

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Конституционно-правовые основы правового регулирования внешнеполитической деятельности государственных органов в РФ

*Павлов Е.Я.**

Международное сотрудничество современных государств в самых различных областях общественной жизни всегда являлось важнейшим фактором прогрессивного развития стран, участвующих в таком сотрудничестве. В значительной степени благодаря интенсивному и мирному международному общению многие народы мира достигли высокого уровня развития в различных областях общественной жизни.

Внешняя политика страны является важной сферой функционирования государственного механизма, от которой во многом зависит благополучие как всего общества, так и его отдельных индивидов. Интеграционные процессы, происходящие в жизни мирового сообщества, оказывают все большее влияние на многие стороны внутренней жизни современных государств, и, как следствие, результаты осуществления внешней политики сказываются, в большей или меньшей степени, на всех направлениях жизни общества и государства. В условиях становления нового миропорядка особое значение приобретают эффективность функционирования государственных органов, наделенных внешнеполитическими полномочиями в области внешней политики, четкое распределение полномочий между ними, совершенствование правового регулирования в данной области, слаженность функционирования всего механизма осуществления внешней политики государства.

* Павлов Евгений Яковлевич – к.ю.н., доцент кафедры конституционного права МГИМО (У) МИД России.

Вместе с тем необходимо заметить, что внешнеполитическая сфера деятельности государства, особенно в ее организационной основе и в области правового регулирования осуществления внешней политики, до сих пор слабо исследована как в России, так и за рубежом.

Особое значение для функционирования государственных органов в области внешней политики России имеет правовое регулирование данной сферы государственной жизни. Правовая основа внешнеполитической деятельности государственных органов, составляющих организационную основу конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ, тесно связана с функциональной составляющей данного механизма. Поэтому исследование регулятивной основы конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ неразрывно связано с необходимостью анализа и других частей этого механизма.

Актуальность исследования правовой основы внешнеполитической деятельности государства продиктована также и тем, что в имеющихся исследованиях и публикациях, затрагивающих вопросы осуществления внешних функций государства, часто происходит смешение понятий, относящихся к области внешней политики. Исследование такой важной сферы государственной деятельности, как внешняя политика, предполагает анализ понятийного аппарата, используемого в специальной литературе при рассмотрении различных вопросов внешнеполитического характера. Одной из задач при анализе внешнеполитической проблематики является задача разграничения понятий и терминов, определяющих порядок организации и функционирования государственно-правовых институтов, обеспечивающих реализацию внешней политики государства. В этой связи необходимо определиться с соотношением понятий, используемых в политической и государственно-правовой литературе, и их содержанием. Исследование понятий, категорий и механизмов в области осуществления внешней политики имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение для более эффективного функционирования государственных органов в области осуществления внешних функций государства.

Анализ научной литературы, посвященной данной тематике, позволяет сделать вывод о том, что довольно часто в научных публикациях не проводится четкой грани между такими, например, понятиями, как: «внежнополитический механизм», «механизм осуществления внешних сношений», «механизм осуществления внешней политики» и т.д.

Однако, как представляется, при всей внешней схожести упомянутых явлений государственной жизни эти понятия нельзя признать тождественными. Более того, необходимо уточнить содержание этих и других понятий, относящихся к внешнеполитической сфере.

В настоящее время, когда происходят значительные изменения в государственном механизме Российской Федерации и правовых основах его функционирования, особое значение приобретает задача совершенствования государственного механизма и правовой основы его деятельности, особенно конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России, так как от эффективности осуществления внешней политики в значительной степени зависит успех проводимых в жизнь преобразований в различных областях государственной и общественной жизни страны.

Относительно вышесказанного необходимо иметь в виду, что термины «конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики» и «государственно-правовой механизм осуществления внешней политики» по своему содержанию идентичны и взаимозаменяемы, так как их организационную и правовую основу составляют одни и те же государственные органы и нормы конституционного (государственного) права. Однако понятие «государственно-правовой механизм осуществления внешних сношений» в отличие от вышеупомянутых терминов по своему содержанию гораздо шире, так как вбирает в себя не только «конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики», но и «внешнеэкономический механизм», «механизм осуществления научно-технического сотрудничества с иностранными государствами» и т.п.

Следовательно, относительная обособленность в государственном механизме РФ *конституционно-правового механизма осуществления внешней политики* предполагает наличие в рамках государственной организации ряда других механизмов, обеспечивающих реализацию внешних функций государства, например в области внешнеэкономических отношений, в области культурных связей, научно-технических связей с иностранными государствами и т.п. Принадлежность государственного органа к одному из механизмов в области внешних сношений РФ определяется законодательно закрепленными за ними функциями и полномочиями в области внешних сношений.

