

## ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ

**С. А. Протозанов**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск*

В статье анализируются внешнеполитические полномочия Президента РФ с точки зрения комплекса составляющих основ его конституционного статуса: Президент РФ является носителем власти в сфере внешней политики и органом, определяющим внешнюю политику страны, его действия в качестве суверена, исполняющего интеграционную и координационную функции главы государства, переговоры и подписание международных договоров, подписание ратификационных грамот, принятие верительных и отзывных грамот, аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

*Ключевые слова: конституция, внешнеполитическая деятельность, внешнеполитическая функция конституции, внешнеполитические полномочия, конституционный статус, международные договоры, основной закон.*

Конституция РФ, являясь Основным законом страны, определяет и основные направления внешнеполитической деятельности государства. Значение данной функции существенно возрастает в современном мире в связи с необходимостью роста интеграционных процессов, практическим усилением роли норм международного права и реализации стремления человечества к справедливому миропорядку. Для решения поставленных задач внешнеполитическая деятельность государства должна осуществляться по четко определенным направлениям и в конкретных формах, что находит юридическое выражение во внутригосударственном, международном праве и является основой внешних функций государства. При этом эффективное осуществление внешних функций в кардинально изменившихся условиях внутреннего и международного положения Российского государства нуждается в совершенствовании теоретической основы его внешних функций. Статья 71 Конституции РФ закрепляет, что в ведении Российской Федерации находятся внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира; внешнеэкономические отношения Российской Федерации. Президент РФ согласно ст. 80 Конституции РФ как глава государства определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, представля-

ет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Президент – выборный глава государства в странах с республиканской формой правления, избирается на установленный (например, конституцией) срок. Конституцией РФ в ст. 1 закреплено, что Российская Федерация – Россия есть демократическое федеральное правовое государство с республиканской формой правления. Статус Президента РФ установлен Конституцией Российской Федерации, п. 1. ст. 80 гласит, что он является главой государства. Наделение Президента РФ полномочиями главы государства следует рассматривать как то, что он не входит напрямую ни в одну из трех властных ветвей государства, а занимает некое особое положение в системе властных органов России. Термин «президентская власть» применяется в практическом обращении, но ее не следует трактовать как главенствующую, так как каждая ветвь власти действует в соответствии с закрепленными за ней Конституцией РФ полномочиями, и в данной смысле они самостоятельны.

Президент Российской Федерации выполняет свои полномочия в соответствии с Конституцией, федеральными законами, взаимодействуя в установленном порядке с парламентом и Правительством Российской Федерации.

Президент РФ как глава государства обеспечивает функционирование и взаимо-

действие всех ветвей государственной власти, а сама Россия относится к числу республик смешанного типа [1, с. 37].

Рассмотрение внешнеполитических полномочий Президента Российской Федерации следует проводить с точки зрения комплекса основ, составляющих его конституционный статус. Последний прежде всего отражается в п. 2 ст. 80. Являясь гарантом Конституции, Президент Российской Федерации в международных отношениях наделен статусом от имени Российской Федерации на принятие мер по охране суверенитета, независимости и государственной целостности Российской Федерации, а также согласно п. 4. ст. 80 Конституции РФ он уполномочен представлять РФ в международных отношениях. При этом государство следует рассматривать не только как систему федеральных органов государственной власти, Конституцией Россия определяется как демократическое федеративное правовое государство, в котором носителем суверенитета и единственным источником власти является его многонациональный народ (ст. 1 и 3).

Российская Федерация в сфере внешней политики «выражает одно общее мнение». Это говорит о выражении принципа единства внешней политики Российской Федерации и его организационных, и материально-правовых гарантиях [2, с. 699].

Следует считать, что Россия, будучи федерацией, выступает во внешнеполитической деятельности единым субъектом международного права. Понятие «внешняя политика» не однозначно, так как оно охватывает все стороны международных отношений: экономические, политические, военные и др. Реализация всего многообразия указанных направлений осуществляется не только главой государства, но и правительством, парламентом, соответствующими министерствами и общественными структурами. При этом роль Президента РФ заключается в том, что его внешнеполитическая деятельность концентрируется на решении основных глобальных вопросов современности. Глава Российской Федерации, как носитель власти в сфере внешней политики, является также органом, формирующим внешнюю политику России и контролирующим ее реализацию полномочными органами и должностными лицами.

