

Для цитирования: Мухаметов Р. С.
Парадипломатия российских регионов:
возможности и ограничения
(на примере Свердловской области) // *Социум и власть*. 2022. № 1 (91). С. 26—36.
DOI 10.22394/1996-0522-2022-1-26-36.

УДК 327.364

DOI 10.22394/1996-0522-2022-1-26-36

ПАРАДИПЛОМАТИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ: ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ (на примере Свердловской области)¹

Мухаметов Руслан Салихович,
Уральский федеральный университет,
департамент политологии и социологии,
доцент кафедры политических наук,
кандидат политических наук,
Екатеринбург, Россия.
E-mail: muhametov.ru@mail.ru

Аннотация

Введение. Три десятилетия субъекты РФ являются участниками международных отношений, налаживая международное, внешнеэкономическое, трансграничное сотрудничество с иностранными партнерами. Какие существуют возможности и ограничения международной деятельности российских регионов? Трансформировались ли они за этот период? Если да, то в какую сторону и чем это было обусловлено? Цель настоящей статьи состоит в том, чтобы найти ответы на эти вопросы.

Методология. Концептуальной основой данного исследования является концепция парадипломатии. В качестве методологической основы данного исследования выступил подход Мануэля Дюрана. Исследователь предлагает изучать четыре аспекта, имеющих отношение к изучению роли субнационального правительства (полномочия, возможности, способности и присутствие).

Методы. С точки зрения дизайна исследования, статья представляет собой тематическое исследование, т. к. в его основе лежит метод изучения конкретных случаев (case-study). В качестве объекта исследования выбрана Свердловская область.

Результаты. По итогам анализа парадипломатии Свердловской области автор пришел к мнению, что российские регионы заключают международные / внешнеэкономические соглашения, но только с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств. Во-вторых, субъекты РФ принимают участие в работе международных организаций, но только с созданными специально для этих целей. В-третьих, регионы осуществляют связи и с органами государственной власти иностранных государств, но только с согласия Правительства РФ. В-четвертых, субъекты РФ открывают свои представительства за пределами страны, но по согласованию с российским внешнеполитическим ведомством. Наконец, власти субъектов РФ создают институты парадипломатии, что выражается в деятельности региональных министерств, в задачу которых входит содействие в развитии международного сотрудничества.

Выводы. Возможности и ограничения парадипломатии прописаны на законодательном уровне. Неформально главы субъектов РФ должны ориентироваться на внешнеполитическую линию, которую формулирует глава государства. По ряду внешнеполитических событий отдельные российские губернаторы занимают более жесткую позицию, чем федеральный центр.

Ключевые слова:

парадипломатия,
международное сотрудничество,
внешнеэкономическая деятельность,
субъекты РФ,
Свердловская область

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и свердловской области (грант № 20-414-660001 p_a).

Введение

Традиционно доминирующая роль в системах международных отношений (Вестфальская, Венская, Версальско-Вашингтонская и Ялтинско-Потсдамская) отводилась национальным государствам. Со времени Вестфальского мира 1648 г. и до окончания Второй мировой войны национальное государство безраздельно властвовало в своей монополии на дипломатические отношения. В последнее время это ставится под сомнение. За последние десятилетия наметилась четкая тенденция, свидетельствующая о том, что поддержание международных отношений не является больше исключительной прерогативой национальных правительств. Негосударственные субъекты, такие как международные межправительственные организации (МПО), международные неправительственные (некоммерческие) организации (МНПО), транснациональные корпорации (ТНК), террористические группы стали неотъемлемыми элементами международных отношений. Джеймс Розенау сказал, что в настоящее время существует два «мира» в международной политике: государственно-ориентированный и мультицентрический [22, р. 16].

Во второй половине XX века на международную арену выходят субнациональные правительства североамериканских и европейских государств. Это стимулируется такими факторами, как экономическая глобализация, федерализм и децентрализация. Исследователи выделяют три «волны» развития международной деятельности субгосударственных регионов в Европе: 1) в 1980-е годы регионы пытались привлечь прямые иностранные инвестиции (ПИИ), а также использовать культуру для позиционирования на международной арене; 2) в 1990-е были сформированы правовая и институциональная базы; 3) в XXI столетии субнациональные единицы стали расширяться и отрывать свои представительства за рубежом [21, р. 73].

В 1990-е годы российские регионы также становятся участниками международных отношений. Это обусловлено как прекращением существования Союза ССР, слабостью федерального центра, так и потребностью регионов в социально-экономическом развитии [4, с. 154]. Иными словами, выход на международную арену субъектов РСФСР / РФ происходит в конце 1980-х годов, когда стали заключаться первые соглашения между российскими регионами и их иностранными партнерами. В частности, уже в сентябре

1988 г. был подписан Договор об установлении дружественных связей между Мурманской областью (СССР) и областью Финнмарк (Норвегия)¹. За прошедшие с тех пор три десятилетия политико-правовой статус регионов и отношения между федеральным центром и субъектами РФ трансформировались. Задача данного исследования состоит в том, чтобы выявить и систематизировать возможности и ограничения международной деятельности российских регионов в темпоральном аспекте.

