

**КОНСТИТУЦИОННОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ
ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕС-
КИХ ПОЛНОМОЧИЙ
ПРЕЗИДЕНТОВ
РЕСПУБЛИКИ
КАЗАХСТАН
И ФРАНЦУЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ: СРАВ-
НИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ
АНАЛИЗ****Введение**

Внешняя политика занимает важное место в современной системе международных отношений, которые нельзя сводить только лишь к отношениям между государствами. Система международных отношений имеет самостоятельное значение и развивается по особым, присущим ей закономерностям. Тем не менее, проведение государствами внешней политики создает главные компоненты системы международных отношений. Ведущая роль здесь принадлежит государству, так как именно оно определяет общий курс страны в международных делах и регулирует её отношения с другими странами и народами, конструируя систему межгосударственных отношений. Как справедливо замечает Н.А. Сахаров, значительный отпечаток на формирование и функционирование любой системы правления «накладывают особенности исторического развития страны, специфика ее политической культуры, традиции государственности, соотношение различных политических сил в период разработки и принятия конституции» [1].

Принципы осуществления внешней политики, закрепляемые конституционно, общеизвестны. В основе внешней политики лежат приоритеты национальных интересов, вытекающие из ряда факторов, как: геополитическое положение, политический строй и инфраструктура экономики, климатические условия и природные ресурсы, территория и население, а также иные.

Особенности формирования внешнеполитических полномочий президентов Казахстана и Франции

Система внешней политики – это целостная взаимосвязанная структура иерархических элементов. В структуре системы внешней политики, наряду с целями, принципами, доктринами, теориями, ее составной частью являются персоналии. Она осуществляется определенными людьми в определенном историческом пространстве, имеющими определенный правовой статус, чаще всего главы государства либо главы правительства.

Роль главы государства в формировании внешней политики наиболее ярко проявляется при президентских или полупрезидентских политических республиках. В них президент по свое-

му конституционному статусу является главным представителем государства в сфере международных отношений и наделен соответствующими полномочиями, которые определяются конституцией.

Так, в соответствии с Конституцией Республики Казахстан Президент определяет основные направления внешней политики страны и представляет Казахстан в международных отношениях. Внешнеполитическое лидерство Президента проявляется как в ходе выработки внешнеполитической стратегии, затем ее реализации в конкретных направлениях внешней политики страны, так и в ходе его личной дипломатической деятельности. Как известно, внешняя политика нашей республики многовекторна: она поддерживает тесные отношения со многими странами мира, понимая, что сегодня нельзя замыкаться в рамках своего региона и постсоветского пространства.

Президент Республики Казахстан в своих выступлениях неоднократно подчеркивал, что внешняя политика – это политика президента. В каждом уважающем себя государстве не может быть множества политик, так же как и не может быть самостоятельной внешней политики различных ведомств, и что выработка ее стратегии является конституционной прерогативой исключительно президента. В повседневной практике она реализуется через Министерство иностранных дел.

Насколько коррелируют полномочия Президента Казахстана с подобным институтом во внешней политике зарубежных стран интересно проследить на примере Французской Республики. Именно вековые традиции французской дипломатии, голлистская концепция «сильного государства», предусматривавшая усиление позиций Франции в мире, конституционно закрепленная исключительная роль французского Президента в формировании внешнеполитического курса страны – все это обуславливает интерес к сопоставлению статуса Президента Казахстана с французским опытом конституционного строительства.

Как уже отмечалось, важным внешнеполитическим полномочием нашего Президента является осуществление общего руководства внешней политикой. Аналогичную ситуацию мы встречаем и во Франции. Однако, надо иметь в виду, что в казахстанской модели государственного устройства при формулировке этой прерогативы Главы государства существуют определенные особенности.

Дело в том, что в условиях разделения властей формирование внешней политики осуществляется и законодательной и исполнительной властями, и все же инициатива в большинстве стран принадлежит исполнительной власти. Так, статья 20 Французской Конституции 1958 г. указывает, что: «Правительство определяет и осуществляет политику Нации» [2]. Конституция Пятой республики гласит, что Президент обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование государственных органов, а также преемственность политики государства. В то же время он определяет политику Нации. Такая формулировка в первую очередь обрисовывает саму концепцию руководства, а не процедуры его осуществления.

Во Франции внешнеполитические полномочия главы государства отличаются особой значимостью. Со времен президентства Ш. де Голля сложилась политическая традиция, отдающая первенство в сфере внешней политики главе государства, а не главе правительства. В период «сосуществования» между ними возможны разногласия, и даже противоречия по тем или иным направлениям внешней политики. Тем не менее, у Президента остается право на внешнеполитические инициативы, а также реальная возможность предпринимать важные шаги в сфере международных отношений, независимо от позиции правительства.