Государственные органы, наделенные внешнеполитическими полномочиями, располагают необходимой материальной базой и органи-

зационными и правовыми средствами и инструментами для практической реализации отношений с иностранными государствами и другими субъектами международного общения. К данным средствам и инструментам следует отнести политический, организационный и экономический потенциал государства, организационную структуру этих государственных органов, их инфраструктуру как внутри страны, так и за рубежом, собственную материальную базу, нормативную основу их функционирования.

Следовательно, данный механизм, включает в себя по крайней мере *организационную, регулятивную и функциональную* составляющие. Несмотря на их тесную взаимосвязь, обусловленную принадлежностью к «конституционно-правовому механизму осуществления внешней политики», упомянутые выше элементы данного понятия выступают одновременно и как относительно самостоятельные его части.

Организационная составляющая является ядром конституционно-правового механизма осуществления внешней политики, так как без системы организационных институтов невозможно говорить о воплощении в жизнь внешнеполитического курса страны. Организационное воплощение конституционно-правового механизма осуществления внешней политики проявляется в совокупности государственных органов, которая олицетворяет собой важнейшую часть государственной организации общества.

Обособление государственных органов, наделенных внешнеполитическими полномочиями, в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики, в известной степени условно, так как большинство государственных органов, входящих в данный механизм, наделены законодательством не только внешнеполитическими полномочиями. В данном случае критерием обособления государственного органа в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики является факт вовлеченности на основе правовых норм конкретного государственного органа в процесс осуществления внешнеполитических отношений государства с другими контрагентами международных отношений. Участие в осуществлении внешней политики может быть не главным предназначением государственного органа. Однако, реализуя предписанные ему законом полномочия в области осуществления внешней политики, данный государственный орган вносит свой вклад в реализацию внешнеполитических функций государства. Тем

самым он функционально вовлекается в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики.

Организационная составляющая конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ, – это совокупность организационных государственных институтов, государственных органов, которые наделены полномочиями по проведению в жизнь основных направлений политики государства в области собственно политических отношений Российского государства с другими субъектами международных отношений.

Государственные органы, входящие в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики России, можно классифицировать следующим образом:

1. Высшие органы государственной власти общей компетенции, наделенные Конституцией РФ и законодательством, наряду с другими полномочиями, также и полномочиями в области осуществления внешней политики – Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ.

2. Специализированный государственный внешнеполитический орган – Министерство иностранных дел РФ.

3. Государственные органы, наделенные законодательством отдельными внешнеполитическими полномочиями, но специализацией которых не является осуществление внешней политики РФ: Совет Безопасности РФ; Федеральная служба безопасности, Служба внешней разведки РФ, Министерство обороны РФ.

В отношении упомянутых выше органов автор проводит классификацию, ориентируясь на юридическую силу решений, принимаемых данными государственными органами по внешнеполитическим вопросам. Высшие органы государственной власти составляют важнейшую часть организационной основы конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России. В соответствии с Конституцией и законодательством РФ высшие органы государственной власти принимают решения по вопросам внешней политики, обязательные для исполнения на всей территории РФ. Эти государственные органы либо непосредственно определяют основные направления внешней политики государства, как, например, Президент РФ, либо в процессе реализации своих установленных законодательством полномочий оказывают существенное влияние на формирование внешнеполитического курса и проведение в жизнь внешней политики стра-

ны. Все остальные государственные органы, входящие в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики РФ, строят свою работу в области внешней политики на основе решений высших органов государственной власти.

Государственные органы, входящие в данную часть организационной составляющей конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России, объединяет единство целей и задач в деле определения и осуществления внешнеполитического курса страны. Они, несмотря на свою принадлежность к различным ветвям власти, в процессе реализации своих полномочий направляют свои усилия на достижение единой для всех этих органов цели – обеспечение и защита интересов РФ на международной арене путем проведения всеми компетентными государственными органами скоординированной внешней политики в рамках их полномочий.

Особое место среди государственных органов, составляющих организационную основу конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ, занимает специализированный внешнеполитический государственный орган – Министерство иностранных дел РФ, главной задачей которого является практическая реализация внешнеполитического курса страны.

Реализацию задач, стоящих перед государственными органами, образующими организационную основу конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ, невозможно себе представить без *регулятивной* составляющей данного механизма. *Регулятивная составляющая конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ – это совокупность взаимосвязанных нормативно-правовых актов, регулирующих взаимоотношения и деятельность государственных органов в процессе осуществления внешней политики России.*

Регулятивная часть конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ представляет собой совокупность **нормативно-правовых актов**, закрепляющих организационную структуру, функции и полномочия государственных органов, в компетенцию которых входит решение вопросов внешней политики в узком значении этого термина.

