

Становление внешнеполитического ведомства РК и правовые основы его деятельности

Растущая взаимозависимость государств и усложнение межгосударственных отношений, обусловленные глобальными проблемами современного мира, повышают роль и значение внешней политики, дипломатической деятельности каждого государства в обеспечении его национальных и интернациональных интересов, что в свою очередь воздействует на общее благосостояние, как отдельных государств, так и мирового сообщества в целом.

При широких, разнообразных контактах между государствами в условиях современного развития и усложнения международных отношений повышается роль государственных органов, являющихся проводниками внешней политики государства и осуществляющих дипломатическую деятельность; укрепляется их правовой статус, расширяются и изменяются функции, что ведет к определенной их реорганизации и появлению в них новых структур. Выполнение этих задач возложено на дипломатическую службу в лице внутригосударственных и зарубежных органов внешних сношений Республики Казахстан.

С обретением суверенитета перед руководством страны встала трудная задача осуществления собственной внешней политики, которая осложнялась, прежде всего, тем, что в Казахстане отсутствовал опыт самостоятельного ведения дел на международной арене, ведь функции республиканского Министерства иностранных дел были ограничены только консульскими и протокольными вопросами. В этих условиях Президент Нурсултан Назарбаев принял решение обратиться в МИД России с просьбой оказать содействие в подборе дипломатов-казахстанцев, работавших в союзном министерстве, для возвращения их на родину. В первую очередь речь шла о дипломатах с практическим опытом работы не только в центральном аппарате, но и посольствах СССР за рубежом, представительствах при международных организациях. Тогда, в начале 1990-х годов, основная задача состояла в создании нормативно-правовой базы деятельности, определении статуса, задач и полномочий, организационной структуры и кадрового обеспечения дипломатической службы, финансового и материально-технического обеспечения министерства. Была проделана большая работа по установлению дипломатических отношений со многими странами мира и широкому международному признанию Казахстана, выполнен комплекс других актуальных задач [293, с. 18-19].

Важнейшим шагом на пути становления дипломатической службы стал Указ Главы государства «О Министерстве иностранных дел РК», изданный летом 1992 года и официально оформивший статус и полномочия внешнеполитического ведомства молодого государства. Однако корни отечественной дипломатии не ограничиваются годами суверенного развития РК, ее история уходит в глубокое прошлое. Она насчитывает столетия и

тесно, неразрывно связана с историей Казахстана, занимающего необъятные территории. В казахстанской дипломатии воплотились негибкий дух и мудрость предков казахского народа, стремившихся к свободе и независимости. И, если бы не «степная дипломатия», то Казахстан, переживший немало суровых испытаний, сегодня не был бы девятой по территории страной мира. Основы казахской национальной дипломатии сложились еще в эпоху Казахского ханства. Этот процесс начался при правлении ханов Керей и Жанибека, которым суждено было внести особый вклад в дело защиты и независимости, и территориальной целостности государства, и продолжился при Абулхаире и Аблае. Если говорить о XX веке, то нельзя не упомянуть деятельность алашордынцев, имевшей межгосударственный характер, тем самым, являвшейся дипломатической практикой. Видное место в истории отечественной дипломатии занимает деятельность полпреда СССР в Саудовской Аравии Назира Тюрякулова [293??, с. 47-49].

В сороковых годах прошлого столетия республикам, входившим в состав Союза, были предоставлены определенные права, которые относились к иностранным делам. В начале 1944 года Верховный Совет СССР принял закон о предоставлении данных полномочий союзным республикам. В результате в апреле того же года был создан Национальный комиссариат иностранных дел Казахской ССР, который впоследствии возглавлял посол-советник Советского Союза в Индии, талантливый дипломат Тулеген Тажибаев. Комиссариат через два года был реорганизован в МИД. В послевоенное время Министерство иностранных дел Казахской ССР возглавляли такие известные деятели, как Каиргали Байгалиев (1953-1955), Аскар Закарин (1958-1961), Ади Шарипов (1963-1966), Балжан Бультрикова (1966-1971). Впоследствии ведомством руководили Чрезвычайный и Полномочный Посол СССР в Мали и Марокко Малик Фазылов, известный ученый-литературовед Муслим Базарбаев, Михаил Исиналиев, Акмарал Арыстанбекова.

