

УДК 947.1.088 (575.2) (04)

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Н.К. Момошева – канд. истор. наук, доцент
Кыргызский Национальный университет им. Ж. Баласагына

The modern foreign policy of the Kyrgyz Republic was analyzed together with main methods and forms its realization in our republic and the activity of Ministry of Foreign Policy.

Внешняя политика во все времена являлась наивысшим приоритетом для любого государства. Внешнеполитические механизмы дают представление о методах, способах и принципах ее осуществления, в частности, в Кыргызстане, вызывая значительный интерес уже тем, что дают понимание роли и места внешней политики в жизни государства.

В формировании внешней политики Кыргызстана в той или иной степени участвуют – Президент, правительство, Жогорку Кенеш, Совет Безопасности и другие структуры государственной власти. Реальные возможности этих структур определяются в результате анализа официальных документов, определяющих их полномочия, и анализа кадровых назначений в системе государственной власти Кыргызстана. В нашей республике, как и впрочем во всех республиках Центральноазиатского региона, существует сильная зависимость активного функционирования и реализации объема полномочий той или иной структуры от кадровой политики, что свидетельствует о наличии механизмов влияния на политику, скрытых в среде неформальных отношений.

Конституционное право определять основные направления внешней политики, представлять государство в международных отношениях и осуществлять руководство ею закреплено за Президентом. Так, ст. 46 (Глава 3,

раздел 2, п. 3) Конституции Кыргызской Республики устанавливает, что Президент:

- осуществляет руководство внешней политикой;
- ведет переговоры и подписывает международные договоры;
- подписывает ратификационные грамоты;
- назначает, после консультаций с соответствующим комитетом Жогорку Кенеша, дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях и отзывает их;
- принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при Президенте Кыргызской Республики глав дипломатических представительств иностранных государств и представителей международных организаций¹.

Таким образом, Президент является высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики. Он поддерживает контакты с главами других государств, оформляет договоренности по внешнеполитическим вопросам, а также подписывает важнейшие межгосударственные договоры, внешнеполитические акты и заявления.

Реализация внешней политики Конституцией возложена на Правительство Кыргызской

¹ Конституция Кыргызской Республики. – Бишкек, 2003. – С. 78.

Республики (Глава 5, раздел 1, ст. 73)¹. Органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области внешних отношений Кыргызстана с иностранными государствами и международными организациями, является Министерство иностранных дел. В своей деятельности оно руководствуется Конституцией, законами, указами и распоряжениями Президента Кыргызской Республики, постановлениями и распоряжениями Правительства КР, а также другими нормативно-правовыми актами.

Министерство иностранных дел Кыргызской Республики является центральным государственным органом, непосредственно организующим и координирующим внешние отношения республики, а также осуществляющим регулятивные функции государственного управления в миграционной сфере.

Деятельность этого внешнеполитического ведомства регулируется положением о Министерстве иностранных дел, утвержденном Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 марта 2001 г.². В 2002 г. был принят Закон о дипломатической службе³.

Таким образом, министерство осуществляет реализацию внешнеполитического курса Кыргызской Республики и государственное управление в области миграции. В своей деятельности оно руководствуется Конституцией, законами и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, ее международными договорами и положением о МИД КР.

В систему министерства входят дипломатические представительства и консульские учреждения Кыргызской Республики в иностранных государствах и при международных организациях, а также подведомственные ему структуры на ее территории, предприятия, учреждения, организации, созданные для обеспечения его деятельности.

¹ Конституция Кыргызской Республики. – Бишкек, 2003. – С. 96–97.

² Постановление Правительства Кыргызской Республики от 2 марта 2001 г. // Нормативные акты Правительства Кыргызской Республики. – 2001.

³ Закон Кыргызской Республики о дипломатической службе от 25 июля 2002 г. // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – 2002.

Основными задачами Министерства иностранных дел Кыргызской Республики являются:

- выработка общей стратегии внешней политики и соответствующих предложений для Президента КР;
- реализация внешнеполитического курса;
- координация международных связей регионов республики;
- защита прав и интересов граждан и юридических лиц Кыргызской Республики за рубежом;
- обеспечение дипломатических и консульских отношений Кыргызстана с иностранными государствами и международными организациями;
- координация деятельности и контроль за работой других органов исполнительной власти в целях обеспечения проведения единой внешнеполитической линии.

