

# МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

М.А. Риэскинен, Г.Н. Чеботарев

## ПРИВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ К РЕАЛИЗАЦИИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОТНОШЕНИЮ К СЕВЕРНЫМ СТРАНАМ

**Аннотация:** Доступ граждан к реализации внешней политики – это важный, но малоисследованный вопрос. В силу меняющегося подхода к реализации публичной дипломатии, отраженного в целом ряде политических и программных документов, исследования в области доступа индивида к реализации внешней политики представляют собой приоритетное направление развития российской науки. Настоящая статья систематизирует правовые механизмы вовлечения граждан, НПО, университетов и деловых кругов в реализацию внешнеполитического курса РФ по отношению к Северным странам. Под «Северными странами» в настоящей работе понимаются страны, известные в мировой науке под термином «the Nordic States», т.е. Дания (включая Фарерские острова и Гренландию), Финляндия (включая Аландские острова), Норвегия, Исландия, Швеция. В статье рассмотрены такие механизмы, как: участие общественности в проекте «Северное измерение»; участие в региональных международных советах (Арктическом совете, Совете Государств Балтийского моря, Баренцево и Евро-Атлантическом Совете); использование возможностей российских НПО для реализации внешней политики России по отношению к Северным странам (в том числе через Фонд поддержки публичной дипломатии имени Горчакова; некоммерческое партнерство «Российский Совет по Международным Дела»).

**Ключевые слова:** политические права, международные стандарты, российско-скандинавское сотрудничество, публичное участие, публичная дипломатия, доступ к политике, альтернативная дипломатия, Арктический совет, RAIPON, российские НПО.

**Введение.** Доступ граждан к реализации внешней политики – это важный, но малоисследованный вопрос. Настоящая статья систематизирует правовые механизмы вовлечения НПО, университетов и деловых кругов в реализацию внешнеполитического курса РФ по отношению к Северным странам. В силу меняющегося подхода к реализации публичной дипломатии, отраженного в целом ряде политических и программных документов, исследования в области доступа индивида к реализации внешней политики представляют собой приоритетное направление развития российской науки.

На сегодняшний день, изучение процесса исполнения российско-скандинавских международных соглашений о сотрудничестве представляют собой малоисследованную область юридической науки. Немногочисленные публикации по вопросам российско-скандинавского сотрудничества концентрируются, в основном, вопросы стратегической безопасности и обороны.<sup>1</sup> Даже сам термин «the Nordic states» кото-

рый уже является на западе, не находит постоянного устоявшегося аналога в российской правовой науке. Для обозначения стран Скандинавского полуострова российские публикации употребляют целый ряд терминов: «страны Северной Европы» (что не совсем точно, т.к. Северная Европа включает и Прибалтику); «Скандинавские страны» (что также не вполне точно, т.к. конгломерат, известный в мире под англоязычным термином «the Nordic states» включает и Финляндию, которая не является Скандинавской страной) и непосредственную русскую «кальку» термина «the Nordic states» – «Северные страны» (которая хотя и наиболее точно передает политико-юридическое измерение стран Скандинавского полуострова, но все же не является устоявшимся политико-юридическим термином).

---

Комиссаров. Безопасность и сотрудничество: опыт Европейского Севера (Москва, 1989); R. Väyrynen, Conflicts in Finnish Soviet Relations: Three Comparative Case Studies. Acta Universitatis Tamperensis, vol. 47, Tampere 1972, 270 pp.; R. Väyrynen, A Case Study of Sanctions: Finland and the Soviet Union in 1958–59. Cooperation and Conflict, Vol. 5, 1969, 29 pp.

---

<sup>1</sup> См., например: Ö. Berner, Soviet Policies Toward the Nordic Countries (Lanham: University Press of America, 1986); Ю.

В рамках настоящей статьи под «Северными странами» мы понимаем страны, известные в мировой науке под термином «*the Nordic states*,» т.е.: Дания (включая Фарерские острова и Гренландию), Финляндия (включая Аландские острова), Норвегия, Исландия, Швеция. Все эти страны объединяет общность политической, социальной, и правовой системы, членство в Европейском союзе, а также международное членство в системе «*Norden*» («Норден»)).<sup>2</sup> Достаточного объема публикаций по данной тематике еще не наработано.

Таким образом, говоря о механизмах альтернативной демократии, несколько десятков подзаконных актов и программных документов делают акцент на привлечении гражданского общества к реализации внешней политики. Согласно ст. 63 пересмотренной Концепции внешней политики Российской Федерации 2013 г., Россия нацелена на «поступательное практическое взаимодействие» со странами Северной Европы (которые известны также как Северные или Скандинавские страны). Поскольку вопросы скандинавско-российского сотрудничества еще малоизучены, такое широкое понятие как «внешняя политика» мы предметно фокусируем на скандинавско-российском сотрудничестве, запрограммированное Концепцией внешней политики.

