



КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Коллективная монография

В честь

Профессора, доктора юридических наук

Е.Я. Павлова

ИЗДАТЕЛЬСТВО
ПРОМЕТЕЙ

УДК 341.01
ББК 67.9
К 65

Авторский коллектив:

Базина О.О., Водяницкая Е.А., Войтович Е.А.,
Карпенко К.А., Кремянская Е.А., Кузнецова Т.О.,
Лейбо Ю.И., Локтионов А.С., Молчаков Н.Ю.,
Половченко К.А., Ракитская И.А., Хрисанфов В.В.,
Шашкова А.В.

К 65 Конституционно-правовые основы внешней политики в зарубежных странах: Коллективная монография в честь профессора, доктора юридических наук Е.Я. Павлова, *Liber amicorum* / О.О. Базина, Е.А. Водяницкая, Е.А. Войтович [и др.], под ред. И.А. Ракитской. — М.: Прометей, 2020. — 292 с.

Данная коллективная монография издана в честь юбилея профессора кафедры конституционного права МГИМО МИД России, доктора юридических наук Е.Я. Павлова, внесшего большой вклад в исследование вопросов, связанных с конституционно-правовым механизмом осуществления внешней политики в Российской Федерации и зарубежных странах. В монографии исследуются как отдельные теоретические проблемы изучения конституционно-правовых основ внешней политики государства, так и их регламентация и реализация в отдельных зарубежных странах (США, Австралии, Франции, Испании, странах Северной Европы, КНР и др.).

Монография будет полезна для студентов, аспирантов, научных работников, а также для практических работников МИД России, других ведомств, занимающихся проблемами современных международных отношений, внешней политики, международного права, а также всех, интересующихся указанными проблемами.

ISBN 978-5-907244-85-6

© Коллектив авторов, 2020
© Издательство «Прометей», 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
Биографические сведения о профессоре Павлове Е.Я.	7
Список основных работ профессора Е.Я. Павлова	9
Коллеги и авторы о юбиляре	15
ГЛАВА 1. Разграничение внешнеполитической компетенции в Федеративной Республике Германии (<i>Лейбо Ю.И.</i>)	27
ГЛАВА 2. Конституционно-правовые основы внешней политики в Китайской Народной Республике (<i>Базина О.О.</i>)	52
ГЛАВА 3. Роль федерального правительства Австрии в сфере внешних сношений (<i>Водяницкая Е.А.</i>)	62
ГЛАВА 4. Конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики в Австралийском Союзе (<i>Войтович Е.А.</i>)	84
ГЛАВА 5. Конституционно-правовые основы внешней политики Франции (<i>Карпенко К.А.</i>)	95
ГЛАВА 6. Конституционно-правовые основы внешней политики Соединенных Штатов Америки (<i>Кремянская Е.А.</i>)	112
ГЛАВА 7. Пацифизм как конституционный принцип внешней и внутренней политики в Японии: концепция «проактивного» пацифизма и скрытая в ней угроза (<i>Кузнецова Т.О.</i>)	130
ГЛАВА 8. Конституционно-правовые аспекты внешней политики зарубежных стран и формирование актуальных норм международного и национального права в условиях появления новых вызовов и угроз в международных отношениях (<i>Локтионов А.С.</i>)	149
ГЛАВА 9. О некоторых методологических проблемах изучения конституционно-правовых принципов внешней политики (<i>Молчаков Н.Ю.</i>)	185
ГЛАВА 10. Национальная оборона как объект конституционно-правового регулирования (<i>Половченко К.А.</i>)	201

ГЛАВА 11. Конституционно-правовые основы внешней политики стран Северной Европы (<i>Ракитская И.А.</i>)	217
ГЛАВА 12. О возможностях реализации собственной внешней политики Шотландии в условиях действующих конституционно-правовых ограничений (<i>Хрисанфов В.В.</i>)	241
ГЛАВА 13. Конституционно-правовые основы внешней политики Испании (<i>Шашкова А.В.</i>)	262
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	270

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящее издание посвящается доктору юридических наук, профессору кафедры конституционного права МГИМО МИД России Евгению Яковлевичу Павлову, который отметит свою юбилейную дату 29 июля 2020 года.