Необходимо отметить, что данное исследование не является единственным, которое посвящено этой теме. Большинство работ, которые выполнены в рамках правового подхода, рассматривают вопросы разграничения полномочий между федеральным центром и регионами в сфере международного сотрудничества и внешнеэкономической деятельности и, как следствие, вытекающие из этого возможности и ограничения для субъектов РФ [1, с. 117—130; 5, с. 107—130; 6, с. 92—95]. Важно подчеркнуть, что данная тематика изучается не только на примере российских регионов, но и субъектов зарубежных федераций и административно-территориальных единиц унитарных государств [3, с. 289—294; 7, с. 14—22]. Вклад данной статьи состоит в том, чтобы, не исключая анализ нормативно-правовых актов, исследовать вопрос и в политическом аспекте.

Остальная часть статьи выглядит следующим образом. В первом разделе представлена концептуальная основа исследования, а также методология. Дизайн исследования рассмотрен во втором разделе. Третья часть посвящена результатам работы. Наконец, основные выводы представлены в заключении.

Концептуальная основа и методология исследования

Основой любого исследования, на основе которого строятся знания, являются теоретические рамки. Теоретическая основа — это конкретная теория или теории, которые могут быть полезны для изучения событий, явлений или процессов. Любой пример теоретической основы содержит концепции, определения, принципы и другие соответствующие материалы, необходимые для проведения исследований. «Обрамляя» свое исследование в рамках четко определенной

¹ Реестр международных соглашений о сотрудничестве. URL: https://minec.gov-murman.ru/activities/foreign_activity/sub02/sub01/sotrudnichestve.

области, теоретическая основа направляет исследователя таким образом, чтобы он/она не выходил за рамки принятых теорий, чтобы внести свой окончательный научный и академический вклад.

Концептуальной основой данного исследования является концепция парадипломатии. Необходимо отметить, что в академических кругах нет окончательного консенсуса относительно того, какой термин удобнее использовать для описания международной деятельности субнациональных единиц. Активность регионов на международной арене часто называют «парадипломатией». Первое упоминание о парадипломатии встречается у Роана Батлера, который в 1961 году, когда он написал для коллективной монографии главу под названием «Парадипломатия» [19, р. 26]. В международных исследованиях данный термин чаще ассоциируется с Иво Духачеком. Осенью 1984 года вышел специальный выпуск научного журнала *Publius* под названием «Федеративные государства и международные отношения», в котором была опубликована его статья, озаглавленная «Международное измерение субнационального самоуправления». И. Духачек на основе тематических исследований провинций в Канаде, земель в Германии и штатов в США высказал идеи о важности и значении практики дипломатии, осуществляемой местными органами власти для повышения благосостояния людей. Он использовал этот термин как аббревиатуру «параллельной дипломатии», понимаемой как прямая международная деятельность субнациональных субъектов, поддерживающих, дополняющих, корректирующих, дублирующих или бросающих вызов дипломатии национальных государств [10, р. 5—31].

Другим важным событием, которое сыграло роль популяризации термина, был международный семинар, организованный Канадским институтом международных отношений и состоявшийся в Университете Альберты в марте 1985 года. На этой конференции идея парадипломатии, практикуемые канадской провинцией Квебек, действительно привлекла внимание широкой аудитории. Квебек стал важной провинцией в открытие термина парадипломатия. Таким образом, Квебеку удалось стать прототипом провинции, способной повысить уровень благосостояния своих граждан за счет развития международных партнерских отношений с рядом провинций Мексики [25, р. 26].

В научной литературе существуют другие понятия для описания той же деятельности. В частности, Брайн Хокинг используют тер-

мин «многослойной дипломатия», понимая под ней участие субнациональных единиц в широкой и сложной дипломатической сети с несколькими уровнями правительств и другими акторами, как внутри, так и вне своей внутренней системы. [16, р. 36—51; 17, р. 13]. Джон Кинкейд предпочитает использовать термин «учредительная дипломатия» (это участие региональных и местных правительств в разработке внешней политики и международных делах). [18, р. 54—75]. Франсиско Альдекоа вводит концепцию «плюрациональной дипломатии» для описания новых форм субгосударственного участия в формулировании и осуществление внешней политики в поликультурных или многонациональных государствах, которые входят в Евросоюз [8, р. 82—94].

Методология исследования закладывает основу для прикладной части работы. Эта основа раскрывает подходящий исследовательскую матрицу анализа, аналитический инструментарий и процедуры исследования.

В качестве методологической основы данного исследования выступает подход Мануэля Дюрана, изучающий международную деятельность французского региона Прованс — Альпы — Лазурный Берег, крупнейшим городом которого является Марсель. Данный ученый анализировал четыре аспекта, имеющих отношение к изучению роли субнационального правительства:

1. Полномочия. Это касается полномочий по внешним связям, которые позволяют субнациональному правительству участвовать в международных отношениях, хотя и с ограничениями.
2. Возможность. Это относится к возможностям, вытекающим из внешней среды, которая прямо или косвенно способствует развитию субнационального правительства в качестве субъекта международных отношений.
3. Способность. Это указывает на инструмент, используемый субнациональным правительством для углубления своего экономического и дипломатического влияния за рубежом.
4. Присутствие. Это касается внешнего и внутреннего признания субнациональных правительств в качестве международных субъектов третьими сторонами [11, р. 339—363].

Дизайн исследования

Дизайн исследования — это широкая структура, которая определяет общую

схему проведения исследовательского проекта. Одним из важнейших факторов, влияющих на качество, актуальность и точность результатов исследования, является определение типа дизайна исследования. В социальных науках существует несколько стадий исследования. Это интенсивное изучение одной единицы с целью понимания более широкого класса (аналогичных) единиц [14, р. 341—354]. Традиционно под исследованием случаев подразумевают изучение совокупности случаев путем интенсивного изучения одного или нескольких примеров этого явления [13, р. 707—734]. Это анализ как отдельных случаев, так и сравнение небольшого числа случаев [9]. Основной задачей ученого в рамках тематического исследования выступает выбор подходящего случая, кейса. Существует несколько вариантов выбора случаев — различные случаи, крайние случаи, отклоняющийся случай, а также типичный кейс [24, р. 294—308].

