

Международные связи регионов России – сфера управления

Общие тенденции (2022–2024 гг.)*

Вера ТАБАК

Констатация перемен, связанных с пересмотром системы и правил международных отношений, стала общим местом среди политологов-международников. В ежегодном докладе клуба «Валдай» (2023 г.) анализируется идея мира без иерархии¹. Впервые в официальном российском дискурсе данная идея была озвучена президентом России В.В. Путиным на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности в 2007 г.² Возникает вопрос: будет ли логика крушения иерархического мира и складывания новой многополярности на уровне макрорегионов, государств и регионов экстраполирована на субгосударственный уровень? В отсутствие однозначного ответа представляется важным и существенным проведение превентивного анализа и аудита тенденций в развитии международных связей как сферы государственного управления, что позволит в дальнейшем реагировать и принимать более эффективные решения в ситуации неопределённости.

ТАБАК Вера Николаевна – преподаватель кафедры политологии факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. *SPIN-код*: 3666-4471, *E-mail*: vntabak@fa.ru

Ключевые слова: регионы России, субгосударственные образования, международные связи, государственное управление.

¹ Аттестат зрелости, или Порядок, какого ещё не было. Фантазия о будущем без иерархии. М.: Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», 2023. – 32 с.

² Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности // Президент России // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

* Статья подготовлена в рамках исследования «Международные связи регионов России и субгосударственных образований зарубежных стран: сравнительный анализ с участием студентов Финансового университета при Правительстве РФ» (ВТСК № 190). В исследовании приняли участие студенты: Н.Ю. Веprinцева, К.С. Гонопольская, Э.Р. Исакова, В.С. Каленицкая, М.А. Каминский, В.Е. Козичева, Г.Е. Люхонин, А.Е. Михалина, Е.А. Семина, Е.В. Фараонова, В.Д. Цыман, А.В. Шевченко.

Движение в сторону большей координации

Несмотря на то что российский федерализм имеет более чем 100-летнюю историю, его российская модель находится в постоянной динамике, где, с одной стороны, стремление центральной власти обеспечить эффективное политическое управление, а с другой – создать для российских регионов условия для реального активного международного участия, в том числе и для преодоления санкций, введенных против России в связи с её внешней политикой (кейсы 2014 г. и 2022 г. и далее).

Правовые и иные институциональные изменения, произошедшие в рассмотренный период (2022–2024 гг.), демонстрируют стремление к более эффективному администрированию.

Так, в 2023 г. была принята новая Концепция внешней политики, учитывающая прежде всего нацио-

нальные интересы Российской Федерации во внешнеполитической сфере³: подписан закон, направленный на правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления при осуществлении международных и внешнеэкономических связей⁴; формируется более тесный тип внутриорганизационных связей за счёт закрепления с августа 2023 г. Министерства экономического развития как органа координации внешнеэкономических связей субъектов Федерации⁵ и муниципалитетов⁶.

Ранее координация осуществлялась на основе постановления правительства России⁷.

Таким образом, усложнение структуры управления во многом связано с осложнением внешнеполитических условий, в которых вынуждены работать регионы.

Отсутствие нормативной базы для международных и внешнеэкономических связей регионов

Актуальная Концепция внешней политики России 2023 г. отражает стратегические цели и задачи

внешней политики страны; законодательством определена цель международных и внешнеэкономиче-

³ Концепция внешней политики Российской Федерации от 31 марта 2023 г. // Официальный сайт МИД России. 2023 // URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/1860586/

⁴ Федеральный закон от 4 августа 2023 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и статью 44 Федерального закона “Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации”» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/49702>

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 25 августа 2023 г. № 642 «Об усилении координации внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/49783>

⁶ Федеральный закон от 4 августа 2023 г. № 420-ФЗ.

