

ХАЛЫҚАРАЛЫҚ
ҚАТЫНАСТАР,
ДИПЛОМАТИЯ ЖӘНЕ
СЫРТҚЫ САЯСАТ

МЕЖДУНАРОДНЫЕ
ОТНОШЕНИЯ,
ДИПЛОМАТИЯ И
ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

INTERNATIONAL
RELATIONS,
DIPLOMACY AND
FOREIGN POLICY

УДК 327; 930.22

Б.Ж. Сомжурек*, А.М. Кусаинова

Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева, Казахстан, г. Астана

*E-mail: somzhurek@gmail.com

Дипломатическая служба и дипломатический протокол Республики Казахстан: эволюция правового регулирования

Аннотация. Внешняя политика и дипломатическая деятельность, от которых зависит обеспечение национальных интересов и безопасность государства, стали самостоятельной областью правового регулирования в Республике Казахстан. Разработанные и принятые законодательные акты дают основание утверждать, что вопросы дипломатической деятельности в Республике Казахстан получили достаточно полную правовую регламентацию, а анализ их содержания свидетельствует об их разработанности и широкого диапазона, охватывающего многие вопросы сферы международных отношений.

Ключевые слова: дипломатическая служба, дипломатическое представительство, государственный протокол, дипломатический паспорт, правовое положение.

Упрочение суверенитета и независимости Казахстана, обеспечение его национальных интересов и безопасности было тесно связано с формированием его собственной внешней политики и осуществлением дипломатической деятельности через систему органов внешних сношений, что потребовало в свою очередь создания прочной правовой базы для их функционирования, с определением их правового статуса и внешнеполитических полномочий.

Принятие «Декларации о государственном суверенитете» и Конституционного Закона «О государственной независимости» обусловило начало проведения Республикой Казахстан самостоятельной внешней политики и установления связей с зарубежными государствами. Стремление Казахстана войти в мировое сообщество в качестве субъекта международного права и формирование собственной казахстанской диплома-

тии предоставило в свою очередь возможность Казахстану получить признание со стороны других государств, заключить с ними договоры об установлении дипломатических отношений, учредить в ряде государств свои представительства на уровне посольств и миссий, стать членом ряда международных организаций, присоединиться ко многим международным конвенциям и заключить множество международных договоров.

Как известно из истории международных отношений, долгое время не существовало общепринятых норм, которые регламентировали бы деятельность дипломатов. Поэтому нередко случались конфликты и столкновения между дипломатами, претендовавшими на особое к себе отношение при дворе государства, в котором они представляли своего государя. Венский конгресс 1814-1815 гг., собравшийся после разгрома наполеоновской империи, впервые принял документ,

определявший статус дипломата. На этом конгрессе в качестве приложения к Заключительному акту было принято «Положение относительно дипломатических агентов», которое вошло в практику больше под названием «Венского регламента 1815 г.».

18 апреля 1961 г. была принята Венская конвенция о дипломатических сношениях. 31 марта 1993 г. вышел Указ Президента Республики Казахстан о присоединении нашего государства к данной конвенции, 4 февраля 1994 г. он вступил в силу. Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. является центральным международно-правовым документом, регулирующим дипломатические отношения государств, их официальных представителей. Конвенция в своих 53 статьях определяет статус дипломатического представителя одного государства при главе другого государства, регламентирует порядок аккредитования дипломатических представительств, их функции, а также дипломатические привилегии и иммунитеты.

Законодательство Республики Казахстан по вопросам дипломатической деятельности опирается на международные принципы и нормы. В сфере дипломатических сношений Республика Казахстан формирует свое законодательство, опираясь на принципы и нормы международного права, и использует его как важнейший инструмент в создании благоприятных условий для сотрудничества и взаимопонимания с другими государствами и народами и совершенствования механизма осуществления внешней политики и дипломатической деятельности.

Дипломатическая деятельность Республики Казахстан имеет конституционную основу и нашла отражение в Конституции Республики Казахстан, которая содержит ряд норм, непосредственно связанных с внешней политикой Республики, ее внешнеполитическими органами, их формами и дипломатической деятельностью.

Например, согласно Конституции Республики Казахстан «Парламент является высшим представительным органом Республики». На совместном заседании палат «решает вопросы войны и мира», «принимает по предложению Президента решение об использовании Вооруженных Сил Республики для выполнения международных обязательств по поддержанию мира и безопасности». На заседании Мажилиса, затем в Сенате рассматривается ряд вопросов, в том

числе вопросы внешнеполитического характера. Так, в установленном порядке Парламент «устанавливает дипломатические ранги, определяет государственные символы Республики Казахстан, решает вопросы о государственных займах и оказание Республикой экономической и иной помощи», «ратифицирует и денонсирует международные договоры Республики» [1].