В России 85 регионов, которые официально называются «субъектами федерации», разделены по правовому статусу на несколько групп, а именно республики (22), края (9), области (46), города федерального значения (3), автономные округа (4) и автономная область (1). Перед нами стоит задача определиться с одним регионом в качестве объекта исследования. Мы исключили те регионы, которые по разным причинам можно считать непредставительными, включая три города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург и Севастополь), Еврейскую автономную область, все автономные округа, а также республики, которые выделены по национально-этническому признаку. Необходимо отметить, что в ряде таких регионов этнос, от которого и произошло название субъекта РФ, занимает по доле в составе населения второе место (например, Республика Адыгея, Башкортостан, Республика Марий Эл и т. д.). Таким образом, наш выбор объекта исследования ограничен областями и краями. При отборе «случая» мы сосредоточились на двух факторах: (1)

это уровень экономического процветания в регионе; (2) открытость региона в политическом плане. Операционализация факторов представлена в таблице. Кроме того, важно учитывать географическое расположение субъектов РФ, т. к. приграничный статус при прочих равных условиях может оказывать благоприятное для международного (трансграничного) сотрудничества. В России насчитывается 38 приграничных регионов, имеющих сухопутную границу, как минимум, с одним иностранным государством, включая 11 республик, одну автономную область, пять краев и 21 область (см. табл.).

Как видно из таблицы, чаще всего (три раза) встречается Свердловская область. Исходя из этого, объектом исследования («типичным кейсом») становится Средний Урал, на примере парадипломатии которого мы рассмотрим возможности, а также имеющиеся ограничения в этой сфере. Несмотря на это, представляется необходимым для более полного изучения Свердловской области показать ее международную активность и в сравнении с другими регионами, поэтому можно говорить о том, что методом исследования, который применяется в настоящей статье, является метод изучения кейса. Исходя из этого, стоит сказать про ограничения данного исследования. Недостатком кейс-стадии является то, что работы, выполненные с применением этого метода, не совсем корректно экстраполировать на всю выборку. В нашем случае это российские регионы. В то же самое время Свердловская область выступает типичным случаем. В этих условиях основные возможности и ограничения парадипломатии, обозначенные в настоящей статье, подойдут для характеристики, как минимум, всех остальных областей.

Результаты исследования

Используя обозначенную выше методологию анализа парадипломатии, мы рассмотрим международную деятельность Свердловской области при трех губернаторах (Э. Росселе, А. Мишарине и Е. Куйвашеве;

Субъекты РФ в экономических и политических рейтингах

Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2020 г.	Индекс конкурентоспособности регионов России по итогам 2020 г.	Рейтинг демократичности регионов Московского центра Карнеги	Оценка качества региональных политических институтов
Московская область	Московская область	Пермский край	Красноярский край
Свердловская область	Свердловская область	Иркутская область	Мурманская область
Ленинградская область	Красноярский край	Свердловская область	Приморский край

А. Л. Страхова исключаем из исследования в силу небольшого срока его работы).

В период с 1991 по 1993 гг., а также с 1995 по 2009 год главой области был Э. Э. Россель. В этот отрезок времени был принят ключевой закон, определяющий полномочия по внешним связям субнациональных правительств. Речь идет о федеральном законе «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». Данный нормативно-правовой акт обозначил возможности субъектов РФ и границы осуществления активности на международной арене. Так, российские регионы, во-первых, имеют право заключать международные / внешнеэкономические соглашения, но только с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств. Во-вторых, субъекты РФ могут принимать участие в работе международных организаций, но только с созданными специально для этих целей. Что касается Свердловской области, то этой возможностью она не пользуется. В качестве примера стоит сказать про Мурманскую область, которая принимает участие в работе Совета Баренцева / Еврoarктического региона, Норвежском Баренцеве Секретариате, а также в Партнерстве Северное Измерение¹. В-третьих, субъекты РФ могут осуществлять связи и с органами государственной власти иностранных государств, но только с согласия Правительства РФ. Так, подобные соглашения у Свердловской области есть с правительствами Абхазии и Азербайджана, а также с министерством территориального управления Армении. Наконец, регионы имеют правом открывать свои представительства за пределами страны, но по согласованию с российским МИДом. Необходимо отметить, что у Свердловской области нет такого института парадипломатии. С 2002 г. действует представительство Нижегородской области Российской Федерации в Республике Беларусь². По состоянию на 1 октября 2021 года в странах ближнего и дальнего зарубежья функционирует 14 представительств Республики Татарстан (4 — полномочных, 1 — постоянное, 9 — торгово-экономических)³.

Что касается областного нормативно-правового регулирования международной деятельности, то стоит отметить утвержде-

¹ Международные связи. URL: <https://minec.government.murman.ru/activities/intercoop>.

² Открывается первое представительство Нижегородской области за рубежом. URL: <https://www.niann.ru/?id=96532>.

³ Представительства Республики Татарстан. URL: https://prav.tatarstan.ru/representative_offices.htm.