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2018 г. № 199 «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации» // URL: <http://government.ru/docs/all/115537/>

ских связей муниципалитетов – решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения⁸ (что, разумеется, не связано ни с внешней политикой, ни с международными связями субъектов). При этом отсутствует единый нормативный акт, который определял бы цели регионов. Прямая апелляция к Концепции внешней политики в данном случае не вполне уместна, поскольку *регионы не уполномочены осуществлять внешнюю политику*. Учитывая тот факт, что согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях определено как один из важнейших принципов организации публичной власти в субъектах Федерации⁹, а также руководствуясь логикой согласованного взаимодействия участников стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования, к чему призывает соответствующий федеральный закон¹⁰, российские законодатели могли бы выступить с инициативой о заполнении лакуны на «мезо-уровне» российской системы управления внешней политикой (если понимать её в широком смысле, а

не только как деятельность Министерства иностранных дел).

Следует отметить, что в 2022 г. министр иностранных дел С.В. Лавров, выступая перед главами субъектов Федерации, напомнил, что межрегиональное сотрудничество должно быть ориентировано на содействие обеспечению устойчивого развития субъектов Российской Федерации, поддержку проектов, способствующих упрочению технологического суверенитета страны, развитию параллельного импорта и импортозамещения, сохранению предприятий, созданных при участии зарубежных инвесторов, а также наращиванию выпуска продукции, необходимой для нужд специальной военной операции, а конечная цель общих усилий должна состоять в повышении практической отдачи от международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации в интересах обеспечения их социально-экономического развития, повышения уровня и качества жизни граждан¹¹.

Таким образом, происходит некоторая компенсация отсутствия правовой нормы идеями, озвучиваемыми на политическом и организационно-административном уровнях.

⁸ Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Часть 1 статьи 82 // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/e081f9868a97bec3077b40a1e1e2298708fb9co/

⁹ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47393>

¹⁰ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38630>

¹¹ Выступление министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова на XXXIX заседании Совета глав субъектов Российской Федерации при МИД России (Москва, 18 ноября 2022 г.) // Министерство иностранных дел Российской Федерации // URL: https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1839336/

О критериях оценки эффективности деятельности регионов на международной арене

К настоящему времени в России не выработана открытая и признаваемая экспертным сообществом система показателей эффективности международных контактов российских регионов.

В соответствии с подп. 5.3.96. Постановления Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2018 г. № 199 «разработку, реализацию и оценку эффективности международных программ приграничного сотрудничества и проектов международных программ приграничного сотрудничества» осуществляет Министерство экономического развития РФ¹². Однако в публичном доступе значимых публикаций системных отчётов по данной тематике нет. В результате появляются различные рейтинги¹³, рэнкинги¹⁴ и индексы¹⁵, порой без открытой для исследователей и пользователей информации по методологии, а часто при этом и с узким набором рассматриваемых критериев, что является во многом вынужденной мерой.

Очевидно, что российские регионы отличаются между собой по уровню самообеспеченности сырьевыми, товарными, финансовыми и трудовыми ресурсами, наличию экспортных ресурсов; удалённости от экономических центров; природно-климатическим условиям для хозяйственно-экономической деятельности; участием в межрегиональной кооперации и специализации; уровню и качеству жизни населения¹⁶.

Все эти факторы, называемые внутрирегиональными¹⁷, так или иначе отражаются на динамике международных контактов. Регионы-доноры традиционно имели наиболее высокие показатели поступлений иностранных инвестиций: Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Краснодарский край и др.¹⁸

Однако оценить географию стран, инвестирующих в регионы России, а также интенсивность экономических контактов сегодня не представляется возможным – дан-

¹² Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2018 г. № 199 «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации» // URL: <http://government.ru/docs/all/115537/>

¹³ Рейтинг публичной дипломатии регионов РФ // PICREADI, АНО Центр «Креативная дипломатия» // URL: <http://picreadi.tilda.ws/home>

¹⁴ Пилотный рэнкинг университетов стран БРИКС, 2024 г. // MosIUR «The Three University Missions» // URL: https://mosiur.org/ranking_brics_2024/

¹⁵ Индекс плотности международных контактов глав российских регионов // Коммуникационный холдинг «Минченко Консалтинг» // URL: https://minchenko.ru/netcat_files/userfiles/Itoگویi_mezhd.index.pdf

¹⁶ Ивашкова Т.К., Морозова Н.В. Типология регионов Российской Федерации // Интернет-журнал Науковедение. 2014. № 6(25) // URL: <https://naukovedenie.ru/PDF/87EVN614.pdf>

¹⁷ Логвинова И.В. Проблема классификации факторов, влияющих на международные связи субъектов Российской Федерации и регионов зарубежных государств // Пробелы в российском законодательстве. 2020. Т. 13. № 3. С. 252.

