

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Министерство иностранных дел РФ в конституционно-правовом механизме осуществления внешней политики России

*Павлов Е.А.**

Одним из важнейших направлений в области осуществления внешних функций Российского государства является последовательное проведение сбалансированной внешней политики. В основу внешней политики Российской Федерации и ее государственных органов, наделенных внешнеполитическими полномочиями, положены общепризнанные принципы и нормы международного права. Основные направления внешней политики РФ подчинены главной цели – созданию благоприятного международного климата для улучшения жизни каждого конкретного члена российского общества и для успешного развития всей страны в целом.

Развивая внешнеполитические отношения с другими государствами, Российское государство в лице наделенных внешнеполитическими полномочиями государственных органов реализует Концепцию внешней политики РФ, принятую в 2000 году. В данной Концепции говорится: «Высшим приоритетом внешнеполитического курса России является защита интересов личности, общества и государства»¹.

В Концепции внешней политики РФ определены основные приоритеты внешней политики России в решении глобальных проблем: фор-

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

¹ См.: Дипломатический вестник. Изд-во МИД России. 2000, № 8. С. 3-11.

мирование нового мироустройства; укрепление международной безопасности; обеспечение благоприятных внешнеполитических условий для России в сфере международных экономических отношений; соблюдение и защита прав человека на международном уровне; информационное сопровождение внешнеполитической деятельности. Концепция предполагает комплекс новых мероприятий по оздоровлению современной международной обстановки и созданию благоприятных внешних условий для формирования стабильного, справедливого и демократического миропорядка, строящегося на общепризнанных нормах международного права, включая прежде всего цели и принципы Устава ООН.

Концептуальные основы внешней политики Российского государства отражают современный этап в развитии международных отношений, а ее основные направления учитывают качественно новую расстановку сил на мировой арене и необходимость применения новых подходов в решении вопросов российской внешней политики и важнейших международных проблем. Выступая на совещании глав дипломатических представительств Российской Федерации в иностранных государствах и в международных организациях, состоявшемся 12 июля 2002 года, Президент РФ В.В. Путин особо подчеркнул, что одной из основных задач внешней политики России является борьба с терроризмом. Так, в частности, в выступлении говорится: «...противодействие террористической угрозе – это серьезная, долгосрочная задача, поскольку и корни терроризма очень глубоки. И она должна оставаться в зоне постоянного внимания. Это – базовая тема в отношениях со всеми участниками антитеррористической коалиции. Причем работу эту надо вести не только на уровне дипломатических переговоров и контактов спецслужб, но и по линии укрепления соответствующей международно-правовой базы. И, разумеется, борьба с террором должна оставаться центральной темой во взаимодействии с нашими партнерами по Совету Безопасности ООН, которая остается ключевой организацией в решении вопросов подобного рода, по СНГ, ДКБ и ШОС, с другими международными и региональными организациями»².

Российское государство осуществляет свою внешнюю политику через систему государственных органов, юридическую основу деятельности которых составляют прежде всего конституционные и другие правовые нормы. Совокупность этих взаимосвязанных и объединен-

² См.: Дипломатический вестник. Изд-во МИД России. 2002, № 8. С. 10-13.

ных решением внешнеполитических задач органов образует организационную основу конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ, изучение которого, на наш взгляд, является настоятельной необходимостью российской науки. Данная настоятельная необходимость продиктована в первую очередь новыми условиями развития международных отношений, расстановкой политических сил на международной арене, возникновением новых угроз международной безопасности.

Министерство иностранных дел РФ является важнейшей организационной составляющей конституционно-правового механизма осуществления внешней политики. Как центральный орган исполнительной власти государства, МИД РФ концентрирует в своих руках управление в данной сфере внешних сношений и координирует деятельность других государственных органов в области внешних сношений, а также деятельность негосударственных организаций. В этой связи представляется важным уяснить место и роль Министерства иностранных дел России в конституционно-правовом механизме осуществления внешней политики РФ. Для этого необходимо определиться с содержанием данного понятия.

Анализ правового статуса и практической деятельности взаимосвязанных государственных органов РФ, наделенных внешнеполитическими полномочиями, дает возможность с высокой долей уверенности утверждать, что упомянутый выше 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 осу-

ществления внешней политики в известной степени условно, т.к. большинство государственных органов данного механизма 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, Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ.

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

3. Государственные органы, специализацией которых не является осуществление внешней политики РФ, но которые наделены законодательством отдельными внешнеполитическими полномочиями: например, Совет безопасности РФ; Федеральная служба безопасности, Министерство обороны РФ, Генеральный штаб ВС РФ, Федеральная пограничная служба РФ.

Высшие органы государственной власти возглавляют организационную основу конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ. В отношении упомянутых выше органов автор проводит классификацию, ориентируясь на юридическую силу решений, принимаемых данными государственными органами по внешнеполитическим вопросам.

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 такой классификации могут служить: юридическая сила нормативно-правовых актов; предмет правового регулирования – отношения в области внешней политики; их принадлежность по содержанию правовых норм к области правового регулирования осуществления внешней политики; их роль 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 учас-

тников 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 том числе, и полномочиями в области внешней политики (например, Конституционный закон РФ «О Правительстве РФ»);

б) 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 осуществлением внешней политики РФ;

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

Главенствующее место среди этих актов принадлежит Конституции РФ, которая является основополагающим актом системы права Российской Федерации. Акт высшей юридической силы РФ – Конституция РФ – является основой правового регулирования всей совокупности общественных отношений, регулируемых правом, и в том числе отношений, связанных с осуществлением внешней политики 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 внеш-*

неполитического 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 функционирования государственного механизма России.