Академическая и научно-исследовательская деятельность Евгения Яковлевича неразрывно связана с МГИМО, международно-правовым факультетом и кафедрой конституционного права. Он является выпускником МГИМО, впоследствии поступил в аспирантуру на кафедру государственного (ныне — конституционного) права, работал в должности преподавателя, доцента, позднее — профессора кафедры. Несколько лет был заместителем декана международно-правового факультета, долгие годы выполнял функции ученого секретаря Диссертационного совета, был его членом.

Профессор Е.Я. Павлов внес большой вклад в исследование теоретических основ конституционно-правового механизма осуществления внешней политики, а также в формирование научной конституционно-правовой школы МГИМО. Отдельной сферой его научных интересов является изучение конституционно-правовых основ Чешской Республики.

В знак безмерного уважения и признания результатов научной деятельности Евгения Яковлевича профессорско-преподавательским коллективом кафедры конституционного права МГИМО, бывшими соискателями и аспирантами юбиляра подготовлена настоящая коллективная

монография. Она посвящена проблеме, ставшей предметом докторской диссертации профессора Е.Я. Павлова и которой посвящена большая часть его научных работ.

Дорогой Евгений Яковлевич!

Примите самые искренние поздравления от всего коллектива кафедры конституционного права, Ваших бывших и нынешних студентов, аспирантов и соискателей с Вашим 75-летним юбилеем!

Очень ценим Ваши советы, жизненный опыт и мудрость, нуждаемся в Вашем наставничестве. Во многом благодаря Вам, Вашему авторитету, служению кафедре и ее интересам она занимает одну из ведущих позиций на международно-правовом факультете. Неоценим Ваш вклад как ученого и исследователя в формирование и развитие научной конституционно-правовой школы МГИМО.

Желаем Вам неутомимых сил и большого энтузиазма, великих достижений и значительных успехов, почёта и уважения, всеобщего признания и перспективных предложений, жизненной энергии и бодрости, большого счастья и крепкого здоровья!

Коллектив кафедры конституционного права

БИОГРАФИЧЕСКИЕ СВЕДЕНИЯ



ПАВЛОВ ЕВГЕНИЙ ЯКОВЛЕВИЧ

**Доктор юридических наук, профессор кафедры
Конституционного права МГИМО МИД России**

Родился 29 июля 1945 г. В 1974 году закончил МГИМО.

В 1977 г. поступил в аспирантуру МГИМО.

В 1982 г. защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидат юридических наук по теме: «Конституционно-правовой механизм внешней политики СССР».

С 1977 г. по наст. время работает на кафедре конституционного (ранее — государственного) права международного-правового факультета МГИМО.

В 1983—1985 гг. занимал должность заместителя декана международно-правового факультета.

С 1985 по 1987 гг. исполнял обязанности декана международно-правового факультета.

В 2004 г. защитил диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук по теме: «Конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики Российской Федерации».

В течение длительного времени был ученым секретарем диссертационного совета и членом диссертационного совета по направлению подготовки 40.06.01 Юриспруденция.

В 2006 г. решением ВАК присвоено ученое звание профессора.

С 2013 по 2016 гг. был заведующим кафедры конституционного права МГИМО МИД России.

В настоящее время работает в должности профессора кафедры конституционного права.

КОЛЛЕГИ И АВТОРЫ О ЮБИЛЯРЕ

Ракитская Инна Александровна

*Заведующая кафедрой конституционного права,
доцент, кандидат юридических наук*

В 2020 году отмечает свою юбилейную дату наш дорогой и уважаемый коллега — профессор Павлов Евгений Яковлевич. Без преувеличения можно сказать, что без этого Человека невозможно представить современные достижения и успехи нашей кафедры, да и, по правде говоря, саму кафедру вообще.

Дорогой Евгений Яковлевич, Ваш огромный профессиональный опыт, умение трудиться и справляться с любой ситуацией вызывают безмерное уважение и восхищение. Еще, будучи студенткой, я помню, как огромное количество моих однокурсников хотели, чтобы именно Вы стали их научным руководителем и наставником. Ваш внимательный подход к студентам, безграничное терпение, понимание притягивали такое количество желающих.

