

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА РОССИИ И СТРАН СНГ

DOI: 10.48015/2076-7404-2021-13-1-32-57

С.П. Артеев*

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: «МЯГКАЯ СИЛА» РЕГИОНОВ**

*Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования*

*«Московский государственный институт международных отношений
(университет)*

*Министерства иностранных дел Российской Федерации»
119454, Москва, пр-т Вернадского, 76*

*Федеральное государственное бюджетное научное учреждение
«Национальный исследовательский институт мировой экономики
и международных отношений*

*имени Е.М. Примакова Российской академии наук»
117997, Москва, ул. Профсоюзная, д. 23*

В условиях значительного охлаждения отношений между Российской Федерацией и странами коллективного Запада возможности традиционных дипломатических каналов оказываются существенно ограниченными. В то же время возрастает роль альтернативных форм дипломатии, потенциал которых в российской внешней политике остается до сих пор недоиспользованным. В этой связи обращает на себя внимание внешнеполитический потенциал российских регионов как средств укрепления «мягкой силы» Российской Федерации. В начале статьи рассмотрены специфические особенности субгосударственных/субнациональных акторов мировой политики. В частности, автор отмечает, что своеобразие их поведения на международной арене обусловлено их комбинированной природой. Это проявляется в использовании как инструментария из арсенала традиционных игроков, так и средств, применяемых нетрадиционными акторами международных отношений. Предложена модель классификации российских регионов по уровню

* *Артеев Сергей Павлович* — кандидат политических наук, старший преподаватель МГИМО МИД России; научный сотрудник ИМЭМО РАН (e-mail: artsp7@yandex.ru).

** Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-04-60109 «Воздействие глобальных биогенных угроз на мировую политику».

развитости их международной активности, а также описаны механизмы влияния международных связей субъектов РФ на межгосударственный уровень взаимодействия. В статье подробно рассмотрены два условных контура, в рамках которых могут осуществляться совместные действия федерального центра (ФЦ) и регионов на международной арене: культурно-имиджевый и «политический-плюс». В заключение делается вывод о важности федерально-регионального взаимодействия во внешнеполитическом поле, особенно в кризисных условиях, а также о способности российских субнациональных акторов активно участвовать в нормализации и укреплении международного общения на межгосударственном уровне за счет своего потенциала «мягкой силы», который может быть успешно интегрирован в российский внешнеполитический курс. В то же время, по мнению автора, для повышения качества федерально-региональных действий в международной сфере необходима новая модель сотрудничества ФЦ с субъектами РФ (возможная только при перезапуске всей совокупности федеративных отношений в стране), связанная с более тесной интеграцией российских регионов в реализацию внешнеполитического курса РФ.

Ключевые слова: субгосударственные акторы, субнациональные акторы, «мягкая сила», внутригосударственные регионы, внешняя политика России, федерализм, парадипломатия, внешние связи регионов.

Структурная трансформация современных международных отношений побуждает как к поиску новых решений для старых проблем и ответов на новые вызовы, так и к более активному использованию уже имеющегося задела. Вестфальская модель международных отношений подвергается эрозии по ряду направлений. Некоторые изменения, произошедшие в качественном составе акторов мировой политики в последние несколько десятилетий, не всегда адекватно представлены в научном дискурсе, что выражается в преобладании концепций межгосударственного и наднационального взаимодействия. Между тем, несмотря на зафиксированную нормативно-правовую деполитизацию международной деятельности субнациональных акторов в законодательствах большинства стран, в том числе и в России, *на самом деле регионы способны оказывать существенное позитивное влияние на внешнюю политику своих государств и принимать политическое участие в международных делах на межгосударственном уровне, при этом важную роль в их действиях играет «мягкая сила».* Для РФ это особенно актуально в условиях нарастающих кризисных явлений, таких как стагнация отношений с рядом западных государств в 2010-е годы и необходимость преодоления экономического ущерба, вызванного пандемией COVID-19.