Функциональная составляющая конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ является отражением его динамической сущности как функционирующей системы, т.к. в справочной литературе понятие «механизм» рассматривается не только как внутреннее устройство, система чего-либо, но и как взаимодействие составных частей этой системы³. 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.

В свете рассматриваемой темы более подробного исследования заслуживают место и роль Министерства иностранных дел РФ в конституционно-правовом механизме осуществления внешней политики РФ. Министерство иностранных дел РФ является специализированным государственным органом, отвечающим за реализацию внешнеполитического курса государства. Оно представляет собой важнейшую организационную структуру конституционно-правового механизма осуще-

³ Словарь иностранных слов. М., 1988. С. 309.

ствления внешней политики, основной задачей которой является практическое претворение в жизнь основных направлений внешней политики Российской Федерации, определяемых согласно ч. 3 ст. 80 Конституции РФ Президентом РФ.

Министерство иностранных дел РФ согласно п. 1 Положения о Министерстве иностранных дел РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 14 марта 1995 г. № 271⁴ (с изменениями от 31 мая 2001 г., 16 сентября 2002 г.), является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями. МИД РФ играет роль связующего звена, выполняющего основные исполнительские функции по проведению в жизнь основных направлений внешней политики РФ. Помимо этого, Министерство иностранных дел России как специализированный внешнеполитический орган выполняет координационные и контрольные функции по отношению к другим центральным органам исполнительной власти, осуществляющим, в пределах своей компетенции, внешние сношения с иностранными государствами и международными организациями. Оно также осуществляет координацию международных связей субъектов Российской Федерации. Юридической базой деятельности Министерства иностранных дел России является Конституция РФ, а также Положение о Министерстве иностранных дел РФ от 14 марта 1995 г. Кроме этого, МИД России в своей деятельности руководствуется положениями ряда законов и указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, в той или иной мере затрагивающих деятельность МИД России. В первую очередь к ним относятся: Федеральный конституционный Закон «О Правительстве РФ» от 17 декабря 1997 г.⁵; Закон «О международных договорах РФ» от 15 июля 1995 г.⁶; «Закон о гражданстве РФ» от 31 мая 2002 г.⁷ и др.

Подчиненность МИД России определена в п. 1 Положения о МИД - России. В нем говорится, что Министерство иностранных дел РФ подведомственно Президенту РФ по вопросам, закрепленным за Президентом Конституцией Российской Федерации, либо в соответствии с законодательными актами Российской Федерации⁸.

⁴ СЗ РФ. 1995, №12. Ст. 1033.

⁵ СЗ РФ. 1997, №51. Ст. 5712.

⁶ СЗ РФ. 1995, №29. Ст. 2757.

⁷ СЗ РФ. 2002, №62. Ст. 2031.

⁸ СЗ РФ. 1995, №12. Ст. 1033.

Вместе с тем нельзя не отметить тот факт, что МИД России работает в тесном контакте и с Правительством Российской Федерации по тем направлениям внешней политики РФ, которые отнесены законодательством к компетенции Правительства РФ. При анализе нормативно-правовой базы внешнеполитической деятельности Правительства РФ и МИД России представляется возможным предположить, что МИД России фактически находится в двойном подчинении: с одной стороны, Министерство иностранных дел РФ подчинено Президенту РФ, а с другой – в сфере практической реализации внешней политики России – Правительству РФ.

Прежде всего свидетельством этому является юридически закрепленный порядок назначения Министра иностранных дел РФ и формирования коллегии министерства. В соответствии с п. 7 Положения о МИД России, Министерство иностранных дел Российской Федерации возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по предложению Председателя Правительства РФ. Однако члены коллегии Министерства, кроме лиц, входящих в ее состав по должности, утверждаются Правительством РФ (п. 9 Положения о МИД России)⁹.

В функциональном отношении подтверждением двойного подчинения МИД России является не только повседневная практика реализации этим министерством внешнеполитического курса России совместно с Правительством, но также и закрепление в соответствующих нормативно-правовых актах правовых основ взаимоотношений этих государственных органов. В качестве доказательства можно сослаться на п. 5 Положения о МИД России, где говорится, что Министерство иностранных дел Российской Федерации в соответствии с возложенными на него задачами: разрабатывает и представляет в установленном порядке Президенту Российской Федерации и в Правительство РФ предложения по вопросам отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями на основе анализа информации по всему комплексу двусторонних и многосторонних отношений и международных проблем; разрабатывает проекты международных договоров Российской Федерации, подготавливает предложения о заключении, выполнении, прекращении и приостановлении действия договоров и в установленном порядке вносит эти предложения на рассмотрение Президента Российской Федерации

⁹СЗ РФ. 1995, №12. Ст. 1033.

и Правительства РФ; ведет переговоры с иностранными государствами и международными организациями; обеспечивает необходимые условия для функционирования центрального аппарата, загранучреждений, территориальных органов – представительств Министерства на территории Российской Федерации, организаций, находящихся в ведении Министерства, вносит в установленном порядке Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации предложения по организационным, финансовым и другим вопросам, связанным с их деятельностью; вносит в установленном порядке на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства РФ предложения о разработке проектов законодательных актов по вопросам внешней политики и дипломатической службы (п. 6)¹⁰.

