

ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚҰҚЫҚ, II

Халықаралық ұйымдар
1-бөлім





Заманауи ұлттық мемлекеттердің жетілуіне және тәуелсіз егеменді аймақтық бірліктер санының өсуіне негізделген халықаралық тәртіптің одан әрі дамуы халықаралықынтымақтастық мәселелерін туындатты. Ұйымдасқан халықаралық ынтымақтастықтың алғашқы басты үлгісі 1648 жылы Орталық Еуропадағы отыз жылдық діни қақтығысты тоқтатқан және еуропалық саясаттың қазіргі зайырлы ұлттық мемлекеттік құрылымын ресми түрде бекіткен Вестфаль бітіміне қол қойылуы болатын. Ал, 1815 жылы, Вена конгресі Наполеон соғыстарын тоқтатты. Бұл – халықаралық қатынастарды тұрақты халықаралық конференциялардың көмегімен жүйелі түрде шешудің алғашқы әрекеті еді. Конгресс жүйесіне алуан түрлі өзгерістер енгізу бір ғасырға дейін созылып, саяси тұрғыдағы күштердің арақатынасын ғана емес, сонымен қатар, жартылай ресми халықаралық тәртіп институтын заңдастырды.

Бірінші Дүниежүзілік соғысқа дейін Еуропада өткізілетін мерзімдік конференциялар халықаралық қатынастарға едәуір әсерін тигізді. 1856 жылғы Париж конференциясы мен 1871 жылғы Берлин кездесуі Балқан түбегі мәселелеріне қатысты болса, 1884–1885 жылдары Берлинде өткен конференциялар дамып келе жатқан Африка үшін күресті белгілі бір тәртіпке келтірді. Осы және осындай басқа да конференциялар халықаралық институттар құрудың маңызды алғышарттарын қалыптастырғанымен, көзделген мақсатты іске асыру үшін әлі жеткіліксіз болатын. Әдетте әлдебір халықаралық дағдарыстан кейін өткізілетін конференция бір немесе бірнеше қатысушы мемлекеттің бастамасымен шақырылады. Сондықтан осынау арнайы процедура мәселенің шешілуіне үлкен кедергі келтірді. Атап айтқанда, конференцияға арнайы шақырылған мемлекеттер ғана қатысатын. Олар бірауыздан келісім беру арқылы шешім қабылдайтын. Бұның өзі жүйенің нәтижелі болуын шектеді.

XIX ғасырда үкіметтік емес бірлестіктер санының өсуі байқалды. Мысалы, 1863 жылы Халықаралық Қызыл Крест, 1873 жылы Халықаралық заңгерлер қауымдастығы (ассоциациясы) және Халықаралық құқық институты сияқты ұйымдардың негізі қаланды. Бұл дербес халықаралық одақтар белгілі бір тақырыптар бойынша ортақ қызығушылық бар екенін әрі ол тиімді болуы үшін халықаралық деңгейде ынтымақтасу қажеттігін көрсетті. Ондай одақтар жүйелі кездесулер өткізуге және тұрақты хатшылықтар құруға арналған тетіктерді қалыптастырды. Бұл ұйымдардың іске асырған жұмыстары үкіметтің қызметі мен әлемдік деңгейдегі іс-әрекеттерді ынталандыруға әсер ететін маңызды ықпал ету факторы болып қала береді.

Халықаралық ұйымдар (органдар, мекемелер) өзінің лайықты орнын алды десек болады. Жаһандану етек жайған әлемде олар мемлекеттер арасындағы бірлестікке септігін тигізеді, бейбітшілікті сақтау және мәжбүрлеу шараларынан бастап экономикалық, экологиялық жағдайлар мен адам құқықтарына дейінгі аса ауқымды мәселелерді анықтауға, талқылауға және шешуге жол ашады. Халықаралық құқық жүйесінің бұл қыры салыстырмалы түрде тез арада жаңа ережелер, мінез-құлық қағидаттарының жаңа үлгілерін және оларды сақтайтын тетіктер құруға мүмкіндік береді. Халықаралық құқықтың аса маңызды сипаттамасы – оның әмбебап әрі жаһандық, аймақтық немесе субаймақтық халықаралық институттарды дамытуы мен қамтуында. Халықаралық ұйымдарға функционализм теориясының әсері басым болды, себебі, олардың қызметі белгілі бір конституциялық түрде шектелген функциялармен байланысты.

