

ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚҰҚЫҚ, II

Халықаралық ұйымдар
2-бөлім





Халықаралық ұйымдардың өкілеттіктері

Халықаралық ұйымдар халықаралық құқық субъектілері ретінде жалпы құзыретке ие мемлекеттерден ерекшеленеді. Олар мамандандыру қағидатымен реттеледі. Сондықтан Халықаралық сот атап өткендей, «мемлекеттер оларды құрғанда өкілеттіктер беріп, қаржыландырады, бұл өкілеттіктердің шегі осы мемлекеттер ұйымдарға дамытуға тапсырған ортақ мүдделерге байланысты». Мұндай өкілеттіктер құрылтай құжаттарында нақты белгіленуі мүмкін немесе белгілі бір ұйымның өз функцияларын орындау үшін қажетті деп есептелетін ұйғарынды өкілеттіктер ретінде туындауы мүмкін. Мұндай өкілеттіктердің негізділігін әртүрлі жолдармен тексеруге болады.

Біріккен Ұлттар Ұйымының Халықаралық соты Реперация (өтемеақы) туралы іс бойынша атап өткендей: халықаралық құқыққа сәйкес ұйым өз жарғысында тікелей қарастырылмаса да, бірақ міндеттерін орындауда қажетті өкілеттіктерге иелік етеді деп есептелуі тиіс. Effect of Awards of Compensation Made by the UN Administrative Tribunal істе Сот, тікелей билік болмаған кезде Бас ассамблея әкімшілік трибунал құруға құқылы екендігі туралы шешім қабылдады. Өйткені мұны орындауға керекті құқықтық қабілеттілік Жарғыдағы «қажеттілік жолымен» пайда болды. Ал Certain Expenses of the UN атты істе, Сот былай деп мәлімдеді: «Біріккен Ұлттар Ұйымының белгіленген мақсаттарының біреуін орындау үшін ұйым жарамды екенін дәлелдейтін іс-әрекет жасаған кезде, мұндай іс-әрекет ұйымның өз өкілеттіктерін асыра пайдаланбағанын («ультра вирес» қағидаты) көрсеткені презумпция болып табылады». Демек, М. Шоудың пікірінше, өкілеттіктің шындыққа сәйкестігі мәселесін қарастырған кезде бірнеше критерийге сүйеніп, халықаралық ұйымның өкілетін анықтауға болады. Мысалы, жарғымен бекітілген өкілеттіктерді орындау үшін қажетті анықталған сынақтар «жарғымен бекітілген міндеттерді орындау үшін қажетті» өкілеттіктерден, құрылтай құжаттарынан «қажетті түсінік жолымен» пайда болған, сонымен қатар, ұйымның жарғысымен белгіленген мақсаттарды «орындауға жарамды» өкілеттіктерге дейін өзгереді. Мұндай заң тиянақтамаларында ерекшеліктер нақты көрсетілген. Дегенмен, функционалдық тест анықтаушы фактор болғанымен, ол ұйымның жарғысымен тікелей берілген өкілеттіктер шеңберінде жұмыс істейді. Осылайша, тікелей өкілеттіктерге қарама-қайшы өкілеттіктерге қол жеткізудің кез келген талпынысы сәтсіздікке ұшырайды, дегенмен бұл жерде анық екі мәнділік бар.

Халықаралық ұйымдардың халықаралық шарттарды жасау қабілеттілігі туралы сұрақтың маңызы зор. Бұл, ең алдымен, құрылтай құжатына байланысты. Себебі, құқықтық субъектіліктің болуы халықаралық келісімдерді жасауға құзыреттілікті негіздеу үшін жеткіліксіз. 1986 жылғы Мемлекеттер мен халықаралық ұйымдар арасындағы шарттардың құқығы туралы Вена конвенциясының 6-бабында қарастырылғандай, «халықаралық ұйымның шарттар жасауға құқықтық қабілеттілігі осы ұйымның ережелерімен реттеледі». Бұл – мейлінше кеңірек тұжырымдама. Өйткені тек құрылтайшы құжатқа ғана тәуелді болмай, ұйғарынды өкілеттіктерге түсінік беріп, кейінгі тәжірибелерге сүйенуге мүмкіндік береді.

