Декларація 1991 р. не приділяє уваги процедурним питанням діяльності органів з встановлення фактів. Як правило, такі питання вирішуються конкретною слідчою комісією самостійно в залежності від її мандату та цілей, які переслідує орган, що прийняв рішення про створення відповідної комісії. В більшості випадків, слідчі комісії провадять свою діяльність безпосередньо на території певної держави. Декларація 1991 р. встановлює необхідність отримання попередньої згоди відповідної держави на направлення на її територію місії ООН з встановлення фактів [3]. Діяльність міжнародних слідчих комісій ООН не носить змагального характеру та направлена на вжиття ними самостійних слідчих дій. Такі дії можуть бути пов'язані з вивченням необхідних документів та матеріалів, опитуванням свідків, постраждалих та інших осіб, включаючи представників органів влади відповідної держави, відвідуванням місць, підприємств та організацій, тощо. Слідчі комісії самостійно визначають джерела інформації які вони бажають вивчити, вимоги, яким мають відповідати такі джерела та запитують їх у відповідних суб'єктів.

9. *Доповіді слідчих комісій.* Доповіді міжнародних слідчих комісій є головним результатом діяльності таких органів і направлені на врегулювання спору на їх основі. Проте, відповідно до ст. 35 Конвенції 1907 р. доповідь слідчої комісії не має характеру третейського рішення, а за сторонами зберігається повна свобода використання фактичних висновків комісії на свій розсуд [2]. Таким чином, результати роботи слідчих комісій не зобов'язували сторін спору засновуватися на них.

Висновки і рекомендації, що містяться в доповідях міжнародних органів з встановлення фактів ООН також не мають обов'язкового характеру. Такі доповіді слугують підставою для уповноважених органів Організації для вжиття подальших заходів з метою мирного врегулювання та забезпечення міжнародного миру і безпеки. Такі заходи можуть включати як самостійні дії з боку Організації, так і відповідну поведінку інших суб'єктів міжнародного права.

Висновки. Враховуючи вищезазначене, ми маємо можливість побачити різницю між тим, якою процедура встановлення фактів (обслідування) була задумана на початку свого становлення в якості самостійного засобу мирного вирішення міжнародних суперечок, і тим, якою процедура обслідування є на сучасному етапі свого розвитку. Міждержавна практика не набула значного поширення, проте у період сучасного міжнародного права, зі значним збільшенням кількості міжнародних міжурядових організацій та поширенням їх предметної компетенції на все більш широкі сфери, процедура встановлення фактів пристосувалась до сучасних реалій і часто використовується саме

в рамках ООН. Особливо це стосується випадків порушення міжнародного права прав людини та міжнародного гуманітарного права.

Таким чином, ми можемо бачити результат еволюції процедури обслідування від такої, що була значно обме-

жена стосовно предмету спору і ґрунтувалась на змагальності сторін, нагадуючи при цьому арбітражний розгляд, до такої, що більше відповідає критеріям «чистого розслідування» і міцно закріпилась у практиці міжнародних відносин, особливо що стосується здійснення її в рамках ММО.

ЛІТЕРАТУРА

1. Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом / Пер. з англ. Харків : Консум, 2000. 592 с.
2. Конвенція про мирне врегулювання міжнародних суперечок від 18 жовт. 1907 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU07053> (дата звернення 08.11.2023).
3. Declaration on Fact-finding by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security : adopted by resolution 46/59 (XLVI) of the UN General Assembly of 09 Dec. 1991. URL: https://digitallibrary.un.org/record/135694/files/A_RES_46_59-EN.pdf?ln=en (дата звернення 06.11.2023).
4. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I) від 8 черв. 1977 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199 (дата звернення 06.11.2023).
5. Конвенція про право несудноплавних видів використання міжнародних водотоків від 21 травн. 1997 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU97594> (дата звернення 06.11.2023).
6. Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 19 of Security Council resolution 687 (1991) : Report of the UN Secretary-General of 14 May 1991 № S/22559. URL: https://digitallibrary.un.org/record/114005/files/S_22559-EN.pdf?ln=en (дата звернення 02.11.2023).
7. Commissions of inquiry and fact-finding missions on international human rights and humanitarian law : Guidance and practice / The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. New York, 2015. 144 p.
8. Merrills J. G. International Dispute Settlement. Cambridge, 2012. 387 p.
9. Загальний акт про мирне вирішення міжнародних спорів від 26 вересня 1928 р. з поправками, внесеними Генеральною Асамблеєю ООН від 28 квітня 1949 р. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/141079__141079 (дата звернення 01.11.2023).
10. Consideration of principles of international law concerning friendly relations and co-operation among states in accordance with the Charter of the United Nations : Note by the UN Secretary-General of 09 Aug. 1966 № A/6373. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/849210?ln=en> (дата звернення 30.10.2023).