Цель исследования — выявить существующие и перспективные схемы влияния регионов на внешнюю политику РФ в контексте проблематики «мягкой силы». В связи с этим в работе анализируется специфика субгосударственного/субнационального актора, приводится краткий исторический экскурс в историю субнациональных международных связей, предлагается классификация регионов с точки зрения их международной активности, а также выявляются механизмы совместных действий федерального центра (ФЦ) и субъектов РФ на межгосударственном политическом уровне взаимодействия. Предметом исследования в данной работе выступает совместная международная деятельность ФЦ и субъектов РФ в сфере внешней политики в начале XXI в. Эта деятельность рассмотрена через призму концепции «мягкой силы». Следует отметить, что «прямые» связи российских регионов с зарубежными партнерами (внутригосударственными регионами, государствами, коммерческими организациями, некоммерческими организациями (НКО), неправительственными организациями (НПО)), за некоторым исключением, намеренно оставляются без внимания в данной статье, так как ФЦ в этом случае выступает в роли координатора и контролера, а не активного субъекта.

Сегодня парадипломатические исследования стали составной частью науки о международных отношениях. Разработка проблематики международных связей внутригосударственных регионов и других новых акторов на Западе началась раньше, чем в России [Friedrich, 1968; Reynolds, 1979; Michelmann, 1991]. Это объясняется наличием более благоприятных условий для деятельности субнациональных акторов в странах Западной Европы и Северной Америки в тот период. Парадипломатия активно изучается на Западе и сегодня, что связано с продолжающимися процессами деволюции и трендом на субсидиарность в ряде стран [Dickson, 2014]. Это способствует транснациональной активности субгосударственных акторов. Особое место в западном дискурсе занимает проблематика внешних связей городов, так как внешнеполитическое измерение феномена города становится всё более заметным по мере трансформации мировой политики [Sassen, 1991; Geddes, 2015; Kaisto, 2017; Janczak, 2017].

В 1990-е годы в связи с приобретением субъектами РФ нового политико-правового статуса международные связи субгосударственных акторов привлекли внимание ряда российских исследователей как в центральных, так и в региональных научно-образовательных учреждениях. Первое постсоветское десятилетие можно обозначить как стадию сбора эмпирического материала, поэтому публиковались

прежде всего статьи в научной периодике [Орлов, 2000; Авдеев, 2000; Иванов, 2000; Макарычев, 2000b; Барабанов, 2000]. В 2000-е и 2010-е годы наступил период более глубокой аналитико-синтетической переработки накопленной информации. В результате появились соответствующие монографии [Макарычев, 2000а; Плотникова, 2004; Толстых, 2004; Александров, 2005; Маркушина, Харлампьева, 2008; Яровой, Белокурова, 2012; Логвинова, 2018] и разделы в учебных пособиях [Бусыгина, 2006; Богучарский, 2015]. При этом основной акцент и в 1990-е годы, и в начале XXI в. делается на анализе самостоятельной международной деятельности российских регионов в рамках предоставленных им полномочий и предметов ведения. 2010-е годы оказались менее плодотворными для развития парадипломатических исследований в России, что во многом связано с изменением формата взаимодействия между ФЦ и регионами, переходом российского федерализма в «спящий режим»¹. Особенно заметно преобладание конкретных региональных кейсов над концептуальным осмыслением всей совокупности внешних связей субнациональных акторов, хотя есть и удачные примеры теоретических трудов [Лебедева, 2019; Лошкарев, 2018]. По-прежнему сохраняется негативная «автономия» российских парадипломатических исследований — мало работ создается на принципах междисциплинарности, на стыке различных исследовательских полей политической науки и смежных научных дисциплин. В отличие от зарубежных исследователей, отечественные эксперты недостаточно внимания уделяют изучению роли городов в международных процессах. Вопросы совместной деятельности центральных и региональных властей в международной сфере также изучены недостаточно, хотя в условиях нарастания кризисных явлений в 2010-е годы в российских политических кругах стали активно обсуждаться возможные способы повышения эффективности российской внешней политики. В большей степени речь идет о необходимости развития публичной дипломатии, при этом регионы не попадают в мейнстрим дискурса. Представленная статья призвана отчасти заполнить эту лауну, соединить пока параллельные дискурсы об обновлении российской внешней политики и парадипломатии, а также стимулировать научную дискуссию о роли российских регионов во внешнеполитических делах государства.

¹ Захаров А. Российский федерализм как «спящий» институт // Полит.Ру. 02.08.2010. Доступ: <https://polit.ru/article/2010/08/02/federalizm/> (дата обращения: 30.10.2020).

