

УДК 327.8

**ПАРЛАМЕНТСКИЕ ИНСТИТУТЫ  
ВО ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОМ МЕХАНИЗМЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ**

*Пашковский П. И.*

*Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского, г. Симферополь, Российская Федерация*

*E-mail: petr.pash@yandex.ru*

В статье рассмотрены проблемы и противоречия в реализации полномочий и функций Федерального Собрания Российской Федерации в рамках государственного внешнеполитического механизма в условиях новых вызовов национальной безопасности. Проанализировано содержание доктринальных документов. Представлены мнения исследователей. Показано, что реализация полномочий российских парламентских институтов во внешнеполитической сфере осложняется наличием нескольких уровней существующих проблем и противоречий. Первый уровень включает проблемы, связанные с несовершенством отечественного законодательства: отсутствие специального законодательного акта, посвященного внешней политике; четко не прописаны механизмы реализации международной деятельности; отсутствует регламентация порядка прохождения внешнеполитических документов по инстанциям на разных стадиях подготовки. На втором уровне располагаются проблемы и противоречия, присущие внешнеполитическому механизму России: дублирование внешнеполитических функций субъектов власти, приводящее к их латентному или открытому конфликту и влияющее на скорость и качество принятия и реализации внешнеполитических решений; падение уровня прозрачности внешнеполитического процесса; различия во внешнеполитических установках групп российской элиты. Третий уровень характеризует проблемы и противоречия в реализации внешнеполитических полномочий и функций Федерального Собрания Российской Федерации: неполнота и нечеткость нормативно-правовой базы; отсутствие реальных возможностей полностью воплотить имеющиеся полномочия в структуре внешнеполитического механизма государства; недостаточное использование потенциала межпарламентского сотрудничества; противоречия во взаимодействии палат парламента по внешнеполитическим вопросам, что уменьшает возможности и эффективность воздействия парламентских институтов на государственную внешнюю политику.

**Ключевые слова:** парламентские институты, внешнеполитический механизм, Российская Федерация, Государственная Дума, Совет Федерации.

Специфика исследования механизма формирования и реализации внешней политики государства характеризуется сложностями, возникающими вследствие «размытости» находящегося в динамике и постоянно ускользающего из поля зрения предмета анализа [1–10]. «Мало в какой области так, как в этой, – отмечал российский ученый А. Салмин, – уместна аналогия с “черным ящиком”, на входе в

который все и вся, а на выходе – собственно внешнеполитические действия. Отчасти это связано с естественной закрытостью предмета от посторонних глаз» [11, с. 102–103]. В то же время изучение особенностей воздействия парламентских институтов на государственную внешнюю политику позволяет определить роль влиятельных (в том числе неформальных) «групп давления» и личностей в процессе функционирования внешнеполитического механизма, выделить и охарактеризовать внутренние факторы принятия и реализации внешнеполитических решений.

Исследование российского парламентаризма располагает обширной отечественной и зарубежной историографией. Однако вопросы его значения во внешнеполитическом механизме государства находили преимущественно ситуативное освещение [12–22]. Актуальность изучения роли парламентских институтов во внешнеполитическом процессе Российской Федерации увеличивается вследствие возникновения новых вызовов и угроз национальной безопасности нашего государства: общая нестабильность в обстоятельствах продолжающейся трансформации международной системы; глобальный финансово-экономический кризис и его последствия; распространение международного терроризма; развитие средств глобального разрушения; обострение этнических конфликтов; противоречия в энергетической плоскости; возникновение киберугроз и новых вызовов информационной безопасности; последствия глобальных климатических изменений и т. д. К обозначенным позициям в последние годы прибавились проблемы, связанные с увеличением международной напряженности, обострением конфликта России с Западом и последствиями антироссийских санкций, появлением очагов нестабильности в непосредственной близости к границам Российской Федерации, что дополнительно актуализирует экспертные дискуссии относительно функциональности и эффективности государственной внешней политики.

Учитывая отмеченную ситуацию относительно исследования роли парламентских институтов в российском внешнеполитическом механизме, несомненную научную новизну имеет обозначение противоречий в процессе осуществления их полномочий во внешнеполитической сфере. Целью данной статьи является обзорная характеристика проблем и противоречий в реализации полномочий и функций Федерального Собрания Российской Федерации в рамках государственного внешнеполитического механизма в условиях новых вызовов национальной безопасности.

Объект исследования – внешнеполитический механизм России. Предмет – проблемы и противоречия, возникающие в процессе осуществления внешнеполитических полномочий и функций парламентских институтов Российской Федерации на современном этапе.

