

ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚҰҚЫҚ, II

БҰҰ. 2-бөлім





Ұжымдық қауіпсіздік жүйесі

Халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікті қамтамасыз ету мақсатымен құрылған Біріккен Ұлттар Ұйымының ұжымдық қауіпсіздік жүйесі өз ережелерінің жан-жақты қамтып, қолданыста әмбебап болуын мақсат тұтады. Көп жағдайда оны ұжымдық қауіпсіздік жүйесі деп атайды, өйткені ол бойынша әрбір зардап шеккен мемлекетті барлығы қорғайды, ал құқық бұзғанын бірлесіп жазалайды. 1945 жылдан бергі ұжымдық қауіпсіздіктің тарихы қолданыстағы амал-тәсілдер мен мәтіннің түсіндірмесінің икемге сай өзгертуге болатындығын көрсетіп, жүйені толықтай күйреуден сақтап қалды. Осындай жетістікке қол жеткізуге мүмкіндік берген бастапқы схема Қауіпсіздік Кеңесі атқаратын рөлінің маңыздылығын арттырды. Дегенмен тәжірибе жүзінде ол біршама өзгерістерге ұшырады. Біріккен Ұлттар Ұйымы Жарғысының 24-бабына сәйкес, Кеңеске халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікті қамтамасыз ету мәселесі бойынша басты жауапкершілік жүктелген. Сондықтан оның 25-бапқа сай қабылдаған шешімдері барлық мүше мемлекеттер тарапынан міндетті түрде орындалуы тиіс. Демек, ол серпінді атқарушы билікті жүзеге асыру үшін құрылған.

Біріккен Ұлттар Ұйымы Жарғысының VI-тарауына сай, Қауіпсіздік Кеңесінің іске асыратын шаралары дауларды бейбіт жолмен шешуді қарастырып, ұсыныс түрінде болғанымен, ол VII-тарауда көрсетілген әлемдегі бейбітшілікке қауіп төндіретін және оны бұзуға алып келетін мәселелер немесе агрессия актілеріне қатысты шешім қабылдауға тиіс. Дәл осы маңызды айырмашылық, яғни бейбітшілікті сақтау және оған қол жеткізу үшін Қауіпсіздік Кеңесіне берілген өкілеттілік оның ішкі басымдылығын айқындайды. Бұл жүйенің негізін 103-бап нығайтты. Онда «Жарғыда көрсетілген міндеттемелер басқа халықаралық келісімдерде жазылған міндеттемелерге қарағанда мерейі үстем болады», – деп айтылған.

Жағдайды анықтау

Қауіпсіздік Кеңесі барлық әлемдегі бейбітшілікті қамтамасыз етуге қатысты шараларды жүзеге асырмас бұрын Жарғының 39-бабына сай, ең алдымен «әлемге төніп тұрған қауіптің бар-жоқтығын, бейбітшілікті бұзу фактісін немесе агрессия актісін анықтауға тиіс». Бұл ұжымдық қауіпсіздік жүйесінің негізі. Жарғының 39-бабындағы айқын емес түсіндірмеге негізделіп, жағдайға сәйкес ұсыным беру немесе шешім қабылдау туралы ұйғырым қабылданады. VII тарауда көрсетілген мәжбүрлеу шараларын қолдану дегеніміз – Жарғының 2-бабының 7-тармағындағы БҰҰ-ның «кез келген мемлекеттің ішкі құзыретіне жататын мәселелерге араласуға» өкілеттілігі жоқ деген қағидатқа қарама-қайшы ерекше жағдай. Осылайша, осы тұста туындаған мәселе төнген қауіп пен бейбітшілікті бұзу немесе агрессия актісіне қатысты. Тәжірибе жүзінде жауап ретінде қалыптасқан шаралар істің мән-жайы мен Кеңестің тұрақты бес мүшесінің (Ұлыбритания, АҚШ, Ресей, Қытай және Францияның) қарастырылып отырған мәселеге қатысты көзқарастарына байланысты.