В Положении о МИД России также установлено, что Министр иностранных дел РФ представляет Российскую Федерацию на двусторонних и многосторонних переговорах и по поручению Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации подписывает международные договоры Российской Федерации (п. 8 Положения о МИД России). Контроль за деятельностью МИД России согласно п. 14 Положения о МИД России осуществляют по соответствующим направлениям деятельности Министерства Президент РФ и Правительство РФ¹¹.

Министерство иностранных дел РФ как центральный орган исполнительной власти по проведению в жизнь внешней политики России является связующим звеном конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ на уровне министерств и ведомств РФ, а также на уровне субъектов федерации. Координирующая роль Министерства иностранных дел РФ закреплена не только в п. 4 «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;¹² Указ Президента РФ от 12 марта 1996 г. № 375 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации»¹³; Указ Президента РФ от 14 июня 1997 г.

¹⁰ СЗ РФ. 1995, №12. Ст. 1033.

¹¹ СЗ РФ. 1995, №12. Ст. 1033.

¹² СЗ РФ. 1999, №2. Ст. 231.

¹³ СЗ РФ. 1996, №12. Ст. 1061.

№ 582 «Об организации и порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти и российскими государственными учреждениями функций, связанных с деятельностью за рубежом»;¹⁴ 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»¹⁵; Положение о Представительстве Министерства иностранных дел РФ на территории РФ (утв. Приказом МИД РФ от 4 ноября 1996 г. № 9304) и др.

В п. 1 Указа Президента РФ № 582 говорится, что в целях усиления координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии РФ при реализации внешнеполитического курса Министерству иностранных дел РФ предписывается способствовать согласованному взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти с тем, чтобы участие этих органов, их должностных лиц в международной деятельности обеспечивало соблюдение принципа единства внешней политики и выполнение международных обязательств Российской Федерации.

Указом установлено, что в системе федеральных органов исполнительной власти Министерство иностранных дел Российской Федерации является головным органом в области отношений с иностранными государствами, международными организациями и осуществляет общий контроль за выполнением международных обязательств Российской Федерации. Министерство иностранных дел Российской Федерации координирует деятельность других федеральных органов исполнительной власти в этой области и международные связи субъектов Российской Федерации. Федеральным органам исполнительной власти упомянутым выше указом предписывается предусматривать включение представителей МИД России в состав межведомственных комиссий, рабочих групп и иных органов, связанных с осуществлением международной деятельности.

Так, например, в развитие упомянутого выше Указа Президента РФ, Правительством РФ было принято Постановление от 21 марта 1998 г. № 326 «Об учреждении представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации в гг. Архангельске, Воронеже, Краснодаре,

¹⁴ СЗ РФ. 1997, №24. Ст. 2743.

¹⁵ СЗ РФ. 1997, №12. Ст. 1437.

Красноярске, Омске, Самаре, Улан-Удэ и филиала Краснодарского представительства Министерства иностранных дел Российской Федерации в г. Сочи»¹⁶.

Указом Президента РФ «О координирующей роли МИД РФ в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации» от 12 марта 1996 г. федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов РФ предписывается информировать в установленном порядке Министерство иностранных дел РФ об осуществляемой ими международной деятельности и международных связях, а именно об официальных поездках, консультациях и переговорах, подписанных документах и других договоренностях¹⁷.

В п. 2 данного Указа закреплено, что федеральные органы исполнительной власти все свои предложения, затрагивающие внешнеполитические интересы России, в том числе предложения о проведении переговоров и заключении международных договоров РФ, включая договоры межведомственного характера, до их представления соответственно Президенту РФ и в Правительство РФ, в обязательном порядке согласовывают с Министерством иностранных дел РФ. Указом жестко установлено, что администрация Президента РФ и Правительство РФ не вправе принимать к рассмотрению предложения по упомянутым вопросам, если они не согласованы с Министерством иностранных дел РФ¹⁸.

Важная роль в координации проведения единой внешнеполитической линии в Указе Президента РФ от 12 марта 1996 г. «О координирующей роли МИД РФ в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации» отводится главам дипломатических представительств РФ в иностранных государствах¹⁹. Так, в п. 3 упомянутого выше Указа Президента РФ чрезвычайным и полномочным послам Российской Федерации в иностранных государствах предписывается обеспечивать проведение единой политической линии Российской Федерации в государстве пребывания.

Всем государственным органам, организациям и учреждениям упомянутым выше Указом предписывается уведомлять через МИД РФ дипломатические представительства России об официальных делега-

¹⁶ СЗ РФ. 1998, №14. Ст. 1609.

¹⁷ СЗ РФ. 1996, №12. Ст. 1061.

¹⁸ СЗ РФ. 1996, №12. Ст. 101.

¹⁹ СЗ РФ. 1996, №12. Ст. 1061.

циях, направляемых в соответствующие иностранные государства. В Указе закреплено, что руководители указанных представительств, делегаций и групп специалистов обязаны в установленном порядке согласовывать свою деятельность с послом, оказывать послу содействие в осуществлении его полномочий, информировать посла о своей деятельности.

Важная роль отведена МИД России в связи с официальными заявлениями и инициативами от имени Российской Федерации. Так, с целью охраны исключительной компетенции Российской Федерации на осуществление внешней политики РФ в п. 4 Указа закреплено положение о том, что с официальными заявлениями и инициативами по вопросам внешней политики государства выступают Президент РФ, Председатель Правительства РФ и Министр иностранных дел РФ. Все другие лица могут выступать с официальными заявлениями по вопросам внешней политики только по соответствующему поручению перечисленных выше органов. Представители федеральных органов исполнительной власти могут выступать с заявлениями, затрагивающими отдельные внешнеполитические вопросы, только в соответствии с утвержденными в установленном порядке позициями, согласованными с Министерством иностранных дел РФ²⁰.

