



Радик ГИМАТДИНОВ

Помощник Президента Республики Татарстан
по международным и внешнеэкономическим вопросам,
кандидат политических наук
Radik.Gimatdinov@tatar.ru

Ильдар НАСЫРОВ

Заведующий отделом международного сотрудничества
Департамента внешних связей Президента Республики Татарстан,
доктор политических наук
Ildar.Nasyrov@tatar.ru

Институт зарубежных представительств Республики Татарстан

Республика Татарстан участвует в международном сотрудничестве с начала 1990-х годов. Внешнеэкономические связи Татарстана с ежегодным объемом торговли, превышающим 20 млрд. долларов, и более 3 млрд. накопленных иностранных инвестиций, с 1400 совместными предприятиями, крупными инфраструктурными проектами с участием зарубежных партнеров, обширными международными культурными, научно-образовательными и гуманитарными контактами, среди которых выделяется работа с соотечественниками, проживающими за рубежом, являются одним из ключевых драйверов социально-экономического развития республики.

Активная деятельность в сфере международного сотрудничества по направлениям Восток - Запад стала неотъемлемым атрибутом понятия «модель Татарстана», появившегося после выступления пер-

вого Президента Татарстана М.Ш.Шаймиева в Гарвардском университете США в 1994 году. За прошедшие более чем 20 лет Татарстан, развивая внешние связи, накопил интересный и по ряду направлений уникальный опыт в данной сфере.

Необходимость оперативного решения совокупности вопросов содействия международному сотрудничеству и координации деятельности его участников в русле единой внешней политики Российской Федерации потребовала создания и совершенствования региональных механизмов управления и поддержки комплекса международных и внешнеэкономических связей. Особое место среди органов координации внешних связей занял институт зарубежных представительств Республики Татарстан. В настоящее время Татарстан имеет 15 зарубежных представительств в странах различных континентов - Америки, Европы и Азии.

Основной задачей, стоящей перед представительствами, является продвижение интересов Татарстана за рубежом: развитие экономического сотрудничества, торговли, привлечение инвестиций, повышение конкурентоспособности татарстанских производителей, поддержка соотечественников, содействие укреплению культурных, образовательных и научно-технических связей, обеспечение поддержки татарстанским проектам со стороны органов власти и организаций на местах - в странах и регионах пребывания.

Формирование института татарстанских представительств проходило в динамично изменяющихся политических и экономических условиях, поэтапно формировавшейся в течение продолжительного времени нормативно-правовой базы внешних связей субъектов Российской Федерации.

Первые представительства Татарстана в ближнем и дальнем зарубежье - в Узбекистане, Азербайджане, во Франции, в США, Украине, Австрии, Чехии и Словакии, Австралии, Казахстане, Турции, на Кипре - были открыты в период 1992-1997 годов.

Общие компетенции Республики Татарстан в сфере международного сотрудничества на тот период были определены принятой в декабре 1992 года Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан (ноябрь 1992 г.), а впоследствии - Договором о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан в совокупности с Соглашением между правительством Российской

Федерации и правительством Республики Татарстан о разграничении полномочий в области внешнеэкономических связей, подписанными 15 февраля 1994 года. Однако полноценное регулирование условий и процедуры открытия зарубежных представительств субъектов Российской Федерации в процессе активного создания татарстанских миссий за рубежом фактически отсутствовало.

Представительства Татарстана открывались в рамках предварительно достигнутых двусторонних договоренностей, обычно зафиксированных в формате «диагональных» межправительственных соглашений. Так, например, Соглашение о принципах торгово-экономического сотрудничества между Республикой Татарстан Российской Федерации и Азербайджанской Республикой, подписанное в Баку 23 сентября 1992 года, и Соглашение между правительством Республики Татарстан РФ и Правительством Республики Узбекистан о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве, подписанное 18 февраля 1993 года в Ташкенте, содержали отдельные статьи, предусматривающие возможность открытия представительств и оказания сторонами соглашения содействия в организации их деятельности.

В ряде случаев Татарстаном применялась иная, ныне предусмотренная действующим законодательством форма открытия представительств - при торгпредствах Российской Федерации. Подобным образом были открыты представительства Татарстана в США и Австрии.