**1. Конституционно-правовые и международно-правовые основы участия общественности в реализации внешней политики.** Современное конституционно-правовое регулирование воспринимает процесс реализации внешней политики через призму институтов представительства. Конституция РФ относит определение основных направлений внешней политики к компетенции Президента России (ст. 80). Реализация внешней политики осуществляется целым рядом органов публичной власти. Федеральное Собрание обеспечивает правовую основу реализации внешней политики. Правительство осуществляет меры по реализации внешней политики Российской Федерации (ст. 114 Конституции). Целый ряд исполнительных органов разрабатывает стратегии реализации внешнеполитического курса, и т.д.

Не оспаривая тот факт, что внешнюю политику реализуют представители граждан, настоящая статья исследует ту небольшую правовую нишу, отводимую

правом (как международным, так и российским), для прямого участия граждан в продвижении внешнего политического курса Российской Федерации. Основоположником исследований прямого участия индивидов в реализации внешней политики на Западе принято считать профессора Томаса М. Франка, который разрабатывает теорию «глобальной демократизации».<sup>3</sup> Согласно теории Франка, механизмы прямого участия граждан в реализации внешней политики (такие как функционирование различных ТНК, международных благотворительных и гуманитарных организаций, например, Красного Креста или НПО Human Rights Watch/Хьюман Райтс Вотч) должны носить дополнительный и консультативный характер. И в современной правовой действительности практика работы международных совещательных органов содержит примеры прямого уполномочивания отдельных групп граждан на участие в их работе: например, постоянное представительство ассоциации коренных малочисленных народов RAIPON в Арктическом Совете.

С точки зрения международно-правового регулирования, упоминания о возможности участия граждан в реализации внешней политики содержатся в целом ряде международных договоров по правам человека, ратифицированных Россией. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах упоминает право профессиональных союзов на открытие или присоединение уже к существующим международным профсоюзным организациям (ч. 1 ст. 8). Более того, в соответствии с ч. 4 ст. 15 этого Пакта, государства «поощряют международные контакты и сотрудничество в сфере науки и культуры». В соответствии со ст. 8 Конвенции ООН о ликвидации дискриминации в отношении женщин, государства должны принять «необходимые меры» к тому, чтобы женщины на равных правах с мужчинами «участвовали в работе международных организаций». В соответствии ст. 17 Конвенции о правах ребенка, государства поощряют международное сотрудничество в области подготовки, обмена и распространения информации «из различных культурных, национальных и международных источников». Поскольку в силу указаний ч.4 ст. 15 Конституции РФ, ратифицированные международные договоры становятся частью правовой системы Российской Федерации, Россия обязана принять возможные меры к реализации права на участие в реализации внешней политики.

Упоминания об участии граждан в реализации внешней политики можно встретить и в некоторых

<sup>2</sup> «Норден» – это общее для всех языков название для сотрудничества в рамках Совета Министров Северных Стран и Северного Совета. О Северных странах и конгломерате «Норден» см., например: Hickey, Leo; Stewart, Miranda, *Politeness in Europe* (Clevedon, GBR: Multilingual Matters, 2004); Linde-Laursen, Anders, *Bordering: Identity Processes between the National and Personal* (Farnham, Surrey, GBR: Ashgate Publishing Group, 2010); Thurston, Tina L., *Landscapes of Power, Landscapes of Conflict: State Formation in the South Scandinavian Iron Age* (Hingham, MA, USA: Kluwer Academic Publishers).

<sup>3</sup> См., например: T. Frank, *The Empowered Self. Law and Society in the Age of Individualism* (Oxford University Press, 1996); Thomas M. Franck, 'The Emerging Right to Democratic Governance', 86 *American Journal of International Law* (1992).

федеральных законах. Например, федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» говорит о том, что одной из целей публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвигание требований по «вопросам внешней политики».<sup>4</sup> Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» упоминает о том, что Российская Федерация поддерживает научное и научно-техническое сотрудничество с иностранными государствами, а также содействует расширению научно-технического сотрудничества научных работников и научных и иных организаций.<sup>5</sup>

Политические и программные документы (концепции, стратегии, планы действий и т.д.) все чаще говорят о прямом участии общественности в реализации внешней политики.<sup>6</sup> Согласно Концепции внешней политики России, при подготовке внешнеполитических решений исполнительные органы взаимодействуют с политическими партиями, НПО, экспертно-академическим сообществом, культурно-гуманитарными объединениями, деловыми кругами и СМИ, «содействуя их участию в международном сотрудничестве».<sup>7</sup> В реализации внешнеполитического курса все больший акцент ставится на расширение возможностей альтернативной дипломатии, таких как использование «общественной дипломатии», «мягкой силы».<sup>8</sup> Главными адресатами альтер-

нативной дипломатии являются не зарубежные государства, а отдельные их граждане. Такая дипломатия направлена на продвижение положительного образа правовой, социальной, политической и экономической системы России. Основными ее инструментами являются пропаганда культурных ценностей, задействование потенциала университетов для того, чтобы распространять результаты российской науки за рубежом, использование экономического потенциала России не как средства манипуляции или давления, а как средства привлечения зарубежных инвесторов, и т.д.<sup>9</sup> Все альтернативные механизмы подразумевают наличие слаженного и гармоничного государственно-общественного партнерства в сфере реализации внешней политики.