ние в 1996 г. Концепции развития внешнеэкономической деятельности Свердловской области на период до 2005 г., а также разработки и принятия в 1997 г. Программы развития экспортного комплекса Свердловской области и Программы кадрового обеспечения внешнеэкономической деятельности и международных связей Свердловской области. Можно отметить, что по утверждению вышеназванных документов Средний Урал нельзя отнести к первопроходцам. В частности, власти Татарстана разработали и приняли свою концепцию внешнеэкономической деятельности в декабре 1993 г.⁴

В период губернаторства Э. Росселя строится инфраструктура парадипломатии. Речь идет о создании основного института парадипломатии, т. е. областного отраслевого министерства, в полномочиях которого входит содействия предприятиям в развитии внешнеэкономических связей, разработка и реализация областных внешнеэкономических программ, развитие международного сотрудничества, содействие привлечению иностранных инвестиций. С 1991—1994 гг. это было Управление международных и внешнеэкономических связей при Комитете по экономике Свердловского облисполкома, с 1994 по 1998 г. — Департамент международных и внешнеэкономических связей Правительства Свердловской области и, наконец, с 1998 г. — Министерство международных и внешнеэкономических связей Свердловской области⁵. Кроме того, в 1994 г. было создано (при А. Стракове) постоянное представительство губернатора Свердловской области при президенте РФ, в задачу которого входит и развитие международных, внешнеэкономических связей путем участия в мероприятиях дипломатического, торгово-экономического и презентационного характера, выстраивания взаимоотношений с федеральными органами государственной власти по интересующим вопросам и налаживание контактов с дипломатическими представительствами иностранных государств, аккредитованных на территории РФ⁶. Необходимо отметить, что в период с 1996 по 2009 г. в г. Екате-

⁴ Концепция внешнеэкономической деятельности Республики Татарстан на период до 2000 года и механизмах ее реализации. Утв. от 31 декабря 1993 года № 759. URL: <https://docs.cntd.ru/document/438834154?marker>.

⁵ Историческая справка. URL: <https://mvs.midural.ru/istoricheskaya-spravka>.

⁶ Представительство губернатора Свердловской области в органах государственной власти Российской Федерации. URL: <http://uralmsk.ru/main/about/about>.

ринбурге ежегодно проходил Российский экономический форум, на котором обсуждались и вопросы, затрагивающие внешнеэкономическую тематику. После смены главы региона (ухода Э. Росселя) осенью 2009 г. данное мероприятие больше не проводилось. Наконец, к элементам инфраструктуры парадипломатии можно отнести и проводившиеся на Среднем Урале (г. Нижний Тагил) выставки вооружений и военной техники. Стоит подчеркнуть, что эти выставки несколько раз меняли свои названия. В частности, первая Уральская выставка вооружения и военной техники Ural Expo Arms состоялась летом 1999 г. В 2002—2011 гг. мероприятие официально называлось «Российская выставка вооружения. Нижний Тагил» (Russian Expo Arms). В сентябре 2013 г. смотр вооружений получил новое название — «Международная выставка вооружения, военной техники и боеприпасов» (Russia Arms Expo).

Если говорить о внешнем и внутреннем признании субнационального правительства в качестве международного субъекта, то важно заметить, что уральская столица занимает третье место в стране (после Москвы и Санкт-Петербурга) по количеству дипломатических представительств. Так, в 1994 году было открыто Генеральное консульство США в Екатеринбурге, в 1996 г. — Венгрии (постоянное торговое представительство, Генконсульство — в 2007 г.), в 1997 г. — Великобритании. Генконсульство Германии в Екатеринбурге было открыто 6 июля 2005 г., а КНР — в 2009 г. Представительство Министерства иностранных дел РФ в городе Екатеринбурге создано по распоряжению Правительства РФ от 19.10.1996 г.

При Э. Росселе были подписаны первые договоры о сотрудничестве. Так, 22 апреля 1991 г. было подписано Соглашение об установлении побратимских отношений между Свердловской областью (СССР) и городом Харбином (КНР), а также Соглашение о взаимном дружественном сотрудничестве между Свердловской областью (СССР) и городом Харбином (КНР). В июне 1992 г. было заключено Соглашение между Администрацией Свердловской области и Министерством торговли Болгарии о торгово-экономических связях и научно-техническом сотрудничестве, а в сентябре 1996 г. — Соглашение между Свердловской областью Российской Федерации и Араратским марзом (областью) Армении о торгово-экономическом и культурном сотрудничестве. За период губернаторства Э. Э. Росселя было заключено 23 подобных соглашения.

В 2000-е годы уральская столица стала позиционироваться как площадка для проведения международных переговоров и место встречи лидеров иностранных государств. В частности, в октябре 2003 г. в Свердловской области (Екатеринбурге) прошел Российско-Германский саммит, в котором приняли участие Президент РФ В. Путин и канцлер ФРГ Г. Шредер, а также федеральные министры и ведущие представители деловых кругов двух стран. В июне 2009 г. были проведены саммиты ШОС (Россия, Китай, Казахстан, Киргизия, Узбекистан и Таджикистан) и группы БРИКс (Бразилия, Россия, Индия, Китай).

Таким образом, подводя итог по рассмотрению парадипломатии в 1990-е и 2000-е годы, можно сказать, что на период губернаторства Э. Росселя пришелся этап зарождения и становления данного института.