Субнациональные акторы в мировой политике: к постановке проблемы

Субгосударственные акторы занимают особое положение среди других субъектов мировой политики. Во-первых, регион государства как часть целого в большинстве стран мира не имеет возможности самостоятельно реализовывать внешнеполитическое и военное направления международного сотрудничества. Субнациональные акторы в плане международной активности сосредоточены прежде всего на экономике, культуре, науке и образовании, а также на гуманитарных проектах. Во-вторых, международные связи регионов государств зачастую выстраиваются с помощью инструментов, использование которых более характерно для негосударственных участников мировой политики (например, через публичную/общественную/народную дипломатию). В-третьих, весьма интересно соотношение политического и неполитического в международной деятельности регионов государств. В контексте наблюдаемых кризисных явлений на глобальном и межгосударственном уровнях, исчерпанности ряда международных форматов взаимодействия РФ все обозначенные специфические особенности субнациональных акторов создают предпосылки для более интенсивного использования регионального ресурса во внешней политике Москвы. Таким образом, внутригосударственные регионы с точки зрения своего политико-правового статуса и модели поведения на международной арене обладают комбинированной, «государственно-негосударственной» природой, что, в отличие от других акторов, делает их надежными союзниками государства в международных делах. При этом обновление внешнеполитического инструментария РФ возможно с учетом уже накопленного зарубежного опыта, потенциал которого далеко не исчерпан в российских реалиях.

Исторически первыми на международную арену вышли регионы государств Запада. Внутренние регионы ФРГ, Канады и США выступили пионерами в этих процессах и в 1950–1960-е годы обозначили себя в качестве международных игроков [Толстых, 2004]. Кроме субнациональных акторов крупных государств международные связи стали налаживать и регионы некоторых малых стран, например Фламандский регион Бельгии. Несмотря на то что эти процессы, в отличие от России 1990-х годов, носили планомерный и подготовленный характер, избежать трений между ФЦ и субъектами в плане политических амбиций последних не удалось [Толстых, 2004]. Это является еще одним доказательством имплицитного присутствия

политической составляющей в деятельности субгосударственных акторов. И с этим аспектом необходимо проводить работу по его интеграции во внешнеполитический курс государства, а не жестко исключать политический компонент международной активности внутригосударственных регионов на уровне нормативно-правовой базы национального законодательства. В таком случае польза от внешних связей регионов государств будет ощутимее и для ФЦ.

За несколько десятилетий в указанных государствах Запада была создана развитая нормативно-правовая база, охватывающая правовые акты от основных законов до муниципальных распоряжений. Институционализация международных связей внутригосударственных регионов в общем привела к позитивным результатам. Благодаря активному международному сотрудничеству как на межрегиональном уровне, так и на уровне «регион — зарубежное государство» территории Канады, США и ФРГ сумели не только улучшить показатели своего социально-экономического развития, но и внести вклад в общий внешнеполитический курс своих стран [Толстых, 2004; Акимов, 2018]. Более того, эти государства стали модельными для развития международных связей субгосударственных акторов в ряде других стран, прежде всего в Европе. И именно опыт взаимодействия центра и регионов в странах Запада послужил ориентиром для выстраивания сотрудничества в международных делах между ФЦ и субъектами РФ в начале 1990-х годов. Однако в тот период потенциал был реализован далеко не в полной мере в силу сложностей социально-экономического характера, а в 2000–2010-е годы — по политическим причинам. Тем не менее прагматичный подход к зарубежному опыту в вопросе внешних связей регионов необходим.

Внешняя политика и внешние связи регионов РФ: терминологический аспект

Прежде чем перейти к анализу международных связей российских регионов, необходимо пояснить употребление термина «внешняя политика» в контексте темы. Известно, что само понятие «политика» обладает сложной когнитивной структурой и множественными онтологическими основаниями. Это порождает полисемантизм, выражающийся в огромном количестве имеющихся дефиниций. Более того, эволюция политической сферы обуславливает постоянное переосмысление понятия «политика» ради адекватного отображения динамики политического процесса [Соловьев, 2007]. В российском научном дискурсе политика зачастую понимается