Формы осуществления руководства внешней политикой страны разнообразны и

условно могут быть разделены по следующим направлениям.

Основа координационной функции заключается в определении целей и задач внешнеполитического курса Российской Федерации. Примером этой функции служит ежегодное Послание Президента Федеральному Собранию, в котором обозначаются выработанные направления и пути реализации внешней политики страны, основные геополитические интересы, приоритеты во взаимодействии с государствами и международными организациями.

Администрирование как функция заключается в конституционно-контрольных полномочиях главы государства. Президент организует деятельность специализированного органа реализации внешней политики страны – министерства иностранных дел, назначает на должность министра иностранных дел, находящегося в его непосредственном подчинении; назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях и др.

Президент РФ при осуществлении руководства внешней политикой страны, установлении компетенции федеральных уполномоченных органов исполнительной власти, контроле за деятельностью внешнеполитических органов располагает полной информацией о международной обстановке и действиях уполномоченных во внешней политике. Президент РФ обладает правом с учетом создавшейся ситуации практически в любой момент взять на себя реализацию внешнеполитических функций, в том числе заключение международных (межправительственных и межведомственных) соглашений.

Следующая функция Президента определяется тем, что, являясь Верховный Главнокомандующим, он наделен значительным кругом полномочий в области обеспечения безопасности страны, в том числе применение Вооруженных Сил РФ в порядке самообороны, объявление о нейтралитете страны, заключение перемирия и др. Конкретизация основных полномочий главы государства в области обеспечения безопасности Российской Федерации осуществлена в Федеральном законе «Об обороне». Указанный закон закрепляет следующие основополагающие функции

## **Проблемы и вопросы теории государства и права, конституционного и административного права**

Президента: определение основных направлений военной политики Российской Федерации, утверждение военной доктрины, осуществление руководства. Вооруженными Силами, войсками, воинскими формированиями и органами, объявление в соответствующих случаях военного положения, принятие решения о привлечении Вооруженных Сил к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению, издание приказа Верховного Главнокомандующего Вооруженных Сил о ведении военных действий, рассмотрение и согласование планов строительства и развития Вооруженных Сил, утверждение мобилизационных планов, программ перевода на работы в условиях военного времени, согласование плана создания государственных запасов материальных ценностей и мобилизационного резерва.

Из рассмотренных функций Президента РФ следует обратить особое внимание на особо значимые: интеграционную и координационную, исходя при этом прежде всего из особенностей внешней политики и статуса главы государства. Указанные функции закрепляются и проявляются в различных аспектах. В Конституции РФ в самом определении статуса Президента как главы государства содержится указание на то, что он является первым неколлегияльным органом в иерархии конституционной системы власти. Исходя из понимания сущности данного статуса, следует трактовать определяющую роль Президента в обеспечении единства и целостности Российского государства, а также политического единства общества в целом. Многочисленные полномочия главы государства служат выражением его объединительных задач и путей реализации этого единства. Можно утверждать, что Президент олицетворяет единство как внутри страны, так и в международных отношениях. Для осуществления единой внешней политики в интересах государства Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Именно в связи с новым видением принципа разделения властей, получившим закрепление в Конституции РФ, гарантирующего их от разрыва и противостояния, глава государства выступает не только воплощением единства власти, а еще выполняет координационную функцию [4, с. 220–222]. Так, полномочия Правительства РФ в международной сфере определены Консти-