С ноября 2009 г. по май 2012 г. свердловским губернатором был А. С. Мишарин. В силу того, что его исполнение полномочий было недолгим (меньше одного срока), то он немного успел сделать на поприще развития парадипломатии. Несмотря на это, можно обозначить и его вклад. Во-первых, А. Мишарин ввел практику презентации области перед представителями иностранного бизнеса. В частности, в апреле 2012 г. свердловский губернатор провел в Москве презентацию региональных экономических проектов (особая экономическая зона «Титановая долина», Уральский фармацевтический кластер и химический технопарк «Тагил») для компаний-членов Американской торговой палаты в России. Во-вторых, Екатеринбург заявил желание принять участие в конкурсе на проведение универсальной международной выставки «ЭКСПО 2020». Впервые об этой идеи заговорили в 2011 году. Инициатива проведения в Екатеринбурге выставки ЭКСПО принадлежала губернатору А. Мишарину. Идея была поддержана Президентом РФ Д. А. Медведевым и председателем Правительства России В. В. Путиным. В ноябре 2011 г. А. С. Мишарин впервые презентовал уральскую столицу как город-кандидат на право проведения Всемирной универсальной выставки ЭКСПО-2020. Кроме того, в июле 2011 г. был введен в эксплуатацию Международный выставочный центр «Екатеринбург-Экспо» для проведения уральской международной промышленной выставки «Иннопром-2011». При А. Мишарине продолжилась практика открытия консульств иностранных государств (в мае 2010 г. — азербайджанское, в сентябре 2010 г. —

вьетнамское) и подписания внешнеэкономических договоров. В частности, в октябре 2010 г. было заключено Соглашение между областным правительством и Правительством Абхазии о торгово-экономическом, научно-техническом и гуманитарном сотрудничестве. Наконец, в период губернаторства Мишарина появились новые институты парадипломатии. В частности в 2011 г. был создан Центр поддержки экспорта Свердловской области на базе областного фонда поддержки предпринимательства с целью содействия выходу предприятий малого и среднего бизнеса на внешние рынки. Необходимо подчеркнуть, что подобные центры существуют в 99 % регионах страны¹.

С мая 2012 г. и по настоящее время свердловским губернатором является Е. В. Куйвашев. При нем была обновлена нормативно-правовая база осуществления парадипломатии. Во-первых, была утверждена в 2013 г. региональная программа «Развитие международных и внешнеэкономических связей Свердловской области до 2020 года». Во-вторых, разработана и принята Стратегия развития международных и внешнеэкономических связей Свердловской области до 2035 г. При Е. Куйвашеве продолжилась практика проведения международной промышленной выставки «Инопром» на базе МВЦ «Экспо». При нем была введена новация. Новизной выставок (с 2015 г.) стало приглашение страны-партнера. Так, первым генеральным партнером стал Китай, в 2016 г. — Индия, в 2017 г. — Япония, 2018 г. — Республика Корея, 2019 г. — Турция, 2021 г. — Италия. В 2020 г. выставка не проводилась из-за пандемии COVID-2019. Куйвашев продолжил также практику презентации областных проектов. В частности, в мае 2014 г. глава области в здании МИД РФ, где собрались представители около 90 иностранных государств, рассказал о проектах, реализуемых на территории региона². Хотелось бы заметить, что аналогичные выставки проводятся и в других субъектах РФ. Часть из них являются более масштабными. В качестве примера можно назвать «Российский инвестиционный форум» в Сочи или «Восточный экономический форум» во Владивостоке. В феврале 2017 г. на площадке посольства Японии в Москве свердловский губернатор провёл презентацию промышленного и инвестиционного потенциала

¹ Поддержка экспорта в субъектах Российской Федерации. URL: http://www.ved.gov.ru/rus_export/regional_program.

² Губернатор провёл презентацию Свердловской области в Министерстве иностранных дел РФ. URL: <http://midural.ru/news/list/document42734>.

региона³. При Е. Куйвашеве Екатеринбург во второй раз претендовал на право проведения всемирной универсальной выставки «ЭКСПО»: Россия подала заявку на проведение в 2025 г. выставки в мае 2017 г. Кроме того, продолжилось открытие официальных представительств иностранных государств (в июле 2014 г. — Кипра, апреле 2016 г. — Болгарии), а также заключение договоров о торгово-экономическом, научно-техническом и гуманитарном сотрудничестве. Так, в июле 2012 г. было подписано соглашение с администрацией Малопольского воеводства (Польша), а в ноябре 2014 г. — администрацией Южночешского края (Чехия). При Е. Куйвашеве было заключено 9 соглашений.

Таким образом, подводя промежуточный итог изучению парадипломатии Свердловской области, можем отметить наблюдающуюся преемственность в развитии международных связей при всех трех глав регионов. Она заключается в стремлении рассматривать внешнеэкономическое сотрудничество как инструмент регионального социально-экономического развития. Анализ парадипломатии российских регионов также позволяет выделить несколько инструментов, которые используют власти субъектов РФ для налаживания международного сотрудничества. Во-первых, разработка и принятие нормативно-правовых документов, регулирующих международную деятельность и развитие внешнеэкономических связей. Во-вторых, создание институтов парадипломатии. К ним относят работу как отраслевых профильных министерств, так и различных центров поддержки экспорта. Кроме того, для привлечения инвесторов, в том числе и иностранных, в субъектах РФ проводятся экомико-промышленные мероприятия (выставки, форумы). В-третьих, инструментом парадипломатии также являются презентации регионов перед предпринимателями зарубежных государств. Наконец, местные власти лоббируют проведение в регионе международных межправительственных мероприятий, встреч на высшем уровне.

Важно отметить, что отдельные республики более активны в налаживании международных связей по сравнению со Свердловской областью. Так, анализ официального сайта президента Татарстана показывает, что во второй половине 2021 г. Р. Минниханов совершил три рабочих ви-

³ Евгений Куйвашев презентовал японцам промышленный и инвестиционный потенциал Свердловской области. URL: <https://www.oblgazeta.ru/politics/66120>.