как целенаправленная деятельность органов государственной власти. Исходя из этого, под внешней политикой обычно имеют в виду общий курс государства в международных делах, причем во всех сферах. Его реализация в России предполагает участие субъектов РФ в международной деятельности, что закреплено в соответствующих основополагающих нормативных документах. Такой подход означает, что регионы России задействованы во внешней политике². Однако при этом они не могут самостоятельно, напрямую налаживать политические отношения, которые подразумевают взаимодействие по вопросам власти, управления и безопасности. Это связано с проблемами суверенитета и сохранения целостности государства. Иными словами, субъекты РФ принимают участие во внешней политике как целенаправленной деятельности, но не занимаются политическим взаимодействием в качестве самостоятельных внешнеполитических субъектов. У регионов нет собственного дипломатического, консульского и военного инструментария для реализации своих внешних связей [Плотникова, 2014]. Тем не менее, как будет показано далее, российские регионы в ряде случаев могут быть привлечены к международному политическому взаимодействию в качестве партнеров ФЦ. При этом необходимо учитывать неоднородность российских регионов в сфере международной деятельности.

Исследователи предлагают множество вариантов классификации субъектов РФ с точки зрения их международной деятельности [Плотникова, Дубровина, 2016]. Однако используемые типологии фокусируются в основном на географическом, экономическом и правовом факторах, а потому не слишком подходят для интегрального ранжирования. Если в качестве критерия выбрать *общий уровень международной активности субъектов РФ* и способность эффективно взаимодействовать с ФЦ в этой сфере (интенсивность контактов с зарубежными партнерами в разных сферах и на разных уровнях, количество заключаемых соглашений и качество их исполнения, объем привлеченных иностранных инвестиций, наличие представительств в зарубежных государствах, возможности по лоббированию международных интересов субъекта РФ через

² Об этом свидетельствуют и заявления на высшем политическом уровне, например выступление В.В. Путина: Выдержки из стенографического отчета о заседании Государственного совета по проблемам внешней политики России // Официальный сайт Президента России. 22.01.2003. Доступ: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/24689> (дата обращения: 07.04.2020).

федеральные внешнеполитические структуры и т.д.), то в качестве гипотезы можно предложить следующую схему классификации субгосударственной экстраверсии-интроверсии³: 1) регионы-экстраверты: активно и успешно развивают свои международные связи (например, Татарстан, Башкортостан, Москва, Санкт-Петербург, Калужская область); 2) регионы-интроверты⁴: международная деятельность носит слабовыраженный несистемный характер (например, Ивановская область); 3) регионы-амбиверты: сочетают черты экстравертов и интровертов (большая часть субъектов РФ). Переход региона из одной категории в другую в этой связи может определяться динамикой вовлечения в ключевых областях (экономика, культура, религия, образование и наука) и качеством полученных результатов за период 5–10 лет (объем привлеченных иностранных инвестиций, место зарубежных мероприятий в культурной жизни региона, количество академических обменов и значимость совместных международных проектов), т.е. тем, насколько внешние связи усиливают позиции региона в социально-экономическом плане на национальном и международном уровнях. Конечно, предлагаемая шкала международной субгосударственной экстраверсии-интроверсии не является единственно возможной. Однако она позволяет четко и быстро определить профиль внутригосударственного региона для последующего углубленного анализа. В зависимости от типа — экстраверт, интроверт, амбиверт — можно подобрать тот или иной кейс для исследования, спрогнозировать траекторию развития внешних связей в контексте влияния внутриполитических факторов (изменение институциональных и неформальных принципов федерально-регионального взаимодействия, новый губернатор, экономический кризис и т.д.) на международные связи региона. При этом предлагаемая типология применима как к субъектам РФ, так и к регионам зарубежных государств.

Представители каждого типа обладают константными и динамическими характеристиками. Группа регионов-экстравертов сформировалась еще в 1990-е годы, и ее состав достаточно стабилен. Это 10–15 субъектов РФ, которые сумели адаптироваться к перестройке

³ Предлагаемая шкала субгосударственной экстраверсии-интроверсии пока не квантифицирована. Для выявления четких пороговых показателей требуется обработка большого массива данных. Между тем в РФ отсутствует единый агрегатор такой информации. И сайт МИД РФ, и сайты администраций регионов, к сожалению, предоставляют слабо структурированную и неполную информацию.