Так сложилось, что в мою бытность студенткой я не оказалась в группе, где Вы читали лекции и вели семинарские занятия, но после поступления в аспирантуру на кафедру Конституционного права мне посчастливилось работать с Вами в одном коллективе и позднее защитить кандидатскую диссертацию в диссертационном совете с Вашим непосредственным участием.

Для меня лично очень важно, что своим опытом и профессиональными знаниями Вы всегда готовы щедро поделиться. Ваша мудрость, доброжелательная энергия, жиз-

нелюбие, бесконечное личное обаяние и добродушие заряжают позитивом и уверенностью даже в самых грустных и непростых ситуациях. Спасибо Вам большое за Ваши ценные советы и всемерную поддержку, которую Вы мне оказывали, и когда я была аспиранткой и молодым преподавателем, и когда стала заведующей кафедрой! Вы — ум, честь и совесть нашей кафедры.

От всей души желаю Вам крепкого здоровья, неиссякаемой жизненной энергии, дальнейших научных открытий и свершений! Пусть все Ваши надежды воплощаются в жизнь, а все намеченные цели увенчаются успехом! Добра Вам и благополучия!

Лейбо Юрий Иванович

Профессор, доктор юридических наук

Евгений Яковлевич Павлов — один из старейших преподавателей международно-правового факультета МГИМО. Практически вся его сознательная жизнь прошла на кафедре государственного (впоследствии — конституционного) права. После окончания МГИМО он поступил в аспирантуру на кафедру государственного права, которую успешно закончил и защитил кандидатскую диссертацию. После окончания аспирантуры он остался на кафедре, успешно освоил различные учебные курсы, начал готовить докторскую диссертацию. Темой он избрал актуальную и практически не разработанную в отечественной науке государственного права область научных знаний — конституционное регулирование внешних сношений нашего государства. Многолетняя исследовательская работа завершилась успешной защитой докторской диссертации. Впоследствии он продолжал работу над данной проблематикой в рамках учебного курса «Конституционное право Российской Федерации». Надёжный, основательный, выдержанный человек, он пользуется заслуженным ува-

жением коллектива кафедры конституционного права и студентов нашего института. Желаю Евгению Яковлевичу крепкого здоровья и плодотворной работы на благо кафедры конституционного права и Института!

Базина Ольга Олеговна

Доцент, кандидат юридических наук

Примите самые искренние поздравления и выражение глубокой признательности за Ваш вклад в развитие Конституционного права!

Быть Ученым — это значит быть вдумчивым, терпеливым человеком, интеллигентным, обладающим невероятным запасом знаний, чувством юмора, терпения, эрудиции, умением анализировать и сопоставлять. Мало кто знает, что это еще означает отдавать, не принадлежать себе, наука требует колоссальных затрат сил и времени!

Пусть Ваши научные изыскания подарят огромное моральное удовлетворение, благополучие и уважение!

Юбилейная дата — это не просто праздник, это повод задуматься о достигнутом и наметить очередные планы на будущее, новые вершины, которые предстоит покорить!

Желаю Вам здоровья, семейного тепла и уюта, новых творческих идей, широких возможностей и перспективных проектов, добросовестных коллег, плодотворной работы и полноценного отдыха, осуществления всех замыслов!!!

Водяницкая Елена Александровна

Старший преподаватель, кандидат юридических наук

Евгений Яковлевич Павлов, будучи замечательным человеком, выдающимся специалистом по конституционному праву и старожилом нашей кафедры, для меня — еще и один из первых учителей во взрослой, «послешкольной»

жизни. Мы познакомились еще до моего поступления в МГИМО, и во многом встреча с ним предопределила мой окончательный выбор alma mater. Впоследствии, работая в юридической компании и планируя вернуться в институт в качестве аспирантки, я никак не могла определиться с направлением, и именно Евгений Яковлевич посоветовал поступать в очную аспирантуру по кафедре конституционного права, на тот момент практически для меня незнакомой... И я очень благодарна ему за совет и за ту важную роль, которую он сыграл в моей профессиональной жизни, так как за эти годы наша кафедра стала для меня не просто местом работы, а действительно родными стенами...

