
МЕСТО И РОЛЬ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Евгений Павлов *

Статья посвящена исследованию организационной структуры конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России и роли Президента РФ в осуществлении внешней политики российского государства в современных условиях. Автор показывает, что от четкости и слаженности работы этого механизма во многом зависят эффективность внешней политики России, успешная реализация целей и задач РФ в международных отношениях. Проводится также соответствующий сравнительно-правовой анализ отечественного и зарубежного опыта.

Организационная структура конституционно-правового механизма осу- ществления внешней политики РФ

Успешная и последовательная реализация внешних функций государства имеет огромное значение для его развития в современном взаимозависимом мире. Интенсификация интеграционных процессов в международной жизни, расширение и углубление международных отношений России на федеральном уровне, а также углубление интеграции РФ в международную политику, экономику и другие сферы межгосударственного сотрудничества вызывает настоятельную необходимость совершенствования механизма координации внешнеполитической деятельности государственных органов и должностных лиц, наделенных полномочиями в области внешней политики и международных отношений. Подробная правовая регламентация деятельности каждого государственного органа и должностного лица, принимающего участие во внешнеполитическом процессе, на основе возложенных на него законом внешнеполитических полномочий, необходима в це-

лях согласования деятельности государственных органов и должностных лиц РФ в области международных отношений. В свете вышесказанного, актуальной проблемой, имеющей важное политическое и практическое значение, является повышение эффективности механизма принятия решений в области внешних сношений государственными органами и должностными лицами и их реализация в повседневной жизни. От этого во многом зависит успешная реализация внешнеполитического курса России на международной арене.

Особая роль в определении внешней политики государства в целом и основных направлений его деятельности в области международного сотрудничества принадлежит высшим органам государственной власти, наделенным внешнеполитическими полномочиями и образующими ядро конституционно-правового механизма осуществления внешней политики.

Конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики РФ представляет собой сочетание *организационной (совокупность государственных органов наделенных внешнеполитическими полномочиями),*

* Павлов Евгений Яковлевич, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права международно-правового факультета МГИМО(У) МИД России

регулятивной (совокупность нормативных актов, регулирующих осуществление внешней политики) и *функциональной* (совокупность функциональных взаимосвязей между государственными органами при осуществлении внешней политики) составляющих, которые обеспечивают реализацию внешних функций российского государства. Относительная обособленность в государственном механизме РФ конституционно-правового механизма осуществления внешней политики предполагает наличие, в рамках государственной организации, ряда других механизмов, обеспечивающих реализацию внешних функций государства, например, в области внешнеэкономических отношений, в области культурных связей, научно-технических связей с иностранными государствами и т.п. Принадлежность государственного органа к одному из механизмов в области внешних сношений РФ определяется законодательно закрепленными за ними функциями и полномочиями в области внешних сношений.

Свое конкретное место в конституционно правовом механизме осуществления внешней политики РФ занимает совокупность организационных институтов, – государственных органов ведающих осуществлением внешней политики государства. Государственные органы, наделенные внешнеполитическими полномочиями, располагают необходимой материальной базой и организационными, и правовыми средствами и инструментами для практической реализации отношений с иностранными государствами и другими субъектами международного общения. К данным средствам и инструментам следует отнести политический, организационный и экономический потенциал государства, организационную структуру этих государственных органов, их инфраструктуру как внутри страны, так и за рубежом, собственную материальную базу, нормативную основу их функционирования.

Несмотря на тесную взаимосвязь *организационной, регулятивной и функциональной* составляющих, обусловленную принадлежностью к «конституционно-правовому механизму осуществления внешней политики», упомянутые выше элементы сформулированного понятия выступают одновременно и как относительно самостоятельные, органически при этом взаимосвязанные между собой, его составные 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. Орга-

низационное воплощение конституционно-правового механизма осуществления внешней политики проявляется в совокупности высших государственных органов, которая олицетворяет собой важнейшую часть государственной организации общества.

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

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

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

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

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

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

Высшие органы государственной власти возглавляют организационную основу конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ. Однако термин «высшие органы государственной власти общей компетенции» применительно к конституционно-правовому механизму носит иногда условный характер. Не все перечисленные выше по тексту в п. 1 государственные органы можно в полной мере назвать высшими органами государственной власти РФ, т.к. Конституция РФ и законодательные акты, закрепляющие статус одного из вышеперечисленных государственных органов, не называют его высшим. Так, например, в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде РФ» нет упоминания о данном судебном органе как о высшем государственном органе. В отношении упомянутых выше органов автор проводит классификацию, ориентируясь на юридическую силу решений, принимаемых данными государственными органами по внешнеполитическим вопросам.