Халықаралық құқық комиссиясының түсініктемесінде көрсетілгендей, «ұйымның ережелері» деген термин құрылтай құжаттарына қосымша тиісті шешімдер мен қарарлар (резолюциялар) және ұйымның қалыптасқан тәжірибесін білдіреді. Демек, шарт жасауға құқықтық қабілеттілік тиісті өкілеттілік нақты көрсетілген құрылтай құжаттарымен қатар, мемлекеттің өз құзыретін атқару, іске асыру нәтижесінен де айқын көрінеді.

Қолданыстағы құқық

Халықаралық институттарды халықаралық шарттар жасасу арқылы мемлекеттер құрады. Мұндай құжаттарды халықаралық құқық аясында түсіндіруге және қолдануға болады. Тиісінше, халықаралық ұйымдардың қолданылатын, «тиісті» немесе «жеке» құқығы халықаралық құқықпен тығыз байланысып жатады. Сонымен қатар, аталған ұйым нақты мемлекеттермен шарттық қарым-қатынастар жасасуы мүмкін, мысалы, штаб-пәтер келісімін жасасу, бұл да халықаралық құқықпен реттеледі. Міндетті түрде халықаралық құқықпен реттелетін мәсе-



лелелер қатары ұйымның жарғысы, мәртебесі, мүшелігі және өкілдігі туралы сұрақтарды қамтитын болады. Алайда белгілі бір жағдайларда қолданыстағы құқық ретінде ішкі құқық қызмет етуі мүмкін. Мысалы, егер ұйым жер сатып алса не оны жалға берсе, жабдықтар немесе қызмет көрсетулер туралы келісімшарттар жасаса, мұндай іс-әрекеттер әдетте тиісті ұлттық заңға бағынады. Әдетте, ұйым мен жеке тұлғаның арасындағы деликт жауапкершілік (жоғары деңгейдегі жауапкершілік) ішкі құқықта қарастырылады. Бірақ кейбір қызмет түрлері қалыптасқан жағдайға қарай халықаралық құқықпен реттелуі мүмкін. Мысалы, халықаралық ұйымның мүлкіне мемлекет полициясы не қарулы күштері зиян келтірген жағдайда осындай жауапкершілік мәселесі туындайды. Ал, ұйымның ішкі құқығы еңбек қатынастарын, көмекші органдардың құрылуы мен жұмысын және әкімшілік қызметтерді басқару сияқты мәселелерді қамтиды. Құрылтай құжаттары, қосымша ережелер мен нормаларды және кез келген тиісті келісімшарттарды біріктіретін ұйымның ішкі құқығын, іс жүзінде халықаралық құқықтың мамандандырылған және егжей-тегжейлі баяндалған бөлігі ретінде қарастыруға болады. Өйткені ол оның жарамдылығын бекітетін халықаралық құқық, халықаралық деңгейдегі келісімдерге негізделеді.

Халықаралық ұйымдардың жауапкершілігі

Халықаралық құқықтық субъектілігі бар халықаралық ұйымды құру оның негізін салған мемлекеттерден бөлек және ерекше жаңа заңды тұлғаның қалыптасуына жол ашады. Бұл бөлек және ерекше құқықтық субъектілік міндетті түрде халықаралық жауапкершілікті арқалайды. Жауапкершілік халықаралық құқықтық субъектілік статусынан, халықаралық құқықтар мен міндеттемелерге иелік етуден туындайды. Мұндай құқықтар мен міндеттемелер, өз кезегінде, шарттардан туындауы мүмкін. Мысалы, ұйымның штаб-пәтерін дислокациялау туралы келісімді айтуға болады немесе ол кәдімгі әдет-ғұрып құқығы қағидаттары болуы мүмкін. Жауапкершіліктің нақты сипаты істің мән-жайына және жауапкершілік жүктелетін шарттарға қатысты мемлекеттік жауапкершілік туралы заңдардан туындайтын ұқсастықтарға байланысты болады. Алайда бұл жерде өте мұқият болу керек, себебі мемлекеттер мен халықаралық ұйымдар арасында іргелі тұжырымдамалық айырмашылық бар. Қысқаша айтқанда, былай деп түйіндеуге болады: Ең басты халықаралық жауапкершілік – халықаралық міндеттеменің бұзылуы.

