

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Анотація. Сьогодні зовнішня політика реалізується не тільки традиційними інституціями на кшталт профільних міністерств чи відомств. У статті досліджується, як саме в сучасній Росії відбувається розподіл зовнішньополітичних компетенцій між різними органами державної влади з урахуванням нових реалій, а також особливостей внутрішньоросійського політичного життя.

Ключові слова: зовнішня політика, дипломатія, Російська Федерація, зовнішня політика Росії, інститути.

Abstract. Nowadays, not only the traditional institutions such as profile ministries or departments are practicing foreign policy. The presented article examines how in modern Russia competencies in foreign policy are being distributed between various governmental bodies, taking into account the new reality, as well as the peculiarities of Russian domestic political life.

Key words: foreign policy, diplomacy, Russian Federation, foreign policy of Russia, institutions.

Аннотация. Сегодня внешняя политика реализуется не только традиционными институтами вроде профильных министерств или ведомств. В статье исследуется, как в современной России происходит распределение внешнеполитических компетенций между различными органами государственной власти с учетом новых реалий, а также особенностей внутриросийской политической жизни.

* аспірант кафедри країнознавства Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Ключевые слова: внешняя политика, дипломатия, Российская Федерация, внешняя политика России, институты.

Постановка проблеми. Після розпаду СРСР російська зовнішня політика перебувала в постійному процесі пошуку своєї ідентичності. Якщо на початку дев'яностих років можна було говорити про значне покращення відносин із «колективним Заходом», то на рубежі тисячоліть знов почався відхід від цього курсу. Разом із цією зміною трансформовувався й механізм прийняття рішень, зокрема зовнішньополітичних.

Цілі статті. Метою представленого дослідження є систематизація та аналіз існуючого розподілу компетенцій між органами влади сучасної Росії, які прямо чи опосередковано задіяні в реалізації її зовнішньої політики.

Основний текст. Компетенції у розробці та імплементації російського зовнішньополітичного курсу найкращим чином регламентуються частиною п'ятою «Концепції зовнішньої політики Російської Федерації», 30 листопада 2016 р. затвердженої Президентом В. Путіним. [1]

Так, найширші повноваження в зовнішній сфері належать саме Президенту РФ. [2] Він де-факто несе одноосібну відповідальність за прийняття стратегічних зовнішньополітичних рішень, на найвищому рівні представляє державу на міжнародній арені, підписує та ратифікує міжнародно-правові документи, очолює переговорні групи та проводить переговори самостійно, призначає послів, представників Росії при міжнародних організаціях тощо. Особливістю є те, що акценти зовнішньої політики додатково розставляються В. Путіним публічно під час різного роду послань і виступів. Наприклад, «Мюнхенська промова» 2008 р. уже ввійшла до підручників зі світової історії та політології, хоча на момент проголошення на неї не звернули достатньої уваги.

На думку деяких дослідників, саме цей виступ став своєрідним «прологом» до Нової холодної війни – російський лідер говорив про

виключну самостійність Росії, як країни з тисячолітньою історією, у реалізації своєї зовнішньої політики, а також про неможливість побудови однополярного світу. [16] Тоді В. Путін жорстко та неприховано розкритикував зовнішню політику Сполучених Штатів за невиправдане, на його думку, застосування воєнної сили по відношенню до інших суверенних держав і нав'язування їм своїх уявлень про устрій світової політичної системи в вигляді однополярного світу, в якому домінуючу роль відіграє Америка.

Треба зазначити, що ці наголоси римуються з найпершим президентським посланням Федеральним зборам, яке відбулося в 2000 р. [3] Тоді головними тезами були налагодження і підтримка відносин з усіма ключовими суб'єктами світової політики, але при збереженні максимально можливого обсягу російського суверенітету.

Основна «візія» полягала в тому, що російська зовнішня політика має бути прагматичною та орієнтуватися передусім на економіку. У політичному плані, передбачалося збереження максимально можливого контролю над пострадянським простором і стримування глобальних гравців – США, ЄС, Китаю. Яскраво вираженим було бажання відновлення політичного впливу та присутності в світі до рівня, який колись мав СРСР. І в 2014 р. ці прагнення були підтвержені в т.зв. «Кримській промові» – цього разу буквально. [17]

Варто зазначити, що перша редакція згаданої «Концепції зовнішньої політики», прийнята в 1993 р., значно відрізнялася від своєї сучасної версії. Але вона достатньо швидко і на найвищому рівні була визнана не зовсім вдало сформульованою. [9] Так, деякі її положення, зокрема щодо самостійного ведення суб'єктами федерації зовнішньої політики на фоні війни на Кавказі явно не відповідали вимогам часу. Зараз зовнішня активність цих суб'єктів підкорюється вимогам відповідного Федерального закону. [11] На практиці, це означає узгодження практично абсолютної більшості зовнішніх кроків із МЗС Росії.

