



# ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚҰҚЫҚ, II

БҰҰ. 1-бөлім





## Біріккен Ұлттар Ұйымының жүйесі

Біріккен Ұлттар Ұйымы Екінші дүниежүзілік соғыс аяқталғаннан кейін одақтастардың осынау сұрапыл жылдары айқындалған жоспарлары мен мақсаттарын ескере отырып құрылған. Ұйымның мақсаттары БҰҰ Жарғысының 1-бабында көрсетілген. Олар:

- Халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікті қамтамасыз ету және осы мақсатты орындау үшін, әділдік қағидаттары мен халықаралық құқыққа сәйкес, әлемдегі бейбітшіліктің бұзылуына душар ететін халықаралық даулар мен жағдайларды түзеп немесе реттей отырып, әлемдегі қауіпсіздікке төніп тұрған қатерлердің алдын алу және жою. Тыныштықты бұзатын басқыншылық актысы мен соған ұқсас басқа да әрекеттерді бейбіт тәсілдермен болдырмау үшін нәтижелі ұжымдық шаралар қабылдау;
- Ұлттар арасындағы достық қарым-қатынасты, тараптардың құқықтық теңдігі мен өзін-өзі билеу қағидаттарын тең дәрежеде құрметтеу және әлемдегі бейбітшілікті нығайтуға бағытталған басқа да тиісті шараларды іске асыру;
- Экологиялық, әлеуметтік, мәдени, гуманитарлық мәселелерді шешу, адам құқықтары мен еркіндігін, нәсіліне, жынысына, тіліне немесе дініне қатысты құқықтарын құрметтеуді көтермелеу және дамыту арқылы халықаралық ынтымақтастыққа қол жеткізу;
- Ортақ мақсаттарға қол жеткізу жолында ұлттардың іс-әрекетін үйлестіруге арналған орталыққа айналу.

Осы айтылғандардан көріп отырғанымыздай, БҰҰ-ның мақсаты өте ауқымды. Бірінші жағынан бұл ұйым айналысатын күрделі мәселелерді шешудің нұсқаулығы іспеттес. Сан қырлы мәселелердің қайсысы басымдыққа ие болатыны жөнінде үнемі дау шығып, өзгертулер енгізіліп жататыны жасырын емес. Бұл бір есептен жан-жақтан қысым көрсетіліп жатқанын және жалғасып отырғанын, соның әсерінен ұйым ішіндегі саяси теңгерімнің өзгеруін көрсетеді. Қазіргі таңда экономика мен даму үдерістеріне қатысты алаңдаушылық артып келеді. Бұл проблемалар әлемнің әр түкпірінде орын алып отырған жағымсыз экономикалық ахуал айқындалып, отарсыздану, өзін-өзі билеу және апартеидті тізгіндеу процесі күшейе түскеніне куә. Отаршыл империялар ыдырап, БҰҰ-ға мүше елдердің саны көбейіп келеді. Мына мәселені анық түсінген жөн. Біріккен Ұлттар Ұйымының Жарғысы – оның құрылуына негіз болған көп тарапты келісімшарт қана емес, сондай-ақ оған қол қойған мемлекеттердің құқықтары мен міндеттерін айқындайтын, БҰҰ-ның функцияларын белгілеп, шектеулерін анықтайтын конституциясы. Оның ішіндегі ең басты мәселе – ұйымға мүше-мемлекеттердің егемендігі мен тәуелсіздігін мойындау. Жарғының 2-бабының 7-тармағында «БҰҰ әр мемлекеттің ішкі құзыретіне жататын істерге қол сұқпайды», – деп жазылған. Бұл ережеге қатысты БҰҰ-да қызу талқылаулар өткізіліп, отарлау туралы мәселелерді 2-баптың 7-тармағына жатқызу туралы шешім қабылданды. Ішкі құзырет тұжырымдамасы тұрақты еместігін, дегенмен халықаралық және ішкі істердің ара-жігін айқындайтын халықаралық құқық қағидаты екенін куәландыратын басқа да өзгертулер енгізілді.