«Бейбітшілікке төнген қауіп» – бұл ұғымға Жарғының 39-бабында анықтама береді. Бұл бап Қауіпсіздік Кеңесінің әрекетіне құқықтық негіз десек те болады. Бейбітшілікке төнген қауіп аясындағы құбылыстардың қарқынды түрде дамып, өзгеруіне байланысты халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікке қауіп төндіретін әрекеттер ұғымының ауқымы біршама кеңейді. Негізінен бұл тұжырымдама бір уақытта Жарғының 2-бабының 7-тармағына сай, БҰҰ-ның әрекеттерінен қорғалған мемлекетшілік жағдайларды қамту үшін қолданылған. Шынында да, ол кейінгі кезде Қауіпсіздік кеңесінің функцияларын арттырған маңызды қозғаушы күшке айналды.

Ең алғаш рет 1948 жылы Таяу Шығыста орын алған соғыс бейбітшілікке төнген қауіп ретінде танылды. Қауіпсіздік кеңесі 54-қарарында бұрын Палестина мандатының астында болған территорияда жаңа Израиль мемлекетінің құрылуына қатысты өршіген дауға байланысты Израильге қарсы, әскери іс-әрекеттер жүргізу үшін осы аймаққа көршілес араб мемлекеттерінің басып кіруін «39-бапқа сай, бейбітшілікке төнген қауіп» ретінде анықтап, атысты тоқтатуды талап етті. Ал 1966 жылы қабылданған 221-қарарда кеңес Родезиядағы саны аз ақ нәсілділер тобының билігін бейбітшілікке қауіп төндіреді деп анықтады.



Қырғи-қабақ соғыс аяқталғаннан кейін Қауіпсіздік Кеңесі VII тарауда қарастырылған іс-шаралардың ауқымын едәуір кеңейтті. Кеңес 1991 жылғы 713-қарарында бұрынғы Югославиядағы жағдайды, сонымен қатар, 1992 жылғы 733-қарарында Сомалидегі ахуалды «бейбітшілікке қауіп төндіреді» деп анықтады. Кеңес 1992 жылғы 794-қарарында «Сомалидегі қақтығыстың салдарынан адамдардың басына түскен үлкен қайғы-қасірет гуманитарлық көмекті таратуға қойылған тосқауылдардан одан әрі өрши түсіп, халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікке қауіп төндіріп отыр» деп атап өтті. Ал, 1992 жылғы 788-қарарында Либериядағы азаматтық соғыстың өршуі, сондай-ақ 1994 жылғы 955-қарарында Руандада орын алған геноцид халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікке қауіп төндіреді деп анықтады. Соңғы үш жағдай ішкі азаматтық соғысқа жатады. Сонымен қатар, Югославиядағы жағдай 1991 жылы қарар қабылдағанға дейін күрделі болғанына қарамастан, ол да азаматтық соғыс еді. Жалпы, Югославияға қатысты бұдан кейін қабылданған қарарлардың барлығында дерлік оның бейбітшілікке қауіп төндіретінін айтқан. Осы тұстағы Кеңестің «халықаралық гуманитарлық құқық бұзылуының кең таралуы» бейбітшілікке қауіп төндіреді деп анықтауын – ұғымның мағынасын анықтаудағы маңызды қадам десек болады.

Сьерра-Леонеге қатысты қарарлар сол елдегі азаматтық соғыстың халықаралық бейбітшілікке қатер төндіргенін, ал Конго Демократиялық Республикасында шетелдің басқыншылық қақтығыстарымен қатар жүрген азаматтық соғысына қатысты қабылданған қарарлар оның өңірдегі «халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікке қауіп төндіргендігін» растады.