На Министерство иностранных дел РФ возлагается также задача по координации деятельности государственных органов, связанной с приглашением иностранных делегаций в РФ. Так, например, в соответствии с п. 5 Указа Президента РФ № 375 предложения о приглашении в Российскую Федерацию иностранных делегаций на высшем и высоком уровне, к которым Указом отнесены главы государств и правительств, высшие должностные лица международных организаций, представляются соответственно Президенту РФ и в Правительство РФ по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации²¹.

На Министерство иностранных дел РФ возлагается также и подготовка проектов ответов на поступившие на имя Президента РФ и Председателя Правительства РФ официальные послания от глав государств и правительств иностранных государств и высших должностных лиц международных организаций. Копии таких посланий направляются в

²⁰ СЗ РФ, 1996, №12. Ст. 1061.

²¹ СЗ РФ, 1996, №12. Ст. 1061.

Министерство иностранных дел Российской Федерации (п. 6 Указа Президента РФ № 375)²².

Официальная информация внешнеполитического характера обнаружится пресс-секретарями Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации, Департаментом информации и печати Министерства иностранных дел Российской Федерации, а также уполномоченными на то Министром иностранных дел Российской Федерации представителями Министерства.

В соответствии с п. 2, 3 Указа Президента РФ от 14 июня 1997 г. № 582²³ федеральные государственные органы и российские государственные учреждения могут открывать свои представительства и назначать своих представителей за рубежом. Деятельность представителей и представительств государственных органов и государственных учреждений за рубежом строится на основе соглашений (протоколов), заключаемых с Министерством иностранных дел РФ в соответствии с решениями Президента РФ. Представители упомянутых выше государственных органов и учреждений в соответствии с этими соглашениями (протоколами) заключают с МИД России трудовые договоры (контракты), устанавливающие их права и должностные обязанности, порядок взаимодействия и подчиненности в дипломатическом представительстве РФ в иностранном государстве или при международной организации, другие необходимые условия пребывания (п. 4 Указа № 582). На Министерство иностранных дел РФ Указом (п. 5) возложена обязанность обеспечивать координацию деятельности и контроль за работой находящихся за рубежом представителей (представительств) федеральных органов исполнительной власти и российских государственных учреждений. Указом предписывается государственным органам исполнительной власти и государственным учреждениям, представляющим Правительству РФ соответствующие предложения об их деятельности за рубежом, согласовывать эти предложения с МИД России (п. 8 Указа)²⁴.

Упомянутый выше Указ Президента РФ обязывает представителей государственных органов и учреждений в дипломатических представительствах РФ и руководителей представительств федеральных органов исполнительной власти и российских государственных учреж-

²² СЗ РФ, 1996, №12. Ст. 1061.

²³ СЗ РФ, 1997, №24. Ст. 2743.

²⁴ СЗ РФ, 1997, №24. Ст. 2743.

дений за рубежом согласовывать в установленном порядке свою деятельность с соответствующими дипломатическими представительствами РФ в иностранных государствах (при международных организациях), оказывать содействие этим дипломатическим представительствам в осуществлении их функций и регулярно информировать их о содержании своей работы.

Одной из гарантий реализации координирующей роли Министерства иностранных дел РФ в области внешних сношений является 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»²⁵. Данное постановление принято Правительством РФ в целях обеспечения более эффективного взаимодействия органов исполнительной власти при реализации Указа Президента Российской Федерации от 12 марта 1996 г. № 375 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации»²⁶. Постановление предписывает федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов РФ оперативно реагировать на обращения Министерства иностранных дел РФ и входящих в его систему дипломатических представительств по вопросам международного сотрудничества. В то же время согласно п. 2 Постановления на Министерство иностранных дел РФ возлагается обязанность обеспечивать тщательную проработку и соответствующее обоснование своих обращений по различным параметрам, и в том числе по срокам реализации. Постановление также обязывает МИД России отвечать на запросы федеральных исполнительных государственных органов и исполнительных государственных органов власти субъектов РФ в установленные в данном постановлении сроки²⁷.

С этой целью в указанном Постановлении Правительства РФ устанавливаются конкретные сроки для рассмотрения обращений Министерства иностранных дел РФ и входящих в его систему дипломатических представительств в федеральные органы исполнительной власти и государственные органы субъектов федерации о предоставлении

²⁵ СЗ РФ, 1997, №12. Ст. 1437.

²⁶ СЗ РФ, 1996, №12. Ст. 1061.

²⁷ СЗ РФ, 1997, №12. Ст. 1437.

им конкретной запрашиваемой информации по вопросам международного сотрудничества.

В соответствии с п. 4. Положения о МИД России Министерство: разрабатывает общую стратегию внешней политики Российской Федерации и представляет соответствующие предложения Президенту Российской Федерации; реализует внешнеполитический курс РФ; координирует международную деятельность других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях проведения единой политической линии Российской Федерации в отношении с иностранными государствами и международными организациями; содействует согласованному взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти с тем, чтобы участие этих органов, их должностных лиц в международной деятельности обеспечивало соблюдение принципа единства внешней политики Российской Федерации и выполнение международных обязательств Российской Федерации; обеспечивает дипломатическими средствами защиту суверенитета, безопасности, территориальной целостности, других интересов Российской Федерации на международной арене; защищает права и интересы граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом; обеспечивает осуществление дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями; содействует развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом²⁸.