Халықаралық құқық қағидаты ретінде Жарғыға да халықаралық құқық арқылы өзгертулер енгізіледі және жеке мемлекеттің біржақты ұйғарымына тәуелді болмайды. 2-баптағы ішкі құзырет ережесімен бірге БҰҰ мен оған мүше-мемлекеттер назарға алып, іс-әрекетін сәйкестендіруге тиіс басқа да бірқатар қағидаттар белгіленген. Олардың қатарына БҰҰ-ның өзі мемлекеттердің егемендік теңдігіне және Жарғыда қамтылған міндеттерді орындау, дауларды бейбіт жолмен реттеу, күш қолдануға тыйым салу үшін құрылған деген қағидатты да қосамыз. Сондай-ақ Жарғыға сәйкес мүше-мемлекеттер ұйымның қызметіне қолдау көрсетеді және БҰҰ алдын алу немесе күш қолдану шараларын қолдануды ұйғарған мемлекеттерге көмектесуден бас тартады. БҰҰ-ның басты-басты алты органы бар. Олар: Қауіпсіздік Кеңесі, Бас Ассамблея, Экономикалық және әлеуметтік кеңес, Қамқорлық жөніндегі кеңес, Хатшылық және Халықаралық сот. Енді осылардың әрқайсысына жеке-жеке тоқталайық.



## БҰҰ Қауіпсіздік Кеңесі

Кеңес – шектеулі мүшелерден құралып, конституциялық тұрғыда үздіксіз қызмет атқаратын, пәрменді атқарушы орган. Оған халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікті қорғау жөніндегі ең басты жауапкершілік жүктелген. Қауіпсіздік Кеңесі он бес мүшеден тұрады. Олардың бесеуі – АҚШ, Ұлыбритания, Ресей, Қытай және Франция – тұрақты мүше. Тұрақты мүшелер күш саясаты негізінде 1945 жылы іріктелген және вето қою құқығына ие. Жарғының 27-бабына сәйкес, Кеңестің процедуралық мәселелерден тыс шешімдері тоғыз мүшені жақтап дауыс беруі арқылы, оның ішінде тұрақты мүшелердің келісілген дауысымен қабылданады. Қалған он мүшені Бас Ассамблея екі жыл мерзімге сайлайды. Осылайша, тоғыз дауыстың жақтауын қажет ететін процедуралық мәселелерден басқа істерге қатысты Кеңестің әрбір қарарына вето қою үшін тұрақты мүшелердің бірі қарсы дауыс берсе жеткілікті.

Вето құқығының Жарғыға енгізілуі ірі планетамыздағы бейбітшілікті сақтау қажеттілігінен туындады. Малколм Шоудың пікірінше, сол кезде батыстық бағытты ұстанған Қауіпсіздік Кеңесі мен Бас Ассамблеядан қорғайтын вето құқығы белгіленбесе, алдын ала көзделген тұрғыда БҰҰ-ны құруға КСРО келіспес еді. Іс жүзінде вето құқығын көбінесе Кеңес Одағы қолданды, ал АҚШ біршама азырақ, ал басқалары тіпті сирек қолданған. Кейінгі жылдары АҚШ вето құқығын жиі қолдана бастады. Жалпы, Процедуралық және процедуралық емес істердің ара-жігін ажырату өте даулы мәселе. БҰҰ-ның көптеген мүше-мемлекеттері Қауіпсіздік кеңесі берген вето құқығын алып тастау қажет деп есептейді. Себебі, планетадағы бейбітшілік пен қауіпсіздікті сақтауға жауапкершілік алған бес мемлекет вето құқығын бәсекелестік, бақталастық қаруы ретінде қолдану жиілеп кетті. Нәтижесінде жер бетіндегі бейбітшілік пен қауіпсіздікті қамтамасыз ету жиі сын-қатерге ұшырап отыр.

Малколм Шоу мұның бәрі 1945 жылғы бес қуатты держава Кеңестің вето құқығына ие тұрақты мүшелері болып мәңгі қала береді дегенді білдірмейді деп сенімді түрде мәлімдейді. Алайда Жарғыға түзету енгізуге қатысты күрделі тетіктердің вето құқығымен байланысты болуы кез келген өзгеріс енгізуді қиындатып жібереді.