Применительно к конституционно-правовому механизму осуществления внешней политики РФ упомянутые нормативно-правовые акты представляется возможным объединить в относительно обособленные

группы по различным основаниям. Основаниями для классификации нормативно-правовых актов в данные группы может послужить: юридическая сила нормативно-правового акта; предмет правового регулирования – отношения в области внешней политики; его принадлежность по содержанию правовых норм к области правового регулирования осуществления внешней политики; по их роли в правовом регулировании деятельности государственных органов, наделенных полномочиями в области внешней политики.

Критерии обособления могут быть следующими: а) по юридической силе (акты конституционного характера, обыкновенные законы, подзаконные акты); б) по субъектам, их издающим (акты законодательной власти, акты исполнительной власти); в) по юридической природе (акты внутреннего права, акты международного права – выработанные и подписанные уполномоченными органами государств в результате переговоров); г) по особенностям правового воздействия на участников правоотношений в процессе формирования и функционирования организационных структур конституционно-правового механизма осуществления внешней политики (правоустанавливающие, регулятивные).

По юридической силе нормативно-правовые акты, регулирующие отношения в области внешней политики РФ, как представляется, можно подразделить на следующие основные группы:

а) нормативно-правовые акты конституционного характера: Конституция РФ, конституционные законы, регулирующие порядок формирования, организацию и деятельность государственных органов, наделенных в числе прочего и полномочиями в области внешней политики (например, Конституционный закон РФ «О Правительстве РФ», Конституционный закон РФ «О Конституционном Суде РФ» и др.);

б) обыкновенные законы РФ, регулирующие деятельность государственных органов в области осуществления внешней политики;

в) нормативно-правовые акты Президента РФ и Правительства РФ в области осуществления внешней политики РФ;

г) ведомственные и внутриорганизационные акты, регулирующие деятельность государственных органов и должностных лиц в области осуществления внешней политики, а также регламентирующие внутренние вопросы государственных органов ведающих этим вопросом;

д) международные договоры, регулирующие отношения во внешнеполитической области государственной жизни РФ.

Основы правового регулирования области внешних сношений заложены в Конституции РФ. Конституционные положения получили свое развитие в текущем законодательстве Российской Федерации. Однако в законодательстве, регулирующем деятельность государственных органов в области внешней политики, много существенных пробелов. Примером этому является «Закон о Правительстве РФ», в котором невозможно определить, как разграничены собственно внешнеполитические полномочия Президента РФ и Правительства РФ. Разграничения полномочий этих государственных органов нет и в Конституции РФ.

В этой связи следует заметить, что в российском законодательстве нет специального законодательного акта, посвященного внешней политике РФ. В настоящее время отношения в области осуществления внешней политики регулируются, наряду с Конституцией РФ, отдельными положениями ряда законов и подзаконных актов. Эти нормативно-правовые акты главным образом закрепляют компетенцию и функции государственных органов в области внешней политики. Однако слабо урегулированными остаются отношения в самом процессе осуществления внешней политики, а главное – в процессе принятия внешнеполитического решения. В целом ряде случаев разработка и принятие внешнеполитических решений осуществляются на основе административных обыкновений, когда с течением времени, в процессе практического осуществления внешней политики внутри компетентных государственных органов и между ними складывается определенный порядок ведения текущих дел и принятия внешнеполитических решений, не закрепленный нормативно-правовыми актами. Представляется, что более детальная правовая регламентация повседневной работы государственных органов, их структурных подразделений и государственных служащих в области осуществления внешней политики так же необходима, как и в любой другой сфере деятельности государственного механизма.

Совершенствование правового регулирования в области внешней политики обусловлено необходимостью повышения эффективности деятельности государственных органов и их должностных лиц как внутри государства, так и за его пределами. Это повысит не только эффективность функционирования всех звеньев конституционно-правового механизма осуществления внешней политики, но и координацию их деятельности, позволит устранить дублирование и избежать

ненужных противоречий между участниками внешнеполитического процесса. В конечном счете это должно привести к повышению эффективности проводимой государством внешней политики.

Задача развития и совершенствования правовой основы функционирования конституционно-правового механизма осуществления внешней политики продиктована также и тем, что Конституция РФ в ст. 1 провозглашает Российскую Федерацию правовым демократическим государством. Одним из основополагающих принципов правового государства является приоритет права в регулировании общественных отношений, и в особенности в деле осуществления функций государства, в том числе и внешнеполитических.