Что касается Казахстана, то действующая Конституция дает Президенту Казахстана правовые основы для его главенствующей роли во внешнеполитической области. Согласно ст. 40 Конституции Казахстана, Президент является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики. [3]. В Конституционном законе Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года «О Президенте Республики Казахстан», с учетом внесенных изменений, говорится: «Президент Республики является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях» [4].

Одним из приоритетных полномочий Президента и во Франции и в Казахстане является право представлять страну на международной арене. Другим полномочием, которое существенно влияет на внешнюю политику страны, является право вести переговоры и заключать международные договоры, однако данное полномочие во

французской конституции сформулировано относительно осторожно: Президент Франции не обладает правом заключать международные договоры. Конституция Пятой республики гласит, что Президент ведет переговоры о заключении договоров и ратифицирует их. Договоры подписывают либо премьер-министр, либо министр иностранных дел, и затем происходит их передача на рассмотрение парламента. Президент, как правило, подписывает международные акты, которые не требуют утверждения в парламенте. Тем не менее, глава французского государства обладает важнейшим полномочием – ратификацией. При этом в конституции оговорена одна немаловажная особенность – Президент Франции обладает полномочием передачи полученного от парламента международного договора на заключение Конституционного совета.

Следует отметить, что в действующей Конституции Республики Казахстан нет отдельного раздела о международных договорах и соглашениях, подобно существующему в Конституции Франции. Наша конституция возлагает на Президента миссию по ведению переговоров и, в оговоренных условиях, право на издание законов, а также дает возможность Президенту обеспечить и ратификацию договоров, подписанных в ходе этих переговоров.

В качестве противовеса в Конституцию РК включено следующее положение: «Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате ратифицирует и денонсирует международные договоры республики». В ходе урегулирования возможных спорных вопросов в отношениях между Президентом и Парламентом последнее слово действующая Конституция оставляет все же за Президентом Казахстана.

О силовых полномочиях президентов

Рассматривая особенности регулирования внешней политики, рассмотрим еще одно внешнеполитическое полномочие Президента. Ключевым вопросом как внешней, так и военной политики, является решение об объявлении войны и заключении мира. При полупрезидентской республике степень влияния президента на формирование военного бюджета и разработку военной доктрины зависит от того, имеет ли он поддержку правительства и парламентского большинства. К примеру, Президент США участвует в обсуждении военной доктрины на различных этапах, но ему принадлежит право принимать окончательное решение о содержании и направленности военной доктрины страны.

Принцип разделения властей предусматривает, что в том случае, если президент является одновременно Верховным Главнокомандующим, он обязан принять незамедлительные меры для отражения нападения на его страну. Затем президент или члены парламента выносят на рассмотрение высшего законодательного органа вопрос об объявлении войны государству, совершившему нападение. Право на принятие окончательного решения о том, объявлять или не объявлять войну другому государству, закреплено в конституциях ряда демократических стран не за исполнительной властью, а за парламентом. Точно так же не правительство или президент, а именно парламента принимает решение о заключении мирного договора с этим государством после окончания войны.

Наиболее спорными полномочиями президента и в президентских, и в полупрезидентских республиках являются так называемые «силовые» полномочия. Существуют два типа «силовых» полномочий. Первое из них – это командование вооруженными силами страны. Второе – право вводить чрезвычайное положение и командовать внутренними войсками. Силовые полномочия по степени влияния трудно сравнивать с какими-либо другими полномочиями, так как именно связь президента и силовых структур, не будучи обеспеченной мощным противовесом, может привести к перевороту и обернуться диктатурой власти.

В данном вопросе существуют свои особенности. Так, в США вопросами объявления войны и мира, мер для организации подавления внутренних беспорядков, финансирования данных мероприятий занимается исключительно Конгресс США. Поэтому президент и парламента по данным проблемам работают в одной «связке». Здесь изначально существует система взаимозависимости, которая вынуждает работать вместе.

Во Франции в отличие от США позиции парламента иные. В случае введения президентом чрезвычайного положения он должен проконсультроваться с Премьер-министром, Председателями палат и Конституционным советом. Наибольшее значение здесь имеет мнение Конституционного совета. В частности Конституция Франции гласит: «В основе этих мероприятий (имеется в виду чрезвычайное положение) должно лежать стремление обеспечить в кратчайшие сроки созданные в соответствии с Конституционным органом государственной власти средства выполнения их задач. По этому вопросу запрашивается мнение Конституционного сове-

та» [2]. При этом парламент не может быть распущен в период осуществления чрезвычайных полномочий.

