



*На правах рукописи*  
*Покровский*

**ПОКРОВСКИЙ ДЕНИС СЕРГЕЕВИЧ**

**«СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ ВО ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ»**

По специальности 23.00.02 Политические институты, этнополитическая  
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

**- 1 ОКТ 2009**

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук**

**Москва - 2009**

Диссертация выполнена на кафедре сравнительной политологии факультета политологии Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России

**Научный руководитель:**

кандидат исторических наук, доцент

**ФЕДОСОВ Петр Анатольевич**

**Официальные оппоненты:**

доктор политических наук, профессор

**СОЛОВЬЕВ Александр Иванович**

кандидат исторических наук

**ПЕРШИН Евгений Владимирович**

**Ведущая организация:**

**Кафедра политологии Российской**

**Академии государственной службы**

**при Президенте Российской Федерации**

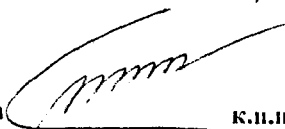
Защита состоится «22» октября 2009 г. в 12 часо  
на заседании Диссертационного совета 209.002.02 по политическим наукам пр  
Московском государственном институте международных отношении  
(Университете) МИД России по адресу: 119454, Москва, проспе  
Вернадского, 76.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научно-  
библиотеки Московского государственного института международных  
отношений (Университета) МИД России

Автореферат разослан

«11» сентября 2009 г.

Ученый секретарь  
Диссертационного совета



к.п.п. Тимофеев И.И.

### **Актуальность и новизна темы**

В демократических государствах разработка и реализация внешней политики является предметом совместной деятельности многих субъектов: органов законодательной и исполнительной власти, политических партий, структур гражданского общества. Распределение функций и полномочий между участниками внешнеполитической деятельности, в том числе нижней и верхней палатой парламента, в каждой стране специфично. Основная нагрузка при разработке и реализации внешнеполитического курса, как правило, ложится на исполнительные органы власти и главу государства. Однако парламентские структуры в той или иной степени также играют важную внешнеполитическую роль, обеспечивая внешнюю политику необходимыми законодательными нормами, осуществляя бюджетную и контрольную функции, реализуя механизмы парламентской дипломатии и т.д.

Анализ роли парламентов, в том числе верхних и нижних палат, во внешнеполитической сфере позволяет составить более адекватное представление о системе разделения властей в той или иной стране, о существующих в ней сдержках и противовесах. Именно задачи предотвратить узурпацию власти большинством, игнорирующим интересы меньшинства, и обеспечить стабильность правления ставили перед политиками авторы теории разделения властей Ш. Монтескье и Дж. Мэдисон, а также их последователи, указывавшие на необходимость двухпалатного парламента.

Проблема разделения властей, формирования и консолидации сдержек и противовесов, обеспечения стабильного правления остается весьма актуальной для современной России. Изучение роли палат парламента в принятии и реализации политических решений (в том числе и в сфере внешней политики) позволило бы расширить наше понимание специфики политической системы и

политического режима Российской Федерации, перспектив ее демократического развития.

Актуальность выбранной темы становится еще более очевидной с учетом специфики механизма принятия и реализации внешнеполитических решений в России, который во многом несет на себе груз проблем еще советской системы. В Конституции Российской Федерации нет специальной главы о внешней политике. Механизмы реализации международной деятельности в законодательных актах прописаны недостаточно подробно. Этим отчасти объясняется определенная несогласованность усилий всех вовлеченных во внешнеполитическую деятельность субъектов.

Насущной проблемой сегодня является необходимость адаптации механизма реализации международной деятельности к современным политическим и информационным реалиям, а также повышение эффективности участия Совета Федерации в этом процессе. Эта мысль отображена в третьей главе новой внешнеполитической концепции «Приоритеты Российской Федерации в решении глобальных проблем»: «Использование политико-дипломатических, правовых, военных, экономических, финансовых и иных инструментов при решении внешнеполитических задач должно быть соразмерно их реальному значению для обеспечения внешнеполитических интересов России и осуществляться при должной скоординированности действий всех ветвей власти и соответствующих ведомств»<sup>1</sup>.

За пятнадцатилетний период, прошедший с момента принятия Конституции РФ, Совет Федерации довольно часто подвергался существенным преобразованиям<sup>2</sup>. Дискуссия об оптимальном дизайне российского варианта

---

<sup>1</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации 12 июля 2008 года.

<sup>2</sup> Конституция РФ не определяет ни одну из палат Парламента как «верхнюю» или «нижнюю», «первую» или «вторую», хотя в тексте Конституции первым упоминается Совет Федерации. Между тем в международной практике и соответствующей литературе парламентские палаты, аналогичные Совету Федерации, именуются

двухпалатности и даже о целесообразности сохранения института бикамерализма в России не завершена и сейчас. Это придает дополнительную политическую и теоретическую актуальность вопросу о месте второй палаты в разработке и реализации внешней политики, анализу накопленного опыта и исследованию возможности дальнейшего раскрытия потенциала, заложенного в российской модели бикамерализма.

Перед автором стояли следующие исследовательские вопросы: степень влияния системы правления и государственно-территориального устройства на подходы к формированию полномочий палат парламентов; уточнения к существующей классификации полномочий палат парламентов; влияние принципов формирования Совета Федерации на внешнеполитические полномочия.

### **Степень разработанности темы в научной литературе**

Выбранная тема исследования недостаточно разработана как в отечественной, так и в зарубежной литературе. Среди политологических работ отсутствуют исследования, специально посвященные внешнеполитической роли Совета Федерации России. Вообще внешнеполитические полномочия верхних палат - слабо разработанная тема в научной литературе.

Вместе с тем, существует значительное количество публикаций, посвященных разделению властей и бикамерализму как его проявлению. Эти труды можно условно разбить на две группы. Первую составляют преимущественно исторические и правоведческие работы, в которых дается обзор развития двухпалатности в отдельных странах мира<sup>3</sup>. В этих работах

---

«верхними» или чаще – «вторыми». Эта терминология используется в предлагаемом исследовании и в отношении Совета Федерации.

