

Первый этап становления внешнеполитической доктрины РК: институционализация и концептуализация.

Создание конституционных основ формирования и реализации внешнеполитической доктрины РК

В декабре 1991 года Казахстан впервые в своей истории получил суверенитет, тем самым реальные условия для всестороннего саморазвития, совершаемого в целях возрождения самобытности этноса и других национальностей, составляющих разнообразную мозаику населения Республики [28, с.37]. Обретению независимости предшествовал провал экономических и политических реформ второй половины 80-х годов в СССР. «Государственный организм был в коме, парализованный экономическим и политическим кризисами, в то время как общественный мозг «просматривал» краткий курс истории без прикрас, а социальное сознание трясло судорожной реакцией на этот тяжелый процесс» [44, с.9]. Руководство СССР не сумело добиться синхронности в осуществлении преобразований в обществе и вовремя произвести фундаментальные структурные преобразования, полномасштабно внедрить рыночные отношения. Промедление с проведением глубоких системных реформ уже к 1989 году исчерпало возможности для их успешной реализации в рамках единого государства. Было упущено время для реформирования как экономических отношений, так и самой политической надстройки. Не был проведен объективный анализ по инвентаризации всего экономического цикла, по совершенствованию структуры управления. После объявления государственной независимости началось формирование новой политической системы, характеризующейся сильной президентской властью и основанной на принципах демократии и уважения к народу.

Суверенитет Казахстана имеет сложную этнополитическую и правовую природу. Он представляет собой своеобразный синтез национального суверенитета казахов в качестве ведущего звена, возвращающего их к своим национальным истокам и традициям, и суверенитета в целом казахского народа как единой этнополитической общности. Поэтому проблемы национальной стабильности и динамического равновесия интересов многонационального населения всегда будут определять ход процессов становления и развития казахстанского государства. Речь идет о стратегии социального единства в этническом многообразии поддержания гармонической общности людей, живущих на единой территории, объединенных общими усилиями бытия и родственным менталитетом, идеями благополучия и счастья, защищенных одним демократическим правовым государством. Для поддержания суверенитета жизненно необходимы гарантированное обеспечение безопасности Республики, его государственной и территориальной целостности, единства всеми конституционными средствами, прежде всего, с помощью политических мер и углубления экономического воздействия.

Принятие 16 декабря 1991 года Конституционного закона Республики Казахстан о независимости стал предметом крупных дебатов. Несомненно, такой Закон еще год назад мог быть встречен многими в штыки, но политические процессы, произошедшие в СССР за последние четыре месяца 1991 года, привели к естественному исходу: Казахстан объявил о своей независимости. «Такой закон давно ждал весь народ многонационального Казахстана, - заявил народный депутат Республики С.С. Сартаев. – Не погрешу против истины, если отмечу, что его приближали многие поколения нашего народа. Борьба за независимость шла буквально до последних дней» [287].

Статья 1-ая принятого документа определяет Республику Казахстан как независимое, правовое и демократическое государство. Она обладает всей полнотой власти на своей территории, самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику, со всеми государствами Республика строит свои взаимоотношения на принципах международного права. Территория Республики Казахстан в существующих границах является целостной, неделимой, неприкосновенной.

Во 2-ой главе закона отмечено, что граждане республики независимо от национальности, вероисповедания, принадлежности к общественным объединениям, происхождения, социального и имущественного положения, рода занятия, места жительства обладают всеми правами и обязанностями. Единственным носителем суверенитета и источником государственной власти является граждане республики. За всеми казахами, вынужденно покинувшими территорию республики и проживающими в других странах признается право иметь гражданство Республики Казахстан наряду с гражданством других государств, но в том случае, если это не противоречит законам государств, гражданами которых они являются, создает условия для возвращения на ее территорию лиц, вынужденно покинувших территорию республики в период массовых репрессий, насильственной коллективизации, в результате иных антигуманных политических акций, а также их потомков.

Одной из важнейших особенностей государства является возрождение и развитие культуры, традиций и языка, укрепление национального достоинства казахской нации и представителей других национальностей, проживающих в Казахстане.