В декабре 1991 года, после провозглашения независимости, был издан Указ Президента РК о назначении на пост министра иностранных дел страны Тулеутая Сулейменова, ставший одним из первых решений Главы государства.

В течение 1992 года прошли и назначения первых послов Казахстана: Акмарал Арыстанбекова стала постпредом при ООН, Канат Саудабаев – послом в Турции, Алим Джамбуршин (выпускник КазСХИ и Иняза, экс-советник посольства СССР в Канаде) – в США, Мурат Ауэзов (филолог, литературовед, председатель парламентского комитета по внешним отношениям и межпарламентским связям) – в Китае. Из 19 первых казахстанских послов лишь четверо являлись, что называется, кадровыми дипломатами (Батырша-улы, Тайжан, Курмангужин, Амангалиев). Еще шестеро имели опыт работы на дипломатическом поприще, но не имели либо базового образования, либо соответствующего опыта работы (Арыстанбекова, Саудабаев, Джамбуршин, Исаев, Кырбасов, Темирбаев) [122, с.18].

В 1995—1999 годах, с принятием Закона «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров Республики Казахстан», «Положения о Министерстве иностранных дел Республики Казахстан» и «Консульского устава Республики Казахстан», была создана законодательная база внешнеполитической деятельности. В этом ряду также чрезвычайно важным был закон, регламентирующий сферу дипломатической деятельности с точки зрения функциональных аспектов. Закон о дипломатической службе РК появился в 1997 году [4]. В процессе становления дипломатической службы, с появлением определенных наработок в сфере внешнеполитической деятельности страны появилась необходимость усилить политико-правовые, функциональные аспекты многогранной работы казахстанских дипломатов. Такой закон, отвечающий требованиям роста и расширения поля деятельности дипломатической службы, был издан в 2002 году. В законе, в первую очередь, дается точное определение Дипломатической службы. «Дипломатическая служба Республики Казахстан (далее - дипломатическая служба) - профессиональная деятельность граждан Республики Казахстан в органах дипломатической службы Республики Казахстан, осуществляемая в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, настоящим Законом, иными нормативными правовыми актами и международными договорами Республики Казахстан» [7].

Министерство иностранных дел Республики Казахстан является центральным исполнительным органом РК в составе Правительства РК и осуществляет внешнеполитическую деятельность и возглавляющий единую систему органов дипломатической службы Республики. Министерство возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Республики Казахстан. Учредительным документом Министерства является "Положение о Министерстве иностранных дел Республики Казахстан (МИД)" от 28 октября 2004 года, N 1118 [8].

По «Положениям о Министерстве иностранных дел» 2004 года основными задачами внешнеполитического ведомства РК являются:

1) разработка концепции и основных направлений внешней политики Республики Казахстан и представление соответствующих предложений Президенту и Правительству Республики Казахстан;

2) реализация внешнеполитического курса Республики Казахстан, содействие осуществлению внешнеэкономической политики и укреплению международного авторитета Республики Казахстан;

3) защита прав и интересов Республики Казахстан, ее граждан и юридических лиц за рубежом;

4) реализация дипломатическими средствами и методами усилий Республики Казахстан по обеспечению международного мира, глобальной и региональной безопасности;

5) обеспечение дипломатическими средствами и методами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности и нерушимости границ Республики Казахстан, ее политических, торгово-экономических и

иных интересов в отношениях с другими государствами и на международной арене;

6) разработка для Президента Республики Казахстан предложений по внешнеполитической и внешнеэкономической стратегии Республики Казахстан и реализация международных инициатив Президента;

7) осуществление дипломатических и консульских отношений Республики Казахстан с иностранными государствами, международными организациями;

8) координация международной деятельности других центральных государственных органов Республики Казахстан в целях обеспечения проведения единого внешнеполитического, внешнеэкономического курса и инвестиционной политики Республики Казахстан в отношениях с иностранными государствами и международными организациями;

9) анализ политического и социально-экономического положения в мире, внешней и внутренней политики иностранных государств, деятельности международных организаций и обеспечение центральных государственных органов Республики Казахстан необходимой информацией.