В п. 5 Положения о МИД России закреплены функции внешнеполитического ведомства России, содержанием которых является совокупность сфер деятельности и обязанностей Министерства иностранных дел России. В этой связи необходимо заметить, что в заголовке данного пункта Положения не говорится, что он посвящен функциям МИД - России. В тексте говорится о задачах МИД России. Однако по характеру и содержанию положений данного пункта видно, что в них закрепляются круг деятельности Министерства, его назначение и роль в конституционно-правовом механизме осуществления внешней политики РФ. Условно эти функции МИД РФ можно классифицировать по различным основаниям на несколько основных групп. Согласно Положению, МИД РФ определены следующие функции²⁹:

²⁸ СЗ РФ, 1995, №12. Ст. 1033.

1. Функции по обеспечению внешнеполитической деятельности Президента РФ, Правительства РФ, Федерального Собрания РФ и взаимодействия с другими органами государственной власти РФ и ее субъектов:

а) разрабатывает и представляет в установленном порядке Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации предложения по вопросам отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями на основе анализа информации по всему комплексу двусторонних и многосторонних отношений и международных проблем;

б) принимает участие в протокольном обеспечении межгосударственных обменов на высшем и высоком уровне, а также осуществляет контроль за соблюдением дипломатических и консульских привилегий и иммунитетов;

в) взаимодействует с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями;

г) осуществляет в установленном порядке координацию деятельности и контроль за работой находящихся за рубежом представителей (представительств) федеральных органов исполнительной власти, российских государственных учреждений, организаций и предприятий, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

д) участвует в работе правительственных комиссий, на которые возложено решение вопросов, затрагивающих компетенцию Министерства;

е) содействует развитию международных связей субъектов Российской Федерации.

2. Функции по связям с ООН и другими международными организациями:

а) участвует в разработке политики и конкретных мероприятий по обеспечению прав и свобод граждан Российской Федерации, ее обороны и безопасности, осуществлению конверсии ее оборонной промышленности, а также по расширению торгово-экономических и финансовых связей, научно-технических, культурных и других обменов Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями;

²⁹ СЗ РФ, 1995, №12. Ст. 1033.

б) реализует дипломатическими средствами усилия Российской Федерации по обеспечению международного мира, глобальной и региональной безопасности, в том числе с учетом ответственности Российской Федерации как постоянного члена Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, участника общеевропейского процесса и других региональных механизмов;

в) ведет переговоры с иностранными государствами и международными организациями; обеспечивает участие Российской Федерации в деятельности Организации Объединенных Наций, Содружества Независимых Государств, других международных организаций, конференций, форумов, содействует повышению роли Российской Федерации как члена мирового сообщества в решении глобальных и региональных международных проблем.

3. Функции по обеспечению договорного процесса и контроль за исполнением международных договоров:

а) разрабатывает проекты международных договоров Российской Федерации, подготавливает предложения о заключении, выполнении, прекращении и приостановлении действия договоров и в установленном порядке вносит эти предложения на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

б) осуществляет общее наблюдение за выполнением международных договоров Российской Федерации, участвует в подготовке предложений по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с ее международно-правовыми обязательствами;

в) обеспечивает постоянное хранение подлинников (заверенных копий, официальных переводов) международных договоров Российской Федерации, материалов архивов внешней политики России, учет и использование документов, находящихся в них на постоянном хранении;

г) обеспечивает функционирование единой государственной системы регистрации и учета международных договоров Российской Федерации.

4. Функции в вопросах гражданства РФ:

а) ведает в пределах своей компетенции вопросами гражданства.

5. Функции в области международной информации:

а) дает согласие заинтересованным органам исполнительной власти на распространение официальной информации по вопросам, касающимся внешнеполитического курса Российской Федерации, включая опубликование дат предстоящих визитов руководителей российского

государства за границу и руководителей иностранных государств и международных организаций в Россию, а также на освещение хода визитов;

б) содействует распространению за рубежом информации о внешней и внутренней политике Российской Федерации, социально-экономической, культурной и духовной жизни страны;

в) информирует заграничные учреждения по вопросам внешней и внутренней политики.

6. Функции в области консульских отношений:

а) организует на территории Российской Федерации и за рубежом консульскую работу;

в) оформляет в установленном порядке паспортно-визовую документацию.

7. Функции в кадровых вопросах, а также в области обеспечения функционирования российских дипломатических и консульских заграничных представительств РФ за рубежом и дипломатических и консульских представительств иностранных государств в РФ:

а) обеспечивает необходимые условия для функционирования центрального аппарата, заграничных учреждений, территориальных органов – представительств Министерства на территории Российской Федерации, организаций, находящихся в ведении Министерства, вносит в установленном порядке Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации предложения по организационным, финансовым и другим вопросам, связанным с их деятельностью;

б) осуществляет кадровое обеспечение центрального аппарата, заграничных учреждений, территориальных органов – представительств Министерства на территории Российской Федерации, организаций, находящихся в ведении Министерства, организует подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров дипломатической службы;

в) обеспечивает осуществление дипломатическо-курьерской связи с использованием мер и средств по охране дипломатической почты при ее транспортировке;