<sup>3</sup> См., например, Lascelles F.W. A Second Chamber // Parliament: A Survey. L.: George Allen & Unwin, 1952. P.202-219.

содержится большой объем фактического материала, однако их описательный характер в значительной степени сужает их объяснительные возможности.

Вторая большая группа исследований включает в себя работы, выполненные преимущественно в институциональной парадигме. К ним относятся сравнительные исследования, в которых объясняется влияние существующих в разных странах политических институтов на специфику объема полномочий и их реализации парламентами, в том числе их различными палатами, и роль двухпалатного парламента в определении особенностей политического режима. Среди таких институтов выделяется форма разделения властей, административно-территориальное устройство, специфика избирательной и партийной систем и ряд других<sup>4</sup>.

Необходимо отметить, что в рамках институциональных исследований некоторые авторы уклонились от рассмотрения активной роли верхних палат, аргументируя это тем, что у последних нет должной «институциональной легитимности» и концентрировали свое внимание именно на нижних палатах<sup>5</sup>. Уместно говорить, что объем научной литературы по нижним палатам превосходит объем информации по верхним палатам.

В начале 90-х годов прошлого столетия такие авторы как Д. Шелл и Д. Бимиш обратили внимание на определенную эволюцию роли верхних палат в сторону их усиления, при этом влияние, которое они оказывали на правительства или нижние палаты выражалось преимущественно в применении поправок и затягивании сроков рассмотрения законопроектов<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Patterson S. C., Mughan A. *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Columbus: Ohio State University Press; Lijphart A. *Patterns of Democracy*. New Haven, London: Yale Univ, 1999; Presidents, parliaments and policy / S.Haggard, M.D. McCubbins. Cambridge: Cambridge univ., 2001, и др.

<sup>5</sup> Sartori G. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. Basingstoke, UK: Macmillan Press. 1996.

<sup>6</sup> Shell D. *The House of Lords*. New York, NY: Harvester Wheatsheaf. 1992; Shell D., Beamish D. *The House of Lords at Work*. Oxford, UK: Clarendon. 1993.

Верхние палаты изучаются также в рамках понятия «бикамерализм». Интерес к бикамерализму возник у авторов, изучающих факторы стабильности общества, и в качестве признания в этом особой роли верхних палат, внимание уделялось их влиянию на принятие политических решений и внутренним механизмам работы самих палат. Арендт Лейпхарт провел исследование бикамерализма, разделив это понятие на три категории: «сильный», «средний» и «слабый», исходя из двух переменных - «симметрии» и «согласованности» (*congruence*). Термин «согласованность» вводился по отношению к принципу формирования палат и достигал полного значения при одинаковых принципах формирования последних. Степень «симметрии» определялась равнозначностью «институциональных полномочий» палат. Исследование показывало, что полная «согласованность» и одновременно «асимметрия» полномочий чаще всего способствовали минимизации независимой роли верхней палаты. «Симметрия» и «несогласованность» были явными признаками и залогом «сильного бикамерализма»<sup>7</sup>.

Периодически проводятся исследования степени влияния бикамерализма и верхней палаты парламента в частности на политическую систему той или иной страны, однако эмпирические компаративистские исследования встречаются сравнительно редко. Американские исследователи С. Паттерсон и А. Мэгхен, проводя исследования нескольких верхних палат, выдвинули новые научные задачи: детальное изучение их внутренней работы. Анализ степени политической легитимности верхних палат и внутренних механизмов принятия решений также выдвигаются в качестве новых научных задач<sup>8</sup>.

Среди работ, авторы которых используют институциональный подход, особенно выделяются исследования, выполненные в неинституциональном ключе с использованием теории игр. Впервые данный подход к изучению

---

<sup>7</sup> Lijphart A. *Patterns of Democracy*. New Haven, CT: Yale UP, 1999.

<sup>8</sup> Patterson S.C., Mughan A. *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Columbus: Ohio State University Press, 1999.

бикамерализма был использован в трудах Дж. Таллока и Дж. Бьюканана в 1960-х гг., которые показали, что существование двухпалатного парламента предполагает увеличение размера большинства, необходимого для принятия нового законодательства<sup>9</sup>.

Данный методологический подход получил свое особое развитие в конце 1980-1990-х гг. В работах Т. Хаммонда и Дж. Миллера, Г. Бреннана и Э. Хамлина, У. Райкера была показана стабилизирующая роль бикамерализма при мажоритарном правлении за счет большей гомогенности интересов в каждой из палат по сравнению с парламентом в целом<sup>10</sup>. Данная идея нашла свое развитие в работах Дж. Цебелиса, продемонстрировавшего существенное влияние на процесс реализации и изменение политического курса вето-игроков, способных заблокировать принятие того или иного решения<sup>11</sup>.

Фокус внимания исследователей, работавших в данной парадигме, был также сосредоточен на изучении переговорных механизмов между двумя палатами, направленных на достижение консенсуса<sup>12</sup>, включая механизмы распределения финансовых ресурсов<sup>13</sup>.

Ряд сторонников неонинституционального подхода исследовали вопрос о влиянии бикамерализма на формирование законодательной повестки дня и внутреннюю организацию парламента<sup>14</sup>. В частности в работе К. Шепсла и Б.Вайнгаста было показано, что некоторые механизмы межпалатного

---

<sup>9</sup> Buchanan J.M., Tullock G. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

<sup>10</sup> Hammon T., Miller G. *The Core and the Constitution* // *American Political Science Review*. 1987. Vol. 81. P.1155–1174; Brennan G., Hamlin F. *Bicameralism and Majority Equilibrium* // *Public Choice*. 1992. Vol. 74. P.169–179; Riker W. *The Justification of Bicameralism* // *International Political Science Review*. 1992. Vol. 12. №1. P. 101–116.

