

Конституционно-правовой механизм осуществления внешних сношений РФ

Е.Я. Павлов

В статье автор раскрывает содержание упомянутых составляющих, анализирует правовую основу функционирования государственных органов, входящих в данный механизм, и сложившиеся взаимосвязи между ними.

Конституционно-правовой механизм осуществления внешних сношений России имеет свою внутреннюю структуру, которая обусловлена:

- системой государственных органов, наделенных полномочиями в области осуществления внешних сношений;
- совокупностью правовых норм, определяющих правовой статус данных государственных органов и регулирующих отношения сторон в ходе осуществления внешних функций государства;
- комплексом сложившихся взаимоотношений в процессе функционирования упомянутого выше механизма.

Государственные органы, наделенные полномочиями в области внешних сношений, располагают необходимой материальной базой, организационными средствами и правовыми инструментами для практической реализации отношений с иностранными государствами и другими субъектами международного общения. К данным средствам и инструментам следует отнести политический, организационный и экономический потенциал государства, организационную структуру этих государственных органов, их инфраструктуру как внутри страны, так

и за рубежом, собственную материальную базу, нормативную основу их функционирования.

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

Организационная составляющая

Она является ядром конституционно-правового механизма осуществления внешних сношений, так как без системы организационных институтов невозможно говорить о воплощении в жизнь курса страны в отношениях с иностранными государствами. Организационное воплощение конституционно-правового механизма осуществления внешних сношений проявляется в совокупности государственных органов, которая олицетворяет собой важнейшую часть государственной организации общества.

Обособление в конституционно-правовой механизм осуществления внешних сношений государственных органов, наделенных полномочиями в различных сферах межгосударствен-

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

Организационная составляющая конституционно-правового механизма осуществления внешних сношений РФ – это совокупность организационных государственных институтов – государственных органов, которые наделены полномочиями по проведению в жизнь основных направлений политики государства в области внешних сношений Российского государства с другими субъектами международных отношений. Государственные органы, входящие в конституционно-правовой механизм осуществления внешних сношений 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 внешних сношений – Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство 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 внешних сношений РФ. В отношении упомянутых выше органов автор проводит классификацию, ориентируясь на юридическую силу решений, принимаемых данными государственными органами по вопросам внешних сношений. Высшие органы государственной власти составляют важнейшую часть организационной основы консти-

туционно-правового механизма осуществления внешних сношений России. В соответствии с Конституцией и законодательством РФ, высшие органы государственной власти принимают решения по различным направлениям международных отношений РФ, обязательные для исполнения на всей территории РФ. Эти государственные органы либо непосредственно определяют основные направления внешних сношений государства, как, например, Президент РФ, либо в процессе реализации своих установленных законодательством полномочий оказывают существенное влияние на формирование основных направлений внешних сношений и их реализацию в ходе разнообразных международных отношений РФ с другими государствами. Все остальные государственные органы, входящие в конституционно-правовой механизм осуществления внешних сношений РФ, строят свою работу в области международных отношений на основе решений высших органов государственной власти.

Государственные органы, входящие в данную часть организационной составляющей конституционно-правового механизма осуществления внешних сношений России, объединяет единство целей и задач в деле определения и осуществления всего спектра международных отношений 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 защиту интересов РФ на международной арене путем проведения всеми компетентными государственными органами скоординированной политики в области внешних сношений в рамках их полномочий.

Особое место среди государственных органов, составляющих организационную основу конституционно-правового механизма осуществления внешних сношений РФ, занимает специализированный внешнеполитический государственный орган – Министерство иностранных дел РФ, главной задачей которого является практическая реализация внешнеполитического курса страны. Однако, несмотря на то что основным предназначением Министерства иностранных дел России является поддержание внешнеполитических отношений с другими государствами и международными организациями, данное министерство в процессе своей деятельности создает основу для осуществления внешних сношений другими государственными органами в пределах их компетенции и координирует их международную деятельность.

Реализацию задач, стоящих перед государственными органами, образующими организационную основу конституционно-правового механизма осуществления внешних сношений РФ, невозможно себе представить без регулятивной составляющей данного механизма.

