

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Институт Президента РФ в конституционно-правовом механизме осуществления внешней политики России

*Дегтев Г.В.**

В настоящее время происходят значительные изменения на всех уровнях государственного механизма Российской Федерации и в правовых основах его функционирования. В этой связи особое значение приобретает исследование конституционно-правового механизма осуществления внутренней и внешней политики России, т.к. от эффективности государственного механизма в значительной степени зависит успех проводимых в жизнь преобразований в различных областях государственной и общественной жизни страны. При этом особого внимания заслуживает изучение эффективности основных институтов государственной власти. В соответствии с Конституцией РФ государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент, Федеральное Собрание, Правительство, суды, которые действуют на основе принципа разделения властей. При этом главенствующую роль в государственной системе играет Президент. Конституционно-правовой статус главы государства предопределяет объем его полномочий по обеспечению единства и устойчивости системы государственной власти, ее эффективного функционирования в условиях разделения на три самостоятельные ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Президент должен обеспечить положение, при котором все органы государственной власти выполняют свои конституционные обязанности в пределах своей компетенции.

* Дегтев Геннадий Валентинович – к.ю.н.

Каждый из органов (институтов) государственной власти лишь частично обеспечивает действие Конституции. Только перед Президентом ставится задача охранять государственные устои в целом, суверенитет и государственную целостность. Лишь при этих условиях все иные органы власти и должностные лица могут осуществлять свои полномочия в нормальном конституционном режиме.

Положение Президента в системе органов государственной власти связано с конституционными прерогативами главы государства по отношению прежде всего к исполнительной власти. Будучи юридически дистанцирован от всех ветвей власти, Президент вместе с тем находится «ближе» к исполнительной, нежели к другим ветвям власти. Это сближение главы государства с исполнительной властью находит выражение в конкретных конституционных полномочиях Президента как главы государства.

Предпосылки этой конституционной ситуации связаны с особенностями формирования Правительства в России. Конституция не связывает процесс формирования Правительства с распределением мест между партиями и фракциями в парламенте. Иными словами, Правительство может быть сформировано по принципу парламентского большинства, но может быть сформировано и без учета этого принципа. Оба подхода соответствуют Конституции. Однако конкретная историческая ситуация, при которой состав Правительства не отражает парламентское большинство, может служить источником проблем в работе системы исполнительной власти, связанных с различными аспектами его деятельности, в частности законотворческой. Следствием этих проблем может стать низкая эффективность исполнительной власти, ее неспособность решать насущные задачи.

Для преодоления подобной ситуации Конституция установила ряд прерогатив Президента, пользуясь которыми он в «текущем» режиме может влиять на деятельность Правительства. Это такие прерогативы, как утверждение структуры федеральных органов исполнительной власти, назначение заместителей Председателя Правительства и министров, право председательствовать на заседаниях Правительства, контроль за законностью его актов, непосредственная подчиненность Президенту «силовых» ведомств. Президент имеет право отправить Правительство в отставку или принять отставку премьера, которая автоматически влечет за собой отставку Правительства в целом.

Таким образом, во взаимоотношениях Президента с Правительством императивность действий главы государства в проведении внутренней и внешней политики проявляется наиболее полно. Правительство и органы исполнительной власти в целом значительно более тесно, нежели другие ветви власти, «связаны» с Президентом, непосредственно подконтрольны ему.

При Президенте действуют консультативные органы: Совет Безопасности и Государственный совет. Президент председательствует в этих советах. Исследование руководящей и координирующей деятельности Президента РФ в различных сферах общественной жизни в отечественной научной литературе осуществлено довольно основательно¹.

Особый интерес представляет изучение роли Президента в сфере внешней политики. Дело в том, что совершенствование конституционно-правового механизма внешней политики РФ и полномочий Президента РФ в сфере внешней политики – актуальная и важная проблема.