В соответствии с возложенными на него задачами МИД:

- разрабатывает и представляет Президенту и Правительству предложения по вопросам отношений с иностранными государствами и международными организациями на основе анализа информации по всему комплексу двусторонних и многосторонних отношений и международных проблем;
- готовит проекты международных договоров Кыргызской Республики и предложения о заключении, выполнении, прекращении и приостановлении их действия и вносит соответствующие документы на рассмотрение Президента и Правительства, а также ведет переговоры с иностранными государствами и международными организациями;
- наблюдает за выполнением международных договоров Кыргызской Республики, участвует в подготовке предложений по приведению законодательства страны в соответствие с ее международно-правовыми обязательствами;
- содействует осуществлению межпарламентских и других внешних связей Жогорку Кенеша, взаимодействует с органами государственной власти и местного самоуправления, общественными объединениями;
- участвует в разработке политики и конкретных мероприятий по расширению торгово-экономических и финансовых связей, на-

учно-технических, культурных и других обменов с иностранными государствами и международными организациями;

➤ реализует дипломатическими средствами усилия Кыргызстана по обеспечению международного мира, глобальной и региональной безопасности, в том числе с учетом его ответственности как члена Организации Объединенных Наций, участника региональных организаций;

➤ обеспечивает необходимые условия для функционирования центрального аппарата, загранпредставительств и представительств министерства;

➤ оказывает содействие функционированию иностранных дипломатических и консульских представительств в Кыргызской Республике;

➤ организует на территории Кыргызской Республики и за рубежом консульскую работу, включая выдачу паспортов и виз, содействует развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом;

➤ обеспечивает функционирование единой государственной системы регистрации и учета международных договоров Кыргызской Республики;

➤ отвечает за постоянное хранение подлинников (заверенных копий, официальных переводов) международных договоров Кыргызской Республики, материалов архивов ее внешней политики, а также за учет и использование этих документов¹.

Таким образом, МИД Кыргызской Республики является основным звеном, непосредственно осуществляющим внешнюю политику страны. Он повседневно представляет ее как за границей, так и в своих отношениях с послами, представителями иностранных государств.

Министерство ведет оперативную деятельность по осуществлению внешней политики, систематически информирует президента и правительство по внешнеполитическим вопросам и реализует принятые решения. МИД координирует деятельность всех ведомств, соприкасающихся в своей деятельности

с вопросами внешней политики и отношений с иностранными государствами, оказывает им помощь в осуществлении возложенных на них задач. Оно осуществляет повседневное руководство дипломатическими представительствами за границей, ведет подготовку внешнеполитических кадров, информирует отечественные и иностранные средства массовой информации по вопросам внешней политики Кыргызстана.

В соответствии с этими задачами и характером работы строится и структура центрального аппарата, который состоит из следующих подразделений: министр, первый заместитель министра, 2 заместителя министра, послы по особым поручениям, территориальные и функциональные управления, общий отдел, валютно-финансовый отдел. Помимо этого к МИД относится Дипломатическая академия, открытая в соответствии с указом Президента КР 12 июня 2001 г.²

Министр и его заместители назначаются и освобождаются от должности Президентом Кыргызской Республики. Он несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство задач и осуществление им своих функций. Министр иностранных дел представляет Кыргызскую Республику на двусторонних и многосторонних переговорах по поручению Президента и Правительства, подписывает ее международные договоры, руководит деятельностью этого министерства, утверждает положения о его структурных подразделениях. В его функции входит также внесение, в установленном порядке, предложений о назначении или об отзыве послов Кыргызской Республики в иностранных государствах и ее представителей при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях. Министр представляет МИД во взаимоотношениях с другими органами государственной власти Кыргызской Республики и аналогичными структурами иностранных государств, а также с международными организациями³.

² Текущий архив МИД КР, ф. 2681/001, л. 3: Указ Президента Кыргызской Республики № 197 от 12 июня 2001 г.

³ Закон Кыргызской Республики о дипломатической службе от 25 июля 2002 г. // Ведомости ЖК КР. – 2002.

¹ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 2 марта 2001 г. // Нормативные акты Правительства КР. – 2001.