В 3-й главе определена структура органов государственной власти Республики Казахстан. Главой Республики Казахстан и ее исполнительной властью является Президент. В главе 4-й, где определены экономические основы государственной независимости Республики, подчеркнута, что она обладает самостоятельной экономической системой, соответствующей статуса независимого государства и основывается на многообразии и равенстве всех форм собственности. Земля и ее недра, воды, воздушное пространство, растительный и животный мир, другие природный ресурсы, экономический и научно-технический потенциал находятся в исключительной собственности Республики Казахстан [5].

Республика Казахстан провозглашена полноправным членом мирового сообщества, она принимает меры по охране своей независимости и укреплению национальной государственности. Любое вмешательство в решении вопросов, составляющих неотъемлемое право республики, расценивается как посягательство на ее государственную независимость.

4 июля 1992 года были утверждены Государственный Герб и Флаг, а 11 декабря - Государственный Гимн. В январе 1993 года была принята Конституция РК, объявившая его «унитарным, светским и демократическим государством».

В 1992 году Казахстан выходит на мировую арену. К концу 1992 года суверенитет Казахстана признан более чем 120 государствами мира. РК принята в члены ОБСЕ, ОИК, Совет Сотрудничества НАТО, Всемирный банк, МВФ, Европейский банк реконструкции и развития, 46 сессия Генеральной Ассамблеи вошла в историю страны как форум, способствующий утверждению нового суверенного государства и его международному признанию [288, с.18].

«Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства» 1992 года стала «стратегией выживания», провозгласив «во-первых, формирование социальной рыночной экономики, основанной на конкурентных началах». Во-вторых, создала правовые и другие условия для «реализации принципа экономического самоопределения человека» [28, с.9]. «Стратегия» стала программным документом, определившим основные ориентиры на пути становления независимого государства. Именно в ней была озвучена миссия казахстанской внешнеполитической сферы: создание благоприятных внешних условий и возможностей для решения насущных проблем внутри страны.

Принятие Конституции Республики Казахстан в 1993 году стало определенным этапом в становлении демократической государственности Казахстана. Она закрепила существовавший на момент ее принятия баланс властных отношений, наделив Верховный Совет весьма обширными полномочиями. В соответствии со ст.62 он являлся «единственным законодательным и высшим представительным органом республики Казахстан». При этом в компетенцию Верховного Совета входило принятие Конституции и внесение в нее изменений и дополнений; принятие законов и иных решений и контроль за их исполнением; официальное толкование Законов; решение вопросов бюджета, денежной системы, государственных займов, изменения границ и проведения референдумов. Верховный Совет давал согласие на назначение Президентом Республики Премьер-министра, его заместителей и ведущих министров, избирал Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд, назначал Генерального Прокурора и Председателя Национального Банка. Он решал вопросы войны и мира и осуществлял ряд иных полномочий. Их перечень был открытым (ст.64 Конституции) [2, с.16].

Однако данный документ не предусматривал действенного механизма по разрешению конфликтных ситуации между ветвями власти, что

непосредственно отразилось на последующем политико-конституционном развитии Республики Казахстан.

Продолжение реформ политической системы привело к принятию второй Конституции. 30 августа 1995 г. за новую Конституцию Республики Казахстан проголосовало 89,14% пришедших на участки избирателей. Конституция 1995 г. по-новому, с учетом требований времени определила вопросы организации управления государством, собственности, прав и свобод граждан. «Конституция стала основанием нашей свободы. Она закрепила весь тот комплекс побед, наших обретений, которые принесла независимость. Наша Конституция дала нам главное - право выбора, ибо творить свою жизнь самим - ценнее любых сокровищ. Наша Конституция - это не зеркальное отображение действительности, а представление о должном состоянии общества и государства» [44, с.34].

Конституция 1995 г. значительно повысила статус Президента и закрепила конституционное положение об учреждении президентской системы правления в Республике Казахстан. Президенту предоставляются полномочия конституционного арбитра, позволяющего обеспечить согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственности их перед народом.

Идея о двухпалатном Парламенте стала предметом обсуждения за предшествующие годы и нашла свое отражение в Конституции 1995 года, по которой высшая законодательная власть была передана двухпалатному парламенту.