Понятие «внеполитический механизм», имеющее множество дефиниций, в настоящем исследовании будет характеризоваться как политическая система, функционирование которой обеспечивает определение целей, задач, приоритетов, направлений внешней политики государства и выделение ресурсов для ее осуществления. В данном случае применяется расширенный вариант определения, когда элементы внешнеполитического механизма разделены на конституционные

(государственные органы) и внеконституционные (политические партии, НПО, экономические структуры, общественное мнение) [5, с. 455].

Парламентские институты, относимые к конституционным (государственным) элементам внешнеполитического механизма, в России представлены Федеральным Собранием, состоящим из Государственной Думы (нижняя палата) и Совета Федерации (верхняя палата), а также их профильных органов (подразделений). Их полномочия, степень и особенности участия во внешней политике государства определены Конституцией (ст. 71, 83, 102, 103, 106) [23], базовыми доктринальными документами [24; 25; 26] и регламентами [27; 28]. Так, в действующей Концепции внешней политики России (от 30.11.2016) отмечается, что «Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в пределах своих полномочий ведут работу по законодательному обеспечению внешнеполитического курса страны и выполнения международных обязательств Российской Федерации, а также способствуют повышению эффективности парламентской дипломатии» [25].

Для понимания генезиса и сущности рассматриваемых проблем следует уточнить, что Федеральное Собрание имеет ряд прямых и косвенных возможностей влияния на государственную внешнюю политику, среди которых: рассмотрение и принятие Государственной Думой и Советом Федерации законов о ратификации международных договоров России, становящихся правовой базой развития сотрудничества с зарубежными государствами; рассмотрение вопросов об использовании вооруженных сил за пределами российских границ (Совет Федерации уделяет особое внимание миротворческим действиям на постсоветском пространстве); официальные визиты и переговоры руководителей обеих палат с зарубежными партнерами; участие в международных форумах и других мероприятиях иностранных парламентариев (под эгидой Совета Федерации проводятся авторитетные Петербургский и Байкальский экономические форумы); взаимодействие с Министерством иностранных дел (высшие должностные лица МИД принимают участие в пленарных заседаниях, парламентских слушаниях, заседаниях парламентских фракций и профильных комитетов, конференциях и «круглых столах»); встречи руководителей обеих палат Федерального Собрания с Министром иностранных дел и обсуждение важнейших вопросов межпарламентского сотрудничества и законотворческого процесса в сфере внешней политики; участие парламентариев на регулярной основе в работе многочисленных международных парламентских организаций [2; 12–18; 21; 22].

К числу косвенных функций Федерального Собрания относятся полномочия по утверждению бюджета РФ, который ежегодно принимается Государственной Думой, одобряется Советом Федерации (в форме закона), а затем подписывается Президентом. Бюджет содержит специальный раздел, предусматривающий выделение средств на осуществление внешней политики и международной деятельности, в том числе на функционирование российских загранучреждений, получение и предоставление кредитов, участие в международных организациях и т. д. Дума устанавливает пределы государственных заимствований, в соответствии

с которыми ведутся переговоры и заключаются соглашения с МВФ, МБРР, ЕБРР и другими международными и финансовыми организациями [2, с. 12]. Однако эти функции парламента имеют реальное значение лишь при существенных вложениях в какие-либо внешнеполитические инициативы, поскольку в ином случае исполнительная власть сможет выделить средства, распределив расходы по утвержденным статьям бюджета или воспользовавшись резервными фондами, предусмотренными Бюджетным кодексом [14, с. 19].

Определенное влияние на государственный внешнеполитический процесс Государственная Дума оказывает через принятие законов, прямо или косвенно затрагивающих международную сферу. Одной из главных задач для Президента и Правительства является обеспечение принятия законов, способствующих развитию внешнеэкономических, торговых, культурных, научно-технических связей с другими странами. Имеются и «внутренние» законы (о налоговой системе, тарифах, акцизах и т. д.), которые принимаются Государственной Думой, обуславливая предоставление России зарубежных кредитов [2, с. 13].

Также к инструментам воздействия Государственной Думы, которые могут ограниченно применяться для внешнеполитических инициатив, можно отнести парламентский запрос, депутатский запрос и парламентское расследование [14, с. 20].

В составе обеих палат Федерального Собрания имеются подразделения, в полномочия которых входят внешнеполитические вопросы. Их названия и количество в разные годы менялось. Что касается Государственной Думы, то на современном этапе перечень вопросов, относящихся к процессу формирования и реализации внешней политики России, входит в компетенцию таких ее подразделений, как Комитет по международным делам, Комитет по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками и Управление международного сотрудничества Аппарата Государственной Думы. Кроме того, в деятельности 12 международных парламентских организаций активно участвуют постоянные делегации Государственной Думы, сформированные на принципах равного или пропорционального фракционного представительства. На постоянной основе осуществляют свою деятельность депутатские группы по связям с парламентами зарубежных стран [27].