Наибольшие возможности для участия общественности в реализации политики в отношении непосредственно Северных стран предоставляются в рамках исполнения российско-скандинавских соглашений о сотрудничестве, которые заключены в значительном количестве. Среди таких соглашений находятся: а. двух- и многосторонние соглашения, заключенные на уровне правительств;<sup>10</sup> б. соглашения, заключенные на уровне субъектов Российской Федерации;<sup>11</sup> в. соглашения, заключенные на уровне отдельных предприятий, организаций, университетов, фирм. Таким образом, вовлечение граждан и их объединений в реализацию внешней политики по отношению к Северным странам – задача хотя и выполнимая на основе права, но непростая в силу следующих причин, рассмотренных в следующем разделе.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 08.06.2012 г.) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // «Собрание законодательства РФ», 21.06.2004, № 25, ст. 2485, ч. 1 ст. 2.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 27.09.2013 г.) «О науке и государственной научно-технической политике» // «Собрание законодательства РФ», 26.08.1996, № 35, ст. 4137, ч. 3 ст. 16.

<sup>6</sup> См., например: Концепция внешней политики Российской Федерации, 2013; Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года; Основные направления политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества; Морская доктрина РФ, 2010; Стратегия национальной безопасности РФ, 2009; Распоряжение Правительства от 13 ноября 2009 г. № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года; Постановление Правительства от 24 декабря 2012 г. № 2511-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения», и др.

<sup>7</sup> «Концепция внешней политики Российской Федерации», утв. Президентом РФ 12.02.2013, опубликована на сайте [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru), доступна в справочной правовой системе «Консультант», ст. 102.

<sup>8</sup> «Концепция внешней политики Российской Федерации», утв. Президентом РФ 12.02.2013, опубликована на сайте [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru), доступна в справочной правовой системе «Консультант», ст. 39.

<sup>9</sup> См., например: ряд публикаций по вопросам реализации мягкой силы: J. Nye & J. Donahue, *Governance in a Globalizing World* (Washington, USA: Brookings Institution Press, 2000); Y. Watanabe, D. McConnell and J.S. Nie (eds.), *Soft Power Superpowers: Cultural and National Assets of Japan and the United States* (USA: M.E. Sharpe, Inc., 2008).

<sup>10</sup> См., например: Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, 15 сентября 2010 г.; Декларация об арктическом сотрудничестве между Российской Федерацией и Исландией Москва, 29 ноября 2011 г.; Соглашение между Правительствами Королевства Дания, Эстонской Республики, Финляндской Республики, Федеративной Республики Германия, Латвийской Республики, Литовской Республики, Республики Польша, Российской Федерации и Королевства Швеция о привилегиях и иммунитетах Комиссии по защите морской среды Балтийского моря, 2 февраля 1998 г., и др.

<sup>11</sup> См., например: Соглашение о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Правительством Нижегородской области, Российская Федерация, и Администрацией Союза коммун Пирканмаа, Финляндия, 2009 г.; Договор о сотрудничестве между Республикой Карелия, РФ, и губернией Тромс, Королевство Норвегия, от 21 июня 2000 г.

**2. Вовлечение общественности в реализацию внешней политики по отношению к Северным странам: основные задачи.**

**2.1. Выработка гармоничного правового решения с целью соблюдения гражданских свобод.** Государство не может обязать граждан к созданию государственно-общественных партнерств в области реализации внешней политики. Использование альтернативных методов дипломатии означает активизацию права граждан участвовать в ведении публичных дел (ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 32 Конституции РФ). Согласно международно-правовому подходу, внешнеполитические вопросы, бесспорно, входят в круг «публичных дел» государства. Согласно Замечанию общего порядка номер 25 к Международному пакту о гражданских и политических правах «Об участии в ведении государственных дел», изданному Комитетом ООН по правам человека, «ведение государственных дел представляет собой широкое понятие, связанное с осуществлением политических полномочий, в частности, с реализацией законодательных, исполнительных и административных полномочий. Оно охватывает все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях».<sup>12</sup>

Поскольку реализация участия граждан и их объединений осуществляется посредством использования свободы слова, собрания и объединения государство вправе лишь установить общие пределы осуществления этих прав и свобод. Более подробное законодательное регламентирование означало бы вторжение в сферу гражданского общества. Например, американская правовая практика даже выработала «право быть решать за себя» – *the right to be let alone*. О признании такого права судами США пишет Т. Франк – основоположник теории прямого доступа индивида к реализации внешней политики. Право решать за себя означает свободу от принуждения к принятию решений, разделяемых всеми членами общества, признание ценности индивидуализма, эмансипацию граждан, принадлежащих к уязвимым слоям населения.<sup>13</sup> Таким образом, реализация публичной дипломатии даже теоретически не может быть подкреплена механизмами государственного принуждения. Нахождение гармоничного правового решения для того, чтобы с одной стороны обеспечить доступ гражданского общества к реализации внешней политики, и с другой стороны не

нарушить пределы законодательного регулирования основных гражданских свобод – это одна из важнейших задач на пути к совершенствованию демократического государства.