Регулятивная составляющая

Это всегда совокупность взаимосвязанных нормативно-правовых актов, регулирующих вза-

и взаимоотношения и деятельность государственных органов в процессе осуществления разнообразных международных отношений России. Регулятивная часть конституционно-правового механизма осуществления внешних сношений РФ представляет собой совокупность нормативно-правовых актов, закрепляющих организационную структуру, функции и полномочия государственных органов, в компетенцию которых входит решение вопросов внешней политики в широком значении этого термина.

Применительно к конституционно-правовому механизму осуществления внешних сношений РФ упомянутые нормативно-правовые акты представляется возможным объединить в относительно обособленные группы по различным основаниям. Основаниями для классификации нормативно-правовых актов в данные группы может послужить: юридическая сила нормативно-правового акта; предмет правового регулирования – отношения в области внешних сношений; его принадлежность по содержанию правовых норм к области правового регулирования внешних сношений; по их роли в правовом регулировании деятельности государственных органов, наделенных полномочиями в области международных отношений.

Критерии классификации могут быть следующими:

а) по юридической силе (акты конституционного характера, обыкновенные законы, подзаконные акты);

б) по субъектам, их издающим (акты законодательной власти, акты исполнительной власти);

в) по юридической природе (акты внутреннего права, акты международного права, выработанные и подписанные уполномоченными органами государств в результате переговоров);

г) по особенностям правового воздействия на участников правоотношений в процессе формирования и функционирования организационных структур конституционно-правового механизма осуществления внешней политики (правоустанавливающие, регулятивные).

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

– 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 внешних сношений (напр., Федеральный конституционный закон РФ «О Правительстве РФ», Федеральный конституционный закон РФ «О Конституционном Суде РФ» и др.);

– обыкновенные законы РФ, регулирующие деятельность государственных органов в области осуществления внешних сношений;

– нормативно-правовые акты Президента РФ и Правительства РФ в области осуществления внешних сношений РФ;

– ведомственные и внутриорганизационные акты, регулирующие деятельность государственных органов и должностных лиц в области осуществления внешних сношений, а также регламентирующие внутренние вопросы государственных органов, ведающих этим вопросом;

– международные договоры, регулирующие отношения России с иностранными организациями в самых различных областях государственной жизни РФ.

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

В этой связи следует заметить, что в российском законодательстве нет специального законодательного акта, посвященного внешней политике РФ. В настоящее время отношения в области осуществления внешней политики регулируются, наряду с Конституцией РФ, отдельными положениями ряда законов и подзаконных актов. Эти нормативно-правовые акты главным образом закрепляют компетенцию и функции государственных органов в области внешней политики и в других областях отношений России с иностранными государствами. Однако слабо урегулированными остаются отношения на уровне практического осуществления внешних сношений государственных органов РФ с государственными органами иностранных государств, а главное – правовое регулирование процедуры принятия решения по различным вопросам внешних сношений.

В целом ряде случаев разработка и принятие решений в какой-либо сфере внешних сношений осуществляется на основе административных обыкновений, когда с течением времени в процессе практического осуществления внешних контактов с иностранными контрагентами, внутри компетентных государственных органов и между ними складывается определенный порядок ведения текущих дел и принятия решений по данным вопросам, не закрепленный нормативно-правовыми актами. Представляется, что более детальная правовая регламентация повседневной работы государственных органов, их структурных подразделений и государственных служащих в области осуществления внешних сношений так же необходима, как и в любой другой сфере деятельности государственного механизма.

Совершенствование правового регулирования в области внешних сношений обусловлено необходимостью повышения эффективности в

деятельности государственных органов и их должностных лиц как внутри государства, так и за его пределами. Это позволит не только повысить эффективность функционирования всех звеньев конституционно-правового механизма осуществления внешних сношений, но и повысит координацию их деятельности, позволит устранить дублирование и избежать ненужных противоречий между участниками внешних сношений внутри государственного механизма РФ. В конечном счете, это должно привести к повышению эффективности проводимой государством внешней политики в широком понимании данного термина.

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

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

Как представляется, отрицательным моментом в данном процессе является отсутствие процессуальной правовой регламентации, включающей порядок прохождения проекта документа в

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

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

Это могут быть заявления внешнеполитического характера и конкретные внешнеполитические шаги палат Федерального Собрания РФ, их руководства и высказывания отдельных депутатов, которые вступают в противоречие с официальной внешнеполитической линией исполнительной ветви власти РФ. Примером этому могут послужить заявления и обращения Государственной Думы Федерального Собрания РФ во время кризиса в Косово, а также накануне и во время акции стран НАТО против Югославии в 1999 г., заявления должностных лиц и депутатов Государственной Думы относительно присутствия американских военных в Грузии в марте 2002 г. и др. Так, например, в апреле 1999 г. Государственная Дума ФС РФ приняла Постановление «О присоединении Союзной Республики Югославии к Союзу Белоруссии и России»¹.