Среди перечисленных структурных подразделений Государственной Думы особые возможности воздействия на внешнюю политику государства имеет Комитет по международным делам. Каждое из межгосударственных и межправительственных соглашений, подлежащих ратификации, предварительно проходит правовой и лингвистический анализ в аппарате данного Комитета и Правовом управлении Государственной Думы. Подготовленные заключения обсуждаются на заседаниях Комитета с участием представителей разных думских фракций, после чего выносятся на рассмотрение пленарного заседания Государственной Думы. Депутаты, являющиеся членами Комитета, готовят проекты заявлений и обращений Государственной Думы по актуальным вопросам международной политики, формируют собственные оценки от имени Комитета, организуют парламентские слушания и «круглые столы» по вопросам, входящим в

его компетенцию. Комитет по международным делам принимает активное участие в работе над очередным бюджетом страны, высказывая свои рекомендации, связанные, прежде всего, с подразделом «Международные отношения и международное сотрудничество». На заседаниях Комитета (с учетом консультаций с Комитетом Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками совместно с другими комитетами Государственной Думы) рассматриваются предлагаемые Президентом кандидатуры послов РФ и даются рекомендации в отношении их назначения на должности или отзывов [15; 16; 17; 21].

Совет Федерации, согласно Конституции России, утверждает указы Президента о введении военного или чрезвычайного положения, решает вопрос об использовании вооруженных сил за рубежом [23]. Верхняя палата российского парламента одобряет законы, принятые Государственной Думой, которые могут затрагивать сферу внешней политики. Совет Федерации одобряет ратифицированные Государственной Думой международные договоры и соглашения, утверждает бюджет, содержащий посвященный международной деятельности раздел, оказывая прямое влияние на внешнеполитическую работу органов исполнительной власти [28].

Верхняя палата может заслушивать отчеты Министерства иностранных дел о проводимой внешней политике, высказывать свои рекомендации, которые, как правило, учитываются Президентом, Правительством и МИД. Основные функции по реализации внешней политики верхней палаты парламента выполняют: Председатель Совета Федерации и его заместители, Комитет Совета Федерации по международным делам, Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности, Управление международных связей Аппарата Совета Федерации (осуществляющее организационное обеспечение всей работы палаты по международным связям), некоторые подразделения Аналитического управления (осуществляющие информационно-аналитическое обеспечение этой работы). Существенную роль в осмыслении внешнеполитических проблем играет Экспертный совет Комитета по международным делам. Комитет Совета Федерации по международным делам непосредственно ответственен за реализацию верхней палатой парламента ее внешнеполитических полномочий [22, с. 24–25].

Актуальные вопросы внешней политики государства и международного положения регулярно обсуждаются в рамках проводимых в верхней палате слушаний на заседаниях указанных Комитетов и Временной комиссии Совета Федерации по информационной политике и взаимодействию со средствами массовой информации. Итоги обсуждений принимаются во внимание органами исполнительной власти. Верхняя палата парламента России может принимать заявления и постановления по международной тематике, которые носят рекомендательный характер [2, с. 13].

Значительный объем международной деятельности Совета Федерации (как и Государственной Думы) составляют парламентские связи и участие российских представителей в международных парламентских организациях [15]. Связи верхней палаты российского парламента с парламентами других стран впоследствии могут

приводить к предложениям законодательного корпуса по внесению изменений в Налоговый, Бюджетный кодекс, по законодательному улучшению экономического и инвестиционного климата. Совет Федерации развивает межпарламентский диалог и на базе т. н. «групп по сотрудничеству», или «групп дружбы», которыми ежегодно проводятся «круглые столы», семинары и другие мероприятия. В рамках верхней палаты действуют комиссии межпарламентского сотрудничества и проводятся разного рода форумы. Совместная работа иногда способствует внесению в законодательство поправок, затрагивающих интересы российских компаний в целях развития экономического сотрудничества, подписанию соглашений между аппаратами верхних палат и отдельных комитетов. Также формой активного взаимодействия являются официальные визиты делегаций Совета Федераций, ответные визиты иностранных делегаций в Россию и обмены визитами отдельных парламентариев [22, с. 23–24].

Вместе с тем верхняя палата российского парламента 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 том числе во внешнеполитической сфере, уменьшает относительный вес верхней палаты в механизме принятия внешнеполитических решений [22, с. 16–17].

Указанные полномочия и возможности влияния российского парламента на государственную внешнюю политику на практике сталкиваются с рядом проблем и противоречий, обусловленных причинами внутреннего характера и внешними вызовами.