<sup>11</sup> Tsebelis G. *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism* // *British Journal of Political Science*. 1995. Vol. 25. P. 289–325; Tsebelis G. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton Univ. Press, 2002.

<sup>12</sup> Tsebelis G., Money J. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge univ., 1997.

<sup>13</sup> Baron D., Ferejohn J. *Bargaining in Legislatures* // *American Political Science Review*. 1989. Vol. 89. P. 1181–1206; McCarty N. *Proposal Rights, Veto Rights, and Political Bargaining* // *American Journal of Political Science*. 2000. Vol.44. №3. P.506–522.

<sup>14</sup> Rogers J. *The Impact of Bicameralism on Legislative Production* // *Legislative Studies Quarterly*. 2003. Vol. 28. №4. P.509–528.

взаимодействия приводят к усилению позиций законодательных комитетов в обеих палатах, а Д. Дирмайер и Р. Мейерсон обратили внимание на то, что двухпалатная система приводит к возникновению межпалатных вето-игроков и возрастанию издержек на лоббистскую деятельность<sup>15</sup>.

В настоящее время количество работ зарубежных политологов - представителей неинституционального подхода, посвященных различным аспектам бикамерализма, довольно велико. Однако вне поля зрения этих исследователей остался ряд аспектов деятельности двухпалатных парламентов, в частности определение объема внешнеполитических полномочий и их реализация.

Российские ученые также уделяют немало внимания изучению двухпалатных парламентов. Среди этих работ есть и кросснациональные исследования. В частности в работах П.А. Федосова, В.А. Ачкасова и В.В. Куликова, Г.Э. Бурбулиса, И.Н. Тарасова проводится анализ полномочий верхних палат парламентов мира<sup>16</sup>. Современные тенденции развития бикамерализма в мире обсуждаются в работах В.И. Лысенко, А.Х. Саидова и Д.А. Ковачева<sup>17</sup>.

Эволюция и отдельные проблемы российского парламентаризма освещаются в работах С.А. Авакьяна, О.Н. Булакова, О.В. Гаман-Голутвиной, Т.Н. Коноваловой, Н.А. Карамышевой, А.Н. Медушевского, Т.Н. Митрохиной, Я.А. Пляйса, А.М. Салмина, В.Е. Чиркина и др.<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Shepsle K., Weingast B. The Institutional Foundations of Committee Power// The American Political Science Review. 1987. Vol. 81. P. 85-104; Diemer D., Myerson R. Bicameralism and Its Consequences for the Internal Organization of Legislatures // American Economic Review. 1999. Vol. 89. P. 1182-1196.

<sup>16</sup> Федосов П.А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт // Полис. 2001. №1. Ачкасов, Куликов. Сравнительный анализ современного бикамерализма // «Политекс». 2006. Составитель Бурбулис Г.Э. Верхние палаты парламентов зарубежных стран: опыт организации и деятельности. Издание Совета Федерации. Москва 2002; Тарасов И.Н. Сила и бессилие верхней палаты парламента // Власть. 2005. №6.

<sup>17</sup> Лысенко В.И. Выборы в представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80-90-х годов. М., 1994.; Саидов А.Х. Межпарламентские организации мира: справочник. М., 2004.; Институты конституционного права иностранных государств / отв.ред. А.Д. Ковачев. Городец, 2002; Patterson S.C., Mughan A. Senates: Bicameralism in the Contemporary World. Columbus, Ohio State University Press, 1999.

<sup>18</sup> См.: Авакян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М.:1999; Булаков О.Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. М.: Юридический центр Пресс, 2003; Гаман-Голутвина О.В. Российский

Институциональные аспекты международного парламентаризма освещены в работах В.Д. Горобца, И.В. Гранкина, М.В. Григорьевой и др.<sup>19</sup>.

Несмотря на существенный интерес к проблеме парламентаризма отечественных исследователей, ряд аспектов деятельности российского парламента остается недостаточно изученным, в том числе распределение внешнеполитических полномочий и их реализация.

Источниками для анализа механизма принятия и реализации решений во внешнеполитической сфере РФ послужил ряд нормативных и иных документов. Прежде всего, это Конституция Российской Федерации, целый ряд законов, раскрывающих функции и роль государственных органов – участников внешнеполитической деятельности, указы президента, регулирующие внешнеполитические аспекты. Помимо этого, с целью освещения внутренних процедур прохождения законопроектов, касающихся внешнеполитических вопросов, подробно рассматривался Регламент Совета Федерации и Регламент Государственной Думы<sup>20</sup>. Для получения информации

---

парламентаризм в исторической ретроспективе и сравнительной перспективе // Полис. 2006. №2; Коновалова Т.Н. Совет Федерации в политической системе России. М.: Макс Пресс, 2004.

Карамышева Н.А. Совет Федерации и его место в российской политической системе // Парламентаризм в России и Германии: история и современность. М.: РОССПЭН, 2006; Митрохина Т.Н. Функциональность представительного органа власти // Парламентаризм в России и Германии: история и современность. М.: РОССПЭН, 2006; Пляйс А.Я. Представительная власть в России в контексте общемировой практике парламентаризма // Парламентаризм в России и Германии: история и современность. М.: РОССПЭН, 2006; Салмин А.М. Внешнеполитический механизм Российской Федерации // Современные международные отношения и мировая политика / под ред. А.В. Торкунова М.: 2004; Совет Федерации (1996-2000) в истории парламентаризма / глав. ред. В.Викторов. М.: СФ. 2001; Медушевский А.Н. Совет Федерации в российской системе разделения властей: норма, реальность, перспективы развития // Совет Федерации: эволюция статуса и функций: коллективная монография/ А.Н. Медушевский. М.: ИППП, 2003 С.358-431; Чиркин В.Е. Парламент в зарубежных государствах: учеб. пособие. М., 2006.

