

УДК 908+323.174

**ФОРМИРОВАНИЕ МОДЕЛИ УЧАСТИЯ СУБЪЕКТА РФ
В РЕАЛИЗАЦИИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ СТРАНЫ
(на примере Республики Татарстан)**

Т.Ю. Акулов

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы участия субъектов Российской Федерации в международном, в частности внешнеэкономическом, сотрудничестве. На основе анализа исторического опыта Республики Татарстан, включившейся в международное сотрудничество с начала 90-х годов прошлого века, автор предлагает подходы к решению проблем в сфере внутригосударственных и международных отношений, возникающих в процессе развития внешних связей российских регионов.

Ключевые слова: субъекты Федерации, Республика Татарстан, международное сотрудничество, внешняя политика России.

На данный момент регионами России накоплен значительный положительный опыт в сфере налаживания международного сотрудничества, некоторые из них уже зарекомендовали себя как признанные международные акторы, а развитие внешних связей субъектами Федерации более не рассматривается как угроза территориальной целостности государства. В связи с этим на первый план выступают новые задачи: координация деятельности всех участников международных отношений в рамках внешней политики страны, достижение посредством международной кооперации конкретных результатов в экономике, научно-техническом, культурном и иных направлениях, по которым развивают внешние контакты многие российские регионы. Успех реализации поставленных задач во многом будет зависеть от качества принимаемых решений и предпринимаемых шагов, которые, на наш взгляд, должны подготавливаться с учетом приобретенного регионами за годы работы в этом направлении опыта.

Необходимо признать, что становление современной модели участия российских регионов в международном сотрудничестве происходило не легко. За короткий в исторических масштабах отрезок времени (20 лет) пришлось решить целый комплекс проблем в сфере внутригосударственных и международных отношений, преодолеть стереотипы, складывавшиеся многие десятилетия. В числе наиболее актуальных проблем, требовавших решения, можно назвать следующие: создание правовых основ участия регионов в международном и внешнеэкономическом сотрудничестве, формирование нового статуса регионов в условиях глобализации, построение институциональных механизмов координации и поддержки внешних связей субъектов Федерации, совершенствование

системы государственного управления на региональном уровне с учетом новых задач, стоящих перед субъектами Федерации. Кроме того, необходимо было решать ряд сопутствующих вопросов – от принятия целевых правительственных программ в области развития внешних связей до подготовки кадров.

В этой связи опыт Татарстана представляет, на наш взгляд, особый интерес. Наличие сочетания уникальных геополитических, исторических, культурных и экономических факторов оказывало и продолжает оказывать свое влияние на развитие Татарстана как субъекта, играющего важную роль в построении российской государственности. Именно Татарстан в начале 90-х годов первым заявил о необходимости развития международных связей на региональном уровне, включился в процесс расширения контактов с зарубежными партнерами, хорошо понимая, что в открытой экономике серьезные перспективы развития связаны с самостоятельным участием регионов в международных торговых, информационных и культурных обменах. На первых порах инициативы республики по развитию международной кооперации на региональном уровне не всегда находили понимание федерального центра, однако жизнь показала правильность подходов, предлагаемых Татарстаном [1, с. 25].

Для понимания места и роли республики в происходящих процессах необходимо обратиться к истории. На протяжении многих веков люди, населявшие территорию современного Татарстана, успешно использовали природные и географические особенности региона для развития экономики и торговли. Сложившийся особый уклад жизни татар отражал их предприимчивость и стремление к развитию внешней торговли. Казань унаследовала от Булгар их торговое и политическое значение [2, с. 21]. География международного товарообмена Казанского ханства была обширной – от Фландрии на Западе до Персии на Востоке. Во второй половине XVIII в. возрастает значение Казани как одного из крупнейших торгово-экономических центров Российской империи. Город, по существу, превращается в один из главных транзитных пунктов российско-восточной торговли. Дальнейшее развитие торговли способствовало расширению всего спектра международных связей, включая культурные, научные, гуманитарные контакты. Годы советской власти больше характеризовались общим экономическим развитием региона, нежели какой-либо особой активностью в международной сфере.

Первые шаги Татарстана на международной арене относятся к концу 80-х годов XX в. В этот период Казань и другие города республики начинают активно посещать аккредитованные в Москве дипломаты, зарубежные делегации. Представители республики совершают ряд поездок за рубеж.

Процесс распада Советского Союза и образование Содружества Независимых Государств способствовали значительным переменам в политическом устройстве новой России, законодательстве Российской Федерации, в принципах и способах регулирования ее внутренней и внешней политики. Постепенный переход российского государства к демократии, децентрализация экономики, интеграция в мировую систему разделения труда, самостоятельный выход регионов на внешний рынок продукции, технологий и услуг, расширение числа экономических связей субъектов Федерации с зарубежными партнерами заставляли пересматривать стереотипы старой системы управления, искать новые

формы взаимоотношений центра с российскими регионами, в том числе и в области международной и внешнеэкономической деятельности. Открытость России внешнему миру способствовала тому, что ее регионы начинали играть все более активную и непосредственную роль в международных вопросах посредством использования новых (региональных) форм дипломатии [3, с. 61].

Вскоре после принятия декларации о государственном суверенитете РСФСР, 30 августа 1990 г., Верховный Совет ТАССР принял декларацию «О государственном суверенитете ТАССР», а в Конституции Татарстана, принятой 6 ноября 1992 г., появилось ключевое положение о государственно-административном статусе РТ как суверенном демократическом государстве (ст. 1) и о гражданстве Республики Татарстан (ст. 19) [4]. С этого момента международная деятельность республики начинает приобретать более системный характер.

Постепенно внешняя деятельность становится эффективной формой реализации принципов, изложенных в указанных основополагающих для Татарстана на тот период документах, действенным механизмом развития государственности республики и самоопределения татарского народа в рамках Российской Федерации. Наряду с развитием экономических связей одним из приоритетов внешней деятельности республики становится проведение политики, учитывающей интересы татар, проживающих за пределами Татарстана, восстановление их связей с республикой, возрождение этносоциальных и культурно-нравственных ценностей татарского этноса [3, с. 62].

Однако, в отличие от налаживания внешнеэкономических контактов, политическая активность представителей республики на международной арене и пантюркистские настроения, имевшие место в начале 90-х годов и в Татарстане, вызывали обеспокоенность у российского МИДа. В 1992 и 1993 годах лидеры тюркских общественных организаций СНГ и России приняли участие в работе II и III Всемирных тюркских конференций в США. Спонсорами этих мероприятий стали как американские, так и турецкие неправительственные фонды и организации. На одной из этих конференций представители Татарстана направили обращение к конгрессу и Президенту США с просьбой помочь в обеспечении признания Татарстана в мире в качестве суверенного государства [5, с. 89]. МИД России рассматривал подобные мероприятия как провоцирующие сепаратистские настроения и дестабилизирующие ситуацию в стране. В октябре 1994 г. перед открытием в Стамбуле второй встречи руководителей Турции с главами тюркских государств СНГ и перед началом приуроченного к этой встрече очередного курултая тюркских народов представитель МИД России заявил, что объединение тюркского мира и создание закрытой группировки под эгидой Анкары¹ нежелательно для России [6, с. 326].

Правовой вакуум середины 90-х годов и недостаточная согласованность действий субъектов Федерации с национальными органами власти стали основанием для осуществления рядом российских регионов попыток вторгаться в область межгосударственных отношений (см. [8, 9]). В связи с этим федеральные органы власти были вынуждены совершенствовать механизмы регулирования

¹ Главной причиной поддержки турецкой стороной деятельности по объединению тюркских народов исследователи называют стремление Турции расширить свое геополитическое влияние в Евразии [7, с. 97–98].

внешних связей регионов и сдерживать их претензии на полномочия государства, используя в том числе нерыночные механизмы.

Статус Татарстана в составе Российской Федерации окончательно определил двусторонний Договор «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» от 15 февраля 1994 года [10]. С целью скоординированного формирования концепции и программы развития внешнеэкономических связей одновременно с Договором было подписано Соглашение о разграничении полномочий в области внешнеэкономических связей, которое, в частности, относилось к исключительному ведению Республики Татарстан подписание не только международных внешнеэкономических соглашений с регионами в составе иностранных государств, но и «диагональных» – непосредственно с иностранными государствами [10, ст. 3]. В настоящее время Соглашение фактически прекратило свое действие.

Своего рода «преемником» Договора 1994 г. стал подписанный в июне 2006 г. новый Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан. Для новой редакции Договора характерна четкая согласованность его положений с положениями Конституции Российской Федерации и других законодательных актов, регулирующих международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации. Существенной чертой нового Договора стало появление положения о поддержке соотечественников, содействии в сохранении самобытности, развитии национальной культуры и языка [11, ст. 2, п. 4].

Международная деятельность, осуществляемая Татарстаном, ориентирована главным образом на удовлетворение региональных экономических и культурных интересов. За годы развития внешних связей республикой были подписаны десятки международных соглашений, установлены контакты с международными организациями, отработана практика деятельности зарубежных представительств. Что касается подписанных в начале и середине 90-х годов соглашений Татарстана с иностранными государствами, то следует признать, что они носят декларативный характер. Прежде всего данные соглашения зафиксировали взаимную заинтересованность сторон в развитии делового и культурного партнерства в рамках действующего законодательства, а также послужили основой для открытия ряда зарубежных представительств Татарстана, в первую очередь в странах СНГ (Азербайджане, Украине, Узбекистане, Казахстане).

У Татарстана не может быть самостоятельной внешней деятельности, которая бы строилась вне рамок внешней политики Российской Федерации и вопреки установлениям федерального законодательства. Сейчас республика сотрудничает практически со всеми странами мира, за исключением некоторых африканских стран. Европа для нас – источник технологий и рынок сбыта сырьевых товаров. СНГ, Ближний и Средний Восток, Азия – рынки, которым можно предложить машиностроительную продукцию, товары с высоким уровнем добавленной стоимости. В вопросах развития международных контактов на первый план выходят соображения экономической целесообразности, хотя, естественно, республика стремится поддерживать отношения с государствами,

которые близки ей по культуре, истории, население которых имеет менталитет, сходный с менталитетом ее титульного населения. Соответственно, легче проникать в тюркоязычные страны и государства Ближнего Востока и там осваивать рынки сбыта. Вместе с тем основным принципом развития международно-го сотрудничества Татарстана на протяжении последних двух десятилетий стали паритет и «многовекторность» внешних связей.

Определяющий вклад в систематизацию отношений российских регионов с внешнеполитическим ведомством России внес И.С. Иванов, возглавлявший МИД в 1998–2004 гг. В этот период кардинально изменилась концепция участия российских регионов в международных отношениях, что способствовало установлению партнерских отношений между Татарстаном и Министерством иностранных дел России. Самое главное, что сложившееся сотрудничество республики с федеральным внешнеполитическим ведомством – это не взаимоотношения в форме жесткой вертикали власти, а такое распределение полномочий, при котором стороны работают на равных условиях, каждая в своей сфере и с учетом своего уровня компетенции. Руководство страны определяет приоритеты международной политики России, МИД выступает главным инструментом их реализации. Поэтому, когда регионы выступают с инициативами по установлению международных контактов, тем более по заключению соглашений, объективно необходима консультация МИД. Субъектам Федерации также следует учитывать имеющиеся у России межгосударственные договоренности, чтобы при заключении соглашений не нарушать их. Огромную помощь в решении подобных вопросов и в деле координации внешних контактов российским регионам оказывает Консультативный совет субъектов РФ по международным и внешнеэкономическим связям при МИД России. Во многом благодаря поддержке Министерства иностранных дел укрепляются и позиции Татарстана на международной арене. Участие представителей МИД России в международных контактах Татарстана обеспечивает высокий уровень переговоров и согласованность действий, что является залогом реализации достигнутых договоренностей. Налаживание республикой внешних связей не подчинено политическим целям, главная задача – обеспечить социально-экономическое развитие Татарстана в условиях интегрирующегося мира.

Касаясь проблемы становления институтов координации международного сотрудничества Татарстана, хочется особое внимание уделить деятельности зарубежных представительств республики и рассмотреть их роль в развитии внешней политики страны. До середины 90-х годов представительства создавались в интересах презентации Татарстана, установления первых прямых контактов с органами власти на местах. После создания Министерства торговли и экономического сотрудничества Республики Татарстан в 1998 г. акцент в деятельности представительств был перенесен в область содействия развитию торгово-экономических отношений Республики Татарстан с зарубежными партнерами и регионами Российской Федерации. Немаловажное значение сейчас имеет и работа представительств с нашими соотечественниками, проживающими за рубежом. Причем не важно, кто они – татары, русские, мордва, чуваша, башкиры и т. д. В современных условиях одна из приоритетных задач представительств – оперативно реагировать на появление новых возможностей,

проявлять больше инициативы в формировании конкретных экономических и инвестиционных предложений на основе хорошего знания обстановки в стране пребывания. Опыт работы представительств показывает необходимость и оправданность такой формы координации и поддержки внешних связей. Однако, работая в направлении повышения отдачи от деятельности представителей Татарстана за рубежом, не следует забывать о вопросах обеспечения их безопасности. Так, абсолютно нет необходимости создавать представительства республики в горячих точках.

Значительное содействие развитию всего комплекса двусторонних связей Татарстана с Турцией и Ираном оказывают генеральные консульства Турецкой Республики (открыто в Казани в 1996 г.) и Исламской Республики Иран (открыто в 2007 г.). До тех пор пока в Казани не было консульства Турции, товарооборот с этой страной практически отсутствовал, а сейчас он составляет почти полтора миллиарда долларов [12, с. 10]. Опыт работы показывает, что многое зависит и от личности самого консула. Если он активен, деятелен, то между двумя сторонами заметно возрастает объем всех видов связей: экономических, культурных, образовательных, спортивных и др.

Открытию генерального консульства Ирана предшествовали посещения Татарстана многими высокопоставленными лицами этой страны. Это и президент Исламской республики Иран Мохаммад Хатами, и председатель Парламента Ирана Голам Али Хаддад Адель. Делегации Татарстана также посещали Иран, встречались с высшим руководством страны. Поэтому, когда возник вопрос, где открыть Генеральное консульство, иранская сторона выбрала город Казань. Хотя, безусловно, вопрос открытия генеральных консульств решался на межгосударственном уровне на паритетных началах.

Огромную роль в завоевании Татарстаном международного признания сыграл его первый президент М.Ш. Шаймиев. Есть в этом заслуга и Государственного Совета, и Кабинета министров Татарстана, отдельных предприятий, деятелей культуры и искусства, то есть огромного количества людей. Так называемая татарстанская модель, как апробированный подход к разрешению региональных конфликтов, затрагивает вопросы политики, экономики, культуры, всего разнообразия общественных отношений. Главное, что руководству республики удастся сохранять конструктивный характер отношений с федеральным центром в международной деятельности и, что особенно важно, по внутривнутриполитическим вопросам.

Включаясь в процесс развития международных контактов и установления взаимовыгодных двусторонних связей с зарубежными партнерами, органы власти республики связывали перспективы развития Татарстана в открытой экономике с самостоятельным участием регионов в международных материальных, информационных и культурных обменах. В современном быстро меняющемся мире такая модель взаимоотношений позволяет формировать успешное конкурентоспособное общество и эффективную экономику.

В последние годы приобретает значение еще одна составляющая «модели Татарстана», а именно опыт построения межнациональных и межконфессиональных отношений.

Толерантный российский ислам представляет широкие возможности для развития сотрудничества России со странами Востока, и в этом плане Татарстан, где ислам на протяжении многих веков находился в тесном взаимодействии с православной культурой, является оптимально подходящей площадкой для конструктивного диалога.

В условиях характерного для начала XXI в. масштабного проявления терроризма в сочетании с искусственно создаваемой исламофобией особенно важно демонстрировать мировому и в частности мусульманскому сообществу опыт формирования в многонациональной России цивилизации, основанной на диалоге и разнообразии, использовать возможности сотрудничества Российской Федерации с Организацией Исламская Конференция для продвижения идей культуры мира и ненасилия. Широкое и открытое обсуждение вопросов, связанных с ролью и местом ислама и мусульман в современном мире, представляют особую важность. Необходимо демонстрировать мирный потенциал ислама, как религии, способной позитивно откликнуться на требования времени, активно противодействующей международному терроризму [1, с. 30].

Развитие контактов Татарстана с исламскими государствами происходит на фоне укрепления их межгосударственных отношений с Российской Федерацией. При этом реализуются такие приоритетные цели внешней политики России, как создание системы стабильных международных отношений, основанных на принципах многополярности и взаимного учета интересов, расширение диалога и партнерства между культурами, религиями и цивилизациями. Кроме того, решается важная задача внутренней политики по укреплению традиций толерантного ислама на территории Российской Федерации.

Итак, за прошедшие 20 лет Татарстан во взаимодействии с федеральным центром сформировал комплексный подход к развитию и поддержке международной деятельности на региональном уровне, который, отражая интересы субъекта Федерации, осуществляется в русле внешней политики государства. Продвигая в мире имидж Татарстана как динамично развивающегося региона, перспективного для осуществления совместных проектов, обладающего этнокультурным своеобразием, органы власти республики тесно сотрудничают с Министерством иностранных дел Российской Федерации. Крупнейшие республиканские экономические проекты с участием зарубежных партнеров, например, в области нефтехимии или в автомобильном кластере, осуществляются при поддержке федерального правительства.

Конечно, пройденный путь не был лишен ошибок, однако ориентация на согласованные действия и взаимное уважение интересов позволяют руководству республики успешно преодолевать конфликтные ситуации и с оптимизмом смотреть в будущее. Последовательно выступая сторонником федерализма в России, Республика Татарстан демонстрирует примеры политических методов решения сложных вопросов внутригосударственного строительства, затрагиваемых в процессе интеграции региона в систему международных отношений.

Укрепление международных контактов не является самоцелью для Татарстана, главная задача, к решению которой стремится республика, – содействие развитию и повышению конкурентоспособности экономики в условиях интегрирующегося мира. В соответствии с исторически сложившейся традицией Татарстан

развивает сотрудничество по двум географическим направлениям: экономические, научно-технические и образовательные связи с развитыми государствами Европы и Америки дополняются обширными торговыми, культурными и гуманитарными взаимоотношениями с исламскими государствами.

Поддержка соотечественников, активная работа по сохранению и продвижению культуры татарского народа в международном пространстве относятся к приоритетным направлениям внешнеполитической деятельности Республики Татарстан с самого начала ее осуществления и находит отражение в основополагающих республиканских нормативных документах.

К сегодняшнему дню сформировалась модель участия Татарстана в реализации внешней политики страны, основанная на согласованности действий с федеральным центром и разумной инициативе региональных властей. Подобная позиция способствует общему социально-экономическому развитию государства и укреплению авторитета России в мире.

Summary

T. Yu. Akulov. A Model of Participation of a Subject of the Russian Federation in Implementation of the Foreign Policy of the Country (on the Example of the Republic of Tatarstan).

The article deals with the problems of participation of the subjects of the Russian Federation in the international, particularly external economic, cooperation. On the basis of the analysis of the historical experience of the Republic of Tatarstan, which entered into the international cooperation in early 1990s, the author suggests some approaches to the problems within the sphere of domestic and international relations arising in the process of development of external links of the Russian regions.

Key words: subjects of Federation, the Republic of Tatarstan, international cooperation, foreign policy of Russia.

Литература

1. *Акулов Т.Ю.* Вклад в межцивилизационное согласие в мире // *Междунар. жизнь.* – 2005. – № 10. – С. 25–35.
2. *Худяков М.Г.* Очерки по истории Казанского ханства. – М.: ИНСАН, Совет по сохранению и развитию культур малых народов, СФК, 1991. – 320 с.
3. *Акулов Т.Ю.* Международная деятельность Республики Татарстан // *Гасырлар авызы – Эхо веков.* – 2000. – № 1–2. – С. 61–66.
4. Конституция Республики Татарстан. – Казань: Тат. кн. изд-во, 1993. – 47 с.
5. *Нигаматзянов Р.А.* Торгово-экономические отношения между Татарстаном и Турцией на рубеже XX – XXI вв. // *Отечественная османистика и туркология: итоги и перспективы. Докл. и сообщ. междунар. науч.-практ. семинара / Под ред. Р.М. Валеева и др.* – Казань: Казан. гос. ун-т, 2009. – С. 88–96.
6. *Егоров В.К.* Россия – Турция: линия противоречий // *Ближний Восток и современность / Отв. ред. В.А. Исаев, А.О. Филоник.* – М.: Ин-т изучения Израиля и Ближнего Востока, 2000. – Вып. 9. – С. 325–326.
7. *Киреев Н.Г.* Турция – экономический партнер и политический соперник России в Евразии // *Россия на Ближнем Востоке: цели, задачи, возможности / Отв. ред. А.О. Филоник.* – М.: Ин-т изучения Израиля и Ближнего Востока, 2001. – С. 78–105.

8. *Фарукишин М.Х.* Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1998. – 334 с.
9. *Макарычев А.С.* Российские регионы и глобализация. – Н. Новгород, 2001. – URL: <http://www.policy.hu/makarychev/rus21.htm>, свободный.
10. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Татарстан о разграничении полномочий в области внешнеэкономических связей: [15 февраля 1994 г.] // Вечерняя Казань. – 1994. – № 162. – 10 окт.
11. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан. Подписан 26 июня 2007 г., утвержден Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ. – URL: http://ntc.duma.gov.ru/duma_na/asozd/asozd_text.php?nm=199-%D4%C7&dt=2007, свободный.
12. Внешнеэкономическая деятельность предприятий и организаций Республики Татарстан за январь – декабрь 2009 года: статист. бюл. – Казань, 2009. – 40 с.

Поступила в редакцию
15.12.09

Акулов Тимур Юрьевич – директор Департамента внешних связей Президента Республики Татарстан, помощник Президента Республики Татарстан по международным вопросам.

E-mail: timur.akulov@tatar.ru, dfa@kremlin.kazan.ru