Действующая Конституция - одно из основных достижений казахстанского общества, и именно она служит одним из главных стабилизирующих факторов в период реформ. Она, коренным образом изменила политико-государственное устройство страны, отражая переход к президентской форме правления. Собственно, с точки зрения правовой теории конституционно установленную систему разделения властей нельзя отнести к президентской республике в чистом виде, поскольку главный признак таковой – отсутствие ответственности исполнительной власти перед парламентом за проводимую политику. Новая Конституция предусматривает вотум недоверия правительству со стороны парламента (ст.53). В целом заложенная в ней модель тяготеет по своему типу к французской V республике. Включение в текст Конституции определения формы правления, как представляется, преследовало скорее политические, нежели правовые цели. В акценты в системе организации власти были расставлены. Конституция наделяет Президента чрезвычайно обширными полномочиями.

Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики (ст.40). Парламент республики в соответствии со ст.49 Конституции является высшим представительным органом, осуществляющим законодательные функции. Из текста формулировки следует, что это не единственный законодательный орган. Конституция закрепила институт делегированного законодательства:

Парламент по инициативе президента может наделить его полномочиями принимать законы (ст.53). Перечень вопросов, отнесенных к ведению Парламента, весьма ограничен. «Все иные отношения регулируются подзаконными актами (ст.61). При этом в соответствии с указом Президента, имеющим силу конституционного закона от 26 декабря 1995 г. «О Президенте Республики Казахстан» указами Президента принимаются решения по стратегическим вопросам экономического и социально-политического развития Республики Казахстан. Таким образом, одновременно с Парламентом законодательствуют Президент и Правительство. Механизм принятия законов, затрудненный сам по себе при двухпалатной организации парламента, осложняется установленным в Конституции правом Президента определять приоритетность рассмотрения законопроектов, а также вносить в Парламент предложение об объявлении рассмотрения проекта закона срочным, означающее, что Парламент должен рассмотреть данный проект в течение месяца со дня его внесения. При неисполнении Парламентом настоящего требования Президент вправе издать указ, имеющий силу закона, который действует до принятия Парламентом нового закона в установленном Конституцией порядке (ст.61) [3, с.24-25].

Поправки 1998 года также усилили президентскую форму правления в РК.

Обретение суверенитета Казахстаном, придание легитимности политическим институтам, установление определенного порядка взаимоотношений и баланса между ветвями власти в рамках формирующейся политической системы страны создали базовые институциональные условия для выстраивания и проведения РК своего внешнеполитического курса. Функциональное и правовое обеспечение внешней политики страны трактуется прежде всего с позиций норм, зафиксированных в Конституции РК. Согласно ст. 4 «Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики», причем «международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона». Нормативно-правовая деятельность государства на международной арене прозрачна. «Все законы, международные договоры, участником которых является Республика, публикуются» (ст.4). В Конституции речь идет о порядке принятия и выполнения внешнеполитических решений, а также тех институтов и тех должностных лиц, на которые оно возложено. Согласно Конституции «Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления» (ст.2), поэтому основные направления внешней политики определяет Президент [10, с.27].

На сегодняшний день в РК сложилась в рамках Конституции разветвленная система практико-функционального обеспечения внешнеполитической активности государства.

Внешнеполитическую деятельность Главы государства обеспечивает Администрация Президента, которая имеет широкие полномочия. Среди них участие в разработке определяемой Главой государства внешнеполитической стратегии Республики Казахстан; определении ее места в мировом сообществе с учетом национальных интересов страны и реализации международных инициатив Президента Республики; выработка предложений по внешнеэкономическим вопросам, в том числе по сотрудничеству с международными финансовыми организациями, интеграции Республики Казахстан в мировое экономическое пространство; участие в мониторинге выполнения международных обязательств Республики Казахстан и др. Также Администрация Президента осуществляет информационно-аналитическое обеспечение деятельности Главы государства, проводит анализ внутри- и внешнеполитической, социально-экономической ситуации, прогнозирует развитие политической и социально-экономической ситуации в стране и за рубежом и пр. (Положения об Администрации Президента РК от 11 февраля 2002 г. и 31 марта 2004 г.).

К структурным подразделениям Администрации Президента относится Центр внешней политики. Работу Центра координирует и направляет Помощник Президента, обеспечивающий международную деятельность Главы государства. Среди основных направлений его деятельности являются информационное обеспечение Президента в сфере внешней политики и международных связей на основе информации, поступающей из Министерства иностранных дел и иных источников; подготовка предложений по совершенствованию государственной политики в области политического, торгово-экономического, инвестиционного и других видов сотрудничества Республики Казахстан с иностранными государствами; участие в подготовке и проведении визитов Президента Республики Казахстан в зарубежные страны и ряд др. [104, с.11-114].