⁴ Экономисты используют термин «регион-интроверт», но полностью шкалу интроверсии-экстраверсии не применяют.

взаимодействия с ФЦ в 2000-е годы, сохранить и улучшить качество своих международных связей. Состав регионов-интровертов также демонстрирует свою неизменность на протяжении всего постсоветского периода (тоже около 10–15 субъектов РФ). Потенциал скрыт в «серой зоне» — регионах-амбивертах. При этом активизация международных связей тех или иных субъектов РФ может состояться не только по инициативе «снизу». В некоторых случаях ФЦ стремится усилить активность регионов на международном уровне, чтобы улучшить социально-экономические показатели на фоне обострения межгосударственных противоречий с рядом стран Запада.

В условиях актуализации поиска новых подходов к внешней политике в российском международно-политическом дискурсе представляется актуальным проанализировать международные связи субъектов РФ прежде всего с точки зрения концепции «мягкой силы», которая сегодня весьма популярна в российском сообществе международных. В то же время, хотя идеи Джозефа Ная в целом демонстрируют высокий объяснительный потенциал применительно к внешней политике США [Nye, 1990, 2004], попытки механически перенести их на неамериканскую почву обречены на неудачу, так как инструментарий «мягкой силы» должен быть подобран в соответствии со спецификой, возможностями и целями конкретного международного актора [Никитина, 2014]. С этой оговоркой можно попытаться проанализировать отдельные совместные действия ФЦ и регионов в сфере российской внешней политики в контексте «мягкой силы». Это уместно по двум причинам. Первая — практические соображения. В последние годы российское государство вкладывает значительные средства в продвижение своей «мягкой силы» посредством создания новых массмедиа (RT) и НКО (Фонд Горчакова), но говорить об однозначном успехе сложно, что побуждает присмотреться и к другим возможностям, в том числе через использование потенциала субнациональных акторов. Вторая причина — академическая. Пока в научном дискурсе представлены в основном исследования по региональным кейсам [Негров, 2014; Маркушина, 2017]. В дальнейшем изложении под «мягкой силой» будет пониматься разнообразный невоенный инструментарий, используемый акторами для повышения собственной международной привлекательности и создания долгосрочных взаимовыгодных отношений с зарубежными субъектами мировой политики. В этой связи можно выделить два основных контура совместных действий ФЦ и регионов РФ в международных делах.

Неполитические амплуа регионов во внешней политике РФ

Первый контур взаимодействия ФЦ и российских регионов на международной арене — культурно-имиджевый — включает различные формы их сотрудничества в неполитических⁵ сферах. Следует отметить, что данный контур представляет собой сформированную институализированную структуру, хотя и регионы, и ФЦ недостаточно рефлексируют на эту тему, а потому не в полной мере осознают все возможности для совместных действий. Необходимо последовательное объединение их усилий в рамках конкретных организационных структур для устранения бюрократических издержек и повышения эффективности совместной работы.

В культурно-имиджевый контур входят участие регионов в работе межправительственных двусторонних комиссий (экономика), презентационная деятельность (экономика, культура), парламентское сотрудничество (по вопросам культуры, экономики, образования и науки) и активность субъектов РФ в рамках проведения крупных международных мероприятий наподобие саммитов и спортивных соревнований. Эта деятельность тем более важна, что негативно-стереотипизированное восприятие России в мире по-прежнему является существенной проблемой при реализации ее внешнеполитического курса [Баталов и др., 2009; Имиджевая стратегия России в контексте мирового опыта, 2013].

Именно регионы могут внести существенный вклад в формирование привлекательного образа России за счет огромного этнокультурного и религиозного разнообразия, которое нашло отражение в административно-территориальном устройстве страны. Безусловно, сложно ожидать, что трансляция образа того или иного субъекта РФ на международном уровне сама по себе даст положительный результат [Имидж регионов России, 2016]. Более того, восприятие некоторых российских регионов за рубежом отнюдь не лишено негативной нагруженности. Например, некоторые северокавказские

⁵ Направления международного сотрудничества, реализуемые в рамках данного контура, можно назвать «неполитическими» условно. Экономика, культурно-гуманитарные контакты, спорт, конечно, тесно сопряжены с политикой. Однако не стоит отрицать и наличие у этих сфер определенной «автономии» от политики. Например, несмотря на взаимные санкции России и ЕС/Германии, в 2016–2019 гг. германский концерн Daimler AG в сотрудничестве с властями Московской области успешно реализовал проект по строительству автозавода для выпуска автомобилей Mercedes-Benz. Всё это происходило на фоне резкого понижения уровня российско-германских контактов в военной, политико-дипломатической, культурной и иных сферах.