зита — в Казахстан, Саудовскую Аравию и Кыргызстан (это не в составе российской делегации). Кроме того, он также провел 15 встреч с представителями иностранных государств и международных межправительственных организаций (без учета контактов с генконсулами зарубежных стран в России и представителями иностранных коммерческих компаний). Глава Башкортостана Р. Хабиров посетил с рабочим визитом Казахстан (сентябрь) и Беларусь (декабрь). За этот же период свердловский губернатор Е. Куйвашев не совершил ни одного рабочего визита и не встретился ни с одним иностранным представителем.

В России внешнеполитический курс страны формирует президент. Главы субъектов не могут заниматься внешней политикой, тем более не определяют ее, а также не принимают каких-либо внешнеполитических решений. Во внешней политике главы субъектов РФ ориентируются на линию, которую формулирует глава государства. Среди российских глав регионов на международной арене наибольшую активность проявляет Р. Кадыров. За последнее время глава Чечни является единственным российским региональным лидером, который делает громкие внешнеполитические заявления¹. До него в 2000-е годы мэр Москвы Юрий Лужков публично подвергал сомнению правомерность пребывания Севастополя в составе Украины, за что Киев объявил его в мае 2008 г. «персоной нон-грата»². Принято считать, что Чечня — это особый субъект страны. Как показывают многочисленные исследования, это обусловлено тем, что существует неформальное соглашение между Москвой (В. Путиным) и Грозным (Р. Кадыровым), по которому федеральный центр не вмешивается во внутренние дела Чечни, оказывает финансовую поддержку в обмен на лояльность чеченского руководства [15, р. 266—271; 26, р. 37—49]. Наличие таких отношения явилось результатом политики «чеченизации», т. е. передачи контроля над республикой чеченскому руководству в обмен на приверженность последнего решению внутренних проблем таким образом, чтобы это отвечало интересам России [23, р. 510—512]. Как результат, период стабильности на Северном Кавказе в целом

¹ Кадыров обвинил Макрона в подталкивании людей к терроризму. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4549275> Кадыров потребовал от властей Израиля извиниться за столкновения с палестинцами. <https://lenta.ru/news/2021/05/10/kadyrov>.

² Ю. Лужков объявлен на Украине персоной нон-грата. URL: <https://www.rbc.ru/politics/12/05/2008/5703cc729a79470eaf76a8c6>.

и в Чечне в частности представляет собой состояние «негативного мира» [12, р. 12—14]. Необходимо отметить, что пример с руководителями Чеченской Республики Кадыровыми (сначала Ахматов, а потом с Рамзаном) был не первым случаем в истории, когда российские лидеры пошли на сотрудничество с умеренными чеченскими деятелями для урегулирования внутриэтнической борьбы. Исследователи считают, что в плане миростроительства федеральный центр выбрал стратегию кооптации, т. е. политика «пряника», которая предполагает подкуп влиятельной группы [20, р. 9—34].

Пример с Чечней в целом и с Р. Кадыровым в частности иллюстрирует тот факт, что их неформальный статус является исключительным случаем. Другие главы российских регионов, в том числе и Свердловской области, в данный период времени не могли позволить себе международную активность, выходящую за рамки, которые заданы федеральными законами, а также делать внешнеполитические заявления, не укладывающиеся в официальные рамки. Важно подчеркнуть, что в первой половине 1990-х годов, в период «парада суверенитетов», главы субъектов РФ обладали большей автономией, в том числе и в сфере международных отношений. Так, в период грузино-абхазской войны 1992—1993 гг. не только общественность республик Северного Кавказа (особенно Адыгея, Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкесия), но и их руководители выражали озабоченность военным конфликтом между Грузией и Абхазией, осуждали агрессию грузинских войск по отношению к народу Абхазии, требовали от Тбилиси незамедлительного прекращения военных действий и вывода войск с территории Абхазии, а также обращались к правительству РФ с требованием о незамедлительном принятии мер по урегулированию ситуации в соседней республике [2, с. 25—118].

Заключение

Написание данной статьи было вызвано стремлением выявить и систематизировать возможности и ограничения международной деятельности российских регионов. Нами было отмечено, что субъекты РФ, которых на сегодня насчитывается 85, отличаются друг от друга по правовому статусу (республики, области и края, города федерального значения, автономные округа и автономная область), уровню экономического развития, этно-конфессиональному составу, а также лоббистским возможностям глав регионов на федеральном уровне. Это

и многое другое позволило исследователям писать о России как об асимметричной федерации. Исходя из этого, мы заключили, что говорить о существовании для субъектов РФ какого-то одного набора возможностей и ограничений парадипломатии будет не совсем корректным. Хотя в силу проводимой с начала 2000-х гг. политики по построению «вертикали власти» и реформы федеративных отношений 2000—2004 гг., направленных на унификацию правового и политического пространств, можно постараться обозначить определенные рамки. Для этого мы поставили перед собой задачу определиться с типичным регионом, на примере рассмотрения международной деятельности которого можно выявить эти возможности и ограничения. Наш выбор остановился на Свердловской области.