¹⁸ Там же. С. 253.

ные о прямых иностранных инвестициях с 2021 г. не публикуются. Кроме того, и до этого года, когда был введён запрет на публикацию данных (равно как и в отношении данных об экспорте/импорте), по мнению экспертов, до 70% инвестиций поступало через офшоры¹⁹. В условиях отсутствия статистических данных о международных и внешнеэкономических связях российских регионов оказывается затруднительным оценить эффективность международного сотрудничества.

С учётом того, что рядом структур предложено создать рейтинговые агентства для разных целей (например, ранжирования университетов стран БРИКС²⁰ или содействия инвестиционным процессам внутри объединения²¹), то представляется перспективной идея формулирования единых критериев эффективных международных контактов. Это может стать задачей для научного диалога между экспертами-международниками из стран БРИКС+ и национальных рейтинговых агентств.

Информационный обмен по вопросам международного взаимодействия субъектов Федерации

В России большое внимание уделяется поддержке НКО и других структур гражданского общества, создаются сайты, аккумулирующие лучшие практики социально ориентированных некоммерческих организаций, волонёрской деятельности, межнациональных отношений, однако отсутствует платформа, которая освещала бы лучшее в деятельности парадипломатических институтов.

Следует отметить, что, по расчётам АНО Креативной дипломатии, только с участием НКО реализуются

десятки самых разных форматов международной активности²².

Очевидно, что российские регионы могли бы более активно делиться своим опытом, полезным для общегосударственного уровня.

Был бы полезен опыт таких субъектов страны, которые ассоциируются в общественном сознании с успешной международной деятельностью: Республика Татарстан, Санкт-Петербург, Республика Саха (Якутия), Республика Башкортостан, Смоленская область, Республика Бурятия, Ленинградская область, Приморский край, Свердловская область, Нижегородская область²³, а также Республика

¹⁹ Чугунов А. Плюс-минус прямые иностранные инвестиции // Коммерсантъ. 2023. № 127/П. 17 июля.

²⁰ Россия создаст рейтинг вузов стран БРИКС и платформу для объединения НКО // Московская газета // URL: <https://mskgazeta.ru/obshchestvo/rossiya-sozdast-rejting-vuzov-stran-briks-i-plattformu-dlya-ob-edineniya-nko-12747.html>

²¹ Страны БРИКС обсуждают создание рейтингового агентства // ТАСС // URL: <https://tass.ru/ekonomika/22103211>

²² Бурлинова Н.В., Табак В.Н., Божко Д.Е. Практики публичной дипломатии регионов России 2017–2021 гг. Доклад № 86. М.: НП РСМД, 2022. С. 62.

²³ Индекс плотности международных контактов глав российских регионов // Коммуникационный холдинг «Минченко Консалтинг» // URL: https://minchenko.ru/netcat_files/userfiles/Itogovyi_mezhd.index.pdf

Крым, Волгоградская область, Оренбургская область, Челябинская область, Алтайский край, Омская область, Ханты-Мансийский автономный округ, набравшие высокие позиции в рейтинге регионов России в системе публичной дипломатии страны в 2022 г.²⁴

Качественное развитие международных связей даёт персональные

репутационные баллы главам регионов, хотя и не является «страховкой» от потери позиции²⁵, ²⁶. Более активный информационный обмен между регионами в контексте международной деятельности позволил бы своевременно наполнять «копилку» губернаторских решений новыми идеями и практиками.