В свете вышесказанного задача исследования регулятивной составляющей конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ представляется весьма актуальной. Недостаточное или неадекватное правовое регулирование отношений в области осуществления внешней политики, пробелы в правовом регулировании отдельных отношений отрицательно сказываются на осуществлении государственными органами и их должностными лицами своих функций. Как правило, этот недостаток восполняется при помощи обыкновений, которым не свойственны формальная определенность, предполагающая четкое определение прав, обязанностей и ответственности участников правоотношения, а также защита при помощи государственного принуждения. Зачастую на основе обыкновений осуществляют подготовку и принятие документов в органах исполнительной власти центрального звена. Такие документы имеют особое значение для реализации внешнеполитических решений, принятых на уровне высших органов государственной власти. Примером принятия решений на основе обыкновений является подготовка документов справочно-информационного характера в рамках министерства или ведомства, ведомственных правоприменительных актов, подготовка и принятие ведомственных нормативно-правовых актов (приказов, положений, инструкций и т.д.). Случается, что наиболее важные документы проходят несколько уровней подготовки на стадии проекта и в его выработке принимает участие целый ряд подразделений ведомства. Как представляется, отрицательным моментом в данном процессе является отсутствие процессуальной правовой регламентации, включающей порядок прохождения проекта документа в различных структурных подразделениях ведомства или на различных стадиях его подготовки.

Не секрет, что порой наиболее оптимальные и конструктивные варианты решения той или иной проблемы, предлагаемые должностным лицом или структурным подразделением министерства или ведомства, вступают в противоречие с мнением вышестоящего подразделения или должностного лица, которые придерживаются устаревших точек зрения или конъюнктурных подходов к решению того или иного вопроса. В данной ситуации особое значение приобретает четкая регламентация прав и обязанностей участников выработки внешнеполитического решения на стадии подготовки проекта, а также закрепленная правом возможность отстоять нижестоящей структуре или должностному лицу собственную точку зрения вопреки мнению вышестоящего должностного лица. В данном случае необходимы предусмотренные правовыми нормами не только правовые, но и организационные гарантии реализации этих прав.

Совершенствование регулятивной составляющей конституционно-правового механизма осуществления внешней политики важно также и для предотвращения дублирования между государственными органами в процессе осуществления внешней политики России, конкретизации их внешнеполитических полномочий. Отсутствие процессуальных норм, детально регламентирующих процесс принятия внешнеполитических решений, а также отсутствие законодательно закрепленного за компетентными государственными органами перечня полномочий в области внешней политики влечет за собой размытость ответственности за принятие внешнеполитических решений. Это зачастую вносит путаницу в процесс осуществления внешней политики государства, препятствует достижению целей РФ на международной арене и в результате наносит ущерб престижу страны в международных отношениях.

Это могут быть заявления внешнеполитического характера и конкретные внешнеполитические шаги палат Федерального Собрания РФ и их руководства, которые вступают в противоречие с официальной внешнеполитической линией исполнительной ветви власти РФ. Примером этому могут послужить заявления и обращения Государственной Думы Федерального Собрания РФ во время кризиса в Косово, а также накануне и во время акции стран НАТО против Югославии в 1999 г., заявления должностных лиц и депутатов Государственной Думы относительно присутствия американских военных в Грузии в марте 2002 г. и др. Так, например, в апреле 1999 г. Государственная

Дума ФС РФ приняла Постановление «О присоединении Союзной Республики Югославии к Союзу Белоруссии и России»¹.

Несомненно, Федеральное Собрание РФ как высший представительный (законодательный) орган государства должно принимать участие во внешнеполитической жизни государства. Однако во избежание нескоординированных внешнеполитических заявлений и действий, которые могут повлечь негативные, а иногда и тяжелые последствия для государства и его внешней политики, деятельность всех государственных органов во внешнеполитической области должна быть четко регламентирована законом.

В условиях усложнения и значительного расширения внешнеполитической жизни страны в современных условиях особое значение приобретает принятие закона РФ «О внешней политике РФ». Во второй половине 1980-х годов, во время т.н. «перестройки», началом процессов демократизации государственной и общественной жизни в СССР предпринимались попытки принять такой закон о внешней политике. При участии заинтересованных государственных органов велась подготовка соответствующего законопроекта в Министерстве иностранных дел СССР. Однако центробежные процессы, приведшие к распаду СССР, помешали принятию данного закона.