<sup>19</sup> См.: Горобец В.Д. Парламент Российской Федерации. М., 1998; Гранкин И.В. Парламент России. М., 2001; Григорьева М.В. Международные парламентские организации. М.: Государственная Дума, 2003.

<sup>20</sup> Конституция Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 1993; Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л.А. Окунькова. М., 1995; Концепция внешней политики Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 12 июля 2008 г.; Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации: Утверждено Указом Президента РФ от 14 марта 1995 г. №271; О координирующей роли Министерства иностранных дел в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации: Указ Президента РФ от 12 марта 1996 г. № 375; О Безопасности: Закон Российской Федерации №2646-1 от 5 марта 1992 г.; Положение о Совете Безопасности Российской Федерации: Утверждено Указом Президента РФ от 2 авг. 1999 г. № 949; О Правительстве Российской Федерации: ФКЗ №3-ФКЗ от 31

о нормативных основах работы верхних палат парламентов других государств использовались конституции некоторых зарубежных стран.

Помимо нормативных актов источником при написании диссертации служила «Концепция внешней политики Российской Федерации», в которой определяются основные цели и задачи внешней политики страны, общие принципы работы в этом направлении отдельных органов власти.

В качестве источников использовались также выступления и публикации некоторых ведущих парламентариев (Б.В. Грызлова, В.А. Густова, С.М. Миронова, М.В. Маргелова, К.И. Косачева, В.Н. Лихачева и других), участников Экспертного Совета Комитета Совета Федерации по международным делам. Они позволили получить информацию о позиции Совета Федерации и его депутатов по отдельным аспектам внешней политики, о некоторых законодательных инициативах верхней палаты, направленных на совершенствование механизма принятия и реализации внешнеполитических решений. В работе также использовались материалы международных семинаров, ежегодные отчеты Комитета Совета Федерации по международным делам, публикации в «Аналитическом вестнике» Совета Федерации, информационном бюллетене «Парламентское обозрение», «Дипломатическом вестнике» МИД РФ, официальные материалы Государственной Думы, межпарламентских вестников, круглых столов Совета Федерации.

Для анализа неформальных практик в работе верхней палаты парламента и неинституциональных механизмов взаимодействия парламентариев (лоббизм, группы интересов, неформальные политические объединения) были использованы неформализованные интервью и материалы встреч с рядом политиков и аналитиков.

---

дек. 1997 г.; О внешней разведке: ФЗ №5-ФЗ от 10 янв. 1996 г.; Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации: ФЗ №40-ФЗ от 3 апр. 1995 г.; О Конституционном Суде Российской Федерации: ФКЗ №1-ФКЗ от 21 июля 1994 г.; ред. от 07.06.2004; Регламент Совета Федерации ФС РФ: Утвержден Постановлением Совета Федерации ФС РФ №42-СФ от 6 фев. 1996г.; Регламент Государственной Думы ФС РФ: Принят Постановлением Государственной Думы ФС РФ от 22 янв. 1998 г. №2134-11 ГД.

При подготовке диссертации автор обращался также к материалам официальных Интернет-сайтов палат российского парламента<sup>21</sup>, а также международных парламентских организаций (в том числе Межпарламентского Союза, Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Парламентской Ассамблеи Организации по Безопасности и сотрудничеству в Европе, Азиатско-Тихоокеанского Парламентского Форума, Европейского Парламента)<sup>22</sup>. Для анализа соотношения полномочий палат зарубежных парламентов использовались сведения, собранные в исследовании «Двухпалатные системы в мире»<sup>23</sup>.

### **Объект и предмет исследования**

Объектом исследования является внешнеполитическая деятельность Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Предмет исследования заключается в анализе специфики содержания и форм работы второй палаты российского парламента по реализации внешнеполитических задач, возникающих при этом проблем в контексте мирового опыта бикамерализма.

### **Цели и задачи исследования**

Целью настоящей работы является выявление специфики функций и роли Совета Федерации Федерального Собрания во внешнеполитической деятельности России.

Для достижения поставленной цели решались следующие задачи:

- проанализировать существующие научные концепции, объясняющие разделение функций и распределение объема полномочий палат парламента;

---

<sup>21</sup> Государственная Дума. Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru>, <http://www.council.gov.ru>;

<sup>22</sup> IPU. URL: <http://www.ipu.org>; APCE. URL: <http://assembly.coe.int>; OSCEPA. URL: <http://www.oscepa.net>; APPF. URL: <http://www.appf.org.pe>; EP. URL: <http://www.europarl.europa.eu/>.

<sup>23</sup> Bicameral System in the World: A Survey, Meeting of the Senates of the World, 2000. March 14. Palais du Luxembourg, Paris, 2000.

- сделать обзор мирового опыта бикамерализма и выявить основные тенденции в распределении и реализации внешнеполитических полномочий верхних палат мира;
- определить, каким образом соотношение полномочий палат отражается на их способности влиять на внешнюю политику государства;
- проанализировать нормативные основы и механизм осуществления внешней политики в России, их влияние на объем полномочий и специфику внешнеполитической деятельности Совета Федерации;
- проанализировать направления работы Совета Федерации его структурных подразделений по подготовке и принятию решений в сфере международной деятельности Российской Федерации;
- сопоставить общемировые тенденции в распределении полномочий и реализации внешнеполитических функций палатами национальных парламентов с соответствующими явлениями и механизмами в России с целью выявления их сходств и отличий.

### **Методологическая база исследования**

Основным методологическим подходом, использованным при написании данной работы, является институционализм в его неоинституциональной версии. Неоинституциональный подход предполагает более широкое понимание политических институтов не только как совокупность формальных правил и организационной структуры, но и неформальных аспектов их деятельности, человеческий капитал. Использование данного методологического подхода позволило более широко взглянуть на функции верхних палат и на взаимодействие последних с другими элементами политической системы<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Schuttermayer S. Vergleichende Parlamentarismusforschung / Berg-Schlosser Müller-Rommel // Vergleichende Politikwissenschaft. Oplandem: Auflage Leske+Budrich. 1997. № 3. S. 191.