туцией РФ в самой общей форме. Согласно ст. 114 оно осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики, то есть Правительство осуществляет курс внешней политики, определяемый главой Государства. Вызванные проблемами современных реалий задачи по конкретизации данных полномочий решены Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». В ст. 21 данного закона четко определен перечень полномочий Правительства по реализации внешней политики: обеспечение представительства страны в иностранных государствах и международных организациях в пределах своих полномочий; заключение международных договоров и обеспечение выполнения международных договорных обязательств, контроль выполнения договоров другими участниками; осуществление защиты интересов российских граждан за пределами РФ, а также наблюдение за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств; отстаивание геополитических интересов страны; выполнение регулирования и государственного контроля в сфере внешнеэкономической деятельности, международного научно-технического и культурного сотрудничества. Следует отметить особое место во внешнеполитической деятельности Правительства мер, принимаемых в целях претворения в жизнь ее внешнеэкономического курса. С этой целью Правительство РФ обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; принимает решения об учреждении посольств Российской Федерации, консульств РФ в иностранных государствах, учреждает, организует и упраздняет торговые представительства Российской Федерации. Правительство РФ в рамках компетенции принимает решения о вступлении страны в международные организации, по вопросам участия РФ в деятельности международных организаций; осуществляет формирование российских делегаций для участия в заседаниях органов международных организаций; утверждает кандидатуры российских представителей в международные организации. Областью полномочий Правительства является также принятие международных договоров, если эти договоры заключаются от имени Российской Федерации по вопросам, относящимся к ведению Правительства, или от име-

ни Правительства. Правительство принимает необходимые меры для обеспечения выполнения международных договоров Российской Федерации. Закон возлагает руководство Министерством иностранных дел РФ непосредственно на Президента. Последнее обусловлено тем, что МИД России, по существу, является специализированным федеральным органом исполнительной власти, основной задачей которого является обеспечение практической реализации конституционной функции главы государства в сфере внешней политики.

Согласно п. «б» ст. 86 Конституции Президент РФ ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации. Вышеуказанные полномочия главы государства установлены Конституцией РФ в качестве юридических прерогатив главы государства, составляющих существенный элемент его конституционно- и международно-правового статуса, следовательно, для ведения переговоров и подписания международных договоров Российской Федерации он не нуждается в каких-либо дополнительных полномочиях.

С учетом Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года ст. 12 Закона о международных договорах РФ устанавливает, что Президент РФ, Председатель Правительства РФ и министр иностранных дел ведут переговоры и подписывают международные договоры Российской Федерации без предъявления полномочий. В полномочия федеральных министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти включено право вести переговоры и подписывать международные договоры Российской Федерации межведомственного характера также без предъявления полномочий, только в пределах их компетенции. Действующая Конституция РФ не дает прямого ответа на вопрос о том, какая из палат Федерального Собрания РФ и в каком порядке ратифицирует международные договоры, соглашения, подписываемые Президентом РФ [3, с. 269].

В п. «в» ст. 86 Конституции РФ закрепляется полномочие Президента РФ по подписанию ратификационных грамот. Ратификацию следует рассматривать как утверждение международного договора уполномоченным на то органом государственной власти, то есть подтверждение согласия государства на признание обязательности для него рассматриваемо-

го договора. Выражается это в двух различных актах, которые относятся к двум правовым системам, – федеральном законе о ратификации и ратификационной грамоте, подписываемой Президентом.

Статья 15 Закона о международных договорах РФ устанавливает перечень международных договоров Российской Федерации, подлежащих ратификации. В соответствии с Конституцией РФ ратификация международных договоров осуществляется в форме федерального закона, принимаемого Государственной Думой. Принятый Думой федеральный закон подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации и после одобрения им следующий этап – направление на подпись Президенту РФ. Закон о ратификации договора подлежит опубликованию в установленном Конституцией порядке.

Предложения о ратификации вносятся Президентом РФ или Правительством РФ в зависимости от того, кем были приняты решения о подписании. Далее в соответствии с подписанным федеральным законом о ратификации международного договора Российской Федерации составляется ратификационная грамота, которая подписывается Президентом РФ и скрепляется его печатью и подписью министра иностранных дел. Описанный порядок подписания главой государства ратификационной грамоты представляет часть установленной Конституцией процедуры ратификации международного договора Российской Федерации.