На сегодняшний день дипломатическая деятельность Республики Казахстан регулируется следующими основными нормативно-правовыми актами: Закон Республики Казахстан «О дипломатической службе» от 7 марта 2002 г.; Положение о Министерстве иностранных дел Республики Казахстан, утвержденным постановлением Правительства от 28 октября 2004 г.; Указ Президента РК «Об утверждении положения о дипломатическом и приравненном к нему представительстве РК» №1287 от 4 февраля 2004 г.; «Положение о порядке присвоения дипломатических рангов», утвержденное Указом Президента РК №941 от 29 августа 2002 г.; Закон РК «О международных договорах Республики Казахстан» от 30 мая 2005 г. N 54 (с изменениями, внесенными Законом Республики Казахстан от 28 февраля 2007 г. №236-III ЗРК); Положение «О Дипломатическом паспорте Республики Казахстан» от 20 июля 1999 г.; «Государственный протокол Республики Казахстан» от 12 октября 2006 г.

Закон РК «О дипломатической службе» регламентирует правовую основу и порядок организации деятельности казахстанской дипломатической службы, прохождение дипломатической службы работниками и ее прекращения. Цель - совершенствование подбора, подготовки, расстановки и воспитания кадров. Это первый закон в истории дипломатической службы Казахстана. Он знаменовал переход к новому этапу в развитии дипломатии страны, определил правовые основы и порядок работы внешнеполитического ведомства как части государственной службы.

Данный закон был принят в новой редакции в марте 2002 года вместо одноименного закона 1997 г., чтобы поднять престиж дипломатической службы, повысить ее роль в государственной системе власти. По истечении 4-х лет, в этот короткий, по историческим меркам, отрезок были выявлены отдельные вопросы, связанные с его применением, что послужило основанием

инициировать соответствующий законопроект, который после соответствующего одобрения Мажилисом поступил на рассмотрение Сената. Пленарное заседание верхней палаты по законопроекту «О внесении изменений и дополнений в Закон РК «О дипломатической службе РК» состоялось 2 мая 2006 года, где единогласно был поддержан.

Актуальность его принятия обусловлена необходимостью усиления требований к гражданам, впервые поступившим на дипломатическую службу. В частности, с принятием этого закона вновь принятые сотрудники могут быть направлены на работу в загранучреждения только по истечении одного года работы во внешнеполитическом ведомстве [2]. Это своеобразный испытательный срок, в течение которого дипломат сможет проявить себя с профессиональной точки зрения и набраться определенного опыта для представления интересов нашего государства за рубежом.

Исключен пункт 2 статьи 8 названного закона, предусматривающий утверждение Главой государства перечня дипломатических и административно-технических должностей. Поскольку этот вопрос урегулирован в утвержденном реестре должностей административных государственных служащих по категориям.

Отдельно необходимо отметить, что в Парламенте законопроект был дополнен нормой, согласно которой при поступлении на дипломатическую службу гражданам необходимо будет владеть государственным и русским языками. Это требование, вступившее в действие 1 января 2009 г., вводится впервые и по срокам взаимосвязано с реализацией государственной программы функционирования и развития языков.

Являясь одним из важных атрибутов суверенитета, государственный язык должен быть достойно представлен в международной деятельности страны. Знание языков — не только гражданский долг, но теперь и профессиональная обязанность каждого дипломата, представляющего за рубежом наше государство.

В целом реализация указанных поправок в Закон «О дипломатической службе Республики Казахстан» сделает еще более престижной дипломатическую службу, сформирует облик казахстанского дипломата, подтверждающего высокую образованность нашего общества, его толерантность и доброжелательность [3].

27 декабря 2010 г. принят РК «О внесении изменений и дополнений в закон Республики Казахстан «О дипломатической службе Республики Казахстан». Как указывается в заключении комитета мажилиса по международным делам, обороне и безопасности, целью законопроекта является повышение уровня материального обеспечения и социальной защиты персонала дипломатической службы и членов их семей, медицинского обслуживания и пенсионного обеспечения ветеранов дипломатической службы. Также внесен ряд поправок, предусматривающих улучшение в части организации деятельности органов дипломатической службы.