Халықаралық ұйымдардың кейбір заңдылық қырлары

Күн санап саны мен түрі артып келе жатқан халықаралық ұйымдардың халықаралық құқыққа қосқан үлесі елеулі екеніне күмән жоқ. Халықаралық ұйымдардың практикасы көптеген салаларға үлкен әсерін тигізді, алайда бұл көп жағдайларда бағаланбай жатыр. Сонымен бірге осындай ұйымдар аясындағы мемлекеттік практика әдет-ғұрып құқығын қалыптастырудың жалпы процесіндегі маңызды бөлік бола бастады. Бұл әсіресе әмбебап мүшелігі мен ауқымды қызмет салалары арқылы ерекшеленетін Біріккен Ұлттар Ұйымына қатысты шындыққа айналып отыр, алайда кез келген ондай практика әдет-ғұрып құқығына айнала алмайды және *opinio juris* немесе міндетті критерийге ерекше көңіл бөлу керек.

Халықаралық ұйымдар тәжірибесінің халықаралық құқыққа әсерін ескере отырып, бұл



ұйымдардың қызметі аясындағы халықаралық-құқықтық нормалардың маңыздылығын атап көрсеткен жөн. Бұл нормалар халықаралық институттардың жұмысы мен дамуын анықтайды. Әрі заңсыз әрекеттерді түзетуге қолданылуы мүмкін. Ертеректе халықаралық ұйымдардың басты сипаттамасы ретінде мемлекеттердің мүше болатынын атап көрсету мақсатында оларды халықаралық шарттарда тек «үкіметаралық ұйымдар» деп көрсететін. Алайда Халықаралық құқық комиссиясы бұл ұйымдарға өзінің 2011 жылы қабылданған Халықаралық ұйымдардың жауапкершілігі туралы Заң баптары жобаларының 2-бабында: «Халықаралық ұйым – шарт немесе халықаралық құқық арқылы реттелетін басқа да құжат негізінде құрылған және өзіне тән құқықтық субъектілігі бар ұйым» деген анықтама берді және халықаралық ұйымдарға мүше ретінде «мемлекеттермен қатар, басқа да құрылымдар (ұйымдар) қабылдана алады» деп көрсетті. Осы орайда М. Шоу белгілі құқықтанушы ғалым Феликс Амерасингхтың пікірін келтіреді.

Амерсингх ұйымдарға: «әдетте мемлекеттер тарапынан жасалған шартқа немесе конвенцияға сай құрылған ондай ұйымдардың мүшелері, негізінен, мемлекеттер» деген анықтама береді және негізгі сипаттамалар ретінде мемлекеттер арасындағы халықаралық шартқа сай құрылуын, конституциясы мен мүше-елдерден дербес органдары болуын, халықаралық құқыққа сай құрылуын және мүше-мемлекеттердің немесе үкіметтердің айрықша немесе басым құқығын келтіреді. Сондықтан осы тарауға тақырып етіп алынған халықаралық мемлекет аралық ұйымдарды дербес немесе үкіметтік емес ұйымдар мен халықаралық қоғамдық компаниялардан ажырата білуіміз керек.

Алғашқылары кең, ашық немесе әмбебап мүшелерден (БҰҰ және мамандандырылған агенттіктер) немесе шектеулі, не жабық мүшелерден (Африка Одағы немесе Экономикалық ынтымақтастық пен даму ұйымы) тұрады. Ұйымдардың атқаратын функциялары конституцияларына сай кең ауқымды немесе шектеулі болуы ықтимал, олардың алғашқыларына БҰҰ-н, соңғыларына Дүниежүзілік денсаулық сақтау ұйымын мысалға келтіруге болады. Мемлекеттердің тобы халықаралық ұйым ретінде қарастырылуы жоғарыда аталған белгілердің барлығы болмағанмен, бірнешеуіне ие ме деген мәселеге тәуелді.