Высшие органы государственной власти составляют важнейшую часть организационной основы конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России. В соответствии с Конституцией и законодательством РФ высшие органы государственной власти принимают решения по вопросам внешней политики обязательные для исполнения на всей территории РФ. Эти государственные органы либо непосредственно определяют основные направления внешней политики государства, как, например, Президент РФ, либо, в процессе реализации своих установленных законодательством полномочий, оказывают существенное влияние на формирование внешнеполитического курса и проведение в жизнь внешней политики страны. Все остальные государственные органы, входящие в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики РФ строят свою работу в области внешней политики на основе решений высших органов государственной власти.

Государственные органы, входящие в данную часть организационной составляющей конституционно-правового механизма

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

Высшие органы законодательной и исполнительной власти в РФ, олицетворяя высшую законодательную и исполнительную власть, образуют организационное ядро упомянутого выше механизма. Они при помощи своих правотворческих полномочий развивают его регулятивную основу и проводят в жизнь внешнеполитический курс государства. Функциональные связи высших государственных органов, складывающиеся в процессе реализации внешней политики, образуют базис внешнеполитического процесса в РФ. Исследование внешнеполитической составляющей конституционно-правового статуса упомянутых государственных органов необходимо для совершенствования конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ.

Важнейшей составной частью механизма правового государства является исполнительная ветвь власти. В процессе реализации целей и задач гражданского общества и правового государства, как необходимой организующей составной части политической системы общества, важнейшее место занимает исполнительная ветвь власти. Система исполнительных органов власти в демократическом государстве обеспечивает наиболее важные стороны жизнедеятельности как каждой отдельной личности, так и общества в целом. Компетенция государственных органов, принадлежащих к исполнительной ветви власти, охватывает все разнообразие практической реализации основных направлений внутренней и внешней политики страны. Исполнительная ветвь власти объединяет большую часть государственных органов, составляющих государственный механизм. В распоряжении исполнительной ветви власти сосредоточены основные материальные ресурсы, значительный интеллектуальный потенциал управленческой элиты общества и широкие полномочия. Особенно ярко это проявляется в государствах с парламентарной формой правления.

Об особой роли и влиянии правительства в системе государственных органов стран с

парламентарной формой правления свидетельствуют публикации таких зарубежных авторов, как Э. Бирч и М. Уоллес.¹ По мнению большинства исследователей, основной груз ответственности по управлению делами общества при всех формах правления ложится на правительство и подчиненные ему органы исполнительной власти.² Однако при смешанной форме правления правительство по многим вопросам государственной жизни вынуждено тесно сотрудничать с президентом и делить с ним ответственность за проводимый курс или действовать под непосредственным руководством главы государства. Так, французский автор Филипп Ардан отмечает, что во Французской Республике главой правительства фактически является Президент.³ Вместе с тем необходимо учитывать особенности полупрезидентской формы правления, которая сочетает в себе черты как парламентарной, так и президентской форм правления. Следовательно, несмотря на то, что президент в государствах со смешанной формой правления играет, как правило, ведущую роль в исполнительной ветви власти, правительство в силу специфики своей природы является тем государственным органом, на который возложена основная ответственность за реализацию внутренней и внешней политики.

Внешиполитические полномочия главы государства: зарубежный опыт

Исследованию природы властных полномочий главы государства уделялось значительное место в научных публикациях исследователей данного вопроса в различные периоды развития человечества. С давних пор ученые занимались вопросом о том, какова природа полномочий главы государства при различных формах правления. Актуальность данного вопроса состоит, прежде всего, в том, чтобы уяснить, какое место в государственном механизме должен занимать глава государства и каким должен быть оптимальный объем его полномочий.

Глава государства, наряду с парламентом, занимает одно из главных мест или главное место в системе высших государственных органов в ряде иностранных государств. Начало институту главы государства было положено с возникновением государственности у народов мира. В большинстве стран глава государства это, как правило, единоличный институт (монарх или президент). Природа власти, объем и характер властных полномочий монарха или президента в современных государствах зависит от многих факторов. Прежде всего, от государственного режима, установившегося в

государстве, от формы правления, от степени развития гражданского общества в конкретной стране, от исторических и национальных особенностей и других факторов⁴. Особенности правового статуса главы государства занимали умы ученых как в общетеоретическом плане⁵, так и применительно к конкретным странам⁶.