Күш қолдануды қажет етпейтін шаралар

Қауіпсіздік Кеңесі белгілі бір дау бейбітшілікке пен қауіпсіздікке қауіп төндіре ме деген сұраққа жауап бергеннен кейін ғана одан әрі қолданылатын шараларды қабылдайды. Дегенмен бұл шараларды қолданғанға дейін жағдайдың ушығып кетуінің алдын алуға бағытталған уақытша іс-шаралар қабылданады. Жарғының 40-бабында көрсетілген бұл әрекеттер тараптардың құқықтары мен талаптарына нұқсан келтірмейтін және дағдарысты тұрақтандыруға арналған уақытша шара ретінде қарастырылған. Осы ережеге сәйкес, Қауіпсіздік Кеңесі тарапынан қабылданатын әрекеттердің әдеттегі мысалдары қатарына атысты тоқтату (мысалы, 1967–1973 жылдары Таяу Шығыста осылай болған) немесе әскерлерді басқа елдің аумағынан шығаруға шақыруды жатқызуға болады. Алайда Кеңес тарапынан қабылданған шаралардың салдары да жоқ емес. Олар көп жағдайда уақытша шаралардың шегінен шығып кетеді. Кейде жағдайды біршама тыныштандырып, қиындықтарды шешуге бағытталған келіссөздерге алып келсе, басқа кезде, Қауіпсіздік Кеңесінің уақытша шаралар туралы қарарын негізге ала отырып, дауды, шешуге арналған нақты бірқатар іс-әрекеттерді жүзеге асыруы мүмкін.

Бейбітшілікке қауіп төндіретін және агрессия актісіне алып келетін жағдайды анықтағаннан кейін кеңес тарапынан жасалған іс-әрекеттер төмендегі екі санаттың біріне жатқызылуы мүмкін:

41-бапқа сәйкес қарулы күштерді қолдану шараларына жатпайтын, экономикалық және дипломатиялық қарым-қатынастарды үзу сияқты шараларды қолдану;

42-бапқа сәйкес бейбітшілік пен қауіпсіздікті сақтау, қалпына келтіру үшін қажет болған жағдайлардағы күш қолдану.

Күш қолдану шаралары

Енді осы күш қолдану шаралары қалай жүргізілетіні туралы айтайық.

Кеңес 41-бапта көрсетілген әскери күшті қолданбау шаралары жеткіліксіз деп таныған жағдайда халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікті сақтау және қалпына келтіру үшін «құрлық әскері, әскери-теңіз және әуе күштерін қолданудың» тиісті шаралары жасалуы мүмкін. Сондай-ақ, 42-бапта осындай әрекеттердің қатарына демонстрация, қоршауға алу және БҰҰ-ның мүшелерінің басқа да әскери теңіз, әуе күштерін қолдану арқылы жүргізген операциялары



жатқызылады. Осы салада нәтижелі жұмыс істеу үшін 43-бапта мүше «мемлекеттер Қауіпсіздік Кеңесіне қарулы күштерін беріп, қолдау көрсетіп, құрал-жабдықтармен қамтамасыз етуге келіседі» деп айтылса, 45-бапта мүше мемлекеттер 43-бапта көрсетілген келісімге сай халықаралық қоғамдастық тарапынан мәжбүрлеу шараларын бірлесе жүргізу үшін ұлттық әскери әуе контингентін жауынгерлік дайындықта тұруын қамтамасыз етуі қажет» деп жазылған. Осылайша, бұл ережелер Қауіпсіздік Кеңесінің бейбітшілікке төнген қауіп пен оны бұзу фактілері немесе агрессия актілерін басуға арналған күш ретінде әрекет ететін БҰҰ-ның қарулы күштер корпусын құруға пайдаланылады.

Тәжірибе жүзінде мәжбүрлеу шаралары бірінші рет 1950 жылы Солтүстік Кореяның Оңтүстік Кореяға басып кіруіне байланысты БҰҰ-ның реакцияциясы (яғни жауап әрекеті) ретінде қолданылды. 1950 жылдың маусым айында Солтүстік Кореяның әскері Корея түбегін солтүстік және оңтүстікке бөліп тұрған 38-параллельді кесіп өтіп, қарулы қақтығыстың туындауын үдетті. Қауіпсіздік Кеңесі бұл мәселені дереу талқыға салып, бейбітшілікті бұзу фактісі орын алды деп жариялап, мүше-мемлекеттерді Біріккен Ұлттар Ұйымына Солтүстік Корея әскерін ел аумағынан шығаруға көмек көрсетуге шақырды. Екі күн өткеннен кейін тағы бір қарар қабылданды. Онда Біріккен Ұлттар Ұйымының мүшелері Оңтүстік Корея билігіне қажетті көмектің барлығын көрсетуге шақырды. Осы мәселе бойынша қабылданған үшінші қарарда АҚШ-қа Оңтүстік Кореяға көмек көрсету мақсатымен құрылған біріккен күштерге қолбасшылық жасау өкілеттілік беріліп, бұл күштерге БҰҰ туын қолдануға рұқсат етілді.