Құқықтық субъектілік

Ішкі заңнама бойынша құқықтық субъектіліктен басты айырмашылы – халықаралық ұйымдардың әлемдік рөлі халықаралық құқық субъектілігіне ие болуында. Осы жайттар анықталған бойда олар халықаралық құқық субъектілеріне айналады. Сөйтіп құқықтар мен міндеттерді жеке муниципалдық құзырет шегінде ғана емес, халықаралық деңгейде де қамтамасыз етуге қабілетті ұйым болып танылады. Екі және одан да көп мемлекеттің арасында жасалған уағдаластықтың бәрі міндетті түрде жеке құқықтық субъектілікті бекітпейді. Халықаралық сот *Nauru v. Australia* ісіне қатысты 1947 жылы БҰҰ бекіткен Қамқорлық туралы келісім бойынша Австралия, Жаңа Зеландия және Ұлыбритания елдерінің Науру елі үшін біріккен «Әкімшілік органын» бөлек халықаралық ұйым құрған жоқ деп мәлімдеді.

Құқықтық субъектілік мәселесі, ең алдымен, халықаралық ұйымды құрушы жарғысына байланысты. Егер мемлекеттер ұйымның айрықша құқықтық субъектілігі болғанын қаласа, онда бұл құрылтай шартында көрсетіліп, осы мәселе бойынша негізгі айқындаушы фактор болады. Алайда бұл жекелеген жағдайларда ғана кездеседі. Дегенмен халықаралық деңгейдегі құқықтық субъектілік ұйымның өкілетінен немесе мақсаттарынан, тәжірибесінен де туындауы мүмкін. Бұл – қалыпты жайт, мысалы, Халықаралық сотта *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* (БҰҰ қызметкеріне өзінің тікелей міндеттерін атқару барысында белгілі бір елдің үкіметінің келтірген зиянын өтеу) ісін қарау кезінде жоғары дәреже талқыланып, шешімін тапты.

Сот «БҰҰ халықаралық құқықтық субъектілікке ие, себебі ол Жарғыда көрсетілген мақсаттар мен қағидаларға жету үшін қажет» деген қаулы шығарды. Басқаша айтқанда, бұл – ұйымның жүзеге асырып, қолданған құқықтары мен функцияларына сүйене отырып жасалған қажетті тұжырым еді. Осы негізде егер ұйым қызметкері белгілі бір елдегі тікелей міндетін атқару барысында зиян шексе, БҰҰ халықаралық құқық субъектісі ретінде әлгі мемлекеттен



келтірілген зиянды өтеу туралы талап арыз беруге құқығы бар.

Сот былай нақты көрсетті:

«Оның (БҰҰ-ның) мүшелері ұйымға белгілі бір функциялар атқаруды және содан туындайтын міндеттемелер мен жауапкершілік жүктегендіктен, ұйымға осы функцияларды тиімді атқаруға қажетті құзырет берілді деп танылады».

Халықаралық құқықтық субъектілікке ие болу – ұйым халықаралық құқықтың субъектісі және халықаралық құқықтар мен міндеттемелерге ие болуға, олардың сақталуын халықаралық талаптар қою арқылы қамтамасыз етуге қабілетті дегенді білдіреді. Сот осындай тұжырым жасау үшін Біріккен Ұлттар Ұйымының конституциялық сипатын және өкілеттері мен міндеттерін анықтау мақсатында БҰҰ-ның Жарғысы мен кейінгі тиісті шарттарды және ұйым тәжірибесін қарастырды. Сот ұйым мүшелерінің міндеттемелерін, оның халықаралық келісімдер жасауға қабілеттілігін және Жарғының 104–105-баптарында көрсетілгендей, БҰҰ әрбір мүше-елдің аумағында сол мемлекеттің өз мақсаттарын орындауға қажетті деңгейде құқықтық субъектілікке, артықшылыққа және иммунитетке ие болуы қажет екенін көрсетті.