Рада Федерації та Державна Дума Федеральних зборів – дві палати російського парламенту, відповідно, головні законодавчі актори, які розробляють законодавчу базу зовнішньої політики і займаються парламентською дипломатією.

Уряд Росії на чолі з прем'єр-міністром здійснює кроки по практичній реалізації зовнішнього курсу – як внутрішні, так і зовнішні, а також відповідає за результат заходів по забезпеченню оборони країни та державної безпеки в широкому розумінні. Є відповідальним перед урядом і ряд виконавчих відомств, до яких, крім МЗС, відносять Службу зовнішньої розвідки, Міністерство оборони, Федеральну службу безпеки, Федеральну прикордонну службу, а також Міністерство внутрішніх справ, Генеральний Штаб і деякі інші інституції, яким Конституція РФ в окремих аспектах формально дозволяє працювати «назовні». [4]

За власне Міністерством закордонних справ збережена функція формування загальної стратегії та надання Президенту відповідних порад по її реалізації, координація дій інших органів виконавчої влади в царині зовнішніх зносин та співробітництва, а також поточна робота з акредитованим в Росії дипломатичним корпусом і робота власних дипломатів за кордоном.

Між іншим, важливість самого Міністерства традиційно переоцінювалася – ще в СРСР прийняття важливих зовнішніх рішень відбувалося не на Смоленській площі, а на засіданнях ЦК Комуністичної партії, і незалежно від періоду існування Союзу це відбувалося як мінімум із відома Генерального секретаря. [8] Це не тільки російська практика, але саме в Росії її повноцінно «пронесли крізь століття».

Не менш важливою, ніж діяльність самого МЗС, є діяльність афільованих до нього структур. Так, помітною є роль «Федерального агентства у справах Співдружності Незалежних Держав, співвітчизників, які

проживають за кордоном, і з міжнародної гуманітарної співпраці», більш відомого за російською скороченою назвою «*Россотрудничество*». Формально, воно сприяє МЗС у проведенні єдиної зовнішньополітичної лінії в частині, яка стосується координації міжнародного гуманітарного співробітництва. [7]

Існує ряд інших структур, які формально працюють під патронатом МЗС – Фонд ім. Горчакова, Центри російської культури і науки при Посольствах Росії за кордоном, координаційні ради організацій російських співгромадян тощо. [10] Усі ці організації тою чи іншою мірою узгоджують свою діяльність із центральним апаратом Міністерства. Але досить часто проводять заходи та курують програми, мета яких не завжди гармоніє з положеннями Віденської конвенції про дипломатичні зносини, які застерігають дипломатичні представництва від втручання в внутрішні справи країни перебування. [12]

Таким чином, традиційними заходами дипломатичної протидії, як-от висилкою окремих співробітників чи оголошенням їх персонами нон-грата, з такими структурами боротися не так ефективно, як із класичними дипломатичними представництвами. Російська сторона, у тому числі через міністерські канали комунікації, часто описує протидію діяльності таких структур як утиски свободи слова. [13]

У цілому, ані парламент, ані інші гілки й органи влади, правомочні у сфері зовнішньої політики, не здатні істотно скорегувати рішення глави держави, і тим більше домогтися їх скасування. У більш привелійованому становищі знаходиться Рада Безпеки Російської Федерації, яка на перший погляд дублює деякі функції того ж МЗС, зокрема по формуванню основних напрямків зовнішньополітичному розвитку та підготовці профільних пропозицій для Президента. Проте цей орган є давно й тісно пов'язаним із президентською адміністрацією, і відносно інших органів він теж виконує координаційну функцію. [5] Відомо, що основні рішення з розв'язання

агресії проти України обговорювалися і приймалися вузьким колом осіб, які є його членами. [6]

Наприкінці червня 2020 року відбулося загальне голосування, під час якого пропонувалося схвалити пакет поправок до російської Конституції. Ініціатором змін до Основного закону був особисто Президент Путін, який вніс відповідні пропозиції до Державної думи РФ ще на початку січня. [14] Окрім інших змін, що їх було прийнято в результаті голосування (а вони стосувалися практично всіх сфер внутрішньоросійського життя), значно обмежився примат міжнародного права. Тепер офіційно визнається пріоритет саме Конституції Росії, у випадку колізії між положеннями навіть ратифікованого міжнародного договору і положень власне Конституції.

У самій системі прийняття зовнішньополітичних рішень з'явився ще один орган – Державна Рада Російської Федерації, яка теж покликана визначати основні напрями зовнішньої політики Росії, але зараз не до кінця очевидно, наскільки великою буде її участь у цьому процесі.