Характеристику проблем функционирования внешнеполитического механизма России исследователи зачастую начинают с констатации отсутствия в российском законодательстве специального акта, посвященного внешней политике. Отношения во внешнеполитической сфере регулируются Конституцией и отдельными положениями ряда законов и подзаконных актов, закрепляющих компетенцию и функции государственных органов в данной области [21, с. 67]. Примечательно, что в самой Конституции нет специальной главы о внешней политике. Детально не прописаны механизмы реализации международной деятельности. Кроме того, в действующих законах и подзаконных актах отсутствует четкая регламентация порядка прохождения проекта документа в различных структурных подразделениях ведомства или на различных стадиях его подготовки [22, с. 17]. В последние годы эта ситуация начала меняться в результате принятия нескольких основополагающих документов [24; 26], предназначенных сделать внешнюю политику государства более последовательной и эффективной. Однако четкие процедуры, полномочия и механизмы участия государственных органов, в том числе парламентских институтов, во внешнеполитической сфере в этих документах по-прежнему не указываются.

Еще одной проблемой отечественного внешнеполитического механизма представляется отсутствие обязывающего регламента в распределении полномочий между органами государственной власти, что приводит к дублированию их

функций в процессе осуществления внешней политики [21, с. 68], а также к длительному межведомственному согласованию [22, с. 26]. Впрочем, некоторые эксперты видят в этом искусственно созданную ситуацию с целью поддержания аппаратного равновесия, позволяющего российскому политическому руководству иметь гарантии получения альтернативной информации. Исходя из этой логики, в понимании руководства дублирующие вертикали чиновников составляют расширенный пул кадровых ресурсов, который можно регулярно использовать в интересах управления [1].

На практике нечетко сформулированная позиция государства относительно распределения полномочий во внешнеполитических вопросах приводит к возникновению явного или скрытого конфликта субъектов власти со схожими функциями. Подобная ситуация в последние десятилетия наблюдалась в сфере выработки стратегии российской внешней политики. Действующее законодательство приписывает данные полномочия Совету Безопасности РФ. В то же время на эти функции претендует Управление Президента по внешней политике, входящее в состав Администрации Президента. Пересечение круга ответственности может произойти между парламентом и Общественной палатой [14, с. 18].

В качестве проблем исследователи определяют падение уровня прозрачности процесса принятия внешнеполитических решений [3], разноплановость и непоследовательность внешнеполитических установок различных групп российской элиты, приводящие к противоречиям в позиционировании государства на международной арене [6]. При этом отсутствие формально закрепленного механизма координации внешней политики, по мнению специалистов, означает, что эта функция «по умолчанию» оказывается в ведомстве главы государства, как и согласование позиций в рамках стратегической элиты. Представляется, что принятие стратегических решений зависит от порядка, устанавливаемого Президентом. Исключением являются вопросы о войне и мире, которые, как показывает опыт, принимаются в условиях активных обсуждений с участием стратегической элиты и при тестировании общественного мнения [1].

Что касается конкретно проблем влияния парламентских институтов на внешнюю политику государства, то их основные полномочия закреплены в Конституции. Однако, как отмечают эксперты, нормативно-правовая база осуществления этих полномочий отличается неполнотой и не обеспечивает возможность активного вмешательства высшего представительного органа в осуществление государственной внешней политики [18, с. 15]. Актуализация данной проблемы в настоящее время связана с необходимостью принятия особо эффективных мер в сфере обеспечения безопасности России и ее граждан, что требует создания прочной законодательной базы.

Учитывая реалии современности, исследователи отмечают, что в существующей системе разделения властных полномочий Федеральное Собрание Российской Федерации ограничено в праве инициативы в осуществлении государственной внешней политики [14, с. 18]. В частности, парламент не может непосредственно влиять на утверждение структуры правительства или определение его состава (включая назначение на пост министра иностранных дел) [11, с. 158].

Согласно Конституции России, Президент назначает и отзывает российских дипломатических представителей в иностранных государствах и организациях после консультаций с комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания. Вместе с тем вряд ли эту сторону международной деятельности палат можно считать реальными полномочиями, поскольку ни Конституцией, ни регламентами палат не предусмотрено правовых последствий в случае несогласия комитетов палат с кандидатурой, представленной по поручению Президента [18, с. 31]. Имея полномочия ратифицировать международные договоры, Государственная Дума не может участвовать в их подготовке. Несмотря на видимость активной деятельности, потенциал парламента в системе международных связей используется в недостаточной степени [21, с. 68]. Это касается и межпарламентского сотрудничества, имеющиеся возможности и резервы которого, по мнению экспертов, не в полной мере используются отечественным парламентом [15; 16, с. 110].