Сот айрықша баса көрсеткендей: «халықаралық қауымдастықтың басым көпшілігін құрайтын елу мемлекет халықаралық құқыққа сай жеке елдер мойындаған құқықтық субъектілікпен қатар, объективті құқықтық субъектілікке ие ұйым құруға өкілетті». Тиісінше, сот мүше-елдердің тікелей немесе жанама жолмен әрекет ету ниетінен БҰҰ-ның халықаралық объективті құқықтық субъектілігін тұжырымдап шығарды. БҰҰ-ның құқықтық субъектілігі ұйымға мүше емес мемлекеттердің оны танудан бас тартуына тәуелді емес, керісінше ұйымның өзінің табиғаты мен атқаратын қызмет аясынан шығады.

М. Шоу былай деп түйіндейді: Аталған ұйымның мүше-елдерінің саны объективті құқықтық субъектілік мәселесіне қатысты болуы мүмкін, алайда айқындаушы фактор емес.

Халықаралық ұйымды халықаралық құқықтық субъектілікке ие деп белгілеу бұл субъектіліктің нені білдіретіні туралы сұраққа жауап бермейді. Халықаралық субъектілікті алған ұйым өзінің құрамдас бөліктерінен ерекше, жеке сәйкестік алғанымен, ондай құқықтық субъектіліктің салдары жағдайға байланысты өзгеріп тұрады. Барлық халықаралық заңды тұлғалар белгілі бір құқықтар мен міндеттерге ие болатынын ескерсек, олардың мүмкіндіктері бірдей болмайды. Осындай құқықтар мен міндеттерді қалай ұстанады немесе оларды қалай қолдау керек деген сұрақтың жауабы да жағдайға байланысты. Мемлекеттер ең ауқымды құқықтар мен міндеттерге ие деп танылады; халықаралық ұйымдар құрылтай құжаттарында көрсетілген айқын өкілеттер немесе міндетті құжаттардан, яки даму тәжірибесінде нақты көрсетілген.

Халықаралық сот айрықша атап айтқандай, Біріккен Ұлттар Ұйымына халықаралық субъектілік беру оны мемлекет ретінде жариялаумен тең емес немесе БҰҰ-ның құқықтық субъектілігі, құқықтары мен міндеттері мемлекетпен бірдей емес. Сонымен қатар бұл жағдай БҰҰ-ның «супермемлекет» болғанын да білдірмейді. Сот өз мәлімдемесінде БҰҰ-ның құқықтық субъектілігі халықаралық аренада құқықтар мен қабілеттіліктерді жүзеге асыру үшін оларға иелік ету мен қолдау құзыретіне байланысты екенін көрсетті. Тиісінше, мемлекеттер халықаралық құқық белгілеген халықаралық құқықтар мен міндеттер жиынтығын иемденсе, «БҰҰ сияқты ұйымның құқықтары мен міндеттері оның құрылтай құжаттарында анықталатын немесе ұйғарылатын және практикада қалыптастырылған мақсаттар мен функцияларына байланысты болуы керек». Шын мәнінде қолданыста қандай өкілеттер мен мүмкіндіктерді пайдалану ұйымның өзін тиянақты талдауға, оның ішінде осындай өкілеттер мен қабілеттіліктердің көрсетілген мақсат-міндеттермен өзара байланысына тәуелді.

Құрылтай құжаттары

Халықаралық ұйымдар құрылтай құжаттарында көрсетілген мемлекеттердің шешімімен тікелей құрылған. Сондықтан ондай ұйымдардың сипаты, мәртебесі мен беделі, ең алдымен, құрылтай құжаттары ережелеріне немесе олар белгілеген қаулыға байланысты.