¹ См.: Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция правового статуса / Вестник Моск. ун-та. Серия 11, Право. 1998. № 1; Бородин В.В., Корчагина С.В. Законодательная инициатива и правовой статус Президента России // Конституционное и муниципальное право. 1999. № 1; Кайнов В.И. Конституционно-правовой статус Президента России: теория и практика. СПб.: СПб университет МВД РФ, 1999; Лукашук И.И. Внешняя политика: президент и парламент // Государство и право. 1996. № 7; Лучин В.О., Мазуров А.В. Президент – гарант Конституции // Право и политика. 2000. № 3; Лучин В., Филиппов И.В. О Роли Президента в обеспечении разделения и взаимодействия властей // Российская цивилизация: история и современность: Межвуз. сб. науч. ст. Воронеж: ИПФ «Воронеж», 2000. Вып. IX.; Миронов О.О., Горюнов Д.Е. Институт президентства в России и мир // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1996. № 4-5 (11-12); Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М.: Изд. группа Инфра-М – Норма, 1996. Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. 2001. № 2; Правовой статус Президента Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 1997; Президент Российской Федерации в системе разделения властей / Под ред. В.И. Радченко. Саратов, 1999; Пушкина Е.В. Статус Президента в условиях властных противоречий // Проблемы становления президентской республики в современной России: теория и практика. М., 2001; Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации / Под ред. Б.С. - Эбзеева. Саратов, 2000; Суворов В.Н. Институт президентства: российская конституционная модель и зарубежный опыт // Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование: Сб. ст. и обзоров / Отв. ред. В.В. Маклаков. М.: ИНИОН РАН, 1995; Суворов В.Н. Президент и Правительство Российской Федерации: конституционные проблемы взаимоотношений // Труды Московской гос. юрид. акад. 1999. № 4; Суворов В.Н. Глава Российского государства (правовой статус, положение в системе власти). М., 2000; Чеботарев Г.Н. Президентская власть в системе государственной власти Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1997. № 4 и др.

Серьезный вклад в анализ этой проблемы вносит учебное пособие, подготовленное коллективом кафедры конституционного права МГИМО с привлечением других ведущих специалистов в данной области². Оно посвящено исследованию сложных проблем влияния конституционно-правового механизма Российской Федерации и зарубежных стран на реализацию внешнеполитического курса этих стран на современном этапе. Однако в дальнейшем изучении нуждаются функционирование внешнеполитического механизма в России и возникающие в этой области проблемы.

Специфика внешнеполитической сферы и ее относительная обособленность предполагают наличие соответствующего конституционно-правового механизма, главным предназначением которого является осуществление собственно политических отношений Российского государства с другими странами и народами. Такой механизм предполагает существование совокупности организационных, регулятивных, коммуникативных и функциональных составляющих, обеспечивающих выработку и претворение в жизнь внешнеполитического курса страны.

Основополагающие начала внешней политики современных государств часто находят свое воплощение в конституциях этих стран, других нормативно-правовых актах конституционного характера, в текущем законодательстве, в международных договорах. Российская Федерация в этом отношении не является исключением, так как в Конституции РФ заложены основы внешней политики и конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ.

Организационной основой конституционно-правового механизма осуществления внешней политики являются государственные органы, наделенные полномочиями в области внешней политики. Государственные органы, осуществляющие внешнеполитические отношения с иностранными государствами, международными организациями, объединены между собой единством задач и целей в деле реализации внешних функций государства.

Государственные органы, реализующие внешнеполитические функции государства, помимо вышесказанного, объединяет регламентированная нормами права и сложившаяся в ходе практической деятельности совокупность взаимосвязей между ними, вызванная необходимостью их взаимодействия между собой в процессе реализации внешнеполитических функций государства.

² Конституционно-правовой механизм внешней политики: Учебное пособие. М., МГИМО (У), 2004.

Однако в научной литературе на сегодняшний день нет единства в определении названия и содержания упомянутого выше механизма. Наиболее распространенными понятиями, относящимися к сфере внешних сношений государства и используемыми авторами научных работ в области конституционного права, теории государства и права, политологии, являются: «внешнеполитический механизм», «государственно-правовой механизм осуществления внешней политики», «конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики».

В ряде случаев авторы употребляют в своих публикациях термин «внешнеполитический механизм», под которым подразумевается система государственных органов, осуществляющих внешнеполитические, внешнеэкономические, научно-технические и культурные связи с иностранными государствами. В других публикациях «внешнеполитический механизм» отождествляется, по сути дела, с «государственно-правовым механизмом внешних сношений», и эти понятия употребляются как взаимозаменяемые.