Несомненно, Федеральное Собрание РФ как высший представительный (законодательный) орган государства должно принимать участие во внешнеполитической жизни страны. Однако во

избегание нескоординированных внешнеполитических заявлений и действий, которые могут повлечь негативные, а иногда и тяжелые последствия для государства и его политики в области внешних сношений, деятельность всех государственных органов в области международных отношений должна быть четко регламентирована законом.

В условиях усложнения и значительного расширения жизни страны в различных областях внешних сношений особое значение приобретает принятие закона РФ «О внешней политике РФ». Во второй половине 80-х гг., во время т.н. «перестройки», с началом процессов демократизации государственной и общественной жизни, в бывшем СССР предпринимались попытки принять такой закон о внешней политике. При участии заинтересованных государственных органов велась подготовка соответствующего законопроекта в Министерстве иностранных дел СССР. Однако центробежные процессы, приведшие к распаду СССР, помешали принятию данного закона.

В настоящее время в России нет такого специального законодательного акта, который бы являлся основой для международной деятельности государственных органов и законодательной базой правотворчества и текущего правового регулирования в области осуществления внешних сношений. Необходимость принятия такого закона продиктована прежде всего тем, что в ст. 1 Конституции РФ Россия провозглашается демократическим правовым государством. Это предполагает связанность правом государства, его государственных органов и должностных лиц в их деятельности по реализации функций государства. Данное конституционное положение налагает на государственные органы и должностных лиц обязанность действовать в соответствии с правовыми предписаниями согласно принципу «разрешено то, что дозволено законом». Следовательно, неурегулированность правом деятельности должностных лиц и государственных органов в области осуществления внешних сношений противоречит закрепленному в Конституции РФ положению, провозглашающему Россию правовым государством. Недостаточное правовое регулирование по отдельным основным направлениям осуществления внешних сношений или отсутствие такового может привести к злоупотреблениям со стороны отдельных должностных лиц своим служебным положением. Это чревато принятием должностными лицами непродуманных, скоропалительных решений или вообще к бездействию чиновников с целью перестраховки, тогда как в интересах дела необходимо принимать конкретное ответственное решение.

Недостаточная правовая регламентация деятельности государственных органов и должностных лиц на стадии повседневной реализации внешних сношений страны или отсутствие необходимых, закрепленных законом полномочий должностного лица по ряду вопросов его деятельности в области внешних сношений существенно

затрудняет его работу. Правовая неурегулированность исключает также адекватную юридическую ответственность, когда это необходимо, за те последствия, которые вызваны принятием конкретного решения.

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

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

Указанный выше недостаток может также привести к принятию скоропалительных шагов в области внешних сношений, и в том числе внешнеполитических, что, в свою очередь, может повлечь негативные как политические, так и материальные последствия для государства и общества.

Функциональная составляющая. Она является отражением динамической сущности функционирующей системы, так как в справочной литературе понятие «механизм» рассматривается не только как внутреннее устройство, система чего-либо, но и как взаимодействие составных частей этой системы². Понятие «механизм осуществления внешних сношений» можно рассматривать не только как систему государственных органов, ведающих осуществлением сношений с иностранными государствами, и систему нормативно-правовых актов государства, регулирующих отношения в области осуществления разнообразных отношений России с иностранными государствами, но и в другом аспекте, как *совокупность взаимосвязей и процессов*, из которых складывается политика государства в области внешних сношений.

Функциональная составляющая, являющаяся динамическим выражением конституционно-правового механизма осуществления внешних сношений, складывается из совокупности как обусловленных, так и не обусловленных предпи-

саниями правовых норм, сложившихся устойчивых *взаимосвязей* между государственными органами, – организационными элементами данного механизма.

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

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

мочий в различных сферах внешних сношений, либо по всем направлениям, либо по отдельным направлениям своей деятельности, входят в конституционно-правовой механизм осуществления внешних сношений РФ. К таким министерствам и ведомствам, например, относятся Министерство иностранных дел РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Служба внешней разведки РФ, Министерство обороны РФ и т. д.