**2.2. Постепенное изменение международного имиджа России.** Успех публичной дипломатии и политики «мягкой силы» во многом предопределен тем, насколько открыта зарубежная публика для восприятия такой дипломатии.<sup>14</sup> Но воспринимается ли Россия Северными странами как государство, обладающее влиянием «мягкой силы»? Международный политический имидж России, бесспорно, изменился в сторону расширения демократизации, в соответствии с основополагающими источниками международного права. Тем не менее, обособленный политический курс, который ведет Россия на протяжении многих веков, предопределяет необходимость принятия жестких политических решений, которые не всегда воспринимаются международным сообществом положительно. Возможно обособленность правовой, экономической, социальной, культурной политики России частично объясняет то факт, что Россия не занимает ведущих позиций в мире по рейтингу использования «мягкой силы» (см. 2012 рейтинг, организованный издательством *Monocle* – журналом глобальных вопросов – основанным Т. Brûlé). Более того, многими зарубежными странами Россия воспринимается как военная держава, что еще больше ставит под сомнение стремление нашего государства расширить возможности альтернативной демократии. Возможно, кульминацией критического восприятия России в мирную эпоху был выход на поверхность моря вблизи шведской морской базы «неудачливой советской подводной лодки» С–363, как ее обозначил Дж. Аусланд.<sup>15</sup> Хотя по объяснению российских властей, эта подводная лодка сбилась с курса, но никак не преследовала целей шпионажа,<sup>16</sup> современная политическая литература Северных стран с опорой на этот случай все еще критично настроена к расширению военного и морского потенциала России.

К примеру, строительство магистрали «Северный поток» расценивается некоторыми исследователями как дополнительная возможность для Российской Федерации осуществлять постоянное наблюдение на территории Европейских государств с целью охраны объектов энергетической инфраструктуры.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка 25, Пятьдесят седьмая сессия, 1996 год, Док. ООН. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

<sup>13</sup> T. Frank, *The Empowered Self. Law and Society in the Age of Individualism* (Oxford University Press, 1996), p. 255.

<sup>14</sup> Y. Watanabe, D. McConnell and J.S. Nie (eds.), *Soft Power Superpowers: Cultural and National Assets of Japan and the United States* (USA: M.E. Sharpe, Inc., 2008), p. viii.

<sup>15</sup> John C. Ausland, *Nordic Security and the Great Powers* (Boulder and London: Westview Press, 1986).

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Edward Lucas, *The New Cold War: Putin's Russia and the Threat to the West*, (Palgrave Macmillan, 2008).

**2.3. Продолжение систематических усилий.**

Не смотря на общность политических интересов (интересы в регионах Баренцева и Евро-Атлантического пространства, приграничное сотрудничество, рыболовство, охрана Саамов – коренных малочисленных народов), которая, казалось бы, должна объединить Россию и Северные страны, различия правовой, экономической, политической культур России и Скандинавии остаются существенными и труднопреодолимыми. Восприятие России Северными странами как великой, самодержавной, неоднозначной и потому загадочной державы, опубликованное в ставших уже классическими произведениях Г. Брандеса «Впечатления от России»<sup>18</sup> и Л. Вульфа «Изобретая Восточную Европу»,<sup>19</sup> возможно, до сих пор остается неизменным. Тем не менее, самым свежим подтверждением слаженных действий российского государства и научного сообщества в реализации общей научно-технической политики России и Северных стран – это заключение договора между университетом г. Турку, научной лабораторией Turku Science Park, университетом Abo Akademi и Фондом Сколково о сотрудничестве в сфере наук о жизни и компьютерной индустрии. Инициатива заключения этого договора была обсуждена в рамках встречи В. Путина с Президентом Финляндии С. Ниинисте в июне 2013 г. на территории Финляндии. После того как два президента обсудили тему научно-технического сотрудничества между Россией и Финляндией, представители научных организаций подписали упомянутое соглашение.

**3. Основные правовые механизмы участия общественности в реализации внешней политики России по отношению к Северным странам.** Анализ правовых источников и основных российско-скандинавских международных соглашений позволяет выделить следующие основные механизмы участия общественности в реализации внешней политики России по отношению к Северным странам:

**3.1. Участие граждан в проекте «Северное измерение».** Основанный в 1999 г., этот проект Европейского Союза нацелен на укрепление стабильности, благополучия и устойчивого развития на Севере Европы.<sup>20</sup> Основные направления политики этого проекта

были разработаны при участии Норвегии, Исландии, стран – членов ЕС и Российской Федерации. В России мероприятия «Северного измерения» осуществляются в рамках Договора о партнерстве и сотрудничестве с Европейским Союзом.<sup>21</sup> Принятие Политической декларации по политике «Северного измерения» в 2006 г. ознаменовало обновление политики этого проекта.<sup>22</sup> Хельсинская Декларация особо подчеркивает, что стороны «подтверждают свою готовность сотрудничать со всеми международными, региональными, субрегиональными и местными организациями, институтами и другими участниками, включая представителей бизнеса и неправительственных организаций, которые готовы внести свой вклад в развитие региона «Северное измерение» (ст. 5). Эта Декларация также подтвердила, что в целях реализации проекта должны быть созданы так называемые «партнерства»: Экологическое Партнерство Северного измерения; Партнерство в области здравоохранения и социальной защиты Северного измерения; и Партнерство в области транспорта и логистики Северного измерения. Позднее, в 2011 г. начало работы четвертое партнерство – Партнерство по культуре Северного Измерения. Эти партнерства представляют собой механизм сотрудничества сторон «Северного измерения» на основании общего планирования действий, работы экспертов и реализации проектов на местах. Однако, несмотря на то, что партнерства «Северного измерения» нацелены на взаимодействие с гражданским обществом, НПО, академические институты и фирмы принимают участие в их работе только в качестве исполнителей конкретных инициатив, на нижайшем уровне реализации этого проекта.