Проведенное исследование показало, что российские регионы заключают международные / внешнеэкономические соглашения, но только с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств. По итогам анализа парадипломатии Среднего Урала мы пришли к выводу, что субъекты РФ принимают участие в работе международных организаций, но только с созданными специально для этих целей. Результаты нашего исследования иллюстрируют, что субъекты РФ осуществляют внешнеэкономические связи с органами государственной власти иностранных государств, но только с согласия Правительства РФ. Заслуживает быть отмеченным и то, что регионы открывают свои представительства за пределами страны, но по согласованию с российским внешнеполитическим ведомством. Необходимо отметить, что власти субъектов РФ создают институты парадипломатии, что выражается, как правило, в деятельности профильных региональных отраслевых министерств, в задачу которых входит содействие в развитии международного сотрудничества. Кроме формальных и законодательно предусмотренных институтов существуют неформальные практики парадипломатической деятельности властей субъектов РФ. К ним относятся презентации региональных экономических проектов перед представителями иностранного бизнеса. Одним из ограничений возможностей парадипломатии губернаторов является то, что главы субъектов РФ должны ориентироваться на внешнеполитическую линию, которую формулирует глава государства.

Статья поступила в редакцию 10.01.2022

1. Буданова Е. Правовое регулирование международной деятельности субъектов Российской Федерации // *Международная жизнь*. 2017. № 9. С. 117—130.
2. Кушхабиев А. В. Кабардино-Балкария и Грузино-абхазская война 1992—1993 гг. Нальчик : Изд-во КБНЦ РАН, 2020. 288 с.
3. Манукян Г. А. Опыт международной деятельности субъектов федеративных государств Северной Америки (на примере Канады) // *Вестник КГУ*. 2018. № 2. С. 289—294.
4. Мухаметов Р. С. Факторы международной активности российских городов // *Вестник МГИМО-Университета*. 2020. № 6. С. 153—174.
5. Насыров И. Р. Правовые аспекты международного сотрудничества регионов // *Журнал российского права*. 2006. № 2. С. 107—130.
6. Тагиев З. Э. Торговые представительства субъектов Российской Федерации // *Транспортное дело России*. 2011. № 12. С. 92—95.
7. Яковлева Н. В., Левкин И. М. Особенности трансграничного регионального сотрудничества в форме парадипломатии // *Управленческое консультирование*. 2014. № 4. С. 14—22.
8. Aldecoa F. Towards Plurinational Diplomacy in the Deeper and Wider European Union (1985—2005) // *Paradiplomacy In Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Alcedoa F., Keating M. (eds). London : Routledge, 2013. P. 82—94.
9. Bennett A. Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages. URL: <https://minorthesis.files.wordpress.com/2012/12/andrew-bennet-case-study.pdf> (accessed 24.12.2021).
10. Duchacek I. The International Dimension of Subnational Self-Government // *Publius-the Journal of Federalism*. 1984. Vol. 14. № 4. P. 5—31.
11. Duran M. French regions as diplomatic actors: The case of Provence-Alpes-Cote d'Azur // *French Politics*. 2011. Vol. 9. № 4. P. 339—363.
12. Galtung J. Theories of peace. A Synthetic Approach to Peace Thinking. Oslo : International Peace Research Institute, 1967. 258 p.
13. Gerring J. Single-Outcome Studies A Methodological Primer // *International Sociology*. 2006. Vol. 21. № 5. P. 707—734.
14. Gerring J. What Is a Case Study and What Is It Good for? // *American Political Science Review*. 2004. Vol. 98. P. 341—354.
15. Gilligan E. The Costs of Peace in Chechnya // *Current History*. 2015. Vol. 114, No. 774. P. 266—271.
16. Hocking B. Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments // *WeltTrends*. 1996. No. 1. P. 36—51.
17. Hocking B. Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy. London : Palgrave Macmillan UK, 1993. 249 p.
18. Kincaid J. Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-state: Conflict and Cooperation // *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. H. Michelmann M., Soldatos P. (eds.). Oxford : Oxford University Press, 1990. P. 54—75.
19. Kuznetsov A. Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs. New York : Routledge, 2015. 174 p.

20. Matejova M. Russian «Chechenization» and the prospects for a lasting peace in Chechnya // *International Journal on World Peace*. 2013. Vol. 30, No. 2. P. 9—34.

21. Raš M. Dynamics of international activity of sub-state regions // *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*. 2021. Vol. 14, No. 1. P. 71—81.

22. Rosenau J. N. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton : Princeton univ. press, 1990. 480 p.

23. Russell J. Kadyrov's Chechnya — Template, Test or Trouble for Russia's Regional Policy? // *Europe-Asia Studies*. 2011. Vol. 63, No. 3. P. 509—528.

24. Seawright J., Gerring J. Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options // *Political Research Quarterly*. 2008. Vol. 61. P. 294—308.

25. Tavares R. *Paradiplomacy: Citis and States as Global Players*. New York : Oxford University Press, 2016. 272 p.

26. Zabyelina Y. «Buying peace» in Chechnya: Challenges of Post-Conflict Reconstruction in the public sector // *Journal of Peacebuilding & Development*. 2013. Vol. 8, No. 3. P. 37—49.

References

1. Budanova E. (2017) *Mezhdunarodnaja zhizn'*, no. 9, pp.117—130 [in Rus].

2. Kushhabiev A.V. (2020) Kabardino-Balkarija i Gruzino-abhazskaja vojna 1992—1993 gg. [Kabardino-Balkaria and the Georgian-Abkhaz War of 1992—1993]. *Nal'chik, Izdatel'stvo KBNC RAN*, 288 p. [in Rus].