Существует и ряд проблем, связанных с взаимодействием палат Федерального Собрания во внешнеполитической сфере. Так, верхняя палата российского парламента не имеет права внесения поправок в законы, принятые нижней палатой, доминирующей при решении кадровых вопросов, касающихся внешней политики. Периодически наблюдается «блокирование» законодательных инициатив верхней палаты нижней по «техническим» причинам, затягивание Государственной Думой процесса ратификации. Органы исполнительной власти часто несвоевременно осуществляют подачу документов на ратификацию. Там, где требуется совместное рассмотрение законопроектов на начальном этапе, представители двух палат работают раздельно. Совместную работу по выработке общих решений и принятию заявлений может затруднять несогласованность регламентов палат. «Пробелы» в законодательстве существуют и в отношении регламентации работы согласительных комиссий и привлечения субъектов Российской Федерации к работе в этих комиссиях. Практически не проводятся совместные заседания или совещания комитетов, а консультации носят, как правило, личный характер. Хотя депутаты нижней палаты и представлены в Экспертном совете верхней палаты, в Государственной Думе в аналогичном совете представителей Совета Федерации не наблюдается. Совместная работа палат ограничивается преимущественно участием в общих делегациях [22, с. 26].

Таким образом, возможности адекватной реакции российских парламентских институтов на вызовы современности в процессе реализации своих полномочий во внешнеполитическом механизме государства осложняются наличием нескольких уровней проблем и противоречий.

На первом уровне находятся проблемы, связанные с несовершенством отечественного законодательства, в котором отсутствует специальный законодательный акт, посвященный внешней политике, а в Конституции, действующих законах и подзаконных актах должным образом не прописаны механизмы реализации международной деятельности. Четкая регламентация порядка прохождения по различным инстанциям на разных стадиях подготовки проекта какого-либо документа, относящегося к внешнеполитической сфере, также

отсутствует. Это характерно и для принятых в последние годы доктринальных документов в области государственной внешней политики.

Второй уровень проблем и противоречий определяется спецификой функционирования внешнеполитического механизма России, в рамках которого происходит дублирование функций, приводящее к ситуациям латентного или открытого противостояния субъектов власти, что оказывает влияние на скорость и качество принятия и реализации внешнеполитических решений. К этому следует добавить отмеченное экспертами падение уровня прозрачности процесса принятия внешнеполитических решений и различия во внешнеполитических установках групп российской элиты, приводящие к непоследовательности и противоречиям в позиционировании государства на международной арене.

Проблемы реализации полномочий и функций Федерального Собрания Российской Федерации в процессе формирования и осуществления государственной внешней политики характеризуют третий уровень, который обусловлен комплексом имеющихся на других уровнях противоречий. Так, нормативно-правовая база реализации парламентскими институтами функций влияния на внешнюю политику государства отличается неполнотой и нечеткостью. В структуре действующего внешнеполитического механизма Федеральное Собрание не имеет возможностей в полной мере воплотить на практике обозначенный в нормативно-правовой базе потенциал воздействия на внешнеполитический процесс. Учитывая обстоятельства, недостаточно используется и опция межпарламентского сотрудничества и парламентской дипломатии. Имеются проблемы и во взаимодействии палат Федерального Собрания по внешнеполитическим вопросам, приводящие к периодически возникающим между Государственной Думой и Советом Федерации конфликтным ситуациям, несогласованным и нескоординированным действиям, сужая круг возможностей и уменьшая эффективность влияния парламентских институтов на государственную внешнюю политику.

#### Список литературы

1. Аверков В. Принятие внешнеполитических решений в России / В. Аверков // Международные процессы. – Май – август 2012. – Т. 10. – № 2 (29). URL: <http://www.intertrends.ru/twenty-ninth/11.htm> (Дата обращения: 15.02.2018).
2. Внешняя политика Российской Федерации / Ред. коллегия: А. В. Торкунов (отв. ред.), А. Ю. Мельвиль, М. М. Наринский. – М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет); «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2000. – 328 с.
3. Кортунов С. В. Существует ли в России механизм координации внешнеполитических решений? / С. В. Кортунов. URL: <http://www.wpress.ru/text/200707271137.htm> (Дата обращения: 15.02.2018).
4. Косачев К. И. Внешнеполитическая вертикаль / К. И. Косачев. URL: [http://globalaffairs.ru/number/n\\_3224](http://globalaffairs.ru/number/n_3224) (Дата обращения: 15.02.2018).
5. Пашковский П. И. Внешнеполитический механизм: проблемные теоретические аспекты исследования / П. И. Пашковский // Известия Саратовского университета. – Новая серия. – Серия: Социология. Политология. – 2016. – Т. 16. – Вып. 4. – С. 452–456.
6. Торкунов А. В. Движущие силы внешней политики Российской Федерации / А. В. Торкунов. URL: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Polit/tork/17.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/tork/17.php) (Дата обращения: 15.02.2018).
7. Hermann M. G. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry / M. G. Hermann, C. F. Hermann // International Studies Quarterly. – December 1989. – Vol. 33. – № 4. – P. 361–387.