Тем не менее, в рамках «Северного измерения» действуют дополнительные механизмы реализации этого проекта, которые в более активной степени задействуют потенциал гражданского общества. К таким механизмам относятся:

Институт Северного Измерения – *the Northern Dimension Institute* – который представляет собой объе-

Subsoil Use, Energy and Environmental Policy in the High North' in: 10(4) Environmental Law Review (2008); В. Шлямин, «Северное измерение»: отказ от стереотипов // БДМ. Банки и деловой мир. №. 5, май 2009.

<sup>18</sup> G. Brandes, Impressions of Russia. Translated from the Danish by S. Eastman. (New York: Thomas Y. Crowell & Co., 1889).

<sup>19</sup> L. Wolff, Inventing Eastern Europe: the map of civilization on the mind of the enlightenment (Stanford university press, 1994).

<sup>20</sup> Подробнее о проекте «Северное измерение» см.: E. Engle, 'From Russia with Love: the EU, Russia, and Special Relationships,' in: 10 Richmond Journal of Global Law and Business (2011); K. Noelle Casper, 'Oil and Gas Development in the Arctic: Softening of Ice Demands Hardening of International Law,' in: 49 Natural Resources Journal (2009); K. Svendsen, 'The Russian Regime for

<sup>21</sup> «Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны», заключено на о. Корфу 24.06.1994 г., ратифицировано Федеральным законом от 25.11.1996 г. № 135-ФЗ, Бюллетень международных договоров» 1998, № 8, с. 3–74.

<sup>22</sup> Политическая декларация по политике «Северного измерения», принята в Хельсинки, 24 ноября 2006 г. // Текст декларации воспроизведен в справочной правовой системе «Гарант» и доступен по адресу в сети интернет: base.garant.ru.

динение университетов и исследовательских центров;<sup>23</sup>

Деловой Совет Северного Измерения – *the Northern Dimension Business Council* – в котором участвуют представители бизнеса<sup>24</sup> и

Парламентский Форум Северного Измерения – *the Northern Dimension Parliamentary Forum* – представляющий собой площадку для поддержания совместного диалога между государством и гражданским обществом.<sup>25</sup>

### 3.2. Участие граждан в региональных международных советах Арктического и Балтийского регионов:

**А. Арктический совет.** Граждане могут участвовать в реализации внешней политики РФ по отношению к Северным странам через Арктический совет, действующий с 1996 года. Членами Совета являются: Канада, Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия, Россия, Швеция, США. Этот орган был создан на основании Оттавской Декларации 1996 г. о создании Арктического совета.<sup>26</sup> В соответствии со ст. 1 этой Декларации, Арктический совет – это «высокопоставленный межправительственный форум, обеспечивающий возможность взаимодействия, координации и сотрудничества между Арктическими государствами». Примечательно, что согласно Оттавской Декларацией 1996 г., этот Совет опирается на поддержку сообществ коренных народов Арктического региона и других представителей населения Арктики (ст. 1, часть а). Шесть ассоциаций коренных малочисленных народов – атабасков, алеутов, гвичинов, инуитов, коренных малочисленных народов российского Севера, Сибири и Дальнего Востока, саамов – являются постоянными участниками Арктического совета.<sup>27</sup> Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – RAIPON – которая является постоянным членом Арктического Совета, представлена также и в Общественной Палате Российской Федерации.

<sup>23</sup> Официальная страница Института в сети Интернет доступна по адресу: <http://www.ndinstitute.org/ru>.

<sup>24</sup> Официальная страница Делового Совета в сети Интернет доступна по адресу: <http://www.bdforum.org/northern-dimension-business-council-%E2%80%93-a-new-platform-for-dialogue-with-russian-business/>.

<sup>25</sup> Информация о Форуме доступна на официальной странице организации «Норден» по адресу: <http://www.norden.org/en/news-and-events/news/northern-dimension-parliamentary-forum>.

<sup>26</sup> Декларация об учреждении Арктического совета, принята в Оттаве, 19 сентября 1996 г., текст Декларации на английском языке воспроизведен на официальной странице Арктического совета в сети Интернет и доступен по адресу: [www.arctic-council.org](http://www.arctic-council.org).

<sup>27</sup> См., информацию на официальной странице Арктического совета в сети Интернет по адресу: [www.arctic-council.org](http://www.arctic-council.org).

Следовательно, эта ассоциация потенциально может представлять собой важное связующее звено между российским гражданским обществом и гражданами Северных стран.