И сегодня, беседуя с Евгением Яковлевичем уже о детях и внуках, иногда ловлю себя на мысли, что знакома с ним большую часть своей жизни, и он продолжает быть рядом как наставник и старший коллега — добродушным, неизменно спокойным, иногда деланно строгим, всегда отзывчивым и внимательным, и совершенно не выглядящим на свой юбилей!

Дорогой Евгений Яковлевич, я желаю Вам как можно дольше оставаться полным сил, творческой энергии, здравого смысла и профессионализма! Искренне Вас люблю!

Войтович Елена Андреевна
Преподаватель

Евгений Яковлевич является одним из опытейших членов кафедры, который щедро делится своим опытом и мудростью с коллегами. В любой сложной ситуации Евгений Яковлевич всегда поможет советом и подскажет пути решения проблем. Евгений Яковлевич — настоящий профессионал своего дела, мы не устаем учиться у него всем тонкостям нашей профессии.

В любых ситуациях Евгений Яковлевич сохраняет спокойствие, уверенность и достоинство. Трудясь с ним в

одной команде, мы понимаем, что — это наш «стержень», что позволяет смело смотреть в будущее.

Юбилей — это всегда торжественное событие, время постановки новых задач и достижения новых рубежей. Желаю Евгению Яковлевичу интересных проектов, талантливых учеников, и самое главное — крепкого здоровья! Евгений Яковлевич, мы Вас уважаем, ценим и гордимся возможностью работать с Вами в одном коллективе.

Карпенко Константин Викторович
Доцент, кандидат юридических наук

В столь знаменательное событие, каким является юбилей, хочется выразить благодарность «виновнику торжества». Я помню как в далёком 1997 г. мне, тогда ещё начинающему аспиранту, довелось принимать экзамен с Евгением Яковлевичем. Несмотря на то, что я должен был лишь ассистировать, Евгений Яковлевич позволил мне задавать вопросы студентам и не возражал, чтобы я сам ставил оценки в зачётки. Честно сказать, я волновался, наверно, не меньше, чем студенты, т.к. для меня это был первый опыт преподавательской работы. Но всё прошло замечательно! Я увидел, насколько благожелательно и, в то же время, серьёзно относится Евгений Яковлевич к студентам, как старается чётко и ясно формулировать вопросы для них. Я всегда помню этот первый для меня «урок» преподавательского общения, и благодарен Евгению Яковлевичу за то, что именно он провёл для меня своеобразный «мастер-класс».

Позже Евгений Яковлевич оказал мне большую помощь при написании диссертации. Сложнее всего было сформулировать положения, выносимые на защиту. Не секрет, что от этого во много зависит успех защиты. Евгений Яковлевич, с многолетним опытом работы в диссертационном совете, терпеливо объяснял мне, как лучше их соста-

вить, как правильно показать личный вклад автора. За эти ценные советы также хотелось бы поблагодарить юбиляра!

Евгений Яковлевич Павлов всегда ассоциируется у меня со спокойным, уверенным отношением к науке. Его суждения, продуманные и взвешенные, позволяют увидеть научные проблемы во всей их полноте и сложности. Хотелось бы от всей души пожелать юбиляру дальнейших творческих свершений на научном поприще!

Кремянская Елена Александровна
*Заведующая кафедрой публичного права, доцент
кафедры конституционного права,
кандидат юридических наук*

С Евгением Яковлевичем Павловым мне удалось познакомиться еще много-много лет назад, на 1 курсе международного-правового факультета МГИМО. В нашей группе Евгений Яковлевич вел предмет «Конституционное право России». Тогда был очень сложный для нашей страны период: одно государство прекратило свое существование, а в новом конституционный строй находился на самом начале своего формирования. Все это оказывало огромное влияние и на общее мироощущение, да и непосредственно на преподавание таких дисциплин, как «Конституционное право»: советские учебники устаревали, законодательная база только формировалась, поэтому перед преподавателями стояла нетривиальная задача — научить нас, не имея практически никакой новой нормативной и теоретической базы.