8. Risse-Kappen T. Public Opinion, Domestic Structure and Foreign Policy in Liberal Democracies / T. Risse-Kappen // World Politics. – 1991. – Vol. 43.– № 4. – P. 479–512.
9. Rose G. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy / G. Rose // World Politics. – 1998. – № 51. – P. 144–172.
10. Wolfers A. Discord and Collaboration: Essays on International Politics / A. Wolfers. – Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1962. – 283 p.
11. Салмин А. М. Изнанка внешней политики / А М. Салмин // Российская полития на рубеже веков (избранные статьи). К десятилетию фонда «Российский общественно-политический центр» / Глав. ред., председ. Совета А М. Салмин. – М.: Летний сад, 2001. – С. 102–210.
12. Гайсин У. Б. Основные этапы становления и развития парламентаризма в России / У. Б. Гайсин, М. А. Филимонов, Т. С. Колюков // Парламентаризм в России: история и современность: Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием: Сб. ст. – Уфа: УГАТУ, 2015. – С. 51–81.
13. Еременко В. И. Российский парламентаризм: политологические, правовые и социально-культурные аспекты / В. И. Еременко. – СПб.: Издательство политехнического университета, 2013. – 166 с.
14. Кондрашова Е. В. Эволюция парламентаризма в контексте внешнеполитической деятельности России: Автореф. дис. ... канд. полит. наук / Е. В. Кондрашова. – М., 2008. – 26 с.
15. Лихачев В. Парламентская дипломатия / В. Лихачев. URL: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/122> (Дата обращения: 15.02.2018).
16. Мирошниченко В. М. Международная деятельность Государственной Думы Российской Федерации / В. М. Мирошниченко // Актуальные проблемы и перспективы развития парламентаризма: российский и зарубежный опыт: Сб. науч. ст. / Ред. коллегия: В. В. Коровин (отв. ред.) [и др.]. – Курск: ЮЗГУ, 2015. – С. 107–111.
17. Новиков Д. В. Реализация Государственной Думой представительной функции в сфере внешней политики: Автореф. дис. ... канд. полит. наук / Д. В. Новиков. – Владивосток, 2009. – 22 с.
18. Павлов Е. Я. Конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики Российской Федерации: Автореф. дис. ... доктора юридических наук. – М., 2004. – 38 с.
19. Пашковский П. И. Первый опыт российского парламентаризма и внешняя политика государства / П. И. Пашковский // Право и политика. – 2017. – № 4. – С.146–157.
20. Пашковский П. И. Предпосылки российского парламентаризма и внешняя политика государства / П. И. Пашковский // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. – Серия: Философия. Политология. Культурология. – 2016. – Т. 2 (68). – № 1. – С. 59–70.
21. Перевезенцева Т. В. Участие Государственной Думы в осуществлении внешней политики страны / Т. В. Перевезенцева // Российский парламентаризм: история и современность: Материалы заседания «круглого стола» (Астрахань, 8 июня 2007 г.) / Отв. ред. Е. Е. Рябцева. – Астрахань: Астраханский университет, 2007. – С. 65–69.
22. Покровский Д. С. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации во внешнеполитическом процессе: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2009. – 28 с.
23. Конституция Российской Федерации. URL: <http://constitution.kremlin.ru/> (Дата обращения: 15.02.2018).
24. Государственная программа Российской Федерации «Внешиполитическая деятельность» (Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 325–10). URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/62782](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/62782) (Дата обращения: 15.02.2018).
25. Концепция внешней политики Российской Федерации (от 30.11.2016). URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248) (Дата обращения: 15.02.2018).
26. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации». URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCkV6BZ29/content/id/157626](http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkV6BZ29/content/id/157626) (Дата обращения: 15.02.2018).

27. Регламент Государственной Думы. URL: <http://www.duma.gov.ru/about/regulations/>(Дата обращения: 15.02.2018).
28. Регламент Совета Федерации. URL:<http://www.council.gov.ru/structure/council/regulations/>(Дата обращения: 15.02.2018).

**Pashkovsky P. I. Parliamentary Institutions in the Foreign Policy Mechanism of the Russian Federation: Problems and Contradictions in the Exercise of Powers** // Scientific Notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Philosophy. Political science. Culturology. – 2018. – Vol. 4 (70). – № 2. – P. 94–106.