Сот Reparation, яғни өтемеақы туралы істе, БҰҰ-ның агенттеріне өз міндеттерін орындауға мүмкіншілік беру үшін мүше елдердің өз мойнына алған міндеттемелері – олардың ұйым алдындағы міндеттемелері болып табылатындығын атап өтті. Осылайша, осындай міндеттемелер бұзылған жағдайда ұйым «тиісті өтемеақыны талап етуге құқылы және осы өтемеақыны бағалау кезінде жәбірленушіге немесе оның өкілетті тұлғаларына келтірілген зиянды өтемеақыға қосуға рұқсат беріледі». Мемлекеттің жәбірленушінің атынан талап ету құқығы оның азаматтығына негізделетінін ескерсек, халықаралық ұйым жағдайында бұл қажетті байланыс ұйымның талаптарына және соған орай жәбірленушінің осы ұйым функцияларының бірін жүзеге асыру кезінде ұйымның атынан әрекет етуімен байланысты. Сот көрсеткендей, «ұйым... өз агенттеріне қатысты функционалды қорғау құқығына ие».

Мемлекет ұйымға келтірілген залал үшін жауапты болуы мүмкін болса, сол сияқты ұйым да шарттан немесе халықаралық әдет-ғұрып құқығы қағидатынан туындайтын халықаралық міндеттемені бұзса, мемлекетке зиян келтіргені үшін жауапкершілік жүктейді. Мемлекеттердің жауапкершілігі жауапкершілік жүктелетін шарттарға қатысты ұқсас жалпы ережелерден алынуы мүмкін. Мысалы, халықаралық ұйым органы немесе агентінің (оның ішінде ұйым қызметін жүргізетін лауазымды тұлғалар мен басқа да адамдардың) өздеріне тиісілі функцияларын орындау барысындағы қылығы, қарекеті – осы ұйымның іс-әрекеті ретінде қабылданады. Бұл орган немесе агенттің іс жүзінде иеленген позициясына, тіпті олардың өз өкілеттіктерін асыра пайдалануына да тәуелді емес.

Мемлекетке немесе басқа халықаралық ұйымға құқыққа қайшы әрекет етуге көмек көрсететін халықаралық ұйым өзі де жауапкершілікті мойнына алады. Мемлекеттердегі сияқты, халықаралық ұйым да нақты жағдайларда, мысалы, іс-белгілі бір іс-әрекет жасауға



мемлекеттің немесе халықаралық ұйымның келісімін алғанда немесе іс-әрекет халықаралық құқыққа сәйкес өзін-өзі қорғаудың заңды шарасы болып табылғанда жауапкершілік шегінен аттау арқылы өзінің бас пайдасын көздеуі мүмкін. Мұндай жағдайда халықаралық ұйым өзінің халықаралық құқыққа қайшы қарекетке жауапты екенін ескеріп, ондай әрекетті дереу тоқтатуға және егер жағдай соны талап етсе оны бұдан былай қайталамауға кепілдік беруге, сондай-ақ келтірілген зиянды толықтай өтеуге міндетті.

Қарастырылып отырған ұйымның халықаралық құқыққа қайшы қарекеті үшін жауапкершіліктен бөлек, өзінің заңға сай қызметінен туындаған зиянды салдар үшін деликтті жауапкершілік пайда болуы мүмкін. Мысал ретінде, заң шеңберіндегі ғарышты игеру қызметі нәтижесінде қоршаған ортаға келтірілген зиянды айтайық. Сол секілді, БҰҰ және оған бітімгершілік мақсаттарда әскерлерін қосатын мемлекеттер арасындағы жауапкершілік көбіне нақты бөлінбегендіктен, БҰҰ-ның бітімгерлері тарапынан болған сексуалдық сипаттағы қылмыстарға қатысты айрықша күрделі проблемалар туындап жатады.