Правительством поддерживаются отдельные нормы законопроекта, касающиеся использования дипломатических и служебных паспортов РК, разграничения компетенции по назначению и освобождению с должностей в Министерстве иностранных дел и загранучреждениях РК, присвоение высших дипломатических рангов, установления единовременного пособия в случае смерти (гибели) за рубежом сотрудника или работника дипломатической службы и ряда других.

В ходе работы над законопроектом внесен ряд поправок, которые поддержаны правительством. В частности, поправки, предусматривающие выплату единовременного пособия сотруднику или работнику дипломатической службы в случае смерти (гибели) члена его семьи; приравнивающие должностных лиц, направленных на работу в международные организации от РК в части социального и материального обеспечения к персоналу загранучреждения в соответствующем иностранном государстве.

Правовое положение Министерства иностранных дел Республики Казахстан определялось и пересматривалось несколько раз. Вначале оно регулировалось Положением о МИД РК, утвержденным постановлением Правительства РК от 9 сентября 1996 г., Положением о МИД РК от 12 ноября 1997 г. и Положением о МИД РК от 16 апреля 1999 г. В настоящее время правовое положение МИД нашего государства регулируется Положением о Министерстве иностранных дел Республики Казахстан, утвержденным постановлением Правительства от 28 октября 2004 г.

Положение о МИД РК регламентирует основные задачи, функции и права Министерства. Среди них такие задачи, как реализация дипломатическими средствами и методами усилий

Республики Казахстан по обеспечению международного мира, глобальной и региональной безопасности; 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; осуществление дипломатических и консульских отношений Республики Казахстан с иностранными государствами, международными организациями; 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; 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 и другое [4].

Правовым основанием деятельности дипломатических представительств Республики Казахстан за рубежом является Указ Президента РК «Об утверждении положения о дипломатическом и приравненном к нему представительстве РК» №1287 от 4 февраля 2004 г. В Положении определяются основные задачи, функции, права и организация деятельности дипломатического представительства, а также его структура и персонал.

В данном документе четко отражены основные права и обязанности главы дипломатического представительства (Чрезвычайного и Полномочного посла). Как говорят: «Посол - вестник мира». Гибкое и рациональное выполнение возложенных на него задач является неотъемлемым элементом обеспечения мира и безопасности государства. Посол Республики Казахстан признается полномочным представителем Казахстана в стране пребывания. Главным в его деятельности в государстве пребывания является содействие осуществлению внешней политики Республики. Посол отчитывается перед Министерством иностранных дел Республики Казахстан за выполнение данных ему указаний и других поручений.

Среди обязанностей Посла в данном документе следует выделить реализацию внешнеполитического курса своего государства, обеспечение эффективного сотрудничества со страной пребывания, информирование о позитивных и негативных явлениях в осуществлении прав и свобод человека в государстве аккредитации, контроль за ходом выполнения договоров и соглашений. Среди прав, представляемых Послу Республики Казахстан данным Положением наиболее существенным является право посла вести переговоры и подписывать соглашения по вопросам двустороннего сотрудничества с государством пребывания, сотрудничества с третьими сторонами, а также участвовать в международных и региональных форумах и подписывать их итоговые документы [5].

Исторический опыт показывает, что для обеспечения нормальных дипломатических отношений - будь то политические, экономические или культурные контакты одних только международно-правовых норм недостаточно. При всей сложности совокупности международных отношений помимо уважения сложившихся и закреплённых мировым сообществом правовых норм также важно и соблюдение определенных традиций, правил, условностей, обычаев, то есть того, что именуется дипломатическим церемониалом и протоколом [6].

Основные положения дипломатического (государственного) протокола Республики Казахстан обеспечивают единый подход в отношении принятых организационно-протокольных норм и соответствуют международной практике. Соблюдение норм дипломатического протокола более строго регламентируется при таких внешнеполитических акциях, как признание нового государства, установление дипломатических отношений, назначение главы дипломатического представительства, вручении верительных грамот, осуществлении дипломатических визитов, проведении бесед, переговоров, подписании договоров и соглашений, при встречах и проходах официальных делегаций, созыве международных совещаний, реагировании на разного рода праздничные и траурные события. Одним словом, практически каждая внешнеполитическая акция реализуется с помощью дипломатического протокола.

В нашей республике нормы дипломатического протокола регулируются в соответствии с

«Государственным протоколом Республики Казахстан», утвержденным Указом Президента РК от 12 октября 2006 г. В соответствии с этим документом контроль за соблюдением единой протокольной практики казахстанскими государственными органами на всей территории осуществляется Службой Государственного протокола Министерства иностранных дел, Протокольной службой Администрации Президента.