республики зачастую ассоциируются в зарубежных медиа с проблемами терроризма и международной преступности⁶. В то же время большая часть субъектов РФ в принципе не имеют какого-либо внятного международного образа, лишь 30 регионов из 85 и только в 2010-е годы стали осуществлять какие-либо проекты в данном направлении [Василенко, 2017]. Именно поэтому важно прилагать целенаправленные сознательные усилия по формированию позитивного международного образа российских регионов.

В качестве основы формирования регионального компонента российской стратегии⁷ «мягкой силы» можно было бы взять идею о многослойной международной идентичности нашего государства. Это возможность, для реализации которой у РФ имеются все необходимые предпосылки. Конечно, инерцию восприятия преодолеть сложно, но формирование международного образа России как поликультурной страны при грамотной стратегии совместных действий ФЦ и регионов может быть полезным. Впрочем, пока существует серьезная проблема успешного продвижения российской «мягкой силы» в принципе⁸.

Например, *двусторонние межправительственные комиссии* (МПК) играют ключевую роль в торгово-экономическом сотрудничестве России с зарубежными странами (в основном от РФ деятельность МПК курирует Министерство экономического развития), но потенциально обладают значительными возможностями и для укрепления международного имиджа страны в указанном направлении. Присутствие региональных представителей за столом переговоров позволяет зарубежным партнерам увидеть региональную, «немосковскую» Россию, формирует ее образ как сложносоставной поликультурной страны.

⁶ Подборка публикаций в зарубежных СМИ о Северном Кавказе // ИноСМИ. Доступ: https://inosmi.ru/tags/geo_Severnyjj_Kavkaz/?id=243075378&date=20180826T000700 (дата обращения: 15.07.2020).

⁷ Стратегии «мягкой силы» РФ как отдельного официального нормативно-правового документа не существует. В данном случае под стратегией «мягкой силы» подразумевается совокупность соответствующих положений в различных документах (Концепция внешней политики РФ, акты Россотрудничества) и инструментов (госорганы, НКО, СМИ). При этом региональные НКО и СМИ вообще не рассматриваются как значимые ресурсы российской «мягкой силы».

⁸ Фактически это признается и на официальном уровне: Власти приступили к реформе российской «мягкой силы». Зачем обсуждается идея создания госкорпорации по продвижению интересов Москвы // ИА РБК. 13.07.2020. Доступ: <https://www.rbc.ru/politics/13/07/2020/5f05a8079a79477c4c39bfa5> (дата обращения: 17.07.2020).

В рамках МПК действуют рабочие группы и подкомиссии по межрегиональному и приграничному сотрудничеству⁹. Сегодня всего насчитывается 16 подкомиссий и рабочих групп, участие в которых принимают 15 иностранных государств¹⁰. География взаимодействия включает страны ближнего зарубежья (Армения, Казахстан), Европы (Австрия, Венгрия, Греция, Норвегия, Польша, Финляндия, Франция) и Азии (Иран, КНР, КНДР, Монголия, ОАЭ, Япония). В то же время наблюдается некоторый диссонанс между декларируемой многовекторностью российского внешнеполитического курса и отсутствием рабочих групп с участием субъектов РФ в МПК с рядом мощных экономик Азии (например, Республика Корея, Вьетнам). Кроме того, по имеющимся официальным данным, нет ни одной рабочей группы в рамках МПК по сотрудничеству с государствами Латинской Америки и Африки¹¹, что также свидетельствует о трудностях диверсификации внешнеэкономической составляющей российского внешнеполитического курса, особенно с учетом провозглашенного «возвращения» в Африку, которое поэтапно начали реализовывать во второй половине 2010-х годов¹². На возможность использования двусторонних МПК для продвижения позитивного восприятия России за рубежом негативно влияет низкая прозрачность этого механизма.