То, как филигранно делал это Евгений Яковлевич, вызывало огромное восхищение. Справедливости ради необходимо сказать, что вряд ли мы еще хорошо понимали, что происходит и какие задачи стоят перед преподавателем, но именно этот предмет вызывал огромное желание учиться, бежать в библиотеку и сидеть там часами, соби-

рая материал для докладов и выступлений на семинарах. Умение увлечь студента своим предметом без давления — огромное достоинство преподавателя, на мой взгляд, у Евгения Яковлевича получается это идеально. Пожалуй, это был один из предметов, где преподаватель не строил стену между собой и студентом, а в мягкой, но очень интересной форме учил нас и будущей профессии, и жизни. Спасибо огромное Евгению Яковлевичу за это! И до сих пор большое счастье теперь уже в статусе коллеги общаться с Евгением Яковлевичем на кафедре конституционного права, обсуждать события, в том числе политические, получать очень корректные и очень правильные советы. Все это, пожалуй, и есть часть того волшебного мира, который мы называем «школа МГИМО». Крепкого здоровья, благополучия Евгению Яковлевичу и спасибо за все!

Кузнецова Тамара Олеговна

Доцент, кандидат юридических наук

Евгения Яковлевича я знаю и помню с момента моего появления в институте.

Есть люди, символизирующие эпоху или, если можно сказать, поколение, вот Евгений Яковлевич в моих глазах — это пример образцового, в хорошем смысле «советского», классического «олдскульного» профессора — степенного, терпеливого, супер профессионала своего дела, которому все по плечу — руководство кафедрой, председательство в диссертационном совете, работа с аспирантами и дипломниками. Удивительно, но за всю историю нашего знакомства (а это, поверьте, долгая история) Евгений Яковлевич совершенно не меняется — всегда подтянут и элегантен, приветлив с коллегами, требователен и снисходителен со студентами именно в той степени, в которой надо. Мне часто приходится пересекаться с профессором на экзаменах — и это очень приятно, как Евгений Яков-

левич находит для каждого студента правильные слова напутствия: для кого поддержки и одобрения, а кого может и пожурить за безответственность и разгильдяйство. И становится понятно и очевидно, что учеба — это не только образовательный, но ещё и воспитательный процесс.

Хочу пожелать Евгению Яковлевичу долгих и плодотворных лет в институте, здоровья, гармонии и оптимизма! С уважением и глубокой признательностью.

Локтионов Алексей Сергеевич

*Советник Председателя Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации,
соискатель кафедры конституционного права*

Однажды Министр иностранных дел С.В. Лавров поведал о том, как сформировалась спортивная команда по рафтингу, которым он занимается со студенческих лет, сплаваясь по горным алтайским, тофаларским, сибирским рекам. Отмечая сильные стороны своих соратников по этому рискованному виду спорта и их роль в рафте, министр упомянул, что в середине рафта всегда располагается наш ректор академик А.В. Торкунов. Только ему доверяют быть центровым, только он способен выполнять стабилизирующую роль, только благодаря ему сохраняется устойчивость рафта.

На кафедре конституционного права МГИМО такую жизненно важную функцию несёт Евгений Яковлевич Павлов.

Советская и российская юридическая школа сильна такими мэтрами, как Е.Я. Павлов. Опытному юристу, заслуженному профессору и достойному человеку не нужны реклама, раскрутка и пиар. Его имя хорошо известно в юридическом и академическом мире, и в популяризации не нуждается. Горячая любовь к профессии, бережное отношение к юридическому тексту, особая внимательность

к нюансам, чуткая трепетность к деталям, глубокое проникновение в материал Е.Я. Павлова, образно используя юридическую терминологию, не нуждаются ни в нострификации, ни в апостилировании, ни в контрассигнатуре, ни в ратификации.

Евгений Яковлевич — чуткий психолог с тонкой настройкой, знаток человеческих душ с завидной проницательностью, строгий преподаватель с широтой и великодушием, серьёзный доктор наук с подчеркнутым уважением к личности студента и коллеги.

Профессора Павлова отличают врождённая интеллигентность, правовая культура, советская мораль, немодная честность, бесконечная доброта, мягкий характер, редкая порядочность, убеждённая бесконфликтность, преподавательская требовательность, стремление во всём соблюдать справедливость и баланс интересов.