**В. Совет Государств Балтийского Моря.** Граждане могут участвовать в реализации внешней политики РФ по отношению к Северным странам через Совет Государств Балтийского Моря. В состав этого органа входит Россия и все пять Северных стран.

Целью этого Совета, созданного в 1992 году, является содействие сотрудничеству государств Балтийского региона.<sup>28</sup> Под эгидой этого органа проводится много значительных программ в сфере науки, культуры, и образования, в рамках которых российские граждане могут участвовать в продвижении публичной дипломатии. Недавно, этот Совет запустил программу «Еврофакультет Псков», целью которой является развитие образования в рамках Псковского государственного университета. В рамках этой программы реализуются схемы обмена преподавателями и студентами, проведение совместных учебных курсов, на которых читают лекции преподаватели университетов Балтийского региона. В 1991 г. Совет государств Балтийского моря инициировал создание международного культурного сообщества *Ars Baltica*. В рамках этой программы организации в сфере культуры имеют возможность взаимодействовать друг с другом, проводя общие мероприятия и реализуя общие проекты.

**С. Совет Баренцева Евро-Атлантического региона.** Этот Совет, нацеленный на продвижение устойчивого развития в Арктике и Регионе Баренцева моря, был учрежден в 1993. Этот орган действует на основании Декларации об учреждении этого органа, подписанной в г. Киркенес, Норвегия, и поэтому именуемой Киркенесской декларацией.<sup>29</sup> Представители трех коренных народов – саамов, ненцев и вепсов, входят в состав Рабочей группы коренных народов в совещательного подразделения, действующей под эгидой Совета. Таким образом, Совет Баренцева и Евроатлантического региона представляет собой еще одну возможность для представителей коренных малочисленных народов участвовать в защите своих интересов на международном уровне.

<sup>28</sup> Официальная страница Совета Государств Балтийского Моря доступна по адресу в сети Интернет: <http://www.cbss.org>.

<sup>29</sup> Киркенесская Декларация, принятая на Конференции Министров Иностранных Дел по вопросам сотрудничества в баренцево и Евроатлантическом регионе, принятая в г. Киркенес, Норвегия воспроизведена на официальной странице Программы ООН по окружающей среде в сети Интернет: <http://www.unep.org/dewa/giwa/areas/kirkenes.htm>.

**3.3. Использование возможностей российских НПО для реализации внешней политики России по отношению к Северным странам.** Как правило, конкретные правовые механизмы участия граждан и неправительственных организаций в реализации внешней политики РФ действуют на основании подзаконных актов. Например, в феврале 2010 г. Президентом России Д. Медведевым подписано два распоряжения: об учреждении Фонда поддержки публичной дипломатии имени Горчакова – № 60-рп<sup>30</sup> и об учреждении некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам» – № 59-рп.<sup>31</sup>

Фонд имени А.М. Горчакова нацелен на оказание поддержки российским неправительственным организациям, продвигающим публичную дипломатию. Этот фонд назван именем А.М. Горчакова не случайно. Его Высочество Александр Михайлович Горчаков (1798-1883 гг.) был выдающимся российским дипломатом XIX в.<sup>32</sup> Будучи Канцлером Российской Империи и близким другом поэта А.С. Пушкина, Александр Михайлович также прославился своими выдающимися дипломатическими способностями. Вопросы продвижения политики России по отношению к Северным странам (в том числе странам ЕС и Арктического региона) находятся среди приоритетных направлений поддержки проектов Фондом в 2014 г.<sup>33</sup> В своем Указе о реализации внешнеполитического курса Российской Федерации от 2012 г., Президент Путин призвал органы публичной власти к более тесному взаимодействию с Фондом имени А.М. Горчакова.<sup>34</sup>

Что же касается «Российского совета по международным делам», этот орган представляет собой некоммерческую организацию, нацеленную на укрепление мира, дружбы и согласия между народами, предотвращение международных конфликтов и продвижения мирных механизмов урегулирования

конфликтов.<sup>35</sup> Таким образом, такие инициативы как создание Фонда поддержки публичной дипломатии имени А.М. Горчакова, «Российский совет по международным делам», и многие другие, являются примером того, что государство и гражданское общество способны к эффективным и согласованным действиям по реализации внешнеполитического курса России.

### Заключение

С целью выявить правовые механизмы вовлечения граждан, неправительственных организаций, университетов и фирм в процесс реализации внешней политики Российской Федерации по отношению к Северным странам, мы изучили большое количество нормативно-правовых актов и программных документов Российской Федерации. Проведенный анализ показал, что подходить к вопросам участия индивида в реализации внешней политики России с позиций прав человека – это непростая задача. Как международно-правовые источники, так и источники российского права не закрепляют напрямую права граждан на участие в реализации внешней политики. Тем не менее, отдельные положения рассмотренных документов все же содержат упоминания о возможности граждан принимать участие в реализации внешнеполитического курса.

В любом случае, участие общественности в реализации внешней политики России по отношению к северным странам уместно характеризовать как процесс, развивающийся по схеме «сверху-вниз». Иными словами, возможности привлечения гражданского общества к реализации внешнеполитического курса России иницируются государством. В любом случае, наличие потенциала российского права, открывающего возможности для граждан и неправительственных организаций принимать участие в продвижении внешней политики России – это положительный момент.