В диссертации был использован сравнительный подход к изучаемой теме, который предполагает ее исследование в сравнительном контексте. Среди методов эмпирического анализа был выбран метод казусно-ориентированного сравнения, предполагающий детальный анализ одного случая (в данной работе - Совета Федерации России), его соотнесение с теоретическими моделями и общемировыми тенденциями. Использование данного метода позволяет выявить общие и особенные черты изучаемого казуса, его уникальные характеристики, но при этом объяснить их природу с помощью инструментов сравнения.

В работе использовались различные методы сбора и анализа данных. Одним из основных методов был традиционный анализ текстов, который применялся для изучения большинства источников. Дополнительным методологическим подходом при написании работы является структурный функционализм.

Для получения информации о неформальных аспектах деятельности Совета Федерации во внешнеполитической сфере был использован экспертный опрос. Опрос проводился методом углубленного интервью. Автор опросил нескольких экспертов, среди которых были известные российские политики, политологи-аналитики и исследователи.

### **Научная новизна исследования**

Научная новизна исследования заключается в следующем.

Во-первых, данная диссертация представляет собой первую в отечественной и мировой политической науке работу, специально посвященную роли Совета Федерации РФ во внешней политике;

Во-вторых, в работе дан подробный анализ формальных функций и полномочий верхней палаты парламента России во внешнеполитической сфере, их соответствия реальной ситуации;

В-третьих, в диссертации произведено сравнение механизма распределения полномочий и роли Совета Федерации во внешней политике с аналогичными явлениями других странах, на основе чего выявлен ряд отличий российского казуса от общемировых тенденций;

В-четвертых, автором диссертации предложены корректирующие дополнения к существующим научным классификациям моделей бикамерализма.

В-пятых, в научный оборот вводится ряд новых источников: выступлений и публикаций российских политиков, материалы неформализованных интервью, проведенных автором диссертации.

### **Практическая значимость работы**

Практическая значимость работы заключается в возможностях использования ее результатов в научной и преподавательской работе, практической политике.

Собранные в работе эмпирические данные и выводы могут лечь в основу дальнейшего изучения системы разделения властей в России, создании эмпирической модели российского парламентаризма. Результаты работы могут также быть использованы в образовательном процессе, при чтении курсов по сравнительной политологии, спецкурсов, посвященных различным формам правления и традициям парламентаризма.

В практической политике материалы диссертации могут быть полезны при формулировании рекомендаций по оптимизации внешнеполитической деятельности Совета Федерации, его связей с зарубежными партнерами, механизмов взаимодействия между различными ветвями и органами власти Российской Федерации, участвующими в принятии и реализации решений, касающихся внешней политики России. Кроме того, настоящая работа может оказаться полезной при подготовке аналитических справок и докладов для

органов власти и различных политических сил, посвященных специфике российского бикамерализма в сравнительном контексте.

### **Положения и выводы, выносимые на защиту**

1) Вторые палаты крупных государств в большинстве случаев наделены существенными внешнеполитическими полномочиями и механизмами влияния на внешнеполитические решения, среди которых участие в принятии конституции, внесении в нее поправок, в принятии государственного бюджета, в принятии решений по вопросам о войне и мире, рассмотрение и ратификация международных договоров и соглашений, обсуждение общих вопросов внешней политики и ряд других.

2) Полномочия верхних палат парламента во внешнеполитической сфере во многом зависят от формы правления (президентская *versus* парламентская) и административно-территориального устройства (федерация *versus* унитарное государство). Внешнеполитические полномочия вторых палат шире в федерациях с президентской формой правления. При этом зависимость внешнеполитических полномочий вторых палат от формы правления менее выражена и очевидна по сравнению с административно-территориальным устройством.

3) Объем полномочий и их реализация Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в целом соответствует моделям, типичным для федераций с президентской системой правления. Вместе с тем, вторая палата Российского парламента, в отличие от вторых палат рассматриваемых нами подобных государств, не имеет таких существенных механизмов влияния на внешнеполитический процесс, как право внесения поправок в принятые нижней палатой законы и доминирование при решении кадровых вопросов во внешнеполитической сфере (как в США, Мексике, Аргентине и Бразилии).

4) Закрепление за Государственной Думой исключительного права контроля над деятельностью Правительства, в том числе во внешнеполитической сфере уменьшит относительный вес второй палаты в механизме принятия внешнеполитических решений. Такая эволюция вписывается в происходящий в России процесс централизации государственной власти, следствием которой стало увеличение объема полномочий самого Правительства во внешнеполитической сфере.

5) Помимо системы разделения властей и формы административно-территориального устройства на реализацию внешнеполитических полномочий Совета Федерации влияет сложившийся механизм принятия политических решений. Основная проблема этого механизма - длительное внутриведомственное согласование и отсутствие обязывающего регламента во внешнеполитической сфере. Помимо этого, механизм подготовки и осуществления решений в некоторых аспектах не менялся еще с советских времен, хотя внешнеполитические реалии, темпы и акценты внешней политики претерпели существенные изменения.

6) Проблемы взаимодействия палат Федерального Собрания проявляются в частом блокировании законодательных инициатив верхней палаты нижней по «техническим» причинам, затягивании Государственной Думой процесса ратификации, несогласованности Регламентов верхней и нижней палат. Помимо этого, существует практика «сепаратной» работы депутатов и членов Совета Федерации над законопроектами, требующими совместного рассмотрения на начальном этапе.

7) На определение объема полномочий и роль Совета Федерации во внешней политике России влияют особенности формирования верхней палаты парламента. При этом важным фактором является не только то, что Совет Федерации призван отражать интересы субъектов РФ во внешнеполитическом процессе, но и то, что он не структурирован по политическому принципу,

отсутствует отчетливая партийно-политическая связка верхней палаты с исполнительной властью, что позволяет Совету Федерации быть более активным игроком в сфере внешней политики.