М. Шоудың айтуынша ондай құжаттар қосарлы түрде пайда болады. Олар мүше-елдер арасындағы міндетті келісімдер болғандықтан, көптарапты шарттар болып табылады, сол себепті халықаралық шарттар құқығының күшіне бағынады. Алайда ондай келісім



халықаралық құқықтың жаңа субъектілерін құру әдісі болғандықтан, ерекше сипаттағы көптарапты шарттар болып саналады. Бұл қосарлы сипат ұйымның басты құжаттарын түсіндіруде ерекше байқалады. Осы жағдай Халықаралық соттың қарулы қақтығыс барысында мемлекеттің ядролық қаруды қолдануының заңдылығы жөніндегі іс бойынша жасаған кеңес-қорытындысында (Дүниежүзілік денсаулық сақтау ұйымының сұрауымен) нақты көрсетілген.

Соттың көрсетуінше: «Халықаралық ұйымдардың құрылтай құжаттары да белгілі типтегі шарттар болып есептеледі: олардың мақсаты белгілі бір дербестікке ие, тараптардың ортақ мақсаттарын орындауға арналған жаңа құқықтық субъектілер құру. Ондай шарттарды сипаттауда нақты қиындықтар тууы мүмкін, атап айтқанда, шарттардың сипаты бір мезгілде жалпы қабылданған әрі институттық болады; құрылған ұйымның сипаты, құрушылар көздеген мақсаттар, қызметті тиімді орындауға байланысты императивтер, сондай-ақ өзіндік практикасы – барлығы құрылтай шарттарына түсініктеме берген кезде ерекше көңіл бөлуді қажет етеді. Тиісінше, көптарапты келісімдерді құрайтын құрылтай құжаттарының ғана емес, тұрақты тәжірибені қажет ететін қаулылық құжаттардың да ерекше сипатын ескеру керек. Осылайша, ұйымның өзіне, сондай-ақ мүше-елдер мен басқа да тұлғалардың оған қаншалықты қатысы барына түсініктеме беру қажет. Ең алдымен, институт органдарына тиісті құрылтай құжаттарына түсініктеме беріп, өз құзырет шегін анықтау керек. Кейбір жағдайларда құрылтай құжаттарының өзі түсініктеме беру өкілеті бар органды анықтайды және түсініктеме беру туралы дауларды шешу әдістерімен және тетіктермен қамтамасыз етеді. Кейде осындай құзыреті бар сот немесе трибунал құрылады. Мысалы, Теңіз құқығы жөніндегі халықаралық трибунал Теңіз құқығы туралы конвенцияға, Еуропа соты ЕО-ның шарттары мен құжаттарына түсініктеме бере алады.

БҰҰ, оның құрамындағы Қауіпсіздік Кеңесі мен Бас Ассамблеяға келетін болсақ, олар Халықаралық соттың кеңестік қорытынды пікірін сұрата алады. Сондай-ақ осы ұйымның басқа да органдары және Бас Ассамблея өкілет берген мамандандырылған агенттіктер консультативтік тұжырымдама сұрауы мүмкін. Кейбір ұйымдардың құрылтай құжаттары Халықаралық соттың кеңесші шараларында міндетті деп белгіленген соңғы анықтаманы ескереді, яғни ондай жағдайда ұйымдар кеңесші тұжырымды міндетті түрде қабылдауға келіседі. Сонымен бірге 1947 жылғы Мамандандырылған агенттіктердің артықшылықтары мен иммунитеттері туралы конвенцияның 32-бабында мамандандырылған агенттік пен мүшенің арасында конвенцияны қолдануға немесе түсініктеме беруге байланысты пайда болатын қарама-қайшылықтар Халықаралық сот қаулысының 96-бабы мен Статуттың 65-бабында көрсетілген тәртіппен Халықаралық сотта қарастырылуға тиіс. Нәтижесінде шығарылған қорытынды тараптар үшін шешуші әрі міндетті деп көрсетілген. Халықаралық сот даулы жағдайларда халықаралық ұйымның мәселеге қатысты құрылтай құжаттарына, тіпті БҰҰ-ның Жарғысына да түсініктеме беруі керек болады. Кейбір сирек жағдайда Халықаралық трибунал өзінің жеке құзыреті қарастырылған халықаралық ұйымның жарғысына түсінік беруді талап етуі мүмкін.