Дипломатические кадры для регионов

По-прежнему стоит вопрос о подготовке дипломатических кадров для регионов страны. В связи с решением 2023 г. о регламентации международных связей муниципалитетов потребность в них возрастёт в разы. В настоящее время в некоторых муниципалитетах отсутствует разграничение полномочий и структур на внутренние и внешние. Таким образом, появляется ещё одна проблема – необходимость создания структурных подразделений, которые могли бы реализовывать международные проекты, а их сотрудники при этом обладали бы конкретными знаниями о потребностях и возможностях конкретного муниципального образования.

Это совершенно новая образовательная и управленческая задача, которая могла бы быть решена на основе совместных образовательных проектов региональных и федеральных университетов в формате для-

тельных (от одного года и дольше) программ повышения квалификации без отрыва сотрудников от трудовой деятельности. Один из ключевых пробелов здесь также – знание иностранных языков, который нельзя решить быстрыми курсами переподготовки.

Отметим несколько поспешный характер некоторых управленческих решений, а именно: составлять списки соглашений и отчитываться перед региональными властями муниципалитеты обязали уже с января 2024 г. (норма введена в августе 2023 г.), а соответствующая кадровая и управленческая инфраструктура ещё не была создана.

В июле 2024 г. Государственная дума России приняла закон, который наделил Всероссийскую ассоциацию развития местного самоуправления полномочиями представлять интересы муниципальных образований страны как в рамках единой системы публичной власти

²⁴ Бурлинова Н.В., Табак В.Н. Рейтинг регионов России в системе публичной дипломатии РФ: итоги 2022 г. // РСМД // URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/reyting-regionov-rossii-v-sisteme-publichnoy-diplomatii-rf-itogi-2022-goda/?sphrase_id=181885395

²⁵ Клуб женщин-региональных лидеров может получить статус фонда при ООН // РИА Новости // URL: <https://ria.ru/20211015/yugra-1754719556.html>

²⁶ Единственная женщина во главе российского региона покинула свой пост // BFM.RU // URL: <https://www.bfm.ru/news/551248>

России, так и на международном уровне²⁷. Однако это вовсе не исключает всего вышесказанного и не

снимает с муниципалитетов прямой ответственности за работу на международном треке.

НКО в системе международных контактов российских регионов

Ряд экспертов полагают, что без участия некоммерческих организаций реализация цели по формированию атмосферы, способствующей проведению российской внешней политики, весьма затруднена и в этой связи традиционной отсылкой является успешный опыт западных стран.

Однако учитывая этатистский характер российской государственности, чуждость нам западных практик социальной коммуникации, существует мнение, что в России так и не сформировалась система публичной дипломатии²⁸. Основное отличие российской модели публичной дипломатии от модели западной заключается в многолетнем фокусе внимания на гуманитарные проекты, а не конкретный политический результат («цветные революции», госперевороты и т. п.).

В этой связи заслуживает внимания позиция российского внешнеполитического ведомства.

Так, по словам С.В. Лаврова, МИД рассчитывает, что «гражданское общество, экспертное сообщество будут развивать отношения с зарубежными странами <...> со странами мирового большинства в лице их общественных организаций», однако нет необходимости при этом «отказываться от контактов с неправительственными организациями недружественных государств»²⁹.

Вместе с тем отсутствие критериев оценки эффективности международных контактов на общегосударственном и региональном уровнях создает эффект «гаданий на кофейной гуще»: сработает в российском контексте та или иная модель международной деятельности с разной степенью участия НКО или нет?

С уверенностью можно утверждать, что в российских регионах сложился разный формат взаимодействия с НКО и институционализации данной сферы³⁰.

²⁷ Федеральный закон от 13 июля 2024 г. № 181-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50835>

²⁸ Российские НПО-международники в системе публичной дипломатии России: типология, проблемы взаимодействия с государством и внешний образ в условиях санкций. Доклад № 81. 2022 г. / Н.В. Бурлинова; под ред. Е.О. Карпинской, Е.С. Швецово, И.А. Цымбал. М.: НП РСМД, 2022. С. 10.