Государственные органы РФ, осуществляющие внешние сношения в различных сферах международных отношений России, подчинены Президенту РФ по всем вопросам их компетенции в области внешних сношений, и в том числе по вопросам внешнеполитического характера, относящимся к их ведению. О таком непосредственном подчинении Президенту РФ упомянутых министерств и ведомств не говорится в Конституции РФ, но это вытекает из смысла положений Конституции РФ, закрепляющих конституционно-правовой статус главы государства. Так, согласно содержанию частей 2 и 3 ст. 80 Конституции РФ, Президент РФ принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внешней политики, представляет РФ в международных отношениях, осуществляет руководство внешней политикой РФ (ст. 86 Конституции РФ (п. а)). Положения о непосредственной подчиненности министерств и ведомств, в том числе и в сфере осуществления ими внешних сношений, Президенту РФ нашли свое закрепление также в ст. 32 ФКЗ «О Правительстве РФ» 1997 г. и в других нормативно-правовых актах.

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

Данные связи можно подразделить на постоянные и временные. Постоянные связи, как правило, предписаны нормативно-правовыми актами или обусловлены установившимися устойчивыми связями между государственными органами, которые входят в конституционно-правовой механизм осуществления внешних сношений РФ в ходе их практической международной деятельности. В рамках постоянных, устойчивых связей возникают отношения, которые наполняют данные связи реальным содержанием. Однако они могут быть обусловлены и не правовыми нормами, а строятся на обыкновениях. Это продиктовано практической необходимостью или политической целесообразностью вовлечения того или иного государственного органа, компетенция которого прямо или косвенно связана с осуществлением внешних сношений России, в сферу отношений с зарубежными странами.

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

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

Временные функциональные связи вытекают, как правило, из общего смысла полномочий в области внешних сношений государственного органа и продиктованы целесообразностью или необходимостью установления таких временных функциональных связей для решения отдельных вопросов в различных сферах отношений РФ с иностранными государствами. Примером этому могут послужить взаимоотношения Государственного совета РФ и Президента РФ по проблемам внешних сношений, имеющим важное государственное значение. Так, 25 декабря 2008 г. в Москве состоялось совместное заседание Государственного совета Российской Федерации и Совета безопасности Российской Федерации с повесткой дня «О политике Российской Федерации на пространстве Содружества Независимых Государств» (распоряжение Президента Российской Федерации от 12 декабря 2008 г. № 776-рп). Сам факт участия членов Президиума Государственного совета РФ в упомянутом заседании свидетельствует о высокой степени

вероятности возникновения таких временных функциональных связей по вопросам внешних сношений РФ с иностранными государствами. В своем вступительном слове Д.А. Медведев обозначил цель данной встречи: «Уважаемые коллеги, добрый день! Хотел бы сразу обозначить цели совместного заседания Государственного совета и Совета безопасности Российской Федерации. Целей несколько. Первая из них – обозначить приоритетные задачи, вытекающие из стратегических ориентиров нашей страны на пространстве СНГ и принятой концепции долгосрочного развития нашего государства. Вторая цель – это обсуждение конкретных мер по противодействию или в связи с влиянием глобального кризиса на страны Содружества, а также в плане укрепления региональной безопасности. И, наконец, третья – мы должны определиться с постоянно действующим механизмом координации такой работы. Сотрудничество со странами СНГ для нашей страны имеет исключительное, можно сказать прямо, приоритетное значение. Ключевая задача здесь – обеспечить России стабильное и дружественное окружение, а также использовать совместные с этими государствами преимущества для роста национальной конкурентоспособности, для успешной интеграции в региональные и мировые процессы и, конечно, для развития полномасштабных гуманитарных связей и обеспечения прав наших соотечественников. Интеграционное ядро Содружества составляют такие организации, как ОДКБ и ЕврАзЭС. Они уже стали реальным фактором экономического роста, они уже обеспечивают региональную безопасность, противодействие терроризму, преступности и наркотрафику, содействуя тем самым и нормальному развитию разноплановых контактов, и запуску новых моделей сотрудничества. Наш стратегический курс на пространстве СНГ определен в принятой этим летом Концепции внешней политики. Особая роль в этой концепции отводится межрегиональным связям. Большинство регионов нашей страны в силу естественных причин могут рассматриваться как приграничные. В них живут миллионы людей, а их связи с соседями напрямую определяют и характер, и само наполнение межгосударственных отношений»³.