Таким образом, Франция дает пример более сложной системы разрешения данных проблем, но именно в этой стране система сдержек и противовесов сбалансирована в большей степени, чем в американской модели. Этот вывод строится на том основании, что здесь более четко отслежена процедура введения чрезвычайного положения и предусмотрено подключение судебной власти к разрешению проблемы.

Конституции многих стран вменяют в обязанность президенту предпринимать все необходимые меры для отражения любого военного нападения извне. В силу этого Глава государства (тем более, если он к тому же и Верховный Главнокомандующий) обладает правом отдать приказ вооруженным силам незамедлительно начать военные действия против агрессора. Вместе с тем он должен сразу же представить законодателям отчет с обоснованием этого приказа.

Согласно принятым законодательным нормам Президент Казахстана играет основополагающую роль во внешних сношениях и в обеспечении обороны страны, поскольку является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами Республики, назначает на должность и освобождает от должности высшее командование Вооруженных Сил. Данное полномочие представляется логичным, поскольку Конституция определяет Республику Казахстан унитарным государством с президентской формой правления.

Названные правовые положения составляют сердцевину полномочий президента как гаранта независимости нации, территориальной целостности и уважения международных договоренностей. Отдельной статьи, оговаривающей, кому принадлежит право принятия военной доктрины, в Конституции Казахстана нет.

Кроме того, полномочия Президента Республики Казахстан в области обеспечения обороноспособности и безопасности государства дополнительно предусматривают то, что Глава государства:

– в случае, когда демократические институты, независимость и территориальная целостность, политическая стабильность республики, безопасность граждан находятся под серьезной и непосредственной угрозой и нарушено нормальное функционирование конституционных органов государства, после официальных консультаций с Премьер-министром и Председа-

телями палат Парламента республики принимает меры, диктуемые названными обстоятельствами, включая введение на всей территории Казахстана и в отдельных его местностях чрезвычайного положения, применение вооруженных сил республики, с незамедлительным информированием об этом Парламента Республики;

– в случае агрессии против Республики либо непосредственной внешней угрозы ее безопасности вводит на всей территории Республики или в отдельных ее областях военное положение, объявляет частичную или общую мобилизацию и незамедлительно информирует об этом Парламент Республики;

– вносит на рассмотрение совместного заседания Палат Парламента предложение об использовании вооруженных сил для выполнения международных обязательств по поддержанию мира и безопасности» [14, с. 5].

Из приведенных примеров можно сделать следующий вывод: казахстанская модель является оригинальной и не копирует французскую или американскую, предусматривая значительное усиление полномочий Президента Казахстана в рассматриваемых вопросах. Тем не менее, нельзя не отметить, что при этом прослеживается недостаточная сбалансированность казахстанской модели в момент введения чрезвычайного положения. Единоначалие президента может быть нарушено после проведения процедуры информирования, ибо нельзя не учитывать тот факт, что по Конституции РК принятие решения об объявлении войны и заключении мира остается все-таки исключительной прерогативой Парламента. Именно здесь вступает в силу система сдержек и противовесов.

О полномочиях президентов в дипломатической сфере

Определенным «индикатором» позиций глав государств во внешнеполитической сфере является право назначения послов и других полномочных представителей государства за рубежом.

Во Франции Президент Республики председательствует в Совете Министров. Послы и чрезвычайные посланники, представители Правительства в заморских территориях назначаются в Совете Министров. Таким образом, французская модель выделяет особо решение Правительства. Тем не менее, Президент Франции имеет право председательствовать в Совете Министров, на котором решаются эти важные вопросы, а значит и имеет возможность влиять на их решение.

Единственным полномочием, где не наблюдается существенных различий в рассмат-

риваемом нами случае, является право аккредитации при Президенте иностранных дипломатических представителей. Общепринятой нормой в мировой практике стала привилегия и обязанность Президента встречать и провожать равного ему по официальному статусу главу другого государства, посещающего страну с официальным визитом.

Также наименее спорным полномочием главы государства является право устанавливать дипломатические отношения с другими государствами. В случае с президентской формой правления решение принимается Президентом. Позиция парламента по установлению дипломатических отношений носит рекомендательный характер. Однако, перед принятием решения Президент консультируется с экспертами, политиками, и в их числе могут быть и законодатели. В отличие от права установления дипломатических отношений с другими странами, решение о вступлении в какую-нибудь международную организацию принимается на основе международного договора.

О месте института президента в структуре организации политической власти в Казахстане и Франции

Рассмотрев основные параметры полномочий Президента Казахстана во внешней политике, нельзя не задаться вопросом о месте института президента в структуре организации политической власти.