Висновки. Після розпаду СРСР зовнішньополітичний курс Російської Федерації пережив як мінімум один глобальний поворот. Якщо глибока соціально-економічна криза дев'яностих супроводжувалася достатньо миролюбними відносинами з близькими та далекими сусідами Росії, то з початком нового тисячоліття зовнішній курс, по-перше, сильно розширився, а по-друге, став більш агресивним.

В. Путін у спробах відновити втрачений імідж Росії в світі вибудував таку систему прийняття зовнішньополітичних рішень, яка в класичному розумінні значно звузила роль самого МЗС, яке тепер радше виступає в якості консолідованого вираження загальної думки інших владних кіл Росії. На першому плані тепер знаходяться органи державного управління, функція яких у більшості країн залишається традиційно консультативною. Але в випадку з Російською Федерацією важливі не назви органів та їхні

формальні повноваження, а прізвища людей, які входять до їх складу, більшість із яких давно з'являються поруч із Президентом Росії публічно, незалежно від їхнього формального місця в російській внутрішньодержавній ієрархії.

Список використаних джерел

1. Концепция внешней политики Российской Федерации [Електронний ресурс] // kremlin.ru. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41451>.
2. Президент Российской Федерации определяет основные направления внешней политики государства [Електронний ресурс] // kremlin.ru. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <http://kremlin.ru/structure/president/authority/foreign-policy>.
3. Торкунов А. В. От «холодной войны» к «коалиции победы» / Анатолий Васильевич Торкунов. // Космополис. – 2005. – №4. – С. 24–25.
4. Конституция Российской Федерации [Електронний ресурс] // kremlin.ru. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <http://kremlin.ru/acts/constitution/item>.
5. Рудницкий А. Ю. Контуры новой политики / Артём Юрьевич Рудницкий. // Внешняя политика современной России. – 2000. – №7. – С. 13–16.
6. Базилевський Б. Система ухвалення зовнішньополітичних рішень у путінській Росії (до характеристики путінського режиму) [Електронний ресурс] / Борис Базилевський // CRS - Центр досліджень Росії. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: http://www.r-studies.org/cms/index.php?action=news/view_details&news_id=3899&lang=ukr.

7. О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества [Электронный ресурс] // kremlin.ru. – 2008. – Режим доступа до ресурсу: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/28020>.
8. Neimark M. A. Russian Foreign Policy: from “New Thinking” to New Strategic Thinking / Mark A. Neimark. // Post-Soviet Issues. – 2020. – №7. – С. 171–189.
9. Послание Президента России Бориса Ельцина Федеральному Собранию РФ. – 1996. – С. 48–50.
10. Основные внешнеполитические итоги 2019 года [Электронный ресурс] // Министерство иностранных дел Российской Федерации. – 2020. – Режим доступа до ресурсу: https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3985482.
11. Федеральный закон от 04.01.1999 г. № 4-ФЗ О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] // kremlin.ru. – 1999. – Режим доступа до ресурсу: <http://base.garant.ru/179963/>.
12. Омелянчук А. Российские операции влияния в Германии [Электронный ресурс] / Андрей Омелянчук // Хвиля. – 2020. – Режим доступа до ресурсу: <https://hvylya.net/analytics/geopolitics/rossijskie-operacii-vlijaniya-v-germanii.html>.
13. Снегірьов Д. Російські агенти впливу в Італії або як працюють російські спецслужби на Апенінах [Електронний ресурс] / Дмитро Снегірьов // Лівий Берег. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: https://lb.ua/blog/dmytro_snegiryov/464527_rosiyski_ageniti_vplivu_italii_a_bo.html.

14. Гвоздь В. Зміни у Конституції Росії [Електронний ресурс] / Віктор Гвоздь // Борисфен Інтел. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://bintel.org.ua/analytics/geopolitics/zminy-u-konstytutsiyi-rosiyi/>.
15. Полный текст поправок в Конституцию: что меняется? [Електронний ресурс] // Государственная Дума Российской Федерации. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <http://duma.gov.ru/news/48045/>.
16. Марков Е. А. Истоки конфронтации со странами Запада и Мюнхенская речь Владимира Путина / Евгений Алфеевич Марков. // Вестник Балтийского федерального Университета им. И. Канта. – 2019. – №1. – С. 104–113.
17. Антонова Е. Путин: Вношу в парламент закон о вхождении Крыма и Севастополя в состав России [Електронний ресурс] / Елизавета Антонова // РБК. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.rbc.ru/politics/18/09/2020/5f64aa6a9a7947849a5dd8a7>.