БҰҰ-ның қорғанысты қамтамасыз ету және гуманитарлық интервенция жүргізу жөніндегі жауапкершілігі

Адам құқықтары мен күш қолдануды біріктіре отырып, БҰҰ гуманитарлық істерге араласу тұжырымдамасын қабылдады және бір мемлекет ішінде адам құқығы сорақы түрде бұзылып жатқанда халықаралық қауымдастық араласу қажеттілігінің бар-жоқтығын айқындауға тырысты.

2005 жылғы Бүкіләлемдік Саммиттің қорытынды құжатында әр мемлекетке өз халқын геноцид, әскери қылмыс, этникалық қырып-жоюдан және адамгершілікке қарсы қылмыстардан қорғау жауапкершілігі жүктелгенімен, халықаралық қауымдастық та БҰҰ-ның шегінде сол әрекеттердің алдын алу, болдырмау үшін тиісті шара қабылдануына жауап береді. VII-тараудың мазмұнынан байқанымыздай, мұндай жағдайларды тек бейбіт жолмен шешу нәтижесіз болуы мүмкін. Қауіпсіздік Кеңесі бұл қағидаларды 1674 (2006) қарарында растады. Аталған мәселе Бас хатшының 2009 жылғы қорғауды қамтамасыз ету жауапкершілігі туралы есебінде қарастырылды. Алайда осындай жағдайлар орын алғанда БҰҰ өзіне күш қолдану әрекеттерін жүргізу бойынша міндеттемелер мен жауапкершілік алды деп айту ерте сияқты. Дегенмен Қауіпсіздік Кеңесі адам құқығы өрескел бұзылып, жағдай халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікке қауіп төндіргенде мәжбүрлеу шараларын қолдана алады. Шын мәнінде бұл тәсілдеме жекелеген мемлекеттер төтенше гуманитарлық жағдайлар туындағанда БҰҰ-ның рұқсатынсыз күш қолдана алады ма деген мәселені әлі шешкен жоқ.

Қауіпсіздік Кеңесі, халықаралық құқық және Халықаралық сот

Кейінгі жылдары халықаралық заң мен Қауіпсіздік Кеңесінің арақатынасы жайлы сұрақтардың көбеюі негізінен осы органның іс-әрекеті мен қызметінің қарқынды түрде артуына байланысты. Бұл мәселеде басты назар Халықаралық сотқа аударылған. Әрине, Қауіпсіздік Кеңесінің қызметтері ұйым Жарғысының ережелерімен шектелетіні мәлім. Ол V–VII тарауларда көрсетілген процедураларды ұстанып, конституциялық өкілеттілігінің шегінде әрекет етуі қажет. Оның құрамы, дауыс беру процедурасы, сондай-ақ міндеттеу жөніндегі мәжбүрлеу шаралары қабылданатын жағдайлары белгіленген. Халықаралық сот атап өткендей, «Қауіпсіздік Кеңесі саяси орган болғандықтан, өз өкілеттілігін немесе шешімінің өлшемін белгілеген кезде



Жарғымен бекітілген нормалардан аттап өте алмайды». Нақтырақ айтқанда, Кеңес 24-баптың 2-тармағына сәйкес Жарғыда көрсетілген мақсаттар мен қағидаттарға сай әрекет етуі қажет.