В настоящее время в России нет такого специального законодательного акта, который являлся бы основой для внешнеполитической деятельности государственных органов и законодательной базой правотворчества и текущего правового регулирования в области осуществления внешней политики. Необходимость принятия такого закона продиктована прежде всего тем, что в ст. 1 Конституции РФ Россия провозглашается демократическим правовым государством. Это предполагает связанность правом государства, его государственных органов и должностных лиц в их деятельности по реализации функций государства. Данное конституционное положение налагает на государственные органы и должностных лиц обязанность действовать в соответствии с правовыми предписаниями согласно принципу «разрешено то, что дозволено законом». Следовательно, правовая неурегулированность деятельности должностных лиц и государственных органов в области осуществления внешней политики противоречит закрепленному в Конституции РФ положению, провозглашающему Россию правовым государством. Недостаточное правовое регулирование по от-

¹СЗ РФ. 1999. № 17. Ст. 2094.

дельным основным направлениям осуществления внешней политики или отсутствие такового может привести к злоупотреблениям со стороны отдельных должностных лиц своим служебным положением. Это чревато принятием должностными лицами непродуманных решений или вообще ведет к бездействию служащих с целью перестраховки, тогда как в интересах дела необходимо принимать конкретное ответственное решение.

Недостаточная правовая регламентация деятельности государственных органов и должностных лиц на стадии повседневной реализации внешней политики страны или отсутствие необходимых закрепленных законом полномочий должностного лица по ряду вопросов его деятельности во внешнеполитической сфере существенно затрудняет его работу. Правовая неурегулированность исключает также адекватную юридическую ответственность, когда это необходимо, за те последствия, которые вызваны принятием конкретного решения.

Однако относительно правового регулирования осуществления внешней политики важно соблюдать его пределы, так как излишняя зарегулированность может вызвать обратный эффект – сковать инициативу государственных органов и их должностных лиц в процессе выработки и принятия внешнеполитического решения.

Отсутствие правового регулирования в определенных сферах внешнеполитической деятельности компетентных государственных органов и их должностных лиц в значительной степени может снизить эффективность внешнеполитических шагов, предпринимаемых государством на международной арене. Это может привести к тому, что своевременные и правильные внешнеполитические решения, принятые в высшем звене конституционно-правового механизма осуществления внешней политики, неудовлетворительно и непоследовательно исполняются нижестоящими звеньями этого механизма. Одно из последствий недостаточного правового регулирования осуществления внешней политики компетентными государственными органами и их структурными подразделениями – это размытость ответственности за последствия принятия непродуманных внешнеполитических решений, за ненадлежащее или несвоевременное принятие мер для реализации внешнеполитического курса страны и т.д.

Указанный выше недостаток может также привести к скоропалительным внешнеполитическим шагам, что в свою очередь может повлечь негативные как политические, так и материальные последствия для государства и общества.

В этой связи представляется целесообразным принятие специального закона «О внешней политике РФ», который бы детализировал и развил конституционные положения о внешнеполитических полномочиях государственных органов, закрепил механизм принятия внешнеполитических решений, определил место и роль каждого государственного органа, принимающего участие в осуществлении внешней политики Российской Федерации. Принятие такого закона в значительной степени способствовало бы совершенствованию конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ и позволило бы повысить ее эффективность.

В законе «О внешней политике РФ» было бы желательно:

- закрепить принципиальные основы внешней политики России;
- закрепить содержание основных понятий в области международных отношений: «внешняя политика», «международные отношения», функции внешнеполитического ведомства», «основные задачи государственного органа, осуществляющего внешние сношения» и т.д., поскольку в положениях о государственных органах и учреждениях, задействованных в осуществлении внешней политики, можно наблюдать определенную путаницу;
- разграничить предметы ведения государственных органов, задействованных в осуществлении внешней политики государства;
- развить конституционные положения, определяющие ведущую роль Президента РФ в осуществлении руководства внешней политикой России;
- определить круг государственных органов, осуществляющих собственно внешнеполитические отношения с иностранными государствами, и федеральных государственных органов, ведающих осуществлением внешнеэкономических, военно-технических, торговых, научно-технических, культурных и иных связей с иностранными государствами и международными организациями;
- более четко закрепить внешнеполитические полномочия государственных органов, осуществляющих внешнеполитические и иные отношения с иностранными государствами;
- определить основы правового статуса и основные гарантии профессиональной деятельности работников МИД РФ и дипломатических представительств и консульских учреждений за рубежом;
- закрепить принципиальные основы механизма принятия внешнеполитических решений;

- закрепить классификацию внешнеполитических решений по уровню принимающих данное решение субъектов, по срокам реализации, по количеству субъектов, задействованных в выработке и предварительном их согласовании, если это необходимо;

- определить границы участия государственного органа или должностного лица во внешнеполитическом процессе;

- более четко определить степень участия неспециализированных центральных органов осуществления внешней политики РФ во внешнеполитическом процессе;

- закрепить механизмы участия государственных органов, составляющих конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики РФ, в процессе выработки Президентом РФ внешнеполитического курса государства;

- закрепить принципиальные основы механизма реализации внешнеполитического решения.