<sup>30</sup> Распоряжение Президента РФ от 02.02.2010 № 60-рп (ред. от 19.10.2011) «О создании Фонда поддержки публичной дипломатии имени А.М. Горчакова» // «Собрание законодательства РФ», 08.02.2010, № 6, ст. 643.

<sup>31</sup> Распоряжение Президента РФ от 2 февраля 2010 г. № 59-рп «О создании некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам» (ред. 22.02.2012), «Собрание законодательства РФ», 08.02.2010, № 6, ст. 642.

<sup>32</sup> С.Н. Семанов, А.Н. Горчаков – русский дипломат XIX века (М.: Издательство социально-экономической литературы, 1963).

<sup>33</sup> См. информацию на официальной странице Фонда в сети Интернет: <http://gorchakovfund.ru/>.

<sup>34</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации», «Собрание законодательства РФ», 07.05.2012, № 19, ст. 2342.

<sup>35</sup> Официальная страница Совета в сети Интернет находится по адресу: <http://russiancouncil.ru/>.

**Библиографический список:**

1. Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 08.06.2012 г.) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ, 21.06.2004, № 25, ст. 2485.
2. Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 27.09.2013 г.) «О науке и государственной научно-технической политике» // Собрание законодательства РФ, 26.08.1996, № 35, ст. 4137.
3. Концепция внешней политики Российской Федерации»: утв. Президентом РФ 12.02.2013 г. // опубликована на сайте [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru), доступна в справочной правовой системе «Консультант».
4. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 07.05.2012, № 19, ст. 2342.
5. Распоряжение Президента РФ от 02.02.2010 г. № 60-рп (ред. от 19.10.2011) «О создании Фонда поддержки публичной дипломатии имени А.М. Горчакова» // Собрание законодательства РФ. 08.02.2010, № 6, ст. 643.
6. Распоряжение Президента РФ от 2 февраля 2010 г. N 59-рп «О создании некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам» (ред. 22.02.2012), «Собрание законодательства РФ», 08.02.2010, № 6, ст. 642.
7. Постановление Правительства от 24 декабря 2012 г. № 2511-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения».
8. Распоряжение Правительства от 13 ноября 2009 г. № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года».
9. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года.
10. Основные направления политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества.
11. Морская доктрина РФ, 2010.
12. Стратегия национальной безопасности РФ, 2009.
13. Декларация об арктическом сотрудничестве между Российской Федерацией и Исландией Москва, 29 ноября 2011 г.
14. Декларация об учреждении Арктического совета, принята в Оттаве, 19 сентября 1996г., текст Декларации на английском языке воспроизведен на официальной странице Арктического совета в сети Интернет и доступен по адресу: [www.arctic-council.org](http://www.arctic-council.org).
15. Киркенесская Декларация, принятая на Конференции Министров Иностранных Дел по вопросам сотрудничества в баренцево и Евроатлантическом регионе, принятая в г. Киркенес, Норвегия воспроизведена на официальной странице Программы ООН по окружающей среде в сети Интернет: <http://www.unep.org/dewa/giwa/areas/kirkenes.htm>.
16. Договор о сотрудничестве между Республикой Карелия, РФ, и губернией Тромс, Королевство Норвегия, от 21 июня 2000 года.
17. Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, 15 сентября 2010 г.
18. Соглашение между Правительствами Королевства Дания, Эстонской Республики, Финляндской Республики, Федеративной Республики Германия, Латвийской Республики, Литовской Республики, Республики Польша, Российской Федерации и Королевства Швеция о привилегиях и иммунитетах Комиссии по защите морской среды Балтийского моря, 2 февраля 1998 года.
19. Соглашение о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Правительством Нижегородской области, Российская Федерация, и Администрацией Союза коммун Пирканмаа, Финляндия, 2009 г.
20. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны: заключено на о. Корфу 24.06.1994 г., ратифицировано Федеральным законом от 25.11.1996 г. № 135-ФЗ, Бюллетень международных договоров» 1998, № 8, с. 3–74.
21. Политическая декларация по политике «Северного измерения», принята в Хельсинки, 24 ноября 2006 г. Текст декларации воспроизведен в справочной правовой системе «Гарант» и доступен по адресу в сети интернет: [base.garant.ru](http://base.garant.ru).
22. Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка 25, Пятьдесят седьмая сессия, 1996 год, Док. ООН. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