Основной целью установления принципа протокольного старшинства является соблюдение норм международной практики при проведении официальных мероприятий. Это одно из важнейших правил, которое соблюдается в отношении коллективного старшинства дипломатического корпуса, приглашенного на публичное мероприятие, старшинства между главами дипломатических представительств, старшинства между дипломатическими представителями и властями страны пребывания, старшинства дипломатов данного дипломатического представительства. Внутри каждого класса глав дипломатических представительств дипломатическое старшинство определяется датой приезда дипломатического представителя в страну пребывания или датой вручения им верительных грамот.

Дипломатическое старшинство членов дипломатического персонала устанавливается правилами соответствующей страны. Для Казахстана предусмотрено следующее дипломатическое старшинство: «1. Чрезвычайный и Полномочный Посол; 2. Чрезвычайный и Полномочный Посланник I класса; 3. Чрезвычайный и Полномочный Посланник II класса; 4. советник I класса; 5. советник II класса; 6. первый секретарь I класса; 7. первый секретарь II класса; 8. второй секретарь I класса; 9. второй секретарь II класса; 10. третий секретарь; 11. атташе [7].

Соблюдение старшинства имеет большое значение при проведении официальных и неофициальных приемов. Ошибка в протоколе мо-

жет нарушить гармонию встречи, от успешного проведения которой участники ожидают определенных результатов.

Для эффективного проведения органами внешних сношений государства его внешней политики и осуществления ими дипломатической деятельности необходима надежная правовая база. В процессе создания правовой базы дипломатической деятельности Республики Казахстан многие нормативные акты подвергались неоднократному обновлению, что демонстрирует совершенствование и развитие дипломатической деятельности нашего государства.

Литература

1 Конституция Республики Казахстан принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г., с изменениями и дополнениями от 2011 г. // Сайт Конституция Республики Казахстан: www.constitution.kz

2 Закон Республики Казахстан «О дипломатической службе» от 7 марта 2002 г. // Сайт Министерства иностранных дел РК: www.mfa.kz

3 Сапиев О. Дипслужба и престижна, и трудна // Казахстан сегодня, 13 мая 2006 г.

4 Положение о Министерстве иностранных дел Республики Казахстан от 28 октября 2004 г. // Сайт Министерства иностранных дел РК: www.mfa.kz

5 Положение о дипломатическом и приравненном к нему представительстве РК от 4 февраля 2004 г. // Сайт Министерства иностранных дел РК: www.mfa.kz

6 Есдаулетова А.М. Дипломатическая и консульская служба: учебное пособие. - Астана: ЕНУ им. Л.Н.Гумилева, 2003. - 96 с.

7 Государственный протокол Республики Казахстан, утвержденный Указом Президента РК от 12 октября 2006 г. // Сайт правительства РК: www.government.kz

Б.Ж. Сомжүрек, Ә.М. Құсайынова

**Қазақстан Республикасының дипломатиялық қызметі және дипломатиялық хаттама:
құқықтық реттелу эволюциясы**

Ұлттық мүдде мен мемлекет қауіпсіздігінің кепілі болатын сыртқы саясат пен дипломатиялық іс әрекет Қазақстан Республикасында дербес құқықтық реттеуде жеке сала болып қалыптасты. Бұл сала бойынша жария болған заңдық актілер негізінде Қазақстан Республикасындағы дипломатиялық іс-әрекеттер саласы толыққанды құқықтық қамтамасыздандырылғанына көз жеткізуге болады, ал олардың мазмұнын сараптау заңдардың халықаралық қатынастар саласының сан алуан мәселелерін қамтитын кең ауқымды диапазонда жазылғанын көрсетті.

Түйін сөздер: дипломатиялық қызмет, дипломатиялық өкілдік, мемлекеттік хаттама, дипломатиялық паспорт, құқықтық ереже.

B.Zh. Somzhurek, A.M. Kussainova

Diplomatic service and Diplomatic Protocol of the Kazakhstan: the evolution of legal regulation

Foreign policy and diplomatic activity, which depends on the provision of national interests and security of the state, became an independent field of legal regulation in the Republic of Kazakhstan. Developed and adopted legislative acts provide a basis to assert that questions of diplomatic activity in the Republic of Kazakhstan have a fairly complete legal regulation, and the analysis of their contents indicates their preparedness and a wide range, covering many issues of international relations.

Keywords: Diplomatic Service, diplomatic representation, the state protocol, diplomatic passport, legal status.