### **Обоснование структуры исследования, краткое содержание**

Структурно диссертация состоит из введения, трех глав и заключения, а также списка источников и литературы.

Во введении раскрывается актуальность темы, делается обзор литературы, определяются цель и задачи работы, объект и предмет исследования, методология и методы исследования, приводится структура диссертации.

В первой главе *«Полномочия и функции Совета Федерации во внешнеполитической деятельности России в контексте мирового опыта»* раскрываются теоретические основы исследования, рассматривается мировой опыт бикамерализма, включая реализацию внешнеполитических функций, анализируется механизм принятия и реализации внешнеполитических решений в Российской Федерации и нормативно-правовые основы участия в этом процессе верхней палаты российского парламента.

В первом параграфе *«Внешнеполитические полномочия верхних палат парламентов зарубежных стран»* анализируются механизмы влияния вторых палат исследуемых государств (Австралия, Алжир, Аргентина, Бразилия, Великобритания, Германия, Египет, Индия, Испания, Италия, Канада, Колумбия, Марокко, Мексика, Нигерия, Польша, Россия, США, Филиппины, Франция, ЮАР, Япония) на принятие внешнеполитических решений, их полномочия в этой области. Автор выделяет три тенденции, влияющие на внешнеполитические полномочия верхних палат: относительное усиление исполнительной ветви власти, постепенное усиление внутри самих парламентов позиций нижних (первых) палат при одновременном ослаблении

верхних (вторых) палат, «перетекание» полномочий от национальных к наднациональным органам в ходе макрорегиональной интеграции. Выявляется перечень основных компетенций верхних палат во внешней политике. Прослеживается определенная трансформация внешнеполитических функций в рамках процесса евроинтеграции.

Автор анализирует типологизацию верхних палат по принципам избираемости и разграничения полномочий внутри палат («эгалитарности»). Выявляются корреляции объема внешнеполитических полномочий с системой правления (президентская versus парламентская) и государственно-территориальным устройством (федерация versus унитарное государство) исследуемых стран. Внешнеполитические полномочия вторых палат шире в федерациях с президентской формой правления. Однако корреляция зависимости внешнеполитических полномочий вторых палат от системы правления менее выражены и очевидна по сравнению с зависимостью от государственно-территориального устройства. Принятая классификация моделей бикамерализма по принципу «эгалитарности» не является применимой ко всем группам полномочий палат парламента, т.к. не охватывает случаи доминирования вторых палат, в частности во внешнеполитической сфере.

Во втором параграфе *«Механизм принятия и реализации внешнеполитических решений в Российской Федерации»* рассматриваются сложившиеся практики принятия внешнеполитических решений. В механизме принятия и осуществления внешнеполитических решений в Российской Федерации задействованы все три ветви государственной власти. Из 24-х федеральных министерств у 22-х есть тот или иной аспект международной деятельности. В определении внешней политики ведущую роль играют, прежде всего, Президент и Министерство иностранных дел. Администрация Президента осуществляет преимущественно «техническую» координацию внешнеполитических аспектов. На МИД возложена главная координирующая

роль в области подготовки внешнеполитических решений, министерство является основным инструментом реализации внешней политики страны. Сфера компетенции Совета Безопасности, ФСБ, СВР и ГРУ, ФПС, ФМС, МЧС и Министерства обороны - вопросы международной безопасности России. Конституционный Суд осуществляет юридическое сопровождение, являясь важным юридическим «фильтром» в законодательной работе Федерального Собрания. МВД осуществляет координацию миграционной политики, другие министерства и ведомства координируют экономические, научные и культурные аспекты международного сотрудничества. Полномочные представители Президента в федеральных округах, субъекты Российской Федерации также принимают участие во внешнеполитическом процессе, преимущественно по тематике регионального сотрудничества. Отдельно рассматриваются как законодательные, так и внесанкционные полномочия нижней палаты Парламента в области внешней политики. В последнее время механизм осуществления внешней политики проявил определенную способность к гибкости, если не в конституционно-правовом, то в фактическом смысле. В настоящее время наметилась новая тенденция более активной работы Премьер-министра и, следовательно, Правительства РФ во внешнеполитической сфере. В параграфе также рассматриваются существующие формы работы по подготовке и принятию решений в сфере внешней политики в зависимости от профиля рассматриваемых вопросов и временного фактора.

В третьем параграфе *«Нормативно-правовые основы участия Совета Федерации в разработке и реализации внешней политики Российской Федерации»* автор анализирует предназначение и место Совета Федерации в системе федеральных и региональных органов государственной власти, исходя из конституционно-правовых особенностей и государственно-территориального устройства Российской Федерации. Совет Федерации

обладает полномочиями во внешнеполитической сфере и реализует функции, в целом укладываемые в матрицу, типичную для федераций с президентской системой правления, в т.ч. и в отношении важнейших полномочий во внешнеполитической сфере, являющихся его исключительной прерогативой. Выделяются три основных блока полномочий верхней палаты, способных оказывать влияние на внешнюю политику: обеспечение национальной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации; решение вопросов, связанных с кадровыми назначениями; участие в законодательном процессе. Конституция Российской Федерации отводит Совету Федерации роль стабилизатора кризисных политических ситуаций, возникающих во взаимоотношениях между Президентом, исполнительной властью и нижней палатой Федерального Собрания. Вместе с тем, вторая палата Российского парламента, в отличие от вторых палат большинства рассматриваемых в работе государств, не имеет таких существенных механизмов влияния на внешнеполитический процесс, как право внесения поправок в принятые Государственной Думой законы и доминирование при решении кадровых вопросов во внешнеполитической сфере. Закрепление за Государственной Думой права контроля над деятельностью Правительства, в т.ч. во внешнеполитической сфере уменьшает относительный вес второй палаты в механизме принятия внешнеполитических решений. Автор высказывает предположение, что в рамках существующих конституционно-правовых норм полномочия Совета Федерации имеют существенные резервы. Уместно говорить о том, что Совет Федерации нуждается в трансформации некоторых своих функций и полномочий, в том числе и по вопросам внешней политики.