Государственный совет РФ как совещательный орган был учрежден в соответствии с Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 года № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации»⁴. В соответствии с п. 1 Положения о Государственном совете РФ, утвержденного упомянутым выше указом, Государственный совет является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Обсуждение вопросов, относящихся к области внешних сношений, прямо не отнесено к функциям Государственного совета РФ или его президиума. Однако косвенно можно предположить, что рассмотрение этих вопросов в данном

органе возможно, поскольку одной из задач Государственного совета РФ, перечисленных в п. 4 Положения, является «обсуждение по предложению Президента РФ иных вопросов, имеющих важное государственное значение»⁵, который определяет основные направления внешней политики России, осуществляет руководство осуществлением внешней политики, а следовательно, может вынести на обсуждение Президиума Государственного совета в числе прочих и внешнеполитические вопросы.

Согласно п. 1 Положения, Государственный совет призван содействовать реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Решения Государственного совета РФ, несмотря на их рекомендательный характер, могут влиять на принятие решений в области внешних сношений как Президентом РФ, так и другими государственными органами, наделенными соответствующими полномочиями. Несмотря на то что Государственный совет РФ не наделен собственными властными полномочиями его решения, в соответствии с п. 18 Положения о Государственном совете РФ при необходимости могут быть оформлены указами, распоряжениями и поручениями Президента РФ. Как видно из вышесказанного, связи Государственного совета РФ с государственными органами, наделенными полномочиями в области внешних сношений, прямо не обусловлены правовыми нормами, но могут подразумеваться, вытекающая из смысла правовых предписаний. В данном случае связи Государственного совета с другими государственными органами по вопросам внешних сношений носят временный характер. Но со временем они могут приобрести и постоянную основу в виде обыкновения.

Другим примером временных функциональных связей в рамках конституционно-правового механизма осуществления внешней политики в широком понимании данного термина является встреча Президента с руководителями партий, представленных в Государственной Думе ФС РФ, состоявшаяся 2 апреля 2010 г. Такие консультативные встречи по вопросам внешней политики между Президентом РФ и руководством палат Федерального Собрания РФ прямо не предписаны нормами права, хотя могут быть обусловлены самим статусом высшего представительного (законодательного) органа РФ. Начиная встречу, Президент РФ Д.А. Медведев, в частности, сказал: «Теперь в отношении СНВ-3 и некоторых других вопросов. Мы это с вами обсудим уже за чашкой чая, что называется. Я вас, естественно, подробно проинформирую, документы готовы, они сбалансированные. Я просто хочу, чтобы вы знали об этом, я расскажу вам более подробно. Более того, эти документы позволяют нам совершенствовать все вопросы нашего стратегического ядерного потенциала, оставаясь самодостаточной ведущей ядерной державой. Другого мы и допустить не можем. Но то, что вы этим интересуетесь, это правильно, потому что парламент должен быть

в курсе»⁶. Привлечение в рамках внешнеполитического процесса ряда высших государственных органов и центральных органов исполнительной власти к решению наиболее важных вопросов российской внешней политики обычно вызвано особой важностью и необходимостью принятия внешнеполитического решения в конкретной жизненной ситуации, т.к. принятие подобного решения потенциально может повлечь далеко идущие последствия для страны. В ответственной ситуации в области внешних сношений России к выработке особо важного внешнеполитического решения, видимо, целесообразно привлекать как можно более широкий спектр политических сил государства и общества, даже если некоторые государственные органы прямо и не наделены в законодательном порядке полномочиями по участию в принятии внешнеполитических решений такого рода.

Анализируя функциональную составляющую конституционно-правового механизма осуществления внешних сношений РФ, нельзя обойти вниманием функциональные связи временного характера, возникающие между государственными органами, составляющими данный механизм, т.е. наделенными законодательством полномочиями в области внешних сношений, и государственными органами и должностными лицами, не входящими в данный механизм. Такие связи, как правило, не сопряжены непосредственно с осуществлением внешних сношений государства, но необходимы государственным органам и организациям, а также общественным организациям и гражданам для достижения стоящих перед ними целей в области внешнеэкономических, научно-технических, культурных и других отношений с другими странами.