Ұлттық контингенттердің әскерилері қабылдаушы мемлекеттің қылмыстық юрисдикциясына жатпайтындықтан, БҰҰ мен бітімгершілік күштер орналасқан мемлекет арасындағы Қарулы Күштердің мәртебесі туралы нормаға сай Бас хатшы миссия аймағында ұйым күштерімен жасалуы мүмкін қылмыстарына қатысты құзыретті жүзеге асыруға сол елден ресми кепілдік алады. Алайда бұл тәжірибе жүзінде жүзеге аспады. М. Шоудың айтуынша, 2005 жылы бейбітшілікті қолдау жөніндегі операциялар кезінде осындай ыңғайсыз жағдайларға байланысты ережелерді қамтитын өзара түсіністік туралы меморандум жасауға ұсыныс берілді.

Мүше мемлекеттердің жауапкершілігі

Ұйым және осы ұйымға мүше мемлекеттер арасындағы қарым-қатынастар көбінесе күрделі болып келеді. Мәселе ұйымның қызметі нәтижесінде залал шеккен үшінші мемлекеттердің (ұйымдардың) жағдайын қарау кезінде тіпті қиындай түседі. Кез келген талдауға қажетті бастапқы қадам – құқықтық субъектілік мәселесі. Мемлекеттер құрған халықаралық ұйым өздігінен құқықтық субъектілікке, сондай-ақ мүше мемлекеттерден бөлек және ерекше құқықтар немесе міндеттерге иелік етпейді. Сондықтан мұндай келісімдер зардап шеккен үшінші тараптар мен осы ұйымға мүше мемлекеттер арасында жасалуы мүмкін емес. Мұндай жағдайларда үшінші тараптарға зиян келтіретін ұйымның қарыздары мен құқық бұзушылықтарына қатысты жауапкершілік мүше-мемлекетке жүктеледі. Алайда егер ұйым құқықтық субъектілікке ие болса, жағдай басқаша болады. Өз алдына жеке құқықтық субъектілікке ие болу – жасалған іс-әрекеттер үшін жауапкершілігі бар екенін білдіреді.

Мүше-мемлекеттердің үшінші тараптар алдындағы біріккен (субсидиарлық) жауапкершілігі туралы мәселе кейбір қиындықтар тудыруы мүмкін. Мұндай мәселені халықаралық құқық нормаларына сай шешеді. Себебі ол халықаралық құқық нормаларына сәйкес реттелетін халықаралық ұйымдардың құқықтық субъектілігін айқындаудан туындайды. Проблема, сондай-ақ, «шарттар үшінші мемлекеттердің келісімінсіз оларға міндеттемелер жүктемейді» (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*) деп келетін халықаралық құқықтың жалпы қағидаты бойынша қаралуы тиіс. Осы ереже бойынша мүше-мемлекеттер ұйымдар мен басқа да тараптар арасындағы келісімдердің бұзылуы үшін жауапты болмайды. Осы тұрғыда М. Шоу Халықаралық қалайы кеңесі 1985–1986 жылдары бетпе-бет келген проблема жөнінде қызықты кейсті назарымызға ұсынады. Қысқаша айтар болсақ, 1956 жылы құрылған Халықаралық қалайы кеңесі өз қызметін экспорттық бақылаудың көмегімен қалайы нарығын реттеуге және мүше-мемлекеттер қаржыландыратын қалайының буферлік қорларын құруға бағытталған халықаралық келісімдерге сәйкес жүргізді.

1982 жылғы Алтыншы халықаралық қалайы туралы келісімге жиырма үш өндіруші және тұтынушы мемлекеттер, сондай-ақ Еуропа экономика қауымдастығы қатысқан. 1985 жылы қазан айында Қалайы кеңесі қаражат пен несиелік қорлары таусылғанын жариялайды. Ал Лондон металл биржасы қалайымен жүргізілетін сауда-саттықты уақытша тоқтатып қойған еді.



Бұл жағдай, негізінен осы металлды шектен тыс өндіру және Халықаралық қалайы кеңесінің қалайыны нарықтық деңгейден жоғары бағамен сатып алуына байланысты туындады.