Двухпалатный парламент (Сенат и Мажилис) это высший представительный орган, осуществляющий законодательные функции, относится к группе внутригосударственных органов внешних сношений. Участие парламента в процессе внешней политики заключается в принятии законов, регулирующих те или иные практические стороны внешней политики, в ратификации и денонсации международных договоров и соглашений. Парламент принял, например, закон «О дипломатической службе». Парламент на совместном заседании палат согласно (ст.53) «решает вопросы войны и мира», «принимает по предложению Президента республики решение об использовании Вооружённых сил Республики для выполнения международных обязательств по подписанию мира и безопасности».

Парламент в раздельном заседании палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате рассматривает целый ряд вопросов, в том числе вопросы внешнеполитического характера (ст. 54). «Парламент учреждает ... дипломатические ранги Республики; решает вопросы о государственных займах и (оказании Республикой экономической и иной помощи); ратифицирует и денонсирует международные договоры

Республики». Каждая палата парламента образует постоянные комитеты, в том числе по вопросам внешнеполитической деятельности [33, с.21].

Правительство Казахстана является центральным органом исполнительной власти и выполняет наряду с внутренними внешнеэкономические проблемы, это также один из основных внутригосударственных органов внешних сношений. Правительство ответственно перед президентом страны и подотчётно Парламенту РК в случаях, предусмотренных конституцией. В ведении правительства находятся разработка различных направлений внутренней и внешней политики государства, а также обеспечение обороноспособности, безопасности и организация их осуществления. Правительство вносит в Мажилис проекты законов, как по внутренним, так и по внешнеполитическим вопросам и организует исполнение уже принятых законов. Правительство вырабатывает меры по проведению внешней политики Республики (ст. 66 п.5). Правительство руководит деятельностью министерств, прежде всего тем, которое непосредственно занимается внешнеполитической деятельностью, а именно МИД РК, другими специализированными министерствами и ведомствами, осуществляющими внешнеполитическую, внешнеэкономическую деятельность. Премьер-министр руководит деятельностью правительства по внутренним и внешним вопросам, персонально отвечает за его работу.

В целом ряде стран функционируют Конституционные советы (суды), в деятельности которых внешнеполитические вопросы занимают существенное место. Конституционный совет РК является высшим государственным органом страны, в его ведение входит рассмотрение различных вопросов, в том числе имеющих международный характер. Он рассматривает подписанные Президентом и принятые Парламентом законы (вопросы внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности) на их соответствие Конституции РК. Конституционный совет «рассматривает до ратификации международные договоры Республики на соответствие их Конституции» (ст. 72 п. 3). «Законы и международные договоры, признанные не соответствующими Конституции Республики Казахстан, не могут быть подписаны либо, соответственно, ратифицированы и введены в действие» (ст. 74) [3, с. 30-31].

Свои предложения и концептуальные разработки для Президента готовят такие структуры как Совет Безопасности в контексте вверенных ему полномочий. Совет Безопасности РК является консультативно-совещательным органом, образуемым Президентом в соответствии с Конституцией РК (ст. 44 п. 20) [14]. Совет Безопасности вырабатывает решения и содействует обеспечению национальной безопасности и обороноспособности, сохранению государственного суверенитета, независимости и территориальной целостности государства, поддержанию социально-политической стабильности в стране, защите конституционных прав и свобод граждан. Все решения Совета безопасности принимаются большинством голосов от числа его членов, необходимого для обеспечения кворума заседаний Совета

Безопасности.

Тем самым, в Республике Казахстан созданы базовые институциональные условия для формирования внешнеполитической доктрины. Конституционные основы внешней политики, которые претерпели определенную эволюцию в процессе становление государственности и формирования политической системы, обеспечивают легитимность действий государства на международной арене. В первые же годы суверенитета в стране сложилась система государственных органов, практически и функционально обеспечивающие внешнеполитическую деятельность государства, властные полномочия в которой возложены конституционно на Президента РК.

Медеубаева Ж.М.