Е.Я. Павлов щедро раздаёт знания, активно распространяет наработки, добросердечно делится опытом, открыт ко всему новому, перспективному, инновационному, умеет видеть процессы в их диалектической спирали на основе крепкого исторического материализма.

К тому же, у Евгения Яковлевича приветливая улыбка, широкая душа, отменное здоровье, ясный разум, видимая энергия, молодежавый задор, боевая подтянутость, светлый ум, великолепное чувство юмора.

С коронным юбилеем!

Молчаков Никита Юрьевич

Заместитель декана международно-правового факультета МГИМО МИД России, доцент кафедры конституционного права, кандидат юридических наук

Дорогой Евгений Яковлевич!

В канун такого замечательного события, как Ваш юбилей, хотелось бы сказать Вам самые искренние слова и вы-

разить благодарность Вам как мудрому наставнику и отличному педагогу. Ваш вклад в подготовку будущих юристов-международников огромен, а Ваши лекции по конституционному праву России навсегда запомнились мне как занятия по первой отраслевой юридической дисциплине. Много сил и времени Вы также отдали и научной деятельности, являясь одним из основателей такого направления конституционно-правовых исследований как изучение конституционно-правового механизма внешней политики. Ваши работы по этой тематике, как и по другим вопросам, имеющим отношение к конституционному праву, несомненно, стали визитной карточкой школы сравнительного конституционного права МГИМО.

Хотелось бы пожелать Вам крепкого здоровья, семейного благополучия, новых достойных учеников. Мы, ваши коллеги по кафедре, всегда ощущаем Вашу поддержку, а Ваши мудрые советы позволяют находить выход даже из самых безвыходных ситуаций, за что мы также благодарим Вас! Надеемся, что Ваша педагогическая и научная деятельность будет продолжаться еще долгие годы!

Половченко Константин Анатольевич
Доцент, кандидат юридических наук

Уважаемый Евгений Яковлевич! Чествуя Ваш юбилей, хочется вспомнить о тех удивительных качествах, олицетворением которых Вы являетесь: добродушие, чуткость, готовность всегда прийти на помощь, с одной стороны, и твердость характера, принципиальность, высокий профессионализм — с другой. Вы подаете достойный пример всем вашим студентам, аспирантам и коллегам. Работать с Вами — честь для меня! Здоровья Вам, творческих успехов и благополучия!

Хрисанфов Владимир Владимирович
*Советник Посольства Российской Федерации
в Республике Северная Македония, соискатель кафедры
конституционного права*

Мне выпала большая честь быть знакомым с профессором Евгением Яковлевичем Павловым на протяжении почти трех десятилетий. За долгие годы работы в Институте Евгений Яковлевич по праву заслужил огромный авторитет среди профессорско-преподавательского состава и многочисленных студентов и аспирантов.

К Е.Я. Павлову как к уникальному специалисту в сфере конституционного права и в особенности в вопросах правового регулирования внешнеполитической деятельности в Российской Федерации и за рубежом регулярно обращаются за советом по юридическим аспектам организации дипломатической службы, международных и внешнеэкономических связей Российской Федерации и ее субъектов.

Евгения Яковлевича отличают исключительное личное обаяние, отзывчивость и готовность к наставничеству. Он охотно делится своим колоссальным опытом со студентами и младшими коллегами.

Хотел бы пожелать Евгению Яковлевичу крепкого здоровья, долголетия и новых успехов в научно-педагогической работе.

Шашкова Анна Владиславовна
*Профессор, доктор политических наук,
кандидат юридических наук*

Евгений Яковлевич — это тот человек, который поднимает мое настроение одним только своим позитивным настроением! Заходя на кафедру и видя Евгения Яковлевича, я уже понимаю, что день сложился. Всем своим видом

профессор символизирует достоинство, спокойствие и благожелательность. В любой проблемной ситуации только взгляд Евгения Яковлевича поворачивает дело в конструктивное и рациональное русло.

Микроклимат на кафедре создается не только профессиональными данными, но и человеческим отношением. Спасибо Вам большое, Евгений Яковлевич, за Ваш вклад в дело мира на отдельно взятой кафедре!