3. Manukjan G.A. (2018) *Vestnik KGU*, no. 2, pp. 289—294 [in Rus].

4. Mukhametov R.S. (2020) *Vestnik MGIMO-Universiteta*, no. 6, pp. 153—174 [in Rus].

5. Nasyrov I.R. (2006) *Zhurnal rossijskogo prava*, no. 2, pp. 107—130 [in Rus].

6. Tagiev Z.Je. (2011) *Transportnoe delo Rossii*, no. 12, pp. 92—95 [in Rus].

7. Jakovleva N.V., Levkin I.M. (2014) *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*, no. 4, pp. 14—22 [in Rus].

8. Aldecoa F. (2013) *Towards Plurinational Diplomacy in the Deeper and Wider European Union (1985-2005) // Paradiplomacy In Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. London, Routledge, pp. 82—94 [in Eng].

9. Bennett A. (2012) *Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages*. Available at: <https://minorthesis.files.wordpress.com/2012/12/andrew-bennet-case-study.pdf>, accessed 24.12.2021 [in Eng].

10. Duchacek I. (1984) *Publius-the Journal of Federalism*, vol. 14, no. 4, pp. 5—31 [in Eng].

11. Duran M. (2011) *French Politics*, vol. 9, no. 4, pp.339—363 [in Eng].

12. Galtung J. (1967) *Theories of peace. A Synthetic Approach to Peace Thinking*. Oslo, International Peace Research Institute, 258 p. [in Eng].

13. Gerring J. (2006) *International Sociology*, vol. 21, no. 5, pp. 707—734 [in Eng].

14. Gerring J. (2004) *American Political Science Review*, vol. 98, pp. 341—354 [in Eng].

15. Gilligan E. (2015) *Current History*, vol. 114, no. 774, pp. 266—271 [in Eng].

16. Hocking B. (1996) *WeltTrends*, no. 1, pp. 36—51 [in Eng].

17. Hocking B. (1993) *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. London, Palgrave Macmillan, 249 p. [in Eng].

18. Kincaid J. (1990) *Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Cooperation // Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford, Oxford University Press. pp. 54—75 [in Eng].

19. Kuznetsov A. (2015) *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. New York, Routledge, 174 p. [in Eng].

20. Matejova M. (2013) *International Journal on World Peace*, vol. 30, no. 2, pp. 9—34 [in Eng].

21. Raš M. (2021) *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*, vol. 14, no. 1, pp. 71—81 [in Eng].

22. Rosenau J.N. (1990) *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton univ. press, 480 p. [in Eng].

23. Russell J. (2011) *Europe-Asia Studies*, vol. 63, no. 3, pp. 509—528 [in Eng].

24. Seawright J., Gerring J. (2008) *Political Research Quarterly*, vol. 61, pp. 294—308 [in Eng].

25. Tavares R. (2016) *Paradiplomacy: Citis and States as Global Players*. New York, Oxford University Press, 272 p. [in Eng].

26. Zabyelina Y. (2013) *Journal of Peacebuilding & Development*, vol. 8, no. 3, pp. 37—49 [in Eng].

For citing: Mukhametov R.S. Paradiplomacy of Russian regions: features and limitations (as illustrated by the Sverdlovsk region) // *Socium i vlast'*. 2022. № 1 (91). P. 26—36. DOI: 10.22394/1996-0522-2022-1-26-36.

UDC 327.364

DOI: 10.22394/1996-0522-2022-1-26-36

PARADIPLMACY OF RUSSIAN REGIONS: FEATURES AND LIMITATIONS (as illustrated by the Sverdlovsk region)

Ruslan S. Mukhametov,

Ural Federal University,
Department of Political Science and Sociology,
Associate Professor of the Department
of Political Science,
Cand. Sc. (Political sciences).
Yekaterinburg, Russia
E-mail: muhametov.ru@mail.ru

Abstract

Introduction. For three decades, the subjects of the Russian Federation have been participants in international relations, establishing international, foreign economic, cross-border cooperation with foreign partners. What are the opportunities and limitations of the international activities of the Russian regions? Have they transformed during this period? If so, in which direction and what was the reason for this? The purpose of this article is to find answers to these questions.

Methodology. The conceptual basis of this study is the concept of paradiplomacy. The methodological basis of the study was the approach of Manuel Duran. The researcher suggests studying four aspects relevant to the study of the role of subnational government (powers, capabilities, abilities and presence).

Methods. From the view point of the research design, the article is a case study, because it is based on the method of studying specific cases (case-study). The Sverdlovsk region was chosen as the object of the research.

Results. Summarizing the results of the analysis of the Sverdlovsk region's paradiplomacy, the author comes to the conclusion that Russian regions enter into international / foreign economic agreements, but only with the subjects of foreign federal states, administrative-territorial entities of foreign states. Secondly, the subjects of the Russian Federation take part in the work of international organizations, but only with those created specifically for these purposes. Thirdly, the regions also communicate with foreign states authorities, but only with the consent of the Government of the Russian Federation. Fourthly, the subjects of the Russian Federation open their representative offices outside the country, but in agreement with the Russian Foreign Ministry. Finally, the authorities of the constituent entities of the Russian Federation create institutions of paradiplomacy, which is expressed in the activities of regional ministries whose task is to assist in the developing international cooperation.

Conclusions. The author outlines possibilities and limitations of paradiplomacy at the legislative level. Informally, the heads of the constituent entities of the Russian Federation should be guided by the foreign policy line formulated by the head of the state. On a number of foreign policy events, certain Russian governors can take a firmer position than the federal center.

Keywords:
paradiplomacy,
international cooperation,
foreign economic activity,
subjects of the Russian Federation,
Sverdlovsk region