Халықаралық қалайы кеңесінің мүше-елдері ұйымның қарыздарын кепілдікке алудан бас тарты. Ал, оның ізін басушы мұрагер ұйымды құру туралы ұсыныстар қабылданбағандықтан, енді заңды жауапкершілік туралы күрделі мәселе туындады.

1972 жылғы Халықаралық қалайы кеңесі (нақтырақ айтқанда оның иммунитеттері мен артықшылықтары) туралы бұйрыққа сай Халықаралық қалайы кеңесі Ұлыбританияның заңдық иммунитетін қолданатын заңды тұлға болды. Арбитраждық шешімнің орындалуын қоспағанда, ол соттардың құзыретінен босататын иммунитетке ие болған. ХҚК-нің штаб-пәтері туралы келісімде көрсетілгендей, Ұлыбританияда тұратын тұлға немесе компаниямен жасасқан келісімшарттарда арбитраждық ескертпелер болуы керек. Сондай-ақ, ұйымның иммунитеттен бас тартуына қатысты нақты келісім болған жағдайда, соттар құзыретке ие болады деп жазылған. Осыған орай, Қалайы кеңесінің соттық иммунитеті шексіз болды.

Кредиторлар шағымданудың әртүрлі жолын қарастыра бастады, соның ішіндегі маңыздысы – тікелей талап-арыз түсіру болды. Бірқатар банктер мен брокерлер Британ үкіметінің сауда және өнеркәсіп департаментіне және ХҚК-нің басқа мүшелеріне ұйымның жасаған келісімшарттары бойынша олардың тікелей жауапты екендігін алға тартты. Бұл сұрақтар Апелляциялық сотта және Лордтар палатасында егжей-тегжейлі талқыланды. Шағымданушылардың уәжі бойынша ХҚК мен оның мүшелері ағылшын құқығы және халықаралық құқық бойынша, бір мезгілде өз қарыздары үшін міндеттемелерге жауапты.

Халықаралық құқыққа сай халықаралық ұйымның мүшелері Жарғыда тікелей көрсетілмеген жағдайда, өз қарыздары үшін біріккен жауапкершілікті көтереді деген пікір жасалды. Ертеректе осындай тәсілдемені қолдануға ұмтылыстар болып, шарттар тәжірибесінің жүйелі болмауына қарамастан, Лорд Темплман «халықаралық құқықтың осындай нормасының болуына шынайы дәлелдер жоқ» деп атап көрсетті. Бұл тұжырым, соттың пікірінше, халықаралық құқықтың қазіргі халін анық көрсетеді. Әлбетте, Мүше мемлекеттердің жауапкершілігі ұйымның құрылтай құжаттарында олардың жауапкершілігі нақты көрсетілген жағдайда, ұйымды тиісті мемлекет тікелей басқарғанда, ұйым мемлекеттің заң және іс жүзіндегі агенті ретінде қызмет атқарғанда, не біржақты міндеттемелерді алғанда немесе белгілі бір жағдайда мемлекет тарапынан болған кепілдіктер арқылы пайда болуы мүмкін. Оны ешкім жоққа шығармайды.

Халықаралық ұйымдардың есеп беруі

Есеп беру түсінігі халықаралық құқық бұзушылық әрекеттер үшін жауапкершілік пен жауапкершілік қағидаттарынан кеңірек келіп, билікті заңды түрде қолдану оны жүзеге асырғаны үшін жауапкершілікке әкеледі деген ұғымға негізделеді. Мұндай есеп берушілік міндетті түрде құқықтық, саяси, әкімшілік және қаржылық нысандарды қамтып, ең алдымен, реттеуші және жүріп-тұру қағидаларының негізін қалыптастырады. Осы тұрғыдан алғанда, келесі қағидаттарға ерекше көңіл бөлу керек: 1) транспарентті (жария) әрекет ету және мониторинг, жақсы әкімшілік қызмет сияқты көрсеткіштермен өлшенетін адал басқару; 2) конституциялық және институционалдық баланс қағидатына сай болу әрі тек өз функциясы аясында әрекет ету; 3) көмекші органдарға қатысты қадағалау және бақылау қағидаты; 4) шешімдердің себептерін анықтау қағидаты; 4) дискрециялық өкілеттіктерді және факт немесе заңның қателіктерін теріс пайдалануды болдырмау үшін процедуралық тұрақтылық қағидаты; 5) объективтілік пен бейтараптық принципі; тиісті сақтық қағидаты.