²⁹ Выступление министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова на встрече с руководителями российских некоммерческих организаций (Москва, 19 июля 2023 г.) // МИД Российской Федерации // URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1897750/

³⁰ Бурлинова Н.В., Табак В.Н., Божко Д.Е. Практики публичной дипломатии регионов России 2017–2021 гг. С. 14.

Этнокультурная специфика регионов – фактор, влияющий на их международную активность

На развитие международных контактов российских регионов оказывает и будет оказывать влияние такой фактор, как этнокультурная специфика. Особенно это заметно в национальных республиках, сотрудничество которых с близкими по культурным параметрам странами и их субгосударственными единицами (в силу исторической, языковой схожести, принадлежности к единой этнической макрогруппе) носило и носит традиционный характер.

Таким образом, наличие связей между ХМАО и венгерскими регионами, Татарстаном и регионами

тюркской или исламской групп логично и оправданно.

В регионах с поливариантным этническим составом, в которых нет преобладающего или широко представленного этноса, помимо русского, такое взаимодействие не наблюдается или ведётся на иной основе. Однако немалое количество регионов России не проявляет интереса к международной деятельности, воспринимая эту сферу как область «повышенных энергозатрат», за что эксперты прозвали их дипломатично интровертами. В отношении них стоит задача поиска стимулов и мотивации развития международной деятельности.

Несмотря на то что накоплен значительный эмпирический материал в области международных связей регионов, остаются по-прежнему нерешёнными вопросы, связанные с выработкой качественных и количественных критериев их эффективности. Дальнейшие исследования, связанные с решением проблемы оценки эффективности международных связей регионов, могут способствовать принятию государственных решений для более эффективной реализации российского внешнеполитического курса.

Для этого необходим интерес со стороны тех, кто вовлечён в формирование и реализацию внешнеполитического курса, в том числе в реализацию гуманитарной политики, координацию международной активности российских регионов. Внимание к данной проблеме со стороны федеральных органов власти существенно повысило бы мотивацию научного сообщества на разработки в данной сфере.

Библиография • References

Бурлинова Н.В., Табак В.Н. Рейтинг регионов России в системе публичной дипломатии РФ: итоги 2022 г. // РСМД // URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/reyting-regionov-rossii-v-sisteme-publichnoy-diplomatii-rf-itogi-2022-goda/?sphrase_id=181885395

Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности // Президент России // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

Выступление министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова на XXXIX заседании Совета глав субъектов Российской Федерации при МИД

России (Москва, 18 ноября 2022 г.) // Министерство иностранных дел Российской Федерации // URL: https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1839336/

Выступление министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова на встрече с руководителями российских некоммерческих организаций (Москва, 19 июля 2023 г.) // МИД Российской Федерации // URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1897750/

Концепция внешней политики Российской Федерации от 31 марта 2023 г. // Официальный сайт МИД России. 2023 // URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/1860586/

Логвинова И.В. Проблема классификации факторов, влияющих на международные связи субъектов Российской Федерации и регионов зарубежных государств // Пробелы в российском законодательстве. 2020. Т. 13. № 3. С.

Постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2018 г. № 199 «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации» // URL: <http://government.ru/docs/all/115537/>

Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2018 г. № 199 «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации» // URL: <http://government.ru/docs/all/115537/>

Указ Президента Российской Федерации от 25 августа 2023 г. № 642 «Об усилении координации внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/49783>

Федеральный закон от 13 июля 2024 г. № 181-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50835>

Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Часть 1 статьи 82 // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/e081f9868a97bec3077b40a1e1e2298708fb9co/

Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47393>

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38630>

Федеральный закон от 4 августа 2023 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и статью 44 Федерального закона “Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации”» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/49702>

Чугунов А. Плюс-минус прямые иностранные инвестиции // Коммерсантъ. 2023. № 127/II. 17 июля.

Статья поступила в редакцию 4 июля 2025 г.

Статья принята к публикации 13 августа 2025 г.