Халықаралық ұйымдардың құрылтай құжаттары сөзсіз көптарапты келісім болғандықтан, оларға түсініктеме беру процесі 1969 жылғы Халықаралық шарттар құқығы туралы Вена конвенциясының 31 және 32-баптары арқылы реттеледі. Алайда ондай шарттар да халықаралық ұйымдардың жарғыларын құрайтындықтан, ерекше сипатта болады және түсініктеме берудің әлдеқайда икемді әдісін қажет етеді. Басқаша айтқанда, жарғылар – ұйымның ұдайы құбылмалы, даму үстіндегі жағдайға қарай бейімделіп, өздерін мақсаттарын жүзеге асыруға мүмкіндік беретін «жұмыс барысындағы жүйелі құжат» есепті. Сондықтан оған түсініктемені берген кезде кейінгі тәжірибені ескерген жөн.

Халықаралық сот әдетте халықаралық ұйымдардың қызметінің кейінгі практикаларын саралайды, ал халықаралық ұйымдар, өз кезегінде, Халықаралық сот жасаған түсініктемеге қолдау білдіреді.

Қазіргі кезде Қазақстан Республикасы 73 әмбебап, аймақтық деңгейдегі және басқа да халықаралық ұйымдардың жұмысына белсенді қатысады. Оның ішінде еліміз Еуропаның Қауіпсіздік және Ынтымақтастық ұйымы, Шанхай ынтымақтастық ұйымы, ТМД, Ислам конференциясы ұйымына төраға болып сайланған. БҰҰ Қауіпсіздік Кеңесінің уақытша (тұрақты емес) мүшесі.



Қазақстан Республикасы 2010 жылдың желтоқсан айында Астанада Еуропа Қауіпсіздік және Ынтымақтастық ұйымының саммитін өткізіп, еуразиялық және трансатлантикалық қауіпсіздік шараларының нығаюына өз үлесін қосты.

БҰҰ аясында еліміз ядролық қарусыздану жөнінде жаңа бастамалар көтеріп, дүниежүзілік қауымдастыққа планетамыздың энергия және экологиялық қауіпсіздігін күшейтуге үндеу тастады. Қазақстан Азиядағы Өзара ықпалдастық және сенім шаралары жөніндегі кеңесінің (СВМДА дейміз) құрылуына бастамашы болды. Бұл ұйым – Еуропа Қауіпсіздік және Ынтымақтастық ұйымының Азиядағы баламасы іспеттес әрі қысқа уақыт ішінде біршама жетістіктерге қол жеткізді. Елімізде бүгінге дейін 30-ға жуық сайлау науқаны ұйымдастырылыпты. Олардың бәрінде Қазақстан ЕҚЫҰ, Еуропа Одағы, Еуропа кеңесі, ТМД, ТМД-ның парламентаралық ассамблеясымен және тағы да басқа халықаралық бақылаушылармен әріптестік орнатып, сайлаудың объективті, әділетті өтуін қамтамасыз етті.

Сұрақтар

1. Мемлекеттердің егемендік теңдегі мен халықаралық құқықтағы ортақ заң шығарушы, атқарушы, сот жүйесінің жоқтығына қарамастан, неліктен бір мемлекет екінші мемлекет құрған ұйымның құқықтық субъектілікке лайық болуын тануға тиіс?
2. Мемлекеттер арасында құрылған ұйымдарға құқықтық субъектілік не үшін қажет?
3. БҰҰ Халықаралық соты қалайша «Біріккен Ұлттар Ұйымының құқықтық субъектілігі бар» деген қорытындыға келді?

Әдебиеттер

1. J.E. Alvarez, The Impact of International Organisations on International Law, The Hague, 2016.
2. C.F. Amerasinghe, Principles of the Institutional Law of International Organizations, 2nd edn, Cambridge, 2005.
3. Кабдешев К., Казахстан в международных организациях. – Алматы: Қазақ университеті, 2005. – 137 б.