Отсутствие серьезных претензий со стороны федерального центра в связи с открытием российским регионом зарубежных представительств в отсутствие всеобъемлющего нормативно-правового регулирования данного процесса можно объяснить следующим. Так, Татарстан работал с соблюдением действующего на тот момент законодательства. Кроме того, создание и работа татарстанских представительств осуществлялись для продвижения за рубежом конкретных интересов внешнеэкономического, культурного и гуманитарного сотрудничества регионального уровня. При постановке задач перед представительствами руководство Татарстана действовало в русле единой внешней политики Российской Федерации.

В данном вопросе уместно провести аналогию с историческим опытом швейцарских кантонов, которые большую часть международных договоров заключили в период действия редакции Конституции Швейцарии 1874 года, предусматривавшей обязательное рассмотрение и утверждение этих документов Федеральным советом. В швей-

царской практике были случаи, когда кантоны отходили от требований федерального одобрения договоров, но поскольку большинство подобных соглашений не содержало положений, противоречащих действовавшему законодательству, это не привело к конфликтам с конфедерацией. Со своей стороны, конфедерация не акцентировала внимания на этих случаях, что стало свидетельством высокого уровня сложившейся федеративной политической культуры¹.

В последующем все представительства Татарстана - на Кубе (1999 г.), в Финляндии (2000 г.), Швейцарии (2002 г.), Беларуси (2002 г.), Туркменистане (2009 г.), Дубае (ОАЭ, 2013 г.) и Китае (2014 г.) - открывались в соответствии с порядком, установленным федеральными законами №4-ФЗ от 4 января 1999 года «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» и №164-ФЗ от 8 декабря 2003 года «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

Кроме того, в начале 2000-х годов была проведена оптимизация института представительств, в ходе которой были закрыты представительства Татарстана на Кипре, в Австралии и Австрии. Оптимизация представительств и частичная ротация представителей производилась по итогам оценки экономической целесообразности содержания представительств, а также в ходе приведения порядка осуществления деятельности представительств в соответствие с требованиями, установленными законодательством. Например, в первой половине 1990-х годов было несколько представителей Татарстана, не имевших российского гражданства.

Как свидетельствует современный опыт создания Татарстаном представительств регионального уровня в различных государствах, даже детально проработанная и закрепленная федеральным законодательством процедура, определяющая основные шаги по открытию зарубежного представительства, может не учитывать всех существующих реалий.

В настоящее время статья 10 Федерального закона №4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» в первом пункте определяет, что субъекты Российской Федерации могут открывать свои представительства за пределами Российской Федерации в целях реализации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. Таким образом, может сложиться впечатление, что международное соглашение, являющееся основанием для открытия зарубежного представи-

тельства российским регионом, может быть как межрегиональным - с регионом в составе иностранного государства, так и «диагональным» - между субъектом Российской Федерации и органом государственной власти иностранного государства. Тем более что статьи 1 и 8 упоминаемого федерального закона №4-ФЗ допускают заключение подобных соглашений только при соблюдении более сложной процедуры согласования с принятием окончательного решения на уровне правительства Российской Федерации.

Однако третий пункт статьи 10 закона №4-ФЗ разъясняет, что открытие представительств субъектов Российской Федерации на территориях иностранных государств производится на основе соглашения между соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации и правомочным органом субъекта иностранного федеративного государства или правомочным органом административно-территориального образования иностранного государства, то есть только на основе межрегионального международного документа.

Это уточнение приводит к ряду юридических коллизий в ходе практической работы по открытию зарубежных представительств субъектами Российской Федерации.

Так, далеко не все административно-территориальные образования в составе иностранных государств имеют право на подписание международных соглашений даже межрегионального уровня. Среди стран СНГ это, например, Туркменистан или Узбекистан. Поэтому существующий порядок в ряде случаев фактически не предоставляет возможности открывать зарубежные представительства регионов.

Более того, поскольку зарубежное представительство субъекта Российской Федерации открывается в целях реализации межрегионального соглашения, то совершенно логичным представляется требование МИД России к ограничению в положении о создаваемом представительстве региона его деятельности территорией единственного административно-территориального образования иностранного государства, с которым подписано соглашение.