Согласно п. «г» ст. 86 Конституции Президент РФ принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

Установление дипломатических отношений осуществляется по взаимному соглашению государств. Однако установление дипломатических отношений не всегда влечет за собой учреждение представительства и обмен дипломатическими представителями, и только вручение верительной грамоты является завершающей частью процедуры назначения и принятия дипломатического представителя, называемой аккредитацией или аккредитованием.

Завершение миссии дипломатического представителя может быть осуществлено по инициативе его государства при возникновении обстоятельств, препятствующих выполнению им возложенных на него обязанностей

## Проблемы и вопросы теории государства и права, конституционного и административного права

(отставка, болезнь, новое назначение). В этом случае Президенту РФ главой государства, дипломатический представитель которого отзывается, направляется отзывная грамота. В отзывной грамоте Президент РФ уведомляется о факте отзыва дипломатического представителя; в ней выражается мнение о том, что его деятельность содействовала поддержанию и развитию отношений между Российской Федерацией и страной, которую он представлял.

В заключении отметим, что внешнеполитические полномочия Президента Российской Федерации характеризуются активностью, самостоятельностью, минимальным ограничением полномочий со стороны иных органов государственной власти. Президент РФ является самостоятельной политической фигурой во внешней политике, что представляется верным и целесообразным в условиях кардинально изменившихся условиях внутреннего

и международного положения Российского государства и политической конъюнктуры.

### *Литература*

1. Дмитриев, Ю. А. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / Ю. А. Дмитриев, Ю. И. Скуратов. – М.: Статут, 2013. – 688 с.
2. Зорькин, В. Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / В. Д. Зорькин. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. – 1008 с.
3. Шахрай, С. М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры / С. М. Шахрай. – М.: Статут, 2017. – 624 с.
4. Эбзеев, Б. С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования / Б. С. Эбзеев. – М.: Проспект, 2014. – 336 с.

**Протозанов Сергей Алексеевич** – преподаватель кафедры теории государства и права, конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: protozanov@hardcore.ru.

*Статья поступила в редакцию 20 января 2019 г.*

DOI: 10.14529/law190115

## FOREIGN POLICY POWERS OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

**S. A. Protozanov**

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation*

The article analyzes the foreign policy powers of the President of the Russian Federation from the point of view of the complex of constituent foundations of his/her constitutional status: The President of the Russian Federation is the carrier of power in the field of foreign policy and the body that determines the country's foreign policy, its actions as a sovereign, performing integration and coordination functions of the head of state, negotiations and the signing of international treaties, signing of instruments of ratification, acceptance of credentials and revocable letters of accreditation of diplomatic representatives..

*Keywords: constitution, foreign policy activity, foreign policy function of the constitution, foreign policy powers, constitutional status, international contracts, basic law.*

---

**References**

1. Dmitriev YU. A. Skuratov YU.I. *Konstituciya Rossijskoj Federacii. Doktrinal'nyj kommentarij* [Constitution of the Russian Federation. Doctrinal comment (itemized)]. Moscow, 2013, 688 p.
2. Zor'kin V. D. *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii (postatejnyj)* [Comment on the Constitution of the Russian Federation (itemized)]. Moscow, 2011, 1008 p.
3. Shahraj S. M. *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata i magistratury* [Constitutional right of the Russian Federation: the textbook for the academic bachelor degree and a magistracy]. Moscow, 2017, 624 p.
4. Ebzeev B. S. *Konstitutsiia, vlast' i svoboda v Rossii: Opyt sinteticheskogo issledovaniia* [Constitution, power and freedom in Russia: Experience of synthetical analyzing]. Moscow, 2014, 336 p.

**Sergey Alexeevich Protozanov** – lecturer of the Department of Theory of State and Law, Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: protozanov@hardcore.ru.

*Received 20 January 2019.*

---

**ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ**

Протозанов, С. А. Внешнеполитические полномочия Президента РФ / С. А. Протозанов // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2019. – Т. 19, № 1. – С. 100–105. DOI: 10.14529/law190115.

**FOR CITATION**

Protozanov S. A. Foreign policy powers of the President of the Russian Federation. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2019, vol. 19, no. 1, pp. 100–105. (in Russ.) DOI: 10.14529/law190115.