Функциональная составляющая конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ является отражением его динамической сущности как функционирующей системы. Понятие «механизм» означает не только внутреннее устройство, систему чего-либо, но и взаимодействие составных частей этой системы², следовательно, понятие «механизм осуществления внешней политики» можно рассматривать не только как систему государственных органов, ведающих осуществлением внешней политики, и систему нормативно-правовых актов государства, регулирующих отношения в области внешней политики, но и в другом аспекте – как *совокупность взаимосвязей и процессов*, из которых складывается внешняя политика государства.

Функциональная составляющая, являющаяся динамическим выражением конституционно-правового механизма осуществления внешней политики, складывается из совокупности как обусловленных, так и не обусловленных предписаниями правовых норм, сложившихся устойчивых *взаимосвязей* между государственными органами – организационными элементами данного механизма.

Примером таких законодательно обусловленных правом взаимосвязей может послужить закреплённая в ряде нормативно-правовых актов координирующая роль Министерства иностранных дел РФ в осуществлении внешних сношений другими государственными органа-

² Словарь иностранных слов. М., 1988. С. 309.

ми и государственными органами субъектов РФ. Координирующая роль Министерства иностранных дел РФ закреплена не только в п. 3 «Положения о Министерстве иностранных дел РФ», но и в ряде других нормативных актов как законодательного, так и подзаконного характера. К таким актам относятся: Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ» от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ; Указ Президента РФ от 12 марта 1996 г. № 375 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 14 июня 1997 г. № 582 «Об организации и порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти и российскими государственными учреждениями функций, связанных с деятельностью за рубежом»; Постановление Правительства РФ от 14 марта 1997 г. № 300 «О порядке рассмотрения обращений Министерства иностранных дел Российской Федерации и входящих в его систему дипломатических представительств по вопросам международного сотрудничества»; Положение о Представительстве Министерства иностранных дел РФ на территории РФ (утв. Приказом МИД РФ от 4 ноября 1996 г. № 9304). Другим примером юридически закреплённых взаимосвязей в конституционно-правовом механизме осуществления внешней политики является обусловленная ст. 106 Конституции РФ необходимость обязательного рассмотрения в Совете Федерации законов о ратификации и денонсации международных договоров РФ, принятых Государственной Думой.

Однако функционирование конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ реализуется не только на основе законодательно обусловленных взаимосвязей между государственными органами и должностными лицами, наделёнными компетенцией в области осуществления внешней политики Российской Федерации, но и на основе связей которые сложились и складываются в процессе взаимоотношений этих государственных органов и должностных лиц. Так, институт Президента РФ в соответствии с Конституцией РФ не относится ни к одной из ветвей государственной власти в РФ. Однако фактически ему непосредственно подчинены наряду с некоторыми другими министерствами и ведомствами центральные государственные органы исполнительной власти, которые в силу закреплённых за ними законом внешнеполитических полномочий либо по всем направлениям, либо по отдельным направлениям своей дея-

тельности входят в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики РФ. К таким министерствам и ведомствам относятся: Министерство иностранных дел РФ; Федеральная служба безопасности РФ; Служба внешней разведки РФ; Министерство обороны РФ и т.д.

Названные выше государственные органы подчинены Президенту РФ по всем вопросам их компетенции, и в том числе по вопросам внешнеполитического характера, относящимся к их ведению. О таком непосредственном подчинении Президенту РФ упомянутых министерств и ведомств не говорится в Конституции РФ, но оно вытекает из смысла ее положений, закрепляющих конституционно-правовой статус главы государства. Так, согласно содержанию частей 2 и 3 ст. 80 Конституции РФ Президент РФ принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внешней политики, представляет РФ в международных отношениях, осуществляет руководство внешней политикой РФ (п. а) ст. 86 Конституции РФ) и т.д. Положения о непосредственной подчиненности упомянутых министерств и ведомств Президенту РФ закреплены в ст. 32 ФКЗ «О Правительстве РФ» 1997 г.