Коллегия министерства образуется в составе министра, его заместителей, руководящих работников, а также представителя Аппарата Премьер-министра Кыргызской Республики. Она рассматривает наиболее важные вопросы его деятельности и принимает соответствующие решения, причем они принимаются большинством голосов ее членов в форме постановлений и проводятся в жизнь, как правило, приказами министра. В случае разногласий между министром и коллегией, он проводит свое решение, докладывая об этом Президенту или Правительству; члены коллегии, имеющие особое мнение, также могут сообщить им об этом. МИД Кыргызской Республики, в целях прозрачности, освещает основные аспекты своей деятельности на сайте правительства в Интернете. В систему его заграничных учреждений входят 20 посольств, 5 генеральных консульств и представительства при международных организациях.

Помимо МИД, активное участие во внешней политике играют другие министерства и ведомства Кыргызской Республики. Практически все они имеют отношения с другими государствами по конкретным вопросам своей компетенции. Весьма бурную деятельность в области международных и внешнеэкономических отношений развивают области Кыргызстана, устанавливаются связи и между городами-побратимами, поэтому императивное значение приобретает необходимость проведения единой внешнеполитической линии.

Действительно, – как отмечает швейцарский исследователь Ф. Брайар, – внешняя политика все в меньшей степени является делом только министерств иностранных дел. В силу возросшей необходимости сообща управлять все более сложными и многочисленными проблемами, она становится достоянием большинства других государственных ведомств и структур. Различные группы национальных бюрократий, имеющие отношение к международным переговорам, часто стремятся к непосредственному сотрудничеству со своими коллегами за рубежом, и согласованным действиям с ними. Это приводит к развитию оккультных связей и интересов, выходящих за рамки государственных принадлежностей и границ, что делает внутреннюю и

международную сферы еще более взаимопроницаемыми¹.

Что касается Жогорку Кенеша, то его роль в определении и осуществлении внешней политики Кыргызской Республики носит ограниченный характер, но парламент имеет возможность оказывать на нее влияние путем утверждения ежегодного бюджета. Бюджет содержит раздел “Международная деятельность”, который предусматривает выделение средств, предусматривающих, в том числе, функционирование посольств, получение кредитов, участие в международных организациях. Значительное влияние Жогорку Кенеш оказывает на внешнеполитическую деятельность путем принятия законов, которые прямо или косвенно затрагивают международную сферу. Например, только Жогорку Кенеш имеет право подписывать документы об изменении границ Кыргызской Республики (Глава 4, раздел 1, ст. 58, п. 4)². Значительный объем его внешнеполитической деятельности составляют парламентские связи и участие кыргызстанских депутатов в международных парламентских организациях. Ярким примером такого сотрудничества является их участие в деятельности Парламентской Ассамблеи стран СНГ.

Жогорку Кенеш координирует с МИД свои парламентские связи, строя их с учетом его рекомендаций. В целом, можно отметить, что, по ключевым вопросам политики и международного положения, среди различных политических сил, в том числе представленных в Жогорку Кенеше, существует консенсус, поэтому официальные парламентские делегации ведут переговоры с единых внешнеполитических позиций. Жогорку Кенеш регулярно рассматривает вопросы внешней политики и международного положения на заседаниях так называемых профильных комитетов (по международным делам, СНГ, обороне, безопасности). Он принимает значительное число заявлений, постановлений, обращений по различным аспектам международной политики

¹ Цыганков П.А. Международные отношения. – М., 2002. – С. 55.

² Конституция Кыргызской Республики. – Бишкек, 2003. – С. 86.

Кыргызской Республики, носящих рекомендательный характер для Президента и структур исполнительной власти; они учитываются в практической деятельности.

Следует отметить, что в формировании внешнеполитической стратегии Кыргызской Республики определяющей является роль Президента, и об этом свидетельствует анализ внешнеполитических механизмов. В целом, несмотря на ограниченные правовые возможности парламента в определении и осуществлении внешнеполитического курса страны, на практике сформирован такой механизм взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти, который позволяет Жогорку Кенешу играть достаточно важную роль.

Таким образом, в качестве координирующего органа внешнеполитической деятельно-

сти, МИД сохранило традиционную структуру, характерную для советского периода, что типично для большинства стран СНГ. Следует констатировать, что в целом внешнеполитические механизмы Кыргызской Республики мало чем отличаются от аналогов в других современных государствах и различия могут быть лишь в определенных нюансах, отражающихся, в частности, в особенностях структуры и названиях. Однако, характерен тот факт, что при сохранении серьезных расхождений в вопросах социально-экономического и общественно-политического развития страны, все же достигнут консенсус между ее основными политическими силами по ключевым аспектам внешней политики.