Н.В. Миронов и И.П. Блищенко употребляют термин «система органов внешних сношений», включая в него не только совокупность государственных органов, наделенных правом осуществления внешних функций государства, но и систему коммуникаций и норм права³. В.А. Зорин, рассматривая роль, место и компетенцию высших и центральных органов внешних сношений в осуществлении внешних функций государства, использует термин «внешнеполитический аппарат», подразумевая под этим структуру и взаимодействие государственных органов, ведающих не только внешнеполитическими, но и внешнеэкономическими отношениями⁴. Ю.И. Лейбо государственные и правовые институты, относящиеся к области внешней политики, объединяет под названием «внешнеполитический механизм»⁵.

По мнению Е.Я. Павлова, «внешнеполитический механизм» – это совокупность приемов и методов, используемых при осуществлении внешней политики государства, а также совокупность сложившихся функциональных связей между государственными органами в области осуществления внешней политики⁶.

³ Миронов Н.В. Правовое регулирование внешних сношений СССР. М., 1971. С. 221-230; Блищенко И.П. Внешние функции социалистического государства. М., 1970. С. 109.

⁴ Зорин В.А. Основы дипломатической службы. М., 1977. С. 91.

⁵ Лейбо Ю.И. Внешнеполитический механизм буржуазных стран Центральной Европы. М., 1984.

⁶ См.: Павлов Е. Конституционно-правовой механизм внешней политики России: теоретические основы // Обозреватель. № 1 (168).

В отличие от внешнеполитического механизма, конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики – это совокупность государственных органов, наделенных полномочиями в области осуществления внешней политики, норм права, регулирующих внешнеполитическую деятельность, совокупность приемов и методов, используемых при осуществлении внешней политики государства, а также совокупность сложившихся функциональных связей в организационной структуре этого механизма.

«Внешнеполитический механизм государства» является, по сути дела, функциональным проявлением «конституционно-правового механизма осуществления внешней политики» и составной частью понятия «конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики».

Таким образом, по мнению Е.Я. Павлова, «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.⁷.

В итоге можно сказать, что 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, 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. Государ-

⁷ См.: Павлов Е. Конституционно-правовой механизм внешней политики России: теоретические основы // Обозреватель. № 1 (168).

ственные органы, наделенные внешнеполитическими полномочиями, располагают необходимой материальной базой, организационными и правовыми средствами, а также 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 функционирования⁸.

Таким образом, внешнеполитический процесс современного государства состоит из внешнеполитического механизма (совокупность государственных органов и ведомств, разрабатывающих, принимающих и осуществляющих внешнюю политику в целом и в отдельных ее аспектах), а также институтов и процедур, связывающих внешнеполитический механизм с обществом и транслирующих этому механизму и государству взгляды, интересы, приоритеты общества, различных социальных групп. Эта вторая часть внешнеполитического процесса призвана создавать предпосылки для соответствия внешней политики государства интересам различных социальных слоев, групп и общества в целом, то есть формирует содержание проводимого курса и обеспечивает его поддержку внутри страны⁹.

В рамках СССР у союзных республик не было автономной внешней политики. Согласно Конституции СССР 1977 года союзные республики были «суверенными государствами» в рамках Союза. Но внешняя политика была прерогативой даже не СССР, от чьего имени она проводилась, а непосредственно Политбюро ЦК КПСС, причем в его узком составе и в прямом рабочем контакте с заведующими некоторых отделов ЦК. Во главе МИДа стоял член Политбюро, и весь контроль, таким образом, находился исключительно в пределах «внутреннего круга» членов Политбюро и секретарей ЦК. Это означало, что внешнеполитический механизм СССР был целиком и полностью замкнут на ЦК

⁸ См.: Павлов Е. Конституционно-правовой механизм внешней политики России: теоретические основы // Обозреватель. № 1 (168).