Данный документ определяет 37 видов функций, возложенных на внешнеполитическое ведомство РК, перечисление которых начинается со следующих функций:

1) представительство Республики Казахстан в сношениях с иностранными государствами и международными организациями;

2) реализация стратегии международной политики Республики Казахстан;

3) организация проведения переговоров и заключения международных договоров Республики Казахстан;

4) подготовка предложений о заключении, выполнении, изменении, приостановлении и прекращении действия международных договоров, внесение их в установленном порядке на рассмотрение Президента или Правительства Республики Казахстан;

5) представление в установленном порядке Президенту, Парламенту и Правительству Республики Казахстан предложений и рекомендаций по вопросам отношений Республики Казахстан с иностранными государствами и международными организациями;

6) обеспечение участия Республики Казахстан в деятельности международных организаций, конференций, совещаний, форумов, содействие повышению роли Республики Казахстан, как члена международного сообщества в решении глобальных и региональных проблем [8].

Для казахстанской дипломатии характерной чертой является то, что в силу объективных обстоятельств, ее становление не шло по пути классической дипломатии, которая в течение многих веков оттачивала свое мастерство в основном в политической сфере. Дипломатическая служба независимого Казахстана с момента своего становления решала экономические задачи, внося огромную лепту в создание благоприятного окружения для внутреннего развития и привлечение иностранных инвестиций в страну. То есть,

доминирование экономического компонента в дипломатической деятельности РК было очевидно изначально.

Для повышения эффективности дипломатической службы, соответствия дипломатической документации общепринятым нормам, в то же время для обеспечения обязательности международных договоров РК был чрезвычайно важен Закон «О международных договорах Республики Казахстан». Первый такой закон вышел 12 декабря 1995 [9]. Второй, дополненный с учетом опыта дипломатической службы за десять лет, был принят в 2005 году. Закон определяет порядок заключения, выполнения, изменения и прекращения международных договоров Республики Казахстан. Международные договоры Республики Казахстан заключаются, выполняются, изменяются и прекращаются в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями самого международного договора, Венской конвенцией о праве международных договоров, настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Казахстан.

Международные договоры Республики Казахстан заключаются с иностранными государствами и (или) международными организациями от имени: 1) Республики Казахстан; 2) Правительства Республики Казахстан;

3) государственных органов Республики Казахстан, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту Республики Казахстан, а также центральных исполнительных органов Республики Казахстан (далее - центральные государственные органы Республики Казахстан) [294].

Особая, решающая роль Министерства иностранных дел РК во внешнеполитической сфере отмечена Главой государства в его выступлении на расширенной коллегии МИД РК в 1996 году: «...за МИД-ом закрепляется координирующая роль во всех международных акциях, предпринимаемых нашей страной. Ни одно ведомство не вправе предпринимать какие-либо действия без предварительного согласия с ним. Это относится и к документам, которые направляются главе государства на подпись. Все документы, в которых в той или иной мере затрагиваются вопросы международной политики Казахстана, должны проходить предварительное согласование с ним» [33, с. 3].

Дипломатическая служба РК, формирование которой началась на заре независимости с деятельности небольшого отряда дипломатов, прошла нелегкий путь становления как государственного ведомства, отвечающего за внешнюю политику страны. Создана правовая база дипломатической деятельности, представленная рядом основополагающих документов, укрепился кадровый потенциал МИД РК. Как проводник внешнеполитических решений государства, дипломатическая служба РК выполняла нелегкую задачу вхождения Казахстана в мировое сообщество, формирования благоприятного имиджа страны зарубежом, укрепления авторитета Казахстана как регионального лидера.

Медеубаева Ж.М.