г) оказывает содействие функционированию иностранных дипломатических и консульских представительств на территории Российской Федерации и в целях обеспечения выполнения международных обязательств Российской Федерации осуществляет в пределах своей компетенции контроль за деятельностью обслуживающих их предприятий, учреждений и организаций;

д) организует на территории Российской Федерации и за рубежом консульскую работу, оказывает в установленном порядке консульские, информационно-консультационные и иные виды услуг;

е) принимает в пределах своей компетенции совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти меры по обеспечению безопасности и охраны заграничных учреждений, их сотрудников и членов их семей;

ж) принимает в установленном порядке совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти меры по обеспечению частичной или полной эвакуации заграничных учреждений, их сотрудников, специалистов и других российских граждан в случае возникновения чрезвычайной ситуации в стране пребывания;

з) организует, осуществляет и обеспечивает в пределах своей компетенции безопасность шифровальных работ и связи, а также режим секретности в Министерстве и заграничных учреждениях;

и) осуществляет капитальное строительство и реконструкцию на территории Российской Федерации и за рубежом объектов организаций, находящихся в ведении МИД РФ, заграничных учреждений, ведет жилищное строительство, а также осуществляет централизованное финансирование, материально-техническое обеспечение заграничных учреждений.

8. Функции, связанные с защитой прав и интересов соотечественников за рубежом:

а) осуществляет в соответствии с нормами международного права защиту прав и интересов соотечественников, проживающих за рубежом;

б) участвует в разработке основных направлений государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, и осуществляет меры по ее реализации;

в) подготавливает и представляет в установленном порядке предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области отношений с соотечественниками, проживающими за рубежом, а также по внешнеполитическому и международно-правовому обеспечению деятельности Российской Федерации в целях защиты прав, законных интересов и поддержки соотечественников, проживающих за рубежом;

г) координирует международную деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъек-

тов Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом;

д) обеспечивает деятельность Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом.

Выполняет другие функции, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Закрепленные в Положении функции МИД России охватывают основные сферы деятельности внешнеполитического ведомства России. Однако, как представляется, данный документ не лишен и определенных упущений. Так, в Положении не нашли своего отражения функции Министерства иностранных дел РФ в отношении учебных заведений входящих в систему МИД России, к которым относятся Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, Дипломатическая академия МИД России и другие учебные заведения. Было бы желательно также в п. 4 Положения о МИД России более подробно перечислить компетенцию МИД РФ в вопросах гражданства.

Наряду с задачами и функциями, Положение закрепляет также и полномочия Министерства иностранных дел РФ, которые вытекают из его задач и функций. В п. 6 Положения о МИД РФ закреплено, что Министерство иностранных дел Российской Федерации для выполнения возложенных на него задач имеет право:

1) получать в установленном порядке от органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций, независимо от их организационно-правовых форм и ведомственной подчиненности, документы, справочные и иные материалы, необходимые для решения вопросов, входящих в компетенцию Министерства; передавать в установленном порядке информацию указанным органам, предприятиям, учреждениям и организациям;

2) осуществлять контроль за соответствием законодательству Российской Федерации и международно-правовым нормам проектов международных договоров Российской Федерации;

3) вносить в установленном порядке на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации предложения о разработке проектов законодательных актов по вопросам внешней политики и дипломатической службы;

4) представлять в установленном порядке предложения об учреждении территориальных органов - представительств Министерства на территории Российской Федерации;

5) принимать в пределах своей компетенции решения нормативного характера, обязательные для исполнения другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от их организационно-правовых форм и ведомственной подчиненности, при осуществлении ими международных контактов;

6) представлять в случае, если деятельность представителей (представительств) федеральных органов исполнительной власти, российских государственных учреждений, организаций и предприятий, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за рубежом противоречит установленному порядку, соответствующие предложения Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации;

7) использовать в установленном порядке средства от разрешенных видов деятельности, получаемые Министерством и его бюджетными учреждениями на территории Российской Федерации;

8) использовать в установленном порядке средства в иностранной валюте, получаемые за рубежом от разрешенных видов деятельности;

9) решать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, вопросы создания, реорганизации и ликвидации подведомственных организаций, назначения на должность и освобождения от должности их руководителей; проводить ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности;

10) использовать в установленном порядке внебюджетные средства, получаемые от оказания консульских и других видов услуг, для финансирования развития материально-технической базы Министерства, на социальные нужды и для материального стимулирования его работников³⁰.

При анализе вышеперечисленных полномочий МИД РФ по содержанию некоторых формулировок возникают вопросы следующего характера. Так, в абз. 1 п. 6 Положения говорится, что МИД РФ имеет право «получать в установленном порядке от органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти

³⁰ СЗ РФ, 1995, №12. Ст. 1033.

субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций, независимо от их организационно-правовых форм и ведомственной подчиненности, документы, справочные и иные материалы, необходимые для решения вопросов, входящих в компетенцию Министерства». В данном случае из формулировки данного абзаца п. 6 не совсем понятно, что это: функция или право, поскольку если такая информация поступает в МИД от других государственных органов и организаций по их инициативе, то это уже не право Министерства затребовать такую информацию, а функция. В упомянутом абзаце Положения целесообразнее было бы закрепить, что МИД РФ вправе «затребовать» необходимую для реализации своих задач и функций информацию. Далее в том же абзаце п. 6 Положения говорится, что МИД РФ имеет право «передавать в установленном порядке информацию указанным органам, предприятиям, учреждениям и организациям». В данном случае представляется, что формулировка не совсем точна, поскольку позволяет толковать ее двояко – и как право, и как обязанность одновременно. Неясность заключается в том, что непонятно, по собственной инициативе Министерство передает информацию или по запросам упомянутых органов и организаций. Из содержания формулировки непонятно, обязано оно предоставлять запрашиваемую информацию или это отдается на усмотрение самого внешнеполитического ведомства, а если обязано, то какого характера может быть эта информация и в каких случаях Министерство вправе отказать в предоставлении информации.