Кеңес мүшелерінің құрамын ұлғайту туралы мәселе БҰҰ-да біршама уақыт бойы қарастырылып, әртүрлі ұсыныс жасалды. Солардың бірі – вето құқығынсыз алты жаңа тұрақты орын, үш жаңа тұрақсыз орын қосылса деген өтініш. Басқа нұсқада жаңа тұрақты орын қарастырылмаған, керісінше 4 жылда қайта жаңартылатын сегіз орыннан құралатын жаңа санат пен қайта жаңартылмайтын екіжылдық бір жаңа тұрақсыз орын ұсынылып отыр. Кеңестің тұрақты мүшелері қызметінен үміткер ретінде Германия, Үндістан, Жапония, Бразилия мемлекеттері қарастырылған. Дегенмен олардың қатарына қосылуға басқа елдер де талпынуына байланысты жуық арада ондай өзгерту енгізуге мүмкіндік туа қоймайтын секілді.

Тұтастай алғанда, Қауіпсіздік Кеңесі өз міндетін атқару барысында ұйым мүшелерінің атынан әрекет етеді, ал оның шешімдері (ұсыныстарына қатысы жоқ) барлық мүше-мемлекеттер үшін міндетті. Оның өкілеттілігі екі нақты санатқа қатысты: дауларды бейбіт жолмен реттеу және атқару міндеттелген шаралар қабылдау.

## БҰҰ Бас Ассамблеясы

Бас Ассамблея – Біріккен Ұлттар Ұйымына мүше мемлекеттердің өкілдерінен құрылған парламенттік орган. Қазір оған мүше мемлекеттердің саны 193-ке жеткен. БҰҰ мүшелері қатарына ену Жарғының 4-бабына сай жүзеге асырылады. Оған сәйкес БҰҰ-дағы мүшелік осы Жарғыда қарастырылған барлық міндеттерді мойнына алатын және Ұйымның ойы бойынша сол міндеттерді орындай алатын және орындағысы келетін, бейбітшілікті сүйетін барлық басқа мемлекеттерге ашық. Кез келген осындай мемлекет Ұйым мүшелігіне Бас Ассамблеяның қаулысымен және Қауіпсіздік Кеңесінің ұсынысымен қабылданады.

Бас Ассамблеяда дауыс беру 18-бап бойынша реттеледі. Мемлекеттер арасындағы халық саны мен ресурстары теңсіздігіне қарамастан, әр мүше-мемлекет бір дауысқа ие және «маңызды мәселелер» бойынша шешім шығару, соның ішінде жаңа мүшелер қабылдау мен



халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікке қатысты ұсыныс енгізу үшін дауыс беруге қатысып отырған көпшіліктің, яғни мүшелердің үштен екісінің тарапынан қолдауға ие болу қажет. Бас Ассамблея өз мүшелерін бюджет сияқты ішкі мәселелерден басқа істерді атқаруға міндеттей алмайды. Бұл тұрғыда Бас Ассамблея заң шығарушы орган емес және оның қарарлары тек ұсыныс ретінде болады. Әрине, бұл қарарлар халықаралық әдет-ғұрып құқығы нормаларының көрінісі болып, мемлекет тәжірибесінің маңызды үлгісі ретінде жаңа әдет-ғұрып заңын қалыптастыра алған жағдайда міндеттелуі мүмкін. Алайда қабылданған қарарлар мүше-мемлекетке заң тұрғысынан орындалуға тиіс міндеттеме жүктей алмайды. Түптеп келгенде, Бас Ассамблея – талқылау палатасы, идеялар алмасуға және әртүрлі санатқа жатқызылатын проблемаларды талқылауға арналған форум. Оның отырыстары жыл сайын өткізіліп тұрады. Дегенмен Қауіпсіздік Кеңесі мен БҰҰ мүшелерінің көпшілігі өтініш білдірсе, Бас хатшы арнайы сессия шақыра алады.