1-баптың 1-тармағында көрсетілгендей, ұйымның мақсаттарының бірі – халықаралық дауларды бейбіт жолмен әрі «халықаралық құқық пен әділеттілік қағидаттарына сай» шешу қажет. Аз уақыт бұрын Қауіпсіздік Кеңесі халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікке төнген қатерді 39-бапқа сай әдеттегі мемлекетаралық жан-жалдарды анықтаумен қатар, VII-тарауға сәйкес шегараның орналасуы, қарудың жойылуын қадағалау, халықаралық құқық бойынша залал келтіргені үшін жауапкершілік, өтемақы төлеу тәсілдері, сыртқы қарыздардан бас тарту, жеке тұлғаларды қылмыстық жауапкершілікке тарту үшін трибуналдар құру, соның ішінде, БҰҰ қызметкерлеріне қарсы шабуыл жасағаны үшін кінәлі адамдарды тұтқындау, құдалау және жауапкершілікке тарту сияқты күш қолдануға қатысты әрекеттерге анықтамалар келтірген.

Бас ассамблеяның рөлі

1950 жылдары басты назар Қауіпсіздік Кеңесінен Бас ассамблеяға ауысты. Себебі тұрақты мүшелердің вето құқығын қолдануы Қауіпсіздік Кеңесі нәтижесіз деген түсінікке алып келді. Бас ассамблея халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікті сақтауда маңызды рөл атқарады деп ешқашан қарастырылмаған. Сондықтан оның Жарғы бойынша белгіленген өкілеттіліктері айқын емес. 10–14-баптарда Бас ассамблея Жарғының шегіндегі кез келген мәселені талқылап, халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікті сақтау үшін ынтымақтастықтың жалпы қағидаттарын қарастыра алады деп айтылған. Қауіпсіздік Кеңесінің қарауындағы ерекше мәселе болмаған жағдайда, Бас ассамблея халықаралық бейбітшілікке қатысты (ынтымақтастықтың басты қағидаттарынан, соның ішінде қарусыздандыру мәселелерінен басқа) ұсыныстар шығарып, оларды Біріккен Ұлттар Ұйымының мүшелеріне немесе Қауіпсіздік Кеңесіне не болмаса екі тараптың қарауына бере алады. Сонымен қатар, халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікке қатысты шешім шығарылуы қажет барлық мәселелер Қауіпсіздік Кеңесінің қарауына берілуі тиіс. Алайда Бас ассамблеяның 1956 жылы Таяу Шығыстағы атысты тоқтатуды қадағалауға басшылық ету үшін БҰҰ-ның Төтенше жағдайлар жөніндегі қарулы күштерін құруы, сондай-ақ Бас хатшының 1960 жылы БҰҰ-ның Конгодағы күштерін құруы проблемалар туындатты.

11-бапқа сай, шара қолдану қажеттілігі туындаған кезде халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікке қатысты мәселелер Қауіпсіздік Кеңесіне берілуі қажет болғандықтан, осындай күштердің құрылуының конституциялық заңдылығы күмән тудырады деген пікірлер айтылып жатты. Бірқатар мемлекеттер кеткен шығынның өзіне қатысты үлесін төлеуден бас тартқандықтан, бұл мәселе Халықаралық сот қарауына берілді. Кейбір шығындарға қатысты істе сот «мәжбүрлеу шараларына» сілтеме жасау үшін «әрекет» деген терминді қолданып, сол арқылы Бас ассамблея мен Бас хатшы атқаратын мәжбүрлі шараға жатпайтын іс-әрекетке рұқсат берді. Бұл көзқарас түсіндіру барысында бірқатар проблема тудырғанмен, нәтижесінде БҰҰ-на Қауіпсіздік Кеңесі мықты державалардың бәсекелестігіне байланысты мәжбүрлеу шараларын қабылдай алмаса, бейбітшілікті сақтауға атсалысатын бітімгершілік күштерін құруға мүмкіндік берді. Осыған ұқсас шараларды қабылдау жөніндегі айрықша құзырет бұрынғыдағыдай Қауіпсіздік Кеңесінің қолында қалды. «Бейбітшілік үшін бірлік» қарарының нәтижесінен күткен үміт іс жүзінде өзін-өзі ақтай алмады.