Определенные вопросы возникают также при анализе абз. 4 п. 6 Положения о МИД РФ. В данном абзаце говорится, что Министерство имеет право «представлять в установленном порядке предложения об учреждении территориальных органов – представительств Министерства на территории Российской Федерации»³¹. Термин «представлять», видимо, не совсем точно отражает смысл данного абзаца, т.к. в данной редакции это право выступает скорее как обязанность. Упомянутый абзац Положения целесообразней было бы изложить в следующей редакции: «вносить в установленном порядке предложения о...»

Общее руководство деятельностью Министерства иностранных дел Российской Федерации осуществляет Министр иностранных дел РФ. Главу МИД России назначает на должность и освобождает от должности Президент Российской Федерации по предложению Председателя

³¹ СЗ РФ, 1995, №12, Ст. 1033.

Правительства Российской Федерации (п. 7 Положения о МИД России). В данном пункте Положения говорится также, что Министр иностранных дел РФ имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом РФ. Однако формулировка данного пункта Положения о МИД России представляется недостаточно четкой. В данном случае неясно, кто предлагает кандидатуры на должности заместителей министра, Президент РФ, Правительство РФ или сам Министр иностранных дел. Так, например, в Положении о Министерстве внутренних дел РФ, утвержденном Указом Президента РФ от 18 июля 1996 г. № 1039 (с изменениями от 6 сентября 1997 г., 24 апреля, 27 мая, 20 октября 1998 г.), в п. 9 говорится: «... заместители Министра назначаются и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ»³².

Как глава внешнеполитического ведомства Министр иностранных дел России занимает особое место в конституционно-правовом механизме осуществления внешней политики Российской Федерации. Эта особенность предопределена особым положением самого внешнеполитического ведомства России в государственном механизме Российской Федерации. Во-первых, как уже говорилось выше, МИД РФ, по содержанию его полномочий как государственного органа исполнительной власти и подотчетности одновременно Президенту РФ и Правительству РФ фактически находится в двойном подчинении. Это накладывает отпечаток на положение Министра иностранных дел РФ как главы внешнеполитического ведомства в государственном механизме России, т.к. в своей деятельности Министр иностранных дел РФ подотчетен не только главе государства, но и Правительству РФ. Во-вторых, на МИД РФ возложена основная роль в практической реализации внешнеполитического курса, определенного главой государства. Однако, поскольку в реализации внешнеполитического курса РФ принимают участие прямо или косвенно и другие государственные органы РФ или государственные органы субъектов Российской Федерации, то за МИД РФ и соответственно за его главой – Министром иностранных дел закреплена роль координирующего органа в конституционно-правовом механизме осуществления внешней политики России. Правовой основой координирующей роли Министерства иностранных дел РФ в области осуществления внешней политики союзного государства является Конституция РФ. Так, в соответствии с п. «к» ст. 71 Консти-

³² СЗ РФ, 1995, №12, Ст. 1033.

туции РФ внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ, а также вопросы войны и мира отнесены к исключительной компетенции федерации. Упомянутые конституционные положения конкретизирует Указ Президента РФ от 12 марта 1996 г. № 375 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии РФ»³³.

Министр иностранных дел РФ не только принимает непосредственное участие в выработке предложений к основным направлениям внешней политики России, которые определяет, в соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции РФ, Президент РФ, но и непосредственно руководит практической реализацией внешнеполитического курса России на международной арене. Положением о МИД РФ на Министра возложена персональная ответственность за выполнение возложенных на Министерство задач и осуществление им своих функций (п. 7 Положения о МИД РФ).

Компетенцию Министра иностранных дел РФ, закрепленную в п. 8 Положения о МИД РФ можно условно разделить на пять основных групп: 1) полномочия по руководству повседневной внешнеполитической деятельностью центрального аппарата Министерства, представительств Министерства в РФ и загранпредставительств РФ; 2) представительские полномочия; 3) полномочия по решению кадровых и связанных с ними вопросов; 4) нормотворческие полномочия; 5) прочие полномочия.

В первую группу полномочий Министра иностранных дел входят следующие: 1. руководство деятельностью Министерства; 2. дача указаний по вопросам деятельности центрального аппарата Министерства, загранучреждений, территориальных органов – представительств Министерства на территории РФ, организаций, находящихся в ведении МИД РФ.

Ко второй группе полномочий относятся следующие: 1. представляет Российскую Федерацию на двусторонних и многосторонних переговорах, по поручению Президента РФ, Правительства РФ подписывает международные договоры РФ; 2. представляет Министерство во взаимоотношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ, органами государственной власти иностранных государств, а также с международными организациями.

³³ СЗ РФ, 1996, №12. Ст. 1061.