Здесь важно подчеркнуть тот факт, что в Казахстане была учтена арбитражная роль Президента Франции. Так, по мнению политолога Ю. Солособова, во Франции в отличие от Конституции 1946 года, где сначала говорилось о Парламенте, новая Конституция открывала изложение полномочий основных органов государственной власти с полномочий Президента. С тех пор Президенту стала принадлежать ведущая роль в государстве. Президент Франции является хранителем Конституции, гарантом независимости нации, территориальной целостности страны. Более того, своим арбитражем он обеспечивает нормальное функционирование публичных властей и преемственность государства. Смысл доктрины арбитража сводится к передаче главе государства очень важной функции: он должен возвышаться над всеми политическими силами и гарантировать нормальное функционирование органов в рамках закона [5].

В этой связи в Казахстане было также учтено, что президентская система должна обеспечивать согласованное функционирование всех

ветвей государственной власти и ответственность их перед народом. А поскольку в политической жизни не исключаются случаи, когда нахождение консенсуса между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти может быть весьма затруднено, то эта ситуация породила необходимость появления арбитра, возвышающегося над тремя ветвями власти, что и закреплено в Конституции Республики Казахстан. Здесь нельзя не согласиться с В.А. Малиновским, который пишет, что «...политический арбитраж представляет собой средство «хирургического» разрешения разногласий между высшими органами законодательной и исполнительной ветвей, когда возникает угроза единству государственной власти и тем самым ставится под сомнение реальность государственного суверенитета. Арбитражная роль Президента ранее отвергалась чисто по субъективно-советским мотивам со ссылкой на то, что якобы в нашей республике отсутствует вероятность конфронтации между высшими властными структурами» [6].

Положительный опыт преодоления кризисов институтов власти во Франции привел к тому, что в Казахстане институт президентства в этой части учредили по французскому образцу. Однако введение института президентства всегда требует учета национальной специфики страны и важно, чтобы критерии легитимности власти формировались исключительно внутри самой страны. В таком случае устойчивость политического процесса может обеспечить легитимизированный режим, возглавляемый национальным авторитетом, по типу режима «персональной власти» Шарля де Голля во Франции. Но только с учетом своих национально-культурных традиций можно пройти свой путь к «некоронованному монарху» [5].

Заключение

Сопоставляя наш опыт собственных поисков оптимального механизма разработки и осуществления международной деятельности с опытом стран-партнеров, можно задаться вопросом о том, в какой степени вообще внутриполитические процессы могут и должны влиять на ведение внешнеполитических дел. В этой связи для нас вольно или невольно встают проблемы соотношения демократии и централизма, целостного взгляда на политику и учета разнообразных точек зрения в общественном мнении, концентрации при президенте власт-

ных полномочий и распределения его участия и ответственности в механизме государственной власти.

Пример конституционного строительства во Франции и ряде других стран наглядно показывает, что особенности порядка конституционного регулирования института президента в вопросах внешней политики обусловлены не

только поиском компромиссных механизмов согласования внутривнутриполитических сил по международным вопросам, но и процессом поиска государствами адекватных мер защиты своих национальных интересов. Именно этими факторами обусловлены особенности правового регулирования данного института в Конституции Республики Казахстан.

Литература

- 1 Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. – М., 1994. – С. 14.
- 2 Конституция Франции 1958 г. – <http://ru.wikipedia.org/wiki> Источник: сайт Конституционного совета Французской республики.
- 3 Конституция Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями). – Алматы: ТОО «Баспа», 2010.
- 4 Конституционный Закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года № 2733 «О Президенте Республики Казахстан». – <http://www.constcouncil.kz/rus>.
- 5 Солозобов Ю. Путь к «некоронованному монарху». Исторический опыт развития института президентства во Франции и его применимость к современным условиям. – <http://www.apn.kz/publications/>.
- 6 Малиновский В.А. Глава государства суверенного Казахстана. – Алматы, 1998. – С. 232.

References

- 1 Saharov N.A. Institut prezidentstva v sovremennom mire. – M., 1994. – S. 14.
- 2 Konstitucija Francii 1958 g. – <http://ru.wikipedia.org/wiki> Istochnik: sajt Konstitucionnogo soveta Francuzskoj respubliki.
- 3 Konstitucija Respubliki Kazahstan (s izmenenijami i dopolnenijami). – Almaty: TOO «Baspa», 2010.
- 4 Konstitucionnyj Zakon Respubliki Kazahstan ot 26 dekabrja 1995 goda № 2733 «O Prezidente Respubliki Kazahstan». – <http://www.constcouncil.kz/rus>.
- 5 Solozobov Ju. Put' k «nekoronovannomu monarhu». Istoricheskij opyt razvitija instituta prezidentstva vo Francii i ego primenimost' k sovremennym uslovijam. – <http://www.apn.kz/publications/>.
- 6 Malinovskij V.A. Glava gosudarstva suverennoho Kazahstana. – Almaty, 1998. – S. 232.