Примером этому могут послужить функциональные связи Министерства по чрезвычайным ситуациям РФ и Министерством иностранных дел РФ при оказании помощи гуманитарного характера за пределами РФ. В случае оказания помощи иностранным государствам по спасению людей, пострадавших в результате землетрясений или техногенных катастроф, МЧС РФ и МИД РФ тесно сотрудничают по вопросам транзита грузов и людей по территориям третьих стран, по визовым вопросам и т.д. В приведенном выше примере МЧС РФ не входит в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики РФ, но использует возможности данного механизма для реализации своих функций по оказанию помощи иностранным государствам в условиях стихийных бедствий или техногенных катастроф, когда необходима срочная помощь гуманитарного или технического характера. В данном случае, несмотря на то что МЧС РФ не является государственным органом, наделенным внешнеполитическими полномочиями, его функциональные связи по оказанию помощи иностранным государствам при чрезвычайных ситуациях тесно связаны с осуществлением внешней политики Российского государства.

■ Право

Специфического подхода к системе внутригосударственных органов внешних сношений придерживаются специалисты по международному праву. В международно-правовой литературе система государственных органов внешних сношений рассматривается через призму междуна-родно-правовых отношений. Так, классифици-руя государственные органы внешних сношений, юристы-международники делят их на конститу-ционные, конвенционные и специальные. К кон-ституционным органам специалисты в области международного права относят государственные органы, полномочия которых непосредственно основываются на конституции или конституци-онных законах, то есть глава государства, орган законодательной власти, правительство, ведомст-во иностранных дел. К конвенционным отнесены органы, полномочия которых определены каким-либо соглашением, конвенцией и к специальным, органы, правомочия которых определяются как на основе межгосударственных соглашений и кон-венций, так и во внутреннем праве государства⁷.

Такой подход к системе внутригосударствен-ных органов внешних сношений продиктован особым характером взаимодействия государст-венно-правовых норм и международного права, их тесной взаимосвязью.

Подводя итог вышесказанному, необходи-мо отметить актуальность и важность исследо-вания конституционно-правового механизма осуществления внешних сношений как для на-уки конституционного права, так и для государ-ственных органов, наделенных компетенцией в области внешних сношений. На основе анализа, проведенного автором относительно содержания понятия «конституционно-правовой механизм

осуществления внешних сношений» и содержа-ния родственных, смежных с ним понятий, пред-ставляется возможным сделать вывод о том, что исследование данного понятия и родственных с ним понятий позволяет более четко определить круг государственных органов, вовлеченных в осуществление внешних функций государства. Очевидно, что разночтения в определении содер-жания упомянутых выше формулировок вносят путаницу в деятельность государственных ор-ганов и должностных лиц в области внешних сношений государства с иностранными контр-агентами и наносят вред последовательному и эффективному осуществлению курса страны в международных отношениях. Конкретизация содержания данного понятия позволяет наибо-лее полно урегулировать правом отношения в данной области государственной жизни, более четко разграничить компетенцию государст-венных органов, наделенных полномочиями в обла-сти осуществления внешних сношений, наиболее последовательно и эффективно применять право в регулировании деятельности государственных органов в осуществлении внешних функций Рос-сийского государства.

Pavlov E. Y. The Constitutional Legal Mechanism of the Russian Federation External Relations (the Organizational, Regulatory and Functional Components).

Summary: In the article the Author examines the organizational, regulatory and functional components of the Constitutional legal mechanism of the Russian Federation, studies the legal framework for operation of the state authorities within this mechanism as well as the existing interrelations between such authorities.

Ключевые слова

Организационная составляющая, регулятивная составляющая, функциональная составляющая.

Keywords

Organizational component, regulatory component, functional component.

Примечания

1. СЗ РФ. 1999. № 17. Ст. 2094.
2. Словарь иностранных слов. М., 1988. С. 309.
3. <http://www.scrf.gov.ru/documents/97.html>.
4. СЗ РФ. 2000. №36. Ст. 3633.
5. СЗ РФ. 2000. №36. Ст. 3633.
6. <http://www.kremlin.ru/transcripts/7316>
7. См. подробнее: Курс международного права. М., 1968. Т.1У. С.16 – 27.