Связи в рамках конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ представляют собой *относительно устойчивые модели взаимодействия между государственными органами и их должностными лицами, необходимые для реализации ими своих внешнеполитических функций.*

Данные связи можно подразделить на *постоянные* и *временные*. Постоянные связи, как правило, предписаны нормативно-правовыми актами или обусловлены установившимися устойчивыми связями между государственными органами, которые входят в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики РФ в ходе их практической деятельности по осуществлению внешней политики РФ. В рамках постоянных, устойчивых связей возникают правоотношения, которые наполняют данные связи реальным содержанием. Однако они могут и не быть обусловлены правовыми нормами и строятся на обычновениях. Это продиктовано практической необходимостью или политической целесообразностью вовлечения того или иного государственного органа, компетенция которого прямо или косвенно связана с осуществлением внешней политики России, во внешнеполитический процесс.

Постоянные связи, обусловленные правовыми нормами, составляют основу функциональной составляющей конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ. Примером обусловленных правом функциональных постоянных связей между государственными органами – организационными элементами конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ могут послужить отношения между Президентом РФ и палатами Федерального Собрания РФ по поводу назначения и отзыва дипломатических представителей РФ в иностранных государствах. В соответствии с п. м) ст. 84 Конституции РФ Президент РФ назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания РФ дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях. Другим примером могут послужить функциональные связи Президента РФ и парламента РФ относительно ратификации международных договоров. Согласно п. в) ст. 86 Конституции РФ Президент РФ подписывает ратификационные грамоты после ратификации международного договора Федеральным Собранием РФ.

В основе функциональных постоянных связей могут быть и обыкновения. Так, в ст. 83 Конституции РФ и в ст. 35 ФКЗ РФ «О Правительстве РФ» говорится, что заседания Правительства РФ и его Президиума могут проходить под председательством Президента РФ. Однако обыкновением стали субботние заседания под председательством Президента РФ с участием в них Председателя Правительства РФ, Министра иностранных дел РФ, Министра обороны РФ, Директора ФСБ РФ, Министра внутренних дел РФ и некоторых других министров. Обыкновением это можно считать по тому, что такая форма работы не предусмотрена Регламентом Правительства РФ, так как круг должностных лиц, участвующих в заседании, президиумом Правительства РФ не является.

Временные функциональные связи вытекают, как правило, из общего смысла внешнеполитических полномочий государственного органа и продиктованы целесообразностью или необходимостью установления таких временных функциональных связей для решения отдельных внешнеполитических вопросов. Примером этому могут послужить взаимоотношения Государственного совета РФ и Президента РФ по внешнеполитическим проблемам, имеющим важное государственное значение. Так, 24 сентября 2001 г. состоялась встреча Президента

РФ В.В. Путина с членами президиума Госсовета РФ, председателями палат Федерального Собрания РФ, лидерами фракций и депутатских групп Государственной Думы ФС РФ. Сам факт участия членов президиума Государственного совета РФ в упомянутой встрече свидетельствует о высокой степени вероятности возникновения таких временных функциональных связей по внешнеполитическим вопросам. В своем вступительном слове В.В. Путин обозначил цель данной встречи: «Основная тема сегодняшней встречи – это ситуация, которая сложилась в международном сообществе, в мире после терактов в Соединенных Штатах. Я хотел с вами посоветоваться для того, чтобы определить принципы нашего взаимодействия в борьбе с международным терроризмом, определить принципиальную позицию России. Должен сказать, что в последнее время я довольно интенсивно вел переговоры с главами государств Центральной Азии. В общем и целом у нас есть взаимопонимание по этим вопросам, причем полное взаимопонимание. Очень активно развиваются наши контакты с ведущими странами Европы, Соединенными Штатами. Но я посчитал себя не вправе окончательно высказать какую-то точку зрения без того, чтобы не встретиться в таком составе и не посоветоваться с вами по вопросу, который имеет очень серьезное значение для позиционирования России в мире и сейчас, и в будущем»³.

Государственный совет РФ как совещательный орган был учрежден в соответствии с указом Президента РФ от 1 сентября 2000 года № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации»⁴. В соответствии с п. 1 этого Положения Государственный совет является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Обсуждение внешнеполитических вопросов прямо не отнесено к функциям Государственного совета РФ или его президиума. Однако косвенно это можно предполагать, поскольку одной из задач Государственного совета РФ, перечисленных в п. 4 Положения, является «обсуждение по предложению Президента РФ иных вопросов, имеющих важное государственное значение».

Согласно п. 1 положения Государственный совет призван содействовать реализации полномочий главы государства по вопросам обеспе-

³ Официальный веб-сайт Президента Российской Федерации: речи и выступления.