ГЛАВА 1. К вопросу о разграничении внешнеполитической компетенции в Федеративной Республике Германии

Основной закон ФРГ 1949 г. регулирует внешнеполитическую компетенцию как по вертикали — между Федерацией и землями, так и по горизонтали — между федеральными органами. Однако если отношения разграничения компетенции между Федерацией и землями ясны и определённые и согласуются с политической практикой, то регулирование внешнеполитической компетенции между федеральными органами скорее затемняет, чем проясняет истинное положение дел. Понадобилось несколько решений Федерального конституционного суда Германии и сложившаяся политическая практика, чтобы стало ясно, кто обладает формальными полномочиями представительства и кто реально формирует и осуществляет внешнюю политику. В правовой доктрине ФРГ данная проблематика получила достаточно глубокое освещение¹. В отечественной науке автор данного эссе ещё в середине 80-х годов прошлого века предпринял попытку исследования данного вопроса².

Внешнеполитическая компетенция является составной частью более широкого понятия «внешней власти». Доктрина «внешней власти» была разработана германской наукой конституционного права ещё во второй половине

¹ См: *Fästenraht U. Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt. München, 1986.*

² *Лейбо Ю.И.* Внешнеполитический механизм буржуазных стран: Австрия, ФРГ, Швейцария. М.: Международные отношения, 1984.

ХІХ века. После Второй мировой войны к этой теме неоднократно обращались немецкие учёные-конституционалисты. Обзор мнений по этому вопросу содержит монография профессора Г. Райхеля «Внешняя власть по Основному закону Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г.»¹.

1. Понятие внешней власти

Основной закон ФРГ не содержит понятия внешней власти, однако влияние этой доктрины на конституционного законодателя не вызывает сомнений. В вышедшем в ФРГ в начале 50-х годов прошлого века энциклопедическом справочнике по общественно-политической и правовой проблематике давалось следующее определение внешней власти: «Внешняя власть — это конституционно-правовая распорядительная власть над внешнеполитическими делами государства от формирования внешней политики до её проведения»². В правовой доктрине внешняя власть трактуется как неразрывное единство внешнеполитической компетенции (внешняя власть в формальном смысле слова) и внешнеполитической деятельности (внешняя власть в материальном смысле слова).

Подчёркивается специфика внешней власти, её отличие от внутривластной власти. Если для последней характерны отношения власти-подчинения, то для первой — равенства и консенсуса. Поскольку во внешних делах суверенная власть государства находит своё правовое ограничение в суверенитете других государств, здесь невозможны отношения доминирования, приказа. Внешнеполитические интересы государства реализуются в рамках

¹ *Reichel G.H.* Die auswärtigen Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Berlin, 1966.

² Staatslexikon. Freiburg, 1957. S. 754.

международного права путём согласования, поиска разумных компромиссов.

Действенность решений, принимаемых носителями внешней власти, зависит в конечном счёте от их признания другими государствами, международным сообществом в целом. Диктат здесь неуместен и не ведёт к желаемому результату.

Понятие «внешней власти» не означает конструирование какой-то «четвертой» власти в дополнение к традиционной теории трёх властей. Напротив, внешняя власть характеризует определённую предметную направленность государственной деятельности, которую может осуществлять каждая традиционная ветвь власти. В этом смысле можно говорить о полицейской, военной, финансовой и т.п. власти в обществе.

Что касается внешних дел, то их содержание трактуется достаточно широко. Под внешними делами понимаются все правовые отношения, которые проистекают из положения Германии в международном сообществе, её связей с другими государствами, международными организациями и межгосударственными объединениями¹.

К ним причисляются не только внешнеполитическая деятельность в узком смысле, т.е. собственно внешняя политика, но и международная деятельность германского государства в широком смысле, например, оказание помощи в развитии, организации немецких школ за границей, различные культурные программы и т.п. Сюда же относят также деятельность конституционных органов ФРГ по принятию нормативных актов, регулирующих организацию и работу внешнеполитических учреждений (например, Закон о заграничной службе от 30.08. 1990 г., Закон о консульской службе от 11.04. 1974 г. и др.).

¹ *Schmidt-Bleibtreu B., Klein F. Kommentar zum Grundgesetz. Neuwied, 1999. S. 1048.*