Ассамблея ауқымды мәселелер мен қызмет түрлерін қамтитын көптеген органдар құрды. Онда әрқайсысы өзіне тиесілі міндеттер атқарады. Айталық, негізгі алты комитет бар. Олар: Қарусыздану мен халықаралық қауіпсіздік; Экономика мен қаржы; Гуманитарлық көмек көрсету, Әлеуметтік және мәдени сала; Әкімшілік және бюджет; Құқыққа қатысты және отарсыздандыру мен саясаттың арнайы мәселелері жөніндегі комитет. Сонымен бірге күн тәртібіне қатысты мәселелермен айналысатын Бас комитет және Өкілеттілікті тексеру комитеті, сондай-ақ сессияаралық әкімшілік, бюджет және жарна мәселелерімен айналысатын екі тұрақты комитет, өздеріне тиесілі жұмысты атқаратын бірқатар көмекші, арнайы және басқа органдар, соның ішінде халықаралық құқық жөніндегі комиссия, БҰҰ-ның халықаралық сауда құқығы жөніндегі комиссиясы, БҰҰ-ның мамандарды дайындау және зерттеулер жөніндегі институты, Намибия жөніндегі комитет және БҰҰ-ның көмек көрсету және жұмысты ұйымдастыру агенттігі жұмыс істейді. 2006 жылы құрылған Адам құқығы жөніндегі кеңесті Бас Ассамблея сайлайды және соған есеп береді.

## Басқа негізгі органдар

Біріккен Ұлттар Ұйымының экономикалық және әлеуметтік салаға қатысты жұмыстарының көп бөлігін Экономикалық және әлеуметтік кеңес (ЭКОСОС) атқарады. Экономикалық және әлеуметтік кеңесте аса ауқымды мәселелер қарастырылады, алайда оның өкілеті шектеулі және ұсыныстарын мүше-мемлекеттердің атқаруы міндетті емес. Ол Ассамблея тарапынан әр жолы үш жыл мерзімге сайланатын 54 мүшеден тұрады, олардың әрқайсысы бір дауысқа ие. Кеңес 62-бапқа сәйкес, бірқатар мәселелер бойынша зерттеулер жүргізеді және Бас Ассамблеяға, БҰҰ-ның мүшелері мен арнайы мекемелерге ұсыныстар бере алады. Ассамблеяға ұсыну үшін конвенция жобаларын әзірлеп, халықаралық конференция шақыра алады. Кеңес тоғыз функционалды комиссиядан бастап, бес өңірлік комиссия және бірқатар тұрақты комитеттер мен сараптау мекемелерін қамтитын бір топ көмекші (қосалқы) орган құрды. Сондай-ақ Кеңес әртүрлі, соның ішінде қоршаған орта мәселелерімен айналысатын және есірткі заттарына бақылау жасау жөніндегі бағдарламаларды жүзеге асырып, БҰҰ-ның Босқындар ісі жөніндегі Жоғарғы комиссарының басқармасы мен БҰҰ-ның Сауда және даму жөніндегі конференциясын құрды. Конференцияның ең маңызды қызметі – бірқатар экономикалық, әлеуметтік және құқық қорғау органдарының негізін салу.

Қамқорлық жөніндегі кеңес Екінші дүниежүзілік соғыстан кейін құрылған қамқорлыққа алынған аумақтарға бақылау жасау мақсатында ашылды. Осындай территориялар Екінші дүниежүзілік соғыстан кейін қарсылас мемлекеттерден бөлініп шыққан және өз еркімен қамқорлық көрсету жүйесін (бұрын болмаған) басқарушы биліктің құзырына берген мандатты және басқа аумақтар мен аймақтардан тұрады.

Бас хатшы мен оған қарасты штаттан тұратын БҰҰ хатшылығы іс жүзінде халықаралық азаматтық қызмет. 101-бапқа сәйкес, хатшылық штатының құрамы тиімділікпен жұмыс істеуіне, біліктілігі мен адал ниетіне қарай бекітіледі. Қызметкерлердің географиялық тұрғыда кең аймақтан іріктеліп алынуына «жіті назар» аударылады. 100-бапқа сәйкес, Бас хатшы мен оған қарасты штаттың қызметі бірыңғай халықаралық сипатта болуына байланысты барлық



мүше-мемлекеттер оны құрметтеуге міндеттелген. Бас хатшы мен оған қарасты қызметкерлер БҰҰ-дан басқа мекемелерден нұсқау сұрамауға және алмауға тиіс.