⁴ СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

чения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Решения Государственного совета РФ, несмотря на их рекомендательный характер, могут влиять на принятие внешнеполитических решений как Президентом РФ, так и другими государственными органами, наделенными отдельными внешнеполитическими полномочиями. Несмотря на то, что Государственный совет РФ не наделен собственными властными полномочиями, его решения в соответствии с п. 18 Положения о Государственном совете РФ при необходимости могут быть оформлены указами, распоряжениями и поручениями Президента РФ.

Как видно из вышесказанного, связи Государственного совета РФ с государственными органами, наделенными внешнеполитическими полномочиями, прямо не обусловлены правовыми нормами, но могут подразумеваться, вытекая из смысла правовых предписаний. В данном случае связи Государственного совета с другими государственными органами по внешнеполитическим вопросам носят временный характер. Но со временем они могут приобрести и постоянную основу в виде обычкновения.

Другим примером временных функциональных связей в рамках конституционно-правового механизма осуществления внешней политики является факт участия на вышеупомянутой встрече с Президентом РФ 24 сентября 2002 года председателей палат Федерального Собрания РФ, лидеров фракций и депутатских групп Государственной Думы ФС РФ. Такие консультативные встречи по вопросам внешней политики между Президентом РФ и палатами Федерального Собрания РФ прямо не предписаны нормами права, хотя могут быть обусловлены самим статусом высшего представительного (законодательного) органа РФ. Привлечение в рамках внешнеполитического процесса ряда высших государственных органов и центральных органов исполнительной власти к решению наиболее важных внешнеполитических вопросов российской внешней политики обычно вызвано особой важностью и необходимостью принятия внешнеполитического решения в конкретной внешнеполитической ситуации. Принятие подобного решения потенциально может повлечь далеко идущие последствия для страны. В ответственной внешнеполитической ситуации к выработке особо важного внешнеполитического решения, видимо, целесообразно привлекать как можно более широкий спектр политических сил государства и общества, даже если некоторые государственные органы специаль-

но и не наделены в законодательном порядке полномочиями по принятию внешнеполитических решений такого рода.

Анализируя функциональную составляющую конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ, нельзя обойти вниманием функциональные связи временного характера, возникающие между государственными органами, составляющими данный механизм, т.е. наделенными законодательством внешнеполитическими полномочиями, и государственными органами и должностными лицами, не входящими в данный механизм. Такие связи, как правило, не сопряжены непосредственно с осуществлением внешней политики государства, но необходимы государственным органам и организациям, а также общественным организациям и гражданам для достижения стоящих перед ними целей в области внешнеэкономических, научно-технических, культурных и других отношений с другими странами. Примером могут послужить функциональные связи МЧС России и МИД России при оказании помощи гуманитарного характера за пределами РФ по спасению людей, пострадавших в результате землетрясений или техногенных катастроф. Эти министерства тесно сотрудничают по вопросам транзита грузов и людей по территориям третьих стран, по визовым вопросам и т.д. МЧС России не входит в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики РФ, но использует возможности данного механизма для реализации своих функций по оказанию помощи иностранным государствам в условиях стихийных бедствий или техногенных катастроф, когда необходима срочная помощь гуманитарного или технического характера. В данном случае, несмотря на то, что МЧС России не является государственным органом, наделенным внешнеполитическими полномочиями, его функциональные связи по оказанию помощи иностранным государствам при чрезвычайных ситуациях тесно связаны с осуществлением внешней политики Российского государства.

В заключение необходимо отметить актуальность и важность совершенствования конституционно-правового регулирования осуществления внешней политики Российской Федерации. Анализируя конституционно-правовую основу внешнеполитической деятельности государственных органов РФ, наделенных внешнеполитическими полномочиями, представляется возможным сделать вывод о том, что исследование данной проблемы позволяет более четко определить возможные пути совершенствования правовой основы государственных

органов, вовлеченных в осуществление сугубо внешнеполитических функций государства. Очевидно, что неудовлетворительное правовое регулирование в области осуществления внешней политики России вносит путаницу в деятельность государственных органов и должностных лиц в данной области государственной деятельности и наносит вред последовательному и эффективному осуществлению внешнеполитического курса страны. Исследование этой стороны деятельности государственных органов, задействованных в осуществлении внешней политики РФ, позволяет выявить изъяны в регулятивной основе конституционно-правового механизма осуществления внешней политики. Такой анализ дает возможность наиболее полного правового регулирования отношений в данной области государственной жизни, более четкого разграничения компетенции государственных органов, наделенных полномочиями в области осуществления внешней политики, и более последовательного применения права в регулировании их деятельности.