Объем и характер властных полномочий президента в современных демократических государствах зависит, прежде всего, от формы правления и распределения компетенции между высшими государственными органами законодательной и исполнительной ветвей власти.

В свете исследуемой темы, особого внимания, понятно, заслуживают внешнеполитические полномочия главы государства. В особенности это касается причинно-следственных связей в государстве и обществе, которые оказывают влияние на распределение указанных полномочий между высшими органами государственной власти. В контексте рассмотрения данной темы возникает задача выявить природу компетенции Президента РФ в области внешней политики России, место и роль главы государства в конституционно-правовом механизме осуществления внешней политики РФ.

Анализируя опыт демократических государств в области правового регулирования внешнеполитической деятельности главы государства и его фактической роли в области осуществления внешней политики, необходимо отметить, что в государствах с президентской и смешанной формами правления внешнеполитические полномочия главы государства традиционно широки.⁷ Доминирующее положение главы государства в определении и осуществлении внешней политики государства уходит своими корнями в эпоху феодализма, когда в лице монарха персонифицировалась государственная власть как внутри страны, так и в отношениях с другими субъектами международных отношений. Монарх в централизованном феодальном государстве при принятии внешнеполитических шагов действовал по собственному усмотрению и был неподконтролен в своих решениях. Однако и в парламентарных монархиях, как считал известный русский юрист Н.М. Коркунов, прерогатива монарха, хотя и формально, распространяется на все проявления государственной власти⁸. Подобной точки зрения придерживались и другие российские ученые – государствоведы дореволюционного периода. Так, профессор Новороссийского университета П.Е. Казанский писал, «...власть русского Им-

ператора поставлена иначе, чем королевская власть в западноевропейских государствах, где в той или иной степени в области руководства внешними сношениями государства участвует и народное представительство»⁹. Аналогичной точки зрения придерживался и другой русский дореволюционный исследователь В.В. Ивановский¹⁰.

Такое положение главы государства в области осуществления внешней политики страны впоследствии получило закрепление в законодательстве, вошло в практику государственного строительства и, в конечном счете, воплотилось в осуществлении внешней политики либерально-демократических государств, возникших в результате буржуазных революций.

Глава государства, при осуществлении своих представительских функций в области внешнеполитических отношений, формально, как правило, не нуждается в специальных на то полномочиях. Однако на практике президент в президентской¹¹ и полупрезидентской¹² республиках в ходе своей внешнеполитической деятельности должен соотносить некоторые свои решения с мнением либо правительства, либо парламента.

В то же время следует заметить, что объем внешнеполитических полномочий главы государства и распределение этих полномочий между высшими государственными органами зависит также от государственного режима, установившегося в стране, и от наличия в стране сформировавшегося гражданского общества и развитой политической системы.

Для стран с государственным режимом личной власти, как правило, характерна концентрация всех внешнеполитических полномочий в руках главы государства. Эти полномочия могут быть даже не закреплены в конституции и текущем законодательстве, но осуществляются главой государства в его повседневной деятельности. Президент в государствах с тоталитарным и авторитарным государственным режимом фактически не подконтролен обществу в его внешнеполитической деятельности и внешняя политика осуществляется главой государства по собственному усмотрению или по усмотрению узкой правящей группы лиц, уполномоченных на то диктатором.

Наличие, свойственной гражданскому обществу, сложившейся и эффективно функционирующей политической системы в стране предполагает существование и применение действенных инструментов общественного контроля за деятельностью главы государства и правительства. Эти инструменты применя-

ются политической оппозицией и другими организованными общественными силами, не согласными с проводимой действующим президентом политикой. Одним из таких инструментов является применение к главе государства процедуры импичмента. В распоряжении негосударственных структур имеется ряд других средств воздействия на политику, проводимую президентом в странах с президентской и полупрезидентской формами правления.¹³

Несмотря на относительную самостоятельность и независимость ветвей власти в странах с президентской формой правления, президент в таких странах подконтролен в своей внешнеполитической деятельности парламенту. Так, в соответствии со ст. II разд. 2 Конституции США Президент наделен правом, по совету и с согласия Сената, заключать международные договоры и назначать дипломатических и консульских представителей.¹⁴ Кроме того, Сенат, при необходимости, может создавать комиссии по расследованию, в том числе, и внешнеполитической деятельности президента и его администрации. Вопрос о пределах внешнеполитических полномочий Президента США и их соотношении с полномочиями Конгресса часто является предметом дискуссии американских юристов и политиков.¹⁵ Американские авторы отмечают ведущую роль Президента США в определении внешнеполитического курса и в осуществлении внешней политики. Так, американские ученые объясняют доминирование главы государства во внешней политике особой природой института главы государства. Однако они отмечают и необходимость согласования отдельных шагов Президента США в осуществлении внешней политики с палатами Конгресса.¹⁶