97-бап бойынша БҰҰ әкімшілігіндегі ең басты лауазымды тұлға – Бас хатшыны Қауіпсіздік Кеңестің бір ауыздан қолдау көрсетілген ұсынысы негізінде Бас Ассамблея тағайындайды. Іс тиімді атқарылуы үшін үміткер осы ұйымға мүше барлық тараптардың көңілінен шығатын тұлға болуы шарт. Іс жүзінде көп нәрсе нақты лауазымды тұлғаның көзқарасына байланысты. Ал Бас хатшының халықаралық істердегі рөлі тұлғаның өзіне сай мінез-құлқына қарай өзгеріп отыратыны мәлім. Түрлі әкімшілік қызметтерден басқа, Бас хатшының өкілдігінің мәні, Жарғының 99-бабында көрсетілгендей, халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікті нығайтуға септігін тигізуі мүмкін деп есептелген мәселелерді Қауіпсіздік Кеңесіне ұсына алуында. Дегенмен бұл билік жиі қолданыла бермейді. Іс жүзінде Бас хатшының рөлі Жарғының түрлі ережелері шегінен асып түседі.

### **Бейбітшілікті сақтау және бақылау миссиялары**

БҰҰ-ның Жарғысында бейбітшілікті сақтауға бағытталған әрекеттерді жүзеге асыру үшін айқын құқықтық негіз жоқ. 43-бапта толығырақ көрсетілгендей, бұл әрекеттер БҰҰ-ның әскери күштер мен нысандарға қаржы салымы болмауынан туындаған. Тиісінше, ұйым құрылған сәттен бастап бірқатар шаралар мен операциялар өзгеріске ұшырап, жетілдірілді және олардың қарсы жауап ретіндегі барлық жиынтығы нақты дағдарыс орын алған жағдайда оған БҰҰ-ның жауап-шара қабылдауының үлгісін құрды. Осындай қызметтің жүргізілуіне Қауіпсіздік Кеңесі мен Бас Ассамблеяның өкілетін реттеп отырған Жарғының жалпы ережелері негіз болып отыр. Мысалы, Қауіпсіздік Кеңесі өз міндеттерін орындау үшін қажетті деп санайтын қосалқы органдарды құра алады (29-бап) және бұл міндеттер 34 (тергеу өкілеті), 36, 37 және 38 (дауды реттеуге арналған тиісті іс-шаралар немесе амал-тәсілдер ұсыну өкілеті), сондай-ақ 39 (халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікті сақтау немесе қалпына келтіруге қатысты ұсыныс жасау немесе шешу өкілеттігі) баптарда белгіленген. Негізінен, Қауіпсіздік Кеңесі, 42-бапқа сәйкес, халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікті сақтау немесе қалпына келтіру үшін қажет болған жағдайда құрлық әскері, әскери-теңіз және әуе күштерін қолдана алады. Бұл Жарғының VII тарауына сәйкес қабылданған іс-әрекеттерді жүзеге асыруға негіз болып есептеледі.

Дегенмен Малколм Шоудың пікірінше, бейбітшілікті сақтауға бағытталған іс-шаралардың басым көпшілігіне ондай рұқсат берілмейді және 42-баптың осындай іс-әрекеттердің барлығына құқықтық негізі болуы екіталай. Жарғыдағы 98-бапқа сәйкес, Қауіпсіздік Кеңесі өз міндеттерін Бас хатшыға тапсыра алады және бұл іс жүзінде маңызды механизм.

10 және 11-баптарға сәйкес, Бас Ассамблеяның аса ауқымды өкілеті бар. Айталық, ол БҰҰ Жарғысының шегінде көрсетілген істерді, соның ішінде халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікті қамтамасыз ету мәселелерін талқыға салып, тиісінше ұсыныс жасай алады. Ассамблея, 14-бапқа сәйкес, өзінің ұйғарымы бойынша ұлттар арасындағы достық қарым-қатынас пен жалпы әл-ауқаттың бұзылуына себеп бола алатын кез келген жағдайды туындаған орнына қарамастан бейбіт жолмен реттеу шараларын ұсына алады. Алайда осындай мәселелер бойынша атқару міндеттелетін шешім қабылдай алмайды. Сондай-ақ Ассамблея өз функцияларын орындау үшін қажет деп есептеген қосалқы органдар құрып (22-бап), Бас хатшыға міндет жүктей алады (98-бап).