Таким образом, даже если российский регион сможет подписать соглашение, являющееся правовой основой для открытия его представительства на территории иностранного государства (точнее, на территории одного из регионов в его составе), то для представления торгово-экономических, культурных и иных интересов субъекта РФ на всей территории этого иностранного государства следует подпи-

сать международное соглашение с каждым административно-территориальным образованием в его составе. Совершенно очевидно, что это требование представляется трудновыполнимым, особенно принимая во внимание наличие в мире крупных государств с большим количеством субъектов и регионов в своем составе.

Конечно, существует иной порядок открытия представительств субъектов Российской Федерации, определяемый статьей 8 Федерального закона №164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», когда орган государственной власти субъекта Российской Федерации (чаще всего это профильное министерство, курирующее региональный внешнеэкономический блок) может содержать своих представителей при торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Итак, может показаться, что вопрос открытия зарубежного представительства российским регионом может быть решен при необходимости одним из двух способов: либо на основании межрегионального соглашения, либо путем его создания при российском торгпредстве. Хотя в последнем случае это будет всего лишь представительство одного из региональных органов власти, например регионального министерства промышленности и торговли, которому не совсем корректно ставить задачи по вопросам, не входящим в сферу его функциональных полномочий, в частности в области развития культурных связей.

Кроме того, обращает на себя внимание, что список торговых представительств Российской Федерации за рубежом, размещенный на сайте Минэкономразвития России, включает 70 стран мира. Например, нет российского торгпредства в Объединенных Арабских Эмиратах, представляющих интерес для развития внешнеэкономического сотрудничества Татарстана в части экспортных поставок КамАЗов и другой высокотехнологичной продукции или привлечения инвестиций.

Совершенно очевидно, что список стран, в которых формально затруднено открытие представительств субъектов РФ, но одновременно представляющих интерес для развития экономических, культурных и других связей на уровне российских регионов, достаточно велик.

На наш взгляд, можно было бы рассмотреть возможность внесения поправок в Федеральный закон №4-ФЗ от 4 января 1999 года «О координации международных и внешнеэкономических свя-

зей субъектов Российской Федерации», расширив статус соглашений, являющихся основой для открытия региональных представительств. Иными словами - предоставить субъектам федерации право на открытие зарубежного представительства в целях реализации соглашения между правительством субъекта федерации и органом власти иностранного государства. Более того, представляется целесообразным проработать возможность открытия представительств регионов на основе рамочных межправительственных соглашений Российской Федерации с иностранными государствами.

Накопленный к началу 2000-х годов опыт развития института представительств Татарстана наряду с введенным к тому времени федеральным законодательством порядком открытия и функционирования представительств субъектов РФ на территории иностранных государств легли в основу Закона Республики Татарстан «О представительствах Республики Татарстан» №47-ЗРТ от 10 ноября 2003 года, который определяет статус представительств Республики Татарстан, порядок их образования, организации и деятельности. В нем дается определение представительства Республики Татарстан не только за рубежом, но действующего на территории других субъектов Российской Федерации.

Законом, в частности, определяются три вида представительств Республики Татарстан на территории иностранных государств: полномочные, постоянные и торгово-экономические. Основным отличием постоянных представительств за рубежом, как правило, является осуществление их деятельности в составе торгового представительства Российской Федерации в иностранном государстве. Торгово-экономические представительства имеют более узкую специализацию, ориентированную на представление торговых и экономических интересов Республики Татарстан. Заметим, что отдельные торгово-экономические представительства Татарстана, особенно в субъектах Российской Федерации, функционируют на принципах самокупаемости - при поддержке татарских деловых кругов на местах.

Законом «О представительствах Республики Татарстан» был введен еще один тип представительств - постоянные представительства при международных организациях. Таковых на сегодняшний день нет, хотя их статус законодательно определен.

Несмотря на разный правовой статус указанных групп представительств Татарстана, все они выполняют одинаковые функции, что вытекает из статьи 11 названного выше закона Республики Татар-

стан №47-ЗРТ, определяющей основные функции представительств независимо от их статуса. Практика работы представительств также свидетельствует о том, что независимо от их формального статуса (полномочное, постоянное или торгово-экономическое) органы власти республики ожидают от них выполнения всего комплекса задач по развитию внешних связей Республики Татарстан в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях с субъектами и административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также, с согласия правительства Российской Федерации, с органами государственной власти иностранных государств.

Важным элементом регулирования деятельности представительств стал введенный в 2007 году в указанный закон Республики Татарстан принцип ротации представителей, определяющий, что одно и то же лицо не может быть назначено на должность представителя Республики Татарстан более чем на два срока подряд. С 2012 года были инициированы масштабные процессы ротации руководителей представительств и оптимизации их штатов с учетом объемов выполняемой работы. За этот период новые представители приступили к работе в Турции, Азербайджане, Казахстане, Беларуси. Открыто три новых представительства в Дубае (ОАЭ), Крыму и Китае. В ближайшее время ожидается смена еще шести представителей республики в регионах России и за рубежом. Здесь мы упоминаем и представительства Татарстана в субъектах Российской Федерации, так как взаимодействие со всеми представительствами Татарстана осуществляется единообразно.

Завершая рассмотрение правовых и общих организационных вопросов создания региональных представительств за рубежом, следует отметить, что, в отличие от дипломатической практики, при создании представительств не действует принцип взаимности международного права, как это бывает, например, при открытии генеральных консульств государствами. Фактически ни по одному из зарубежных представительств, открытых Татарстаном, нельзя назвать аналогичное по статусу формирование зарубежных партнеров на территории республики.

Интерес к сотрудничеству с Татарстаном со стороны иностранного государства может привести к открытию Генерального консульства этого государства в Казани. Обмен генконсульствами определяется решением на уровне межгосударственных отношений и

может быть свидетельством поддержки со стороны федерального центра деятельности Татарстана по укреплению сотрудничества по отдельным географическим направлениям и наличия встречных интересов со стороны иностранного государства. В Казани открыты генконсульства Турции, Ирана, Казахстана, отделение посольства Республики Беларусь. Принято решение по открытию в Казани Генконсульства Венгрии. Для содействия международному сотрудничеству также используется институт почетных консулов зарубежных стран в Казани.

Итак, после согласования правовых вопросов открытия представительства требуется определить схему его финансирования. Следует отметить, что расходы на содержание всех представительств Татарстана за рубежом и в субъектах Российской Федерации, часть из которых работает на принципах самоокупаемости, составляют всего около 0,1% бюджета республики.

При бюджетном финансировании наиболее распространенной формой является регистрация представительства в качестве юридического лица с открытием валютного или рублевого счета. Причем, принимая во внимание, что представительство работает за рубежом, рублевые поступления должны впоследствии конвертироваться в национальную валюту страны пребывания. Более того, если смета представительства рассчитывается в рублях, то в результате колебаний обменных курсов это может вызвать сокращение фактических объемов финансирования. С другой стороны, ведение валютных счетов налагает более строгие требования к бухгалтерской отчетности при том, что штаты региональных зарубежных представительств очень ограничены и порой имеют всего одну единицу - самого представителя. В настоящее время в Татарстане используются обе формы финансирования представительств.

Следующий вопрос - это проблема подготовки кадров для работы в представительствах субъекта федерации за рубежом. В настоящее время в Москве и в целом ряде субъектов федерации имеется множество учебных заведений, предлагающих обучение по специальности «международные отношения». В целом это может рассматриваться как необходимое базовое образование для работы в региональном представительстве за рубежом, хотя особое значение при рассмотрении кандидатов на должность представителя региона имеет наличие навыков и опыта ответственной руководящей работы в сочетании с владением языком страны пребывания. Профессиональная экономи-

ческая, юридическая и лингвистическая подготовка должна сочетаться с опытом практической работы, поэтапным вхождением в обширный круг обязанностей представителя, изучением местных условий.

На руководящих и ведущих должностях в представительствах Татарстана за рубежом работают сотрудники, являющиеся в основном государственными служащими. В Республике Татарстан на системной основе формируется кадровый резерв государственной гражданской службы и резерв управленческих кадров Республики Татарстан. Назначения на должности происходят в установленном законодательством порядке на конкурсной основе.

Повышение квалификации и профессиональная переподготовка кадров для представительств в Татарстане осуществляются на базе ведущих учебных заведений, таких как Казанский (Приволжский) федеральный университет, имеющий в своем составе Институт международных отношений, истории и востоковедения и Высшую школу государственного и муниципального управления. Например, в государственный заказ Республики Татарстан на 2015 год включено повышение квалификации 19 сотрудников представительств республики за рубежом и в субъектах федерации.

Кроме того, в ноябре 2014 года Республика Татарстан подписала рамочное соглашение с МГИМО (У) МИД России, предусматривающее сотрудничество в сфере подготовки и повышения квалификации кадров. Ориентация на этот ведущий профильный вуз в первую очередь предполагается при повышении квалификации руководящих кадров представительств.

С целью ознакомления представителей Татарстана с экономическим и инвестиционным потенциалами республики, установления прямых контактов с руководителями органов власти и деловыми кругами в рамках ежегодных расширенных совещаний представителей в Казани для них организуются презентации инвестиционных и инфраструктурных проектов, специальная программа посещения инвестиционных площадок, инновационных объектов.

Перед органами власти, курирующими работу представительств, Президентом Татарстана Р.Н. Миннихановым поставлена задача обеспечить постоянный оперативный контроль деятельности представительств. Начиная с 2012 года введена практика проведения регулярных совещаний с представителями Республики Татарстан за рубежом и в субъектах Российской Федерации в режиме видеоконференцсвязи. Было приобретено оборудование и программное

обеспечение, позволяющие проводить совещания с приемлемым качеством и надежностью связи. Для проведения видеоконференций представители используют стандартные компьютеры, в Казани управление каналами связи, изображением и звуком обеспечивает одно из подразделений ГУП «Центр информационных технологий Республики Татарстан». Видеоконференции вошли в постоянную практику работы представительств и стали удобным инструментом координации их деятельности.

Постоянное оперативное взаимодействие представительств с органами власти в Татарстане основано на подключении их к системе межведомственного электронного документооборота и вхождении в единое адресное пространство электронной почты @tatar.ru.

Принимая во внимание обширную географию представительств, следует признать наличие технических проблем использования инфокоммуникационных технологий, требующих обмена большими объемами данных, либо чрезмерно высокую стоимость оказания телекоммуникационных услуг соответствующего уровня в ряде стран пребывания представительств.

Большинство представительств имеют собственные сайты в рамках Официального портала Республики Татарстан - tatarstan.ru. У всех сайтов есть схожая информационная структура и навигация, удобные инструменты управления (администрирования), позволяющие эффективно редактировать статичные и справочные разделы, публиковать документы и доклады, управлять блоком новостей и фоторепортажей. Стандартные инструменты обеспечивают поддержку версий сайтов на русском, английском и татарском языках. Сайты размещаются на серверах в Республике Татарстан.

Таким образом, можно констатировать, что представительства в целом вовлечены в оперативные процессы деятельности органов власти Республики Татарстан.

Еженедельные совещания в режиме видеоконференцсвязи, принятие перечней поручений с контрольными сроками исполнения, планирование работы и отчетность являются инструментами повышения эффективности работы представительств. Кроме того, используется механизм целевых «дорожных карт» для продвижения представительствами татарстанской продукции и целевой работы с предприятиями.

Вместе с тем существуют проблемы поиска оптимальных форм отчетности по итогам работы представительств и самое главное - оцен-

ки результатов их деятельности. В настоящее время в Татарстане используются две формы ежеквартальной отчетности представительств - табличная и аналитическая. В табличной форме, разработанной Министерством промышленности и торговли Республика Татарстан, фиксируются проведенные мероприятия, визиты, переговоры и результаты их проведения, курируемые проекты. Форма заполняется в формате Excel и содержит около десяти таблиц. Аналитический отчет предполагает сжатое изложение на трех-четыре листах основных результатов по отдельным направлениям работы (единым для всех представительств), а также указание имеющихся проблем с предложениями по их решению.

В Татарстане осуществляется разработка и внедрение интегральных показателей эффективности работы. Среди них предлагается индикатор - соотношение расходов на обеспечение деятельности представительств РТ к объему поставок несырьевой республиканской продукции в страны (регионы) пребывания представительств. Отчетные сведения об исполнении представительствами «Дорожной карты» по поддержке экспорта татарстанской продукции в настоящее время предлагается дополнить отзывами о деятельности представительств участников внешнеэкономической деятельности.

Возможно, следует использовать индикаторы оценки деятельности российских торгпредств, разработанные Министерством экономического развития Российской Федерации, среди которых можно выделить:

- Количество подписанных соглашений и контрактов.
- Количество бизнес-проектов, находящихся в работе.
- Количество успешно завершенных проектов.
- Доля участников ВЭД и органов государственной власти, удовлетворенных работой представительства.
- Количество торговых барьеров (препятствий к реализации достигнутых договоренностей), которые не были выявлены своевременно.

Представительства призваны выступать эффективными консультантами и организационно-связующими звеньями между предприятиями Татарстана и партнерами в регионах пребывания, содействовать созданию благоприятных условий для сотрудничества, сопоставлять запросы татарстанских предприятий с состоянием местных рынков товаров и услуг. При поиске взаимных интересов ставится задача исходить из целей развития экономики Татарстана.

С учетом отраслевых особенностей экономики Татарстана представительства республики ориентируются на продвижение татарстанской продукции с высокой добавленной стоимостью в области химии и нефтехимии, машиностроения, сельскохозяйственной продукции, интеллектуальных продуктов.

Находясь в стране/регионе пребывания, представители должны быть готовы оперативно решать любые задачи развития двустороннего сотрудничества - от организации мероприятий и визитов на самом высоком уровне, содействия реализации экономических и культурных проектов до оказания поддержки отдельным соотечественникам. При этом следует ориентироваться на полученный результат, а не на процесс по его достижению. Количество проведенных переговоров, презентаций или переданных предложений не может быть определяющим элементом при оценке эффективности работы представительства. Главное - реализация, пусть небольшого количества, но актуальных для Татарстана реально работающих проектов.

Вместе с тем при оценке работы представителей надо понимать, что экономические показатели не являются исчерпывающими. Например, повышение конкурентоспособности отечественной экономики основывается также на научно-техническом и образовательном сотрудничестве. Особую роль при установлении международных деловых контактов играет духовная и культурная общность.

Для большинства зарубежных представительств, особенно в странах СНГ, одним из важнейших направлений работы является работа с соотечественниками. Важной задачей при работе с соотечественниками является консолидация татарских общин. Только непосредственные контакты на местах обеспечивают понимание существующих проблем и запросов соотечественников. Безусловно, в данной сфере определяющим для представительств выступает тесное взаимодействие с Исполкомом Всемирного конгресса татар, координирующим указанное направление работы в Татарстане.

Для решения разнообразия поставленных задач представители должны владеть основами дипломатической коммуникации. Необходимо добиваться высокого уровня контактов в органах власти и деловых кругах для поддержки совместных проектов. Общеизвестно, что один визит высокого уровня с широким участием деловых кругов с обеих сторон способен существенно стимулировать двусторонние связи.

Одной из мер повышения эффективности работы представительств стало включение их в состав консультативных и координационных органов Республики Татарстан, участие в деятельности межправительственных рабочих групп с зарубежными странами регионального характера, содействие участию представителей Татарстана в межправкомиссиях Российской Федерации.

Очевидно, что география работы региональных представительств не может быть всеобъемлющей. Представительства должны открываться и функционировать в наиболее перспективных для сотрудничества странах и регионах. Тесное взаимодействие с российскими загранучреждениями в стране пребывания, координация работы с профильными подразделениями МИД России, постоянный мониторинг и оценка эффективности работы лежат в основе формирования института зарубежных представительств российских регионов.

¹Цит. по: *Насыров И.Р.* Проблемы политико-правового регулирования международного сотрудничества регионов // *Право и политика.* 2008. №4 (100). С. 885.

Ключевые слова: представительства субъектов РФ, международное сотрудничество регионов, эффективность государственного управления, Татарстан.