Во второй главе *«Процедуры и практика реализации Советом Федерации своих функций и полномочий в сфере внешней политики»* анализируются процедуры и практика реализации Советом Федерации своих функций и полномочий в сфере внешней политики. В ней рассматриваются

законотворческие аспекты деятельности верхней палаты российского парламента, включая подготовку и ратификацию международных договоров, специфику сотрудничества Совета Федерации с международными парламентскими организациями и национальными парламентами других стран.

Первый параграф *«Подготовка и ратификация международных договоров в рамках законотворческой деятельности Совета Федерации»* раскрывает суть работы Совета Федерации в этой сфере. Верхняя палата российского парламента работает над гармонизацией законов, разрабатывает нормативные акты и совершенствует договорно-правовую базу международного сотрудничества. Одна из форм этого участия - разработка и ратификация международных договоров. Рассматривается механизм «движения» законопроекта к ратификации: от стадии ведения международных переговоров, получения палатами Парламента информации о готовящихся к подписанию международных договорах, рассмотрения законопроекта в Думе и верхней палате парламента, внесения рекомендаций о заключении, прекращении или приостановлении международных договоров, заключения в определенных случаях Министерства юстиции по вопросам соответствия положений договора законодательству Российской Федерации и их юридической силы в России до подписания или неподписания Президентом. В параграфе автор констатирует наличие определенных сложностей в процессе ратификации, причиной которых является не столь слаженная координация палат парламента и исполнительной власти по определенным вопросам и тот факт, что регламенты палат регулируют не все аспекты их взаимодействия.

Во втором параграфе *«Сотрудничество Совета Федерации с международными, региональными парламентскими организациями»* рассматривается одна из важнейших внешнеполитических функций верхней палаты – международная дипломатия. Совет Федерации является активным участником всемирной системы межпарламентского сотрудничества. Связи

осуществляются по трем основным направлениям: с парламентами государств-участников Содружества Независимых Государств, с международными и региональными парламентскими структурами, с национальными парламентами. Совет Федерации участвует в работе 18 международных и региональных парламентских организаций. География сотрудничества охватывает Европу, Северную и Южную Америку, Азию, Африку и Австралию. Совет Федерации принимает активное участие в работе ПАСЕ, МПС, ПА ОБСЕ, ПА НАТО, МПА СНГ, КМРВЕ, Европейском парламенте, Северном совете, АЗЕС, ПА ЧЭС, АТПФ. Выдвижение членов Совета Федерации в руководящие и рабочие органы таких международных парламентских организаций как ПАСЕ, МПС, АТПФ и др., а также постоянный обмен делегациями и совместная работа позволяют влиять на выработку принципиальных решений, принимаемых на межпарламентском уровне и затрагивающие интересы России. Важным направлением этой работы является изучение законодательского опыта зарубежных парламентов, нормативно-правовой базы регулирования различных сфер общественной жизни отдельных государств. Независимость парламентариев, основанная на принципе разделения властей и отсутствии разделения на политические фракции в верхней палате, делает работу в меньшей степени зависимой от жесткого регламента, расширяет дискуссионный потенциал. В параграфе автор рассматривает также ключевые принципы формирования делегаций Федерального Собрания, депутатий Совета Федерации.

Третий параграф *«Сотрудничество Совета Федерации с парламентами иностранных государств»* дополняет раскрытие принципов и задач парламентской дипломатии. Сочетание политической значимости и географической сбалансированности контактов лежит в основе расстановки приоритетов сотрудничества. Связи верхней палаты российского парламента с парламентами других стран также обогащают опыт российских законодателей,

способствуют более системному и стратегическому подходу к решению актуальных законодательных задач, иногда с учетом конкретной региональной специфики. Результатом этого сотрудничества часто являются предложения законодательного корпуса по внесению изменений в Налоговый, Бюджетный кодекс, предложения по законодательному улучшению экономического и инвестиционного климата. Совет Федерации развивает межпарламентский диалог и на базе так называемых «групп по сотрудничеству» или «групп дружбы». В рамках этих групп ежегодно проводятся «круглые столы», семинары, видеоконференции и другие мероприятия. Совместная работа иногда ведет к внесению поправок в законодательство, затрагивающих интересы российских компаний и способствующих более эффективному развитию экономического сотрудничества, к подписанию соглашений о сотрудничестве между аппаратами верхних палат и отдельных комитетов. Одна из форм активного взаимодействия - официальные визиты делегаций Совета Федерации ответные визиты в Российскую Федерацию, обмены визитами отдельных парламентариев. Далее в параграфе автор приводит обзор сотрудничества верхней палаты российского парламента с отдельными странами.

В третьей главе *«Профильные органы реализации функций и полномочий Совета Федерации во внешнеполитическом процессе»* анализируется деятельность профильных органов Совета Федерации и их роль во внешнеполитическом процессе, выявляются основные проблемы механизма принятия и реализации решений в сфере внешней политики.

В первом параграфе *«Структура, функции и процедуры работы Комитета Совета Федерации по международным делам и Комитета Совета Федерации по СНГ»* рассматриваются принципы работы комитетов, их взаимодействие с основными участниками внешнеполитического процесса в рамках Федерального Собрания. Основные функции по реализации внешней политики верхней палаты парламента выполняют: Председатель Совета

Федерации и его заместители, Комитеты Совета Федерации по международным делам и по делам СНГ, а также Управление международных связей Аппарата Совета Федерации, осуществляющее организационное обеспечение всей работы палаты по международным связям, и некоторые подразделения Аналитического управления, осуществляющие информационно-аналитическое обеспечение этой работы. Существенную роль в осмыслении внешнеполитических проблем играет также Экспертный совет Комитета по международным делам. Комитет Совета Федерации по международным делам, а также Комитет по делам СНГ непосредственно ответственны за реализацию верхней палатой парламента её внешнеполитических полномочий. Комитеты участвуют в политико-правовом обеспечении законодательного процесса по профильным вопросам в рамках законодательных и внезаконодательных полномочий.