Бір жағынан БҰҰ бейбітшілікті сақтау және бақылау жүргізуге арналған әскери күштері мен топтарының мүшелері жасаған заң бұзушылықтарына жауапты, ал екінші жағынан өз қызметкерлеріне келтірілген залал мен жарақаттар үшін өтемеақы талап ете алады. Егер де күштер бір мемлекеттің территориясына кіргізілетін болса, сол мемлекет пен БҰҰ-ның арасында әдеттегі тәжірибеге сәйкес объектілерге материалды-техникалық жабдықтау, берілетін артықшылықтар мен иммунитет, сондай-ақ дауларды реттеу тәртібі туралы ресми келісімшарттар жасалады.

БҰҰ-ы күштерінің қарулы қақтығыстар заңдарына немесе халықаралық гуманитарлық құқыққа бағыныштылығы даулы мәселе болды. Себебі, БҰҰ жалпы халықаралық құқықпен қалай байланысты, сондықтан тура солай оның қарулы конфликтілер жөніндегі әдеттегі құқыққа да қатысы бар.



«БҰҰ-ның өзінің түрлі операцияларына атқару немесе бітімгершілік әлеуеті ретінде мемлекеттердегі әскерилерді тартуын халықаралық гуманитарлық құқыққа сай деп қарастыруға болады ма?» деген даулы сұрақ көтерілді, яғни дау БҰҰ-ның осындай іс-әрекеттері «қарулы қақтығыстар» ретінде сараланады ма, жоқ па деген мәселеге орай туындаған.

Халықаралық гуманитарлық құқықты операцияға қолдану туралы мәселе кейбір алаңдаушылықты тудырды және 1991 жылы модельдік келісімшарт жасалды. Бұл мәселенің БҰҰ-ның мәжбүрлеу шараларына қатысы аз болса да, ондай шаралардың барысында гуманитарлық құқық нормалары қолданылса да, белгілі-бір қарама-қайшылық тууы мүмкін. Себебі БҰҰ-ның қызметкерлерінің қауіпсіздігі туралы Конвенцияның 2(2)-бабына сай, конвенция БҰҰ-ның «халықаралық қарулы конфликтілер құқығын қолданып» жүргізіп отырған – мәжбүрлеу шаралары кезінде қолданылмайды деп жазылғанымен, Ұйымның аралас сипаттағы бітімгершілік немесе мәжбүрлеу шараларын жүзеге асыру барысында қолданылуы бірқатар қиындықтар туғызып отыр. Дегенмен БҰҰ-ның Бас хатшысы 1991 жылғы мамырда дайындаған модельдік келісімде «Біріккен Ұлттар Ұйымы бітімгершілік операцияларын жүргізген кезде әскери операцияларда қолданылатын халықаралық конвенциялардың қағидаттары мен нормаларын құрметтеуі тиіс» деп жазылды. Сондай-ақ БҰҰ-ның бітімгершілік әскерлерін кіргізген мемлекеттермен күштердің мәртебесі жөнінде жасасқан келісімдерінде де әдетте, «гуманитарлық құқықтың нормалары қолданылады» деген арнаулы ереже бар.

### Сұрақтар

1. БҰҰ негізгі органдарын және олардың функцияларын атаңыздар.
2. БҰҰ тиімді ұйым деп ойлайсыз ба?
3. Қандай мемлекеттер БҰҰ Қауіпсіздік Кеңесінің мүшесі болуы тиіс?

### Әдебиеттер

1. The Charter of the United Nations (ed. B. Simma, D. E. Khan, G. Nolte and A. Paulus), 3rd edn, Oxford, 2012.
2. S. Chesterman, I. Johnstone and D. M. Malone, Law and Practice of the United Nations, 2nd edn, Oxford, 2016.
3. Хождение в ООН. Монография. – Астана (Республика Казахстан): Bolashak Consulting Group, 2014. – 456 с.