В демократических правовых государствах со смешанной формой правления внешнеполитические полномочия президента ограничены и, в определенной степени, подконтрольны обществу. Кроме того, в ряде таких государств правительство также наделено конституцией самостоятельными внешнеполитическими полномочиями. Так, в ст.135 Конституции Португальской Республики говорится, что Президент ПР по предложению правительства назначает послов и чрезвычайных посланников, а также по предложению правительства объявляет, в случае фактической агрессии или угрозы такой агрессии, войну и заключает мир. Кроме того, Президент Португалии по вопросам войны и мира обязан прислушаться к мнению Государственного совета, а также заручиться на то полномочиями,

предоставленными Ассамблеей Республики или постоянной комиссии Ассамблеи в тот период, когда Ассамблея не заседает и экстренный созыв ее невозможен.¹⁷ Вышесказанное свидетельствует о том, что, несмотря, на приоритет главы государства в области внешней

политики, в демократических государствах с президентской и полупрезидентской формами правления, его внешнеполитическая деятельность зависит от особенностей политической системы конкретной страны и находится под контролем общества.¹⁸

THE PLACE AND ROLE OF THE HEAD OF STATE IN THE CONSTITUTIONAL LEGAL MECHANISM OF THE RUSSIAN FEDERATION EXTERNAL POLICY

The paper explores the place and role of the RF President in administration and operation of the constitutional legal mechanism of the RF external policy. The author analyzes the legal basis for the foreign policy activity of the President. The author demonstrates that the efficiency and effectiveness of Russia's external policy, the successful achievement of Russia's goals and objectives in the international

relations largely depend on the accurate and smooth operation of this mechanism.

Evgeniy Pavlov, Doctor of Sciences (Law),
Professor, Department of Constitutional Law,
MGIMO (University) under the Ministry for
Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

внешняя политика, внешнеполитическое ведомство страны, глава государства, дипломатия, конституционно-правовой механизм, внешние функции государства.

Keywords:

head of state, constitutional legal mechanism, external policy, external functions of the state.

Литература:

- ¹ См. Подробнее: Birch A. The British system of government. Tenth edition. London and New York, 1998; Wallis M. British and American systems of government. Oxford, 1988.
- ² См.: Сравнительное конституционное право / Под ред. А.И. Ковлера, В.Е. Чиркина, Ю.А. Юдина. М., 1996. С. 641-642; Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 81.
- ³ См.: Ардан Ф. Франция: государственная система. М., 1994. С. 93.
- ⁴ См. подробнее: Правовой статус Президента Российской Федерации / Ю.А Дмитриев, А.Л. Журавлев, В.В. Комарова, А.Ш. Султанов. М., 1997. С. 3-44.
- ⁵ См.: Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994.
- ⁶ См.: Правовой статус Президента Российской Федерации / Ю.А Дмитриев, А.Л. Журавлев, В.В. Комарова, А.Ш. Султанов. М., 1997; Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996; Крутоголов М.А. Президент Французской Республики. Правовое положение. М., 1980.
- ⁷ См.: Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 20-28.
- ⁸ См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. СПб., С. 379-381.
- ⁹ Казанский П.Е. Власть Всероссийского Императора. Одесса, 1913. С. 179.
- ¹⁰ Ивановский В.В. Учебник государственного права. Изд. 2. Казань, 1909. С. 396.
- ¹¹ См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996. С. 167-168.
- ¹² См.: Деев А.С. Современная Франция: механизм формирования внешней политики. М., 1985. С. 32-34.
- ¹³ См.: Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 13, 138-142.
- ¹⁴ См.: Конституции зарубежных государств. М., 1996. С. 25.
- ¹⁵ См.: Constitutional Law. Second Edition. Cases and Materials Series. New York, 1989. P. 280-282; Dodd L., Schott R. Congress and the Administrative State. New York, 1979. P. 57-58.
- ¹⁶ См. подробнее: Hargrov E. The Power of the Modern Presidency. Philadelphia, 1974. P. 155-156.
- ¹⁷ См.: Конституции государств Европейского Союза, М., 1997. С. 557-558.
- ¹⁸ См.: Fisher L. The Constitution Between Friends. Congress, the President, and the Law. New York, 1978. P. 221-223.