Қарарда қарастырылған іс-шаралар көптеген халықаралық, аймақтық, ел ішіндегі қақтығыстарда қолданылды. Атап айтқанда 1956 жылы орын алған Суэц және Венгер дағдарыстары, 1958 жылы Ливан және Иордан проблемалары, 1960 жылғы Конгодағы шиеленіс, 1967 жылы Таяу Шығыс мәселесі, 1971 жылғы Бангладештің құрылуына алып келген қақтығыстар, 1980 жылғы Ауғаныстан мен 1981 жылдағы Намибияда орын алған жағдайлар, 1980 және 1982 жылдардағы Палестина мәселесі, 1997–2009 жылдардағы «Израиль басып алған Шығыс Иерусалим мен Палестинаның басқа да оккупацияланған жерлеріндегі заңсыз әрекеттеріне» қатысты қолданылды. Алайда «Бейбітшілік үшін бірлік миссиясы» халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікті сақтауға айтарлықтай әсер тигізді деп айта алмаймыз. Бұл тәсіл дауларды шешудің басқа жолы қалмаған кезде, оларды Бас ассамблеяға беру үшін қолданылатын.



Алайда ол халықаралық бейбітшілікті қалпына келтіріп, оны сақтауға арналған қосымша механизм ретінде аса нәтижелі бола қойған жоқ.

Қорытынды

М. Шоудың пайымдауынша, Біріккен Ұлттар Ұйымының бүкіл әлемдегі бейбітшілікті сақтау және оны қалпына келтіруге арналған жүйе ретінде атқарған қызметтері стратегиялық тұрғыда орасан зор жетістіктер көрсете алмады. Ол негізінен халықаралық дауларды басқаруға арналған тағы бір қосымша фактор болып, көп жағдайда саяси қысымға ұшырай берді. Құрылған уақытынан бастап Біріккен Ұлттар Ұйымы кейбір негізгі қақтығыстар мен дауларда, атап айтқанда 1962 жылғы Кубадағы ракета дағдарысы, Вьетнам соғысы, Кеңес одағы Чехословакия мен Ауғаныстанға басып кіргенде, сондай-ақ Нигерия, Ангола мен Сириядағы азаматтық соғыстарда, атқарған рөлі минималды деңгейде болды.

Бас хатшы бейбітшілікті сақтаудың үш аса маңызды қағидаттары бар екенін атап өтті. Олар: тараптардың келісімі, бейтараптық және күш қолданбау. Бұл үш қағидат 90-жылдары даярланғанына, сондай-ақ БҰҰ-ның бітімгершілік және бақылау жүргізу жөніндегі дәстүрлі миссияларын сипаттайтынына қарамастан, Жарғының VII таруында қарастырылған бітімгершіліктің жаңа формасына қатысты болмауы мүмкін.

БҰҰ құрылымын нығайтуға талпынған Бас хатшы БҰҰ-ның бейбітшілік операцияларын жүргізетін топтарға толық сараптамалық шолу жасауды тапсырды. Бұл топтардың баяндамасында бірқатар ұсыныстар көрсетілді. Бұған Бас хатшының шиеленісті аймақтағы қысқа мерзімді дағдырысқа қарсы шараларды қолдану ретінде (құқық бұзу) фактілерін анықтау жөніндегі арнаулы миссияны жиірек қолдануға ерік беру және бейбіт операцияларда азаматтық полиция мен құқытық үстемдіктің тиісті элементтерін қолдану бойынша доктриналық өзгерістер жасауға ұсыныстар берілді. Өйткені бұл жерде адам құқықтары мен заң үстемдігін сақтауға жіті назар аударылып, мәселені шешудің ұжымдық немесе топтық ұстанымы іске асады.

Сұрақтар

1. БҰҰ Жарғысының 39-бабы мен 2(7)-бабының арасындағы қарама-қайшылықты қалай түсіндірер едіңіз?
2. Күш қолдау шараларын жүзеге асыру құқығын шектеулі мемлекеттердің құзыретіне беру қаншалықты әділетті деп ойлайсыз?
3. БҰҰ Қауіпсіздік Кеңесінің қарарларды қабылдау практикасына қарай отырып, «бейбітшілікке төнген қауіп» ұғымына қалай анықтама берер едіңіз?

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. Арыстанбекова А., Казахстан в ООН: История и перспективы. – Алматы: Дайк-Пресс, 2004. – 434 с.