The article considers the problems and contradictions in the implementation of the powers and functions of the Federal Assembly of the Russian Federation in the framework of the state foreign policy mechanism in the context of the new national security challenges. The content of the doctrinal documents have been analyzed. The opinions of the researchers have been presented. It was shown that the realization of the powers of Russian parliamentary institutions in the foreign policy sphere is complicated by the existence of several levels of problems and contradictions. The first level includes problems that are related to the imperfection of domestic legislation: a special legislative act on foreign policy is missing; mechanisms for implementing international activities aren't clearly spelled out; regulation of the procedure for passing foreign policy documents at different stages of preparation is absent. At the second level are the problems and contradictions that are inherent in Russia's foreign policy mechanism: duplication of foreign policy functions of the subjects of power, leading to their latent or open conflict and affecting the speed and quality of the adoption and implementation of foreign policy decisions; fall in the level of transparency of the foreign policy process; differences in the foreign policy aspirations of groups of the Russian elite. The third level characterizes the problems and contradictions in the implementation of foreign policy powers and functions of the Federal Assembly of the Russian Federation: incompleteness and fuzziness of the regulatory framework; lack of real opportunities to fully implement the existing powers in the structure of the state's foreign policy mechanism; insufficient use of the potential of inter-parliamentary cooperation; contradictions in the interaction of the chambers of the parliament on foreign policy issues, which reduces the possibilities and effectiveness of the influence of parliamentary institutions on the foreign policy of the state.

**Key words:** parliamentary institutions, foreign policy mechanism, Russian Federation, State Duma, Federation Council.

### References

1. Averkov V. Prinjatие vneshnepoliticheskikh reshenij v Rossii [The Adoption of Foreign Policy Decisions in Russia]. *Mezhdunarodnye processy* [International processes]. May–August 2012, Vol. 10, № 2 (29). URL: <http://www.intertrends.ru/twenty-ninth/11.htm> (Accessed: 15 February, 2018).
2. Vneshnjaja politika Rossijskoj Federacii [Foreign Policy of the Russian Federation] / Ed.Collegium: A. V. Torkunov (editor), A. Ju. Melville, M. M. Narinsky. Moscow, Moscow State Institute of International Relations (University) Publ.; «The Russian Political Encyclopedia» (ROSSPEN), 2000, 328 p.
3. Kortunov S. V. Sushhestvuet li v Rossii mehanizm koordinacii vneshnepoliticheskikh reshenij? [Is there a Mechanism for Coordination of Foreign Policy Decisions in Russia?]. URL: <http://www.wpec.ru/text/200707271137.htm> (Accessed: 15 February, 2018).
4. Kosachev K. I. Vneshnepoliticheskaja vertikal' [The Foreign Policy Vertical]. URL: [http://globalaffairs.ru/number/n\\_3224](http://globalaffairs.ru/number/n_3224) (Accessed: 15 February, 2018).
5. Pashkovsky P. I. Vneshnepoliticheskii mekhanizm: problemnye teoreticheskie aspekty issledovaniya [Foreign Policy Mechanism: Problematic Theoretical Aspects of the Research] // *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Sotsiologiya. Politologiya* [Scientific Notes of Crimea Federal V. I. Vernadsky University. Philosophy. Political Science. Culturology]. 2016, Vol. 16, Issue. 4, p. 452–456.
6. Torkunov A. V. Dvizhushhie sily vneshnej politiki Rossijskoj Federacii [Driving Forces of the Foreign Policy of the Russian Federation]. URL: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Polit/tork/17.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/tork/17.php) (Accessed: 15 February, 2018).