23. Berner Ö., *Soviet Policies Toward the Nordic Countries* (Lanham: University Press of America, 1986).
24. Brandes G. *Impressions of Russia*. Translated from the Danish by S. Eastman. (New York: Thomas Y. Crowell & Co., 1889).
25. Edward Lucas, *The New Cold War: Putin's Russia and the Threat to the West*, (Palgrave Macmillan, 2008).
26. Engle E. 'From Russia with Love: the EU, Russia, and Special Relationships,' in: 10 *Richmond Journal of Global Law and Business* (2011).
27. Franck T. 'The Emerging Right to Democratic Governance', 86 *American Journal of International Law* (1992).
28. Frank T. *The Empowered Self. Law and Society in the Age of Individualism* (Oxford University Press, 1996).
29. Hickey L., Stewart M. *Politeness in Europe* (Clevedon, GBR: Multilingual Matters, 2004).
30. John C. Ausland, *Nordic Security and the Great Powers* (Boulder and London: Westview Press, 1986).
31. Linde-Laursen A. *Bordering: Identity Processes between the National and Personal* (Farnham, Surrey, GBR: Ashgate Publishing Group, 2010).
32. Noelle K. Casper, 'Oil and Gas Development in the Arctic: Softening of Ice Demands Hardening of International Law,' in: 49 *Natural Resources Journal* (2009).
33. Nye J. & Donahue J. *Governance in a Globalizing World* (Washington, USA: Brookings Institution Press, 2000).
34. Svendsen K. 'The Russian Regime for Subsoil Use, Energy and Environmental Policy in the High North,' in: 10(4) *Environmental Law Review* (2008).
35. Thurston T.L. *Landscapes of Power, Landscapes of Conflict: State Formation in the South Scandinavian Iron Age* (Hingham, MA, USA: Kluwer Academic Publishers).
36. Väyrynen R. A Case Study of Sanctions: Finland and the Soviet Union in 1958–59. *Cooperation and Conflict*, Vol. 5, 1969, 29 pp.
37. Väyrynen R. *Conflicts in Finnish Soviet Relations: Three Comparative Case Studies*. *Acta Universitatis Tamperensis*, vol. 47, Tampere 1972, 270 pp.
38. Watanabe Y., McConnell D. and Nie J.S. (eds.), *Soft Power Superpowers: Cultural and National Assets of Japan and the United States* (USA: M.E. Sharpe, Inc., 2008).
39. Wolff L. *Inventing Eastern Europe: the map of civilization on the mind of the enlightenment* (Stanford university press, 1994).
40. Борисенков А.А. О мировой политике как особой разновидности политического влияния // *НВ: Проблемы общества и политики*.—2013.—2. — С. 1–22. DOI: 10.7256/2306–0158.2013.2.61. URL: [http://www.e-notabene.ru/pr/article\\_61.html](http://www.e-notabene.ru/pr/article_61.html)
41. Борисенков А.А. О некоторых особенностях внешней политики // *НВ: Проблемы общества и политики*.—2012.—1. — С. 55–79. URL: [http://www.e-notabene.ru/pr/article\\_156.html](http://www.e-notabene.ru/pr/article_156.html)
42. Комиссаров Ю. *Безопасность и сотрудничество: опыт Европейского Севера* (Москва, 1989).
43. Можуга В.В. Место международных соглашений в системе публичного права Российской Федерации. Особенности иерархической зависимости различных международных соглашений в рамках ЕврАзЭС // *НВ: Международное право*.—2014.—1. — С. 63–86. DOI: 10.7256/2306–9899.2014.1.10614. URL: [http://www.e-notabene.ru/wl/article\\_10614.html](http://www.e-notabene.ru/wl/article_10614.html)
44. Семанов С.Н., Горчаков А.Н. — русский дипломат XIX века (М.: Издательство социально-экономической литературы, 1963).
45. Шлямин В. «Северное измерение»: отказ от стереотипов // *БДМ. Банки и деловой мир*. № 5, май 2009.

**References ( transliteration):**

1. Borisenkov A.A. O mirovoj politike kak osoboj raznovidnosti politicheskogo vliyaniya // *НВ: Problemy obshhestva i politiki*. — 2013. — 2. — С. 1–22. DOI: 10.7256/2306–0158.2013.2.61. URL: [http://www.e-notabene.ru/pr/article\\_61.html](http://www.e-notabene.ru/pr/article_61.html)
2. Borisenkov A.A. O nekotorykh osobennostyakh vneshnej politiki // *НВ: Problemy obshhestva i politiki*. — 2012. — 1. — С. 55–79. URL: [http://www.e-notabene.ru/pr/article\\_156.html](http://www.e-notabene.ru/pr/article_156.html)
3. Komissarov YU. Bezopasnost' i sotrudnichestvo: opyt Evropejskogo Severa (Moskva, 1989).
4. Mozhuga V.V. Mesto mezhdunarodnykh soglashenij v sisteme publicnogo prava Rossijskoj Federatsii. Osobennosti ierarkhicheskoy zavisimosti razlichnykh mezhdunarodnykh soglashenij v ramkakh EvrAzEHS // *НВ: Mezhdunarodnoe pravo*. — 2014. — 1. — С. 63–86. DOI: 10.7256/2306–9899.2014.1.10614. URL: [http://www.e-notabene.ru/wl/article\\_10614.html](http://www.e-notabene.ru/wl/article_10614.html)
5. Semanov S.N., Gorchakov A.N. — russkij diplomat KHIKH veka (M.: Izdatel'stvo sotsial'no-ehkonomicheskoy literatury, 1963).
6. Shlyamin V. «Severnoe izmerenie»: otkaz ot stereotipov // *BDM. Banki i delovoy mir*. № 5, maj 2009.