Жалпы, Халықаралық ұйымдардың барлығы болмаса да, көпшілігі өздерінің ішкі мәселелеріне қатысты тәртіп сақтау (дисциплинарлық) және бақылау процедураларын бекітеді. Мысалы, Біріккен Ұлттар Ұйымы қызметкерлерге арналған Ережелер мен қағидаларды құрып, 2009 жылғы 1 шілдеден басталатын, ішкі даулар және тәртіптік мәселелерді реттейтін механизмді қайта қарады. Осының нәтижесінде өз судьялары бар екі деңгейлі сот жүйесі қалыптасты: олардың соттары БҰҰ-ның Дауларды шешу трибуналында және БҰҰ-ның Апелляциялық трибуналында қызмет етіп, екеуі де міндетті шешімдер қабылдады.



Құқықтық мирасқорлық

Халықаралық ұйымдар арасындағы мирасқорлық функциялар, әдеттегідей құқықтар мен міндеттемелер бір ұйымнан екіншісіне ауысқан кезде орын алады. Бұл қарапайым ауыстыру, сіңіру, бірігу, ұйымның бір бөлігін тиімді ажырату немесе белгілі бір функцияларды бір ұйымнан екіншісіне оңай аудару жолымен жүзеге асырылуы мүмкін және келісім арқылы жүзеге асырылады. Мирасқор ұйымның бұрынғы ұйымнан алынған функцияларды орындауы немесе орындамауы ұйымның жарғысында белгіленген құзыретке байланысты. Бір сөзбен айтқанда, мирасқорлықтың салдары қандай болатыны екі тараптың арасындағы келісімге байланысты. Жалпы алғанда, алдыңғы ұйымның активтері мұрагер ұйымға, сондай-ақ мұрағатқа өтеді. Ал, бұл ереже қарыздарға қолданыла ма? М. Шоудың айтуынша, бұл мәселе әлі күнге дейін анықталмаған.

Сөз соңында айтарым, мен 2010 жылы Еуропа Қауіпсіздік және Ынтымақтастық ұйымында осынау халықаралық деңгейдегі беделді ұйым төрағасының жеке өкілі ретінде қызмет еттім. Қызмет барысында осы Еуропа Қауіпсіздік және Ынтымақтастық ұйымына мүше тоғыз мемлекеттегі сайлауға бақылаушы ретінде қатыстым, сондай-ақ ұйымның бірқатар шешімдерін, мәлімдемелерін әзірлеуге атсалыстым. Оның ішінде Венада ұйымға мүше қырықтан аса мемлекеттің өкілдері қатысқан семинар-конференцияға дайындалып, оны абыройлы өткізуге үлесімді қостым. Бір жыл бойы Еуропа Қауіпсіздік және Ынтымақтастық ұйымының адам мәселесі, оның ішінде адам құқықтары жөніндегі маңызды жыл сайынғы конференцияларына қатысудың сәті түсті. Сондықтан халықаралық ұйымдардың қызметін, олардың халықаралық мәселелерді шешудегі маңызын бір кісідей білемін.

Сұрақтар

1. Егер өкілеттіктері халықаралық ұйымның құрылтай құжаттарында нақты белгіленбесе, ұйымның өкілеттігі жарамды деп танылуы мүмкін бе?
2. Қандай жағдайларда мүше-мемлекет халықаралық ұйымның іс әрекеті үшін жауапты болады?
3. Халықаралық ұйымдар ұлттық, яғни муниципалдық заңнамаға сәйкес жауапкершілікке тартыла ма? Қандай жағдайларда жауапкершілікке тартылуы мүмкін?

Әдебиеттер

1. J.E. Alvarez, The Impact of International Organizations on International Law, The Hague, 2016.
2. C.F. Amerasinghe, Principles of the Institutional Law of International Organizations, 2nd edn, Cambridge, 2005.