⁹ См.: Процесс формирования и осуществления внешней политики капиталистических государств. М., 1981; Косолапов Н. Анализ внешней политики: основные направления исследований // Мировая экономика и международные отношения. 1999. № 2; Он же. Внешняя политика и внешнеполитический процесс субъектов международных отношений // Мировая экономика и международные отношения. 1999. № 8.

КПСС: Новая редакция 6-й статьи Конституции СССР, фактически устранившая КПСС от власти, внесла тем самым существенный разлад во внешнеполитический механизм Союза, а распад СССР перечеркнул этот механизм полностью.

Для России, однако, такое положение не стало катастрофой по причине того, что республика никогда и ни в каком качестве не была связана с внешнеполитическим механизмом бывшего СССР. России предстояло начинать создание своего внешнеполитического механизма с самого начала, но не на пустом месте, поскольку ей переходило наследство в виде ведомств-исполнителей – МИДа, внешней разведки, Министерства обороны и других. Необходимо было «только» соединить их новыми линиями соподчинения и обычной межведомственной координации.

Задачу существенно облегчали два обстоятельства. Все внешнеполитические ведомства России изначально были выведены непосредственно под Президента, что давало возможность восстановить внешнеполитический механизм почти в прежнем виде, лишь заменив ЦК аппаратом Президента. Однако положение в самом аппарате, а также состояние, квалификация и методы работы первого Президента РФ на протяжении ряда лет не позволяли справиться с простой в общем-то задачей.

Новую и весьма активную внешнеполитическую роль пытался играть российский парламент, особенно Дума, после октября 1993-го, когда отдельные вопросы внешней политики стали наиболее доступной и безопасной формой оппозиции правящему режиму. Здесь можно выделить две тенденции, с наибольшей полнотой заявившие о себе в 1993-1995 годах. С одной стороны, депутаты, не связанные определенными долговременными социальными интересами, нередко делали весьма сложные проблемы внешней политики заложницами своих амбиций и разменной монетой во внутривластной борьбе. С другой стороны, из-за слабости парламента в системе федеральной власти России ему было не под силу (за исключением отдельных случаев) блокировать внешнеполитические действия президента. В этой ситуации роль Президента как противовеса крайностям различных политических сил была крайне важна.

Анализ форм участия Президента РФ показывает, что Президент РФ в сотрудничестве с парламентом может успешно разрабатывать стратегический внешнеполитический курс и непосредственно руководить

его выполнением, как это имеет место и во многих зарубежных президентских и полупрезидентских республиках. Исходным является положение Конституции РФ (ст. 80), что Президент в установленном Конституцией порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; полномочия раскрываются в основном в ст. 86, в которой четко определено, что Президент осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации. Президент в сотрудничестве с парламентом разрабатывает стратегический внешнеполитический курс и непосредственно руководит его выполнением.

Осуществляя внешнеполитический курс, Президент устанавливает прямые контакты с главами других государств (в том числе путем государственных визитов в зарубежные страны, приема глав зарубежных государств в своей стране, переговоров с ними, определения взаимных интересов, установления сотрудничества, посещения влиятельных международных организаций и выступления в их центрах), систематически ведет телефонные переговоры с главами государств и премьер-министрами некоторых сопредельных стран и других государств, участвует лично в важных международных совещаниях и т.д.

Президент лично ведет переговоры по принципиальным вопросам с главами государств и правительств других стран. По уполномочию Президента дипломатические переговоры могут вести назначенные им лица или делегаты. Он лично подписывает важные международные договоры от имени Российской Федерации, для этого Президенту не нужно никакого уполномочивающего документа. Президент также может уполномочить подписать договор определенное лицо (обычно главу делегации), но для этого данному лицу необходимо иметь соответствующий документ от имени главы государства.

Все сказанное выше лишь подчеркивает ответственность Президента за определение внешней политики нашего государства и ее осуществление федеральными государственными органами.