В третью группу полномочий входят следующие: 1. вносит в установленном порядке предложения о назначении или об отзыве послов Российской Федерации в иностранных государствах и представителей Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, о назначении или об освобождении глав государственных и правительственных делегаций Российской Федерации, а также представления о назначении на должность и освобождении от должности руководителя Росзарубежцентра; 2. утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата Министерства и территориальных органов – представительств Министерства на территории Российской Федерации в пределах установленных предельной численности и фонда оплаты труда работников, а также смету расходов на их содержание в пределах утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на государственное управление; 3. утверждает штатное расписание заграничных учреждений в пределах установленных фонда оплаты труда и численности работников, а также смету расходов на содержание заграничных учреждений в пределах выделенных бюджетных ассигнований; 4. в пределах своей компетенции назначает на должность и освобождает от должности руководящих работников центрального аппарата Министерства и заграничных учреждений, а также других работников системы Министерства; 5. представляет в установленном порядке особо отличившихся работников к награждению государственными наградами Российской Федерации и присвоению почетных званий Российской Федерации, учреждает ведомственные награды и награждает ими, применяет иные виды поощрения; 6. в установленном порядке присваивает дипломатические ранги от атташе до советника 1 класса включительно, а также представляет Президенту РФ ходатайства о присвоении дипломатических рангов Чрезвычайного и Полномочного Посла, Чрезвычайного и Полномочного Посланника 1 и 2 класса, решает в соответствии с законодательством о государственной службе Российской Федерации вопросы, связанные с прохождением федеральной государственной службы в Министерстве.

К четвертой группе полномочий Министра иностранных дел РФ относятся следующие: 1. утверждает положения о структурных подразделениях центрального аппарата Министерства, территориальном органе – представительстве МИД РФ на территории РФ, а также положения (уставы) об организациях, находящихся в ведении Министер-

ства; 2. определяет компетенцию должностных лиц системы Министерства; 3. издает приказы, распоряжения и инструкции.

В пятую группу входят все остальные полномочия Министра, осуществляемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В итоге можно сказать, что Министр иностранных дел РФ как глава специализированного внешнеполитического органа исполнительной власти является интегрирующим институтом в конституционно-правовом механизме осуществления внешней политики РФ. Интегрирующая роль Министра и самого Министерства заключается прежде всего в том, что МИД России как специализированный центральный исполнительный орган, ответственный за практическую реализацию внешнеполитического курса страны на международной арене, гармонизирует точки зрения и подходы различных государственных органов, составляющих конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики по различным аспектам единого внешнеполитического курса Российской Федерации.

Важное место в системе центрального аппарата Министерства иностранных дел РФ занимает Коллегия МИД РФ. В соответствии с п. 9 Положения о МИД РФ Коллегия Министерства образуется в следующем составе: Министр иностранных дел РФ (председатель коллегии), его заместители (по должности), а также другие руководящие работники системы Министерства. Члены коллегии Министерства, кроме лиц, входящих в ее состав по должности, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Коллегия Министерства является совещательным органом при Министре иностранных дел РФ. Она рассматривает наиболее важные вопросы деятельности Министерства иностранных дел Российской Федерации и принимает соответствующие решения. В ее компетенцию в соответствии со сложившейся практикой входит решение наиболее важных вопросов политических отношений РФ с иностранными государствами и международными организациями. Она также рассматривает другие вопросы многосторонней деятельности Министерства (обсуждение наиболее важных проектов приказов, инструкций, кадровых вопросов, руководство и контроль за работой подразделений, отдельных должностных лиц и т. д.).

В Положении о МИД РФ (п. 9) установлено, что решения коллегии принимаются большинством голосов ее членов в форме постановле-

ний и проводятся в жизнь, как правило, приказами Министра. В случае разногласий между Министром и коллегией Министр проводит в жизнь свое решение, докладывая в установленном порядке о возникших разногласиях Президенту Российской Федерации или Правительству Российской Федерации, а члены коллегии, имеющие особое мнение по принятому решению, также могут сообщить о нем соответственно Президенту Российской Федерации или в Правительство Российской Федерации.

В своей практической деятельности по претворению в жизнь внешнеполитического курса РФ на международной арене Министерство иностранных дел РФ при подготовке решений по наиболее важным вопросам международных отношений привлекает научный потенциал таких учебных заведений МИД РФ, как Дипломатическая академия РФ, Московский государственный институт международных отношений (Университет), а также других научных учреждений и учебных заведений. В п. 10 Положения о МИД России закреплено, что в целях выработки научно обоснованных предложений по вопросам внешней политики РФ Министерство иностранных дел РФ может образовывать научно-консультативные, методические и экспертные советы. Состав советов и положения о них утверждаются Министром иностранных дел РФ. Организационно-техническое обеспечение деятельности данных советов осуществляется центральным аппаратом МИД России.

В соответствии с п. 3 Положения МИД России осуществляет руководство деятельностью Российского центра международного научного и культурного сотрудничества при МИД России и контроль за ней. Росзарубежцентр согласно Положению является Государственным органом при Министерстве иностранных дел Российской Федерации.

Автор в данной статье не затрагивает правовой статус и деятельность заграничных учреждений, т.к. ее объем не позволяет это сделать. Место и роль заграничных учреждений, несомненно, заслуживают рассмотрения в специальной публикации.

В итоге необходимо отметить, что Министерство иностранных дел РФ является связующим звеном конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России в процессе ее практического осуществления. Как специализированный государственный орган, МИД России в конституционно-правовом механизме осуществления внешней политики исполняет роль интегрирующего организационного института, координирующего деятельность государственных

органов, составляющих данный механизм. Министерство иностранных дел обеспечивает согласованность функционирования конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России и обеспечивает непрерывность реализации внешнеполитических функций Российской Федерации.