В параграфе рассматривается координационная работа комитетов вместе с Управлением по международным связям и Советом палаты по планированию международной и межпарламентской деятельности Совета Федерации, работа по формированию зарубежных делегаций, созданию групп по сотрудничеству. Также они ответственны за информационно-аналитическое и организационное обеспечение внешнеполитической работы. Анализируется работа подкомитета по международному праву и законодательству и Консультационного совета содействия развитию межпарламентских связей субъектов Российской Федерации Комитета по международным делам. В параграфе выявляется особенность «внешнеполитического позиционирования» Председателя Совета Федерации, которая заключается в многообразии функций по руководству соответствующими направлениями работы палаты, работы в качестве одного из высших должностных лиц Российской Федерации по исполнению представительских функций на международной арене и в качестве лидера одной из партий нижней палаты парламента. В параграфе анализируются

функции и задачи Главы Комитета Совета Федерации по международным делам.

Второй параграф *«Экспертный совет СФ о проблемах существующего механизма принятия и реализации решений во внешней политике»* раскрывает существующие проблемы, связанные с процессом принятия и реализации внешнеполитических решений в России. В Конституции России нет специальной главы о внешней политике. Механизмы реализации международной деятельности детально не прописаны. Основные проблемы - это длительное внутриведомственное согласование и отсутствие обязывающего регламента в этой сфере. Существует блок проблем, связанных с взаимодействием палат Федерального Собрания. Одна из таковых - частое «блокирование» законодательных инициатив верхней палаты нижней по «техническим» причинам, затягивание Думой процесса ратификации. Органы исполнительной власти также часто несвоевременно осуществляют подачу документов на ратификацию. Там, где требуется совместное рассмотрение законопроектов на начальном этапе, представители двух палат работают раздельно. Несогласованность Регламентов верхней и нижней палат также может затруднять совместную работу по выработке общих решений, принятие совместных заявлений и т.д. Серьезные «законодательные пробелы» существуют в регламентации работы согласительных комиссий и привлечении субъектов Российской Федерации к работе в этих комиссиях. Совместные совещания или заседания комитетов практически не проводятся. Консультации носят, как правило, личный характер. Хотя депутаты нижней палаты и представлены в Экспертном Совете верхней палаты, в Думе в аналогичном Совете представителей Совета Федерации нет. Совместная работа ограничивается, как говорилось выше, преимущественно участием в общих делегациях. Таким образом, делается вывод о том, что механизм принятия и

реализации внешнеполитических решений в России требует своей дальнейшей формализации и институционализации.

Третий параграф *«Концепция законопроекта «О механизме координации принятия и реализации решений в сфере внешней политики и международных отношений Российской Федерации»*, дополнительные предложения по совершенствованию данного механизма» анализирует законопроект, направленный на повышение эффективности согласования внешнеполитических решений. В концепции предлагается значительно изменить очертания существующей системы, что, по мнению разработчиков, ускорило бы обеспечение большей согласованности в работе всех ветвей власти - особенно на высшем уровне. Законопроект подразумевает создание политического органа при Президенте, который способствовал бы своевременной и качественной разработке политики и стратегии внешнеполитической деятельности - т.н. Коллегии. Возглавлять Коллегию должен Президент. В Коллегию должны входить председатель Правительства, секретарь Совета Безопасности, руководители МИД, Минобороны, ФСБ, СВР, председатели, спикеры Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания. Рабочим органом коллегии должен был стать аппарат Совета Безопасности.

Принятие подобной схемы подготовки и реализации международных решений, возможно, повысило бы уровень коллегиальности и дало бы возможность всей системе четче и более оперативно корректировать внешнеполитический курс, поскольку принимаемые решения стали бы опираться на более широкое коллективное мнение, учитывающее интересы всех основных субъектов международной деятельности. С нашей точки зрения, особенно важна здесь попытка повысить законодательную и региональную составляющую в этом процессе. Концепция, безусловно, нуждается в

дальнейшем совершенствовании, но содержит ряд интересных практических предложений.

Другая инициатива - находящийся до настоящего времени в разработке законопроект «О Статусе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», который предполагает более автономный, особенно в экономическом смысле, статус верхней палаты парламента. Принятие отдельного закона о статусе Совета Федерации повысит автономный характер законодательной власти, увеличит, следовательно, «политический маневр» верхней палаты и, возможно, повысит эффективность ее работы, в том числе и во внешнеполитической сфере.

В заключении формулируются основные выводы работы.

#### **Апробация работы.**

Основные положения исследования были апробированы в выступлениях на семинарах и конференциях кафедры сравнительной политологии факультета Политологии МГИМО, «круглых столах» Экспертного Совета Комитета по международным делам Совета Федерации.

#### **Список основных работ, опубликованных по теме диссертации**

1. Покровский Д.С. Совет Федерации и пути оптимизации механизма принятия решений во внешней политике // *Власть*. 2008.- № 4.- С.66-69.
2. Покровский Д.С. Внешнеполитические полномочия верхних палат парламентов зарубежных стран // *Власть*. 2009.- № 5.- С.136-139.
3. Покровский Д.С. Внешнеполитические полномочия верхних палат парламентов зарубежных стран: депонированная научная работа / ИНИОН РАН.- 2009.- 18 с.

Объем научных публикаций автора по теме исследования – 1,78 п.л.

Тираж 100 экз. Заказ №366  
Отпечатано в отделе оперативной полиграфии  
И множительной техники МГИМО(У) МИД России  
119218, Москва, ул. Новочеремушкинская, 26