7. Hermann M. G., Hermann C. F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry // *International Studies Quarterly*. December 1989, Vol. 33, № 4, p. 361–387.
8. Risse-Kappen T. Public Opinion, Domestic Structure and Foreign Policy in Liberal Democracies. *World Politics*, 1991, Vol. 43, № 4, p. 479–512.
9. Rose G. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy // *World Politics*. 1998, № 51, p. 144–172.
10. Wolfers A. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1962, 283 p.
11. Salmin A. M. Iznanka vneshej politiki [Wrong Side of Foreign Policy] // *Rossijskaja politija na rubezhe vekov (izbrannye stat'i). K desjatiletiju fonda «Rossijskij obshhestvenno-politicheskij centr»* [Russian Politiya at the Turn of the Century (Selected Articles). By the Tenth Anniversary of Foundation «Russian Public Policy Center»] / Heads. Ed., Chairman of the Board A. M. Salmin. Moscow, Summer Garden, 2001, p. 102–210.
12. Gaysin U. B., Filimonov M. A., Konyukov T. S. Parlamentarizm v Rossii: istorija i sovremennost' [Parliamentarism in Russia: History and Modernity]: Vserossijskaja nauchno-prakticheskaja konferencija s mezhdunarodnym uchastiem [The All-Russian Scientific-practical Conference with International Participation], Coll. of Art. Ufa, UGATU, 2015, p. 51–81.
13. Eryomenko V. I. Rossijskij parlamentarizm: politologicheskie, pravovye i social'no-kul'turnye aspekty [Russian Parliamentarism: Political, Legal and Socio-cultural Aspects]. SPb., Polytechnic University Publishing House, 2013, 166 p.
14. Kondrashova E. V. Jevoljucija parlamentarizma v kontekste vneshepoliticheskoi dejatel'nosti Rossii [Evolution of Parliamentarism in the Context of Russia's Foreign Policy Activity]. Extended Abstract of Candidate's Thesis. Moscow, 2008, 26 p.
15. Likhachev V. Parlamenskaja diplomatija [Parliamentary Diplomacy]. URL: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/122> (Accessed: 15 February, 2018).
16. Miroshnichenko V. M. Mezhdunarodnaja dejatel'nost' Gosudarstvennoj Dumi Rossijskoj Federacii [International Activities of the State Duma of the Russian Federation]. Aktual'nye problemy i perspektivy razvitiya parlamentarizma: rossijskij i zarubezhnyj opyt [Actual Problems and Development Prospects of Parliamentarism: Russian and Foreign Experience], Coll. of Scientific Articles. Ed. Collegium: V. V. Korovin (Resp. Ed.) [and others]. Kursk, JuZGU, 2015, p. 107–111.
17. Novikov D. V. Realizacija Gosudarstvennoj Dumoi predstavitel'noj funkcii v sfere vneshej politiki [The Implementation of the Representative Function in the Sphere of Foreign Policy by the State Duma]. Extended Abstract of Candidate's Thesis. Vladivostok, 2009, 22 p.
18. Pavlov E. J. Konstitucionno-pravovoj mehanizm osushchestvlenija vneshej politiki Rossijskoj Federacii [The Constitutional Legal Mechanism for the Implementation of the Foreign Policy of the Russian Federation]. Extended Abstract of Doctor of Science's Thesis. Moscow, 2004, 38 p.
19. Pashkovsky P. I. Pervyj opyt rossijskogo parlamentarizma i vneshnaja politika gosudarstva [The First Experience of Russian Parliamentarism and the Foreign Policy of the State]. *Pravoipolitika* [Law and Policy], 2017, № 4, p. 146–157.
20. Pashkovsky P. I. Predposylki rossijskogo parlamentarizma i vneshnaja politika gosudarstva [Prerequisites of the Russian Parliamentarism and Foreign Policy of the State] // *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo. Serija: Filosofija. Politologija. Kulturologija*. [Scientific Notes of Crimea Federal V. I. Vernadsky University. Philosophy. Political Science. Culturology], 2016, Vol. 2 (68), № 1, p. 59–70.
21. Perevezentseva T. V. Uchastie Gosudarstvennoi Dumi v osushchestvlenii vneshej politiki strany [Participation of the State Duma in the Implementation of the Country's Foreign Policy]. *Rossiiskii parlamentarizm: istoriya i sovremennost'* [Russian Parliamentarism: History and Modernity]: Materialy zasedaniya «kruglogo stola» (Astrakhan', 8 iyunya 2007 g.) [Proceedings of the Meeting of the «Round Table» (Astrakhan, June 8, 2007)]. Resp. Ed. E. E. Ryabtseva. Astrakhan, Astrakhan University Publ, 2007, p. 65–69.
22. Pokrovsky D. S. Sovet Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii vo vneshepoliticheskom processe [The Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation in the Foreign Policy Process]. Extended Abstract of Candidate's Thesis. Moscow, 2009, 28 p.
23. Konstitucija Rossijskoj Federacii [The Constitution of the Russian Federation]. URL: <http://constitution.kremlin.ru/> (Accessed: 15 February, 2018).

24. Gosudarstvennaja programma Rossijskoj Federacii «Vneshnepoliticheskaja dejatel'nost'» [The State Program of the Russian Federation «Foreign Policy Activity»] (Utverzhdena postanovleniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 15 aprelja 2014 g. № 325–10 [Approved by the Decree of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014 № 325–10]). URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/62782](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/62782) (Accessed: 15 February, 2018).
25. Konceptija vneshnej politiki Rossijskoj Federacii (ot 30.11.2016) [Concept of Foreign Policy of the Russian Federation (from 30.11.2016)]. URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248) (Accessed: 15 February, 2018).
26. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 7 maja 2012 goda № 605 «O merah po realizacii vneshnepoliticheskogo kursa Rossijskoj Federacii» [Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2012 № 605 «On Measures to Implement the Foreign Policy Course of the Russian Federation»]. URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptICk6BZ29/content/id/157626](http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/157626) (Accessed: 15 February, 2018).
27. Reglament Gosudarstvennoj Dumy [Regulations of the State Duma]. URL: <http://www.duma.gov.ru/about/regulations/> (Accessed: 15 February, 2018).
28. Reglament Soveta Federacii [Regulations of the Federation Council]. URL: <http://www.council.gov.ru/structure/council/regulations/> (Accessed: 15 February, 2018).