Министерство иностранных дел подведомственно Президенту по вопросам, закрепленным за Президентом конституцией и законодательными актами Российской Федерации. Президент подписывает также ратификационные грамоты, т.е. документы, свидетельствующие об утверждении федеральным законом международного договора Российской Федерации. Если договор двусторонний, то стороны обмениваются ратификационными грамотами, если же договор многосторон-

ний, то его участники сдают ратификационные грамоты одному из участников договора – депозитарию. Вопрос же о самом праве ратифицировать международные договоры может решаться по-разному. В зарубежных странах в зависимости от содержания договора его может ратифицировать либо парламент, либо Президент. Президент принимает верительные и отзывные грамоты аккредитируемых при нем дипломатических представителей, эта процедура нередко сопровождается обменом мнениями по вопросам, имеющим существенное политическое значение, и потому не может считаться, как об этом иногда говорят, чисто протокольной. Эти грамоты адресуются главой иностранного государства главе (Президенту) России. В верительных грамотах указывается, что определенному лицу (послу) поручено представлять интересы своего государства, его словам и действиям надлежит «верить» (отсюда и название «верительная грамота»). При вручении грамот обычно присутствует министр иностранных дел. Речи не произносятся. Дипломатический представитель называет себя, государство, главу своего государства, вручает грамоту Президенту России и кратко представляет своих ближайших сотрудников. Нередко для вручения грамот собирается несколько новых послов. После вручения грамот Президент России имеет краткую беседу с новым послом (послами). Отзывные грамоты прекращают выполнение полномочий конкретного дипломатического представителя. Ратификационная грамота направляется главой иностранного государства Президенту России и удостоверяет, что указанное в ней лицо, т.е. дипломатический представитель, представляет интересы направившего его государства и его словам и действиям надлежит верить. Направление отзывной грамоты означает прекращение полномочий указанного в ней лица. Согласно ст. 83 Конституции РФ Президент назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях. Дипломатические представители выступают главами дипломатических комиссий, которые, как следует из Венской Конвенции о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года, представляют аккредитирующее государство в иностранных государствах, в силу этого наделяются определенными правами и несут обязанности в соответствии с нормами международного права.

Дипломатические представители отстаивают интересы Российской Федерации в международных организациях, в частности таких, как

Организация Объединенных Наций и специализированные учреждения ООН, ЮНЕСКО, МОТ и др. Следует заметить, что в соответствии со ст. 83 право назначения и отзыва дипломатических представителей может быть реализовано после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания.

Конституция не определяет, с какими именно комитетами и комиссиями проводятся консультации. Обычно они проводятся с комитетами, в компетенцию которых входят вопросы внешней политики. Надо также заметить, что ст. 83 устанавливает обязанность проводить только консультации, но само право назначения дипломатических представителей не связывается с результатами этих консультаций. Механизм формирования и осуществления внешней политики должен быть организован таким образом, чтобы политика в максимальной мере отвечала национальным интересам, внутренним и международным, обеспечение которых невозможно без учета интересов других государств и международного сообщества в целом. Несмотря на все свои полномочия, Президент РФ не может быть независим от Федерального Собрания в осуществлении внешней политики. Во имя ее эффективности он нуждается в политической, моральной и материальной поддержке последнего. Парламент издает необходимые законы, включая законы о ратификации договоров, выделяет средства. И поэтому эффективность внешней политики во многом зависит от степени ее всенародности, от ее понимания и одобрения парламентом и населением.

В то же время на переходном этапе в 1990-е годы весьма велика была роль Президента в реализации основной задачи внешней политики РФ в рассматриваемый период, которая заключалась в адаптации внешнеполитического механизма России к системе международных отношений, сложившейся после распада СССР. Такая адаптация объективно шла по трем взаимосвязанным направлениям: 1) обучение и международно-политическая социализация российских новых правящих кругов и элит, первоначально почти не знакомых с этой сферой общественных отношений; 2) формирование внешнеполитического механизма и внешнеполитического процесса Российского государства; 3) вписывание России в реалии постсоветского мира на основе обретения ею комплекса внешних интересов и отработки взаимодействия с другими субъектами международных отношений в новых условиях. При этом центральной и принципиально важной проблемой внешней политики России 1990-х годов было становление самого субъекта этой

политики – неосуверенной постсоветской Российской Федерации с исторически новыми для нее политическим устройством, элитами, экономикой и проблемами. По всем этим направлениям позиция Президента РФ имела ключевое значение. Дело в том, что на протяжении 1990-х годов российская государственность обрела по Конституции 1993 года четкую форму президентской республики. При этом внешнеполитический процесс, с одной стороны, был отмечен высокой степенью размытости и неопределенности, а с другой – полностью замыкался на Президента. Размытость внешнеполитического процесса предопределялась тем, что технология подготовки и принятия решений по важнейшим вопросам внешней политики была не прописана и не оформлена законодательно. МИД России, формально – по указу Президента РФ (1996) – координатор всех действий в сфере внешней политики, на деле неоднократно был вынужден уточнять позицию после заявлений Президента или даже публично расписывался в том, что ничего не знал о подготовке важнейших внешних действий России.

Это говорит о том, что технология функционирования аппарата внешней и оборонной политики РФ не отработана, что МИДу трудно эффективно координировать действия силовых министерств. Более того, зачастую важнейшие внешнеполитические и военные решения Президент принимал сам, опираясь на двух-трех исполнителей его воли. Наиболее яркие примеры этого – принятие решений о войне в Чечне (1994) и десанте в Косово (1998). Практика показала, что ни Федеральное Собрание, ни иные ветви и органы власти, правомочные в сфере внешней политики, были не способны существенно скорректировать решения Президента РФ, тем более добиться их отмены. Такая система принятия решений свойственна скорее авторитарным, нежели демократическим, странам. Авторитарной политической традиции и норме соответствовало и содержание принимавшихся решений. Такое развитие внешнеполитического процесса России пока лишь тенденция, но вполне четко выраженная, к тому же развивающаяся по нарастающей после выборов 2000 года. Сам процесс формирования и осуществления внешней политики остается столь же закрытым, как и раньше, но закрытым намеренно, осознанно, а не по стечению обстоятельств. Политические партии и общественные организации стали даже менее заметны и влиятельны во внешней политике, чем прежде.

Сама внешняя политика при этом выигрывает: благодаря личным качествам главы государства она может становиться четче и прицель-

нее, механизм ее осуществления – более дисциплинированным. Упрощаются процессы подготовки и принятия внешнеполитических документов. Так, начиная с осени 1999 года (фактически уже при Путине) подготовлены и утверждены Президентом обновленная Концепция национальной безопасности РФ, новая Концепция внешней политики РФ, Основные направления развития отношений России со странами СНГ, Доктрина информационной безопасности РФ, доктринальные документы по обороне¹⁰. Впервые за все время существования постсоветской России государство оснащено полным комплектом операциональных концепций и руководящих доктринальных документов в сфере его отношений с внешним миром. Однако задачи развития России в условиях глобализации требуют распространить принципы демократии и на внешнюю политику, дабы сделать ее эффективной. При этом в РФ к концу 1990 годов появились устойчивые признаки того, что постепенно в обществе складываются интересы и социальные предпосылки, способные уже в относительно близком будущем оказывать возрастающее влияние на формирование внешней политики. Речь идет об интересах законопослушного бизнеса, о развивающемся самосознании общества, стремящегося всесторонне и объективно оценить итоги внешнеполитического курса 1985-1999 годов, о растущем числе специалистов в разных областях международных отношений (важным показателем служит то, что кафедры международных отношений и внешней политики, международного права, мировой экономики и т.п. открыты в 1990-х годах во всех университетах России). Это также накопление опыта жизни в новых условиях на внутренней и международной арене.

Всем этим тенденциям предстоит не только развиться до более завершенных форм, но и побороться за создание институтов и процедур, в совокупности образующих внешнеполитический процесс в его широком смысле – на стыке государства и общества, питающий и ограничивающий внешнеполитический механизм и само государство. Все это существенно изменит и роль института Президента РФ в сфере внешней политики, что будет, несомненно, в русле общедемократических тенденций развития России.

¹⁰ См.: Концепция внешней политики Российской Федерации // Независимая газета. 2000. 11 июля; Доктрина информационной безопасности Российской Федерации // Российская газета. 2000. 28 сентября. См. также: Внешняя политика и безопасность современной России: 1991-1998. В 2 т. М., 1999; От реформ к стабилизации...: Внешняя, военная и экономическая политика России. М., 1995; Современные международные отношения. М., 1998, разд. 3, гл. 1, 2.