Тем не менее двусторонние МПК, их рабочие группы и подкомиссии по сотрудничеству субъектов РФ с зарубежными регионами являются полезным инструментом для развития международного взаимодействия на субгосударственном уровне. Об этом свидетельствует позитивный опыт работы отдельных рабочих групп (например, по связям с КНР). Ряд российских регионов, в том числе расположенных в европейской части страны, сумели наладить плотные экономические и образовательные связи с провинциями Китая¹³. Вопрос заключается в увеличении количества рабочих групп при МПК и обмене позитивным опытом между ними.

⁹ МПК и Рабочие группы по развитию межрегионального и приграничного сотрудничества // Портал внешнеэкономической информации. Доступ: http://www.ved.gov.ru/interreg_cooperation/mpk_work_group/ (дата обращения: 27.05.2020).

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² В одну и ту же Африку нельзя войти дважды // Коммерсант. 23.10.2019. Доступ: <https://www.kommersant.ru/doc/4134125> (дата обращения: 13.07.2020).

¹³ Китай заинтересовался Карелией. Чем привлекает регион восточного гиганта? // Аргументы и факты. 22.05.2017. Доступ: https://karel.aif.ru/society/kitay_zainteresovalsya_kareliyei_chem_privlekaet_region_vostochnogo_giganta <https://www.kommersant.ru/doc/4134125> (дата обращения: 13.07.2020).

В целях повышения информированности и последующего вовлечения новых участников в деятельность подкомиссий и рабочих групп МПК разумно помещать информацию о них в ежегодных обзорах по внешнеполитической и дипломатической деятельности МИД России. Пока региональным подструктурам МПК в этих документах внимания уделяется недостаточно, и практически нет информации об ощутимых результатах¹⁴. Кроме того, медийная поддержка рабочих групп и подкомиссий также нуждается в усилении. Можно сделать соответствующие разделы на официальных сетевых порталах региональных органов власти, перевести информацию на основные международные языки, активнее привлекать к деятельности МПК региональные бизнес-сообщества и т.п.

Другое недостаточно используемое в стратегии продвижения «мягкой силы» направление — участие регионов в *презентационной деятельности* во время проведения международных выставок и иных крупных мероприятий. Такая работа представляет собой эффективную форму взаимодействия ФЦ и субъектов РФ. Пока эта практика не слишком распространена. В то же время при реализации таких проектов открываются возможности для интенсивного взаимодействия федеральных и региональных властей, подключения представителей деловых кругов, а также деятелей культуры и науки. Это в свою очередь может облегчить поиск точек соприкосновения с зарубежными партнерами. Например, какое-либо государство может быть не готово к подписанию крупных контрактов на межгосударственном уровне, но согласно заключить менее масштабную «пробную» сделку с конкретным российским регионом.

В этом вопросе наибольшую консультационную и организационную поддержку регионам среди федеральных органов исполнительной власти сейчас оказывают МИД РФ и Министерство экономического развития РФ. В результате российские регионы стали традиционными участниками выставок наподобие «Экспо». Это способствует переформатированию образа России за рубежом: не просто большая («хмурая», опасная) страна, но большая и разная. Причем региональные различия — это возможность найти разнообразных зарубежных партнеров с разным культурно-историческим бэкграундом. Однако этот потенциал в целом остается

¹⁴ Например, см.: Обзоры внешнеполитической деятельности // Официальный сайт МИД России. Доступ: <http://www.mid.ru/activity/review> (дата обращения: 25.05.2020).

нереализованным. Как было отмечено, меньше половины субъектов РФ прилагают целенаправленные усилия по формированию образа региона за рубежом, при этом успешных примеров совсем немного.

Парламентское сотрудничество занимает особое место среди прочих форм участия представителей субъектов РФ в международных делах. В данном случае речь идет о взаимодействии в области культуры, науки, образования, отчасти экономики. Главную роль при этом играет Совет Федерации Федерального Собрания РФ — «палата регионов». Именно при Совете Федерации действует Комиссия Совета законодателей по проблемам международного сотрудничества. Следует отметить, что работа этого органа отличается большей открытостью по сравнению с координационными структурами при МИД РФ¹⁵. Поскольку Совет Федерации в последние несколько лет стремится играть более весомую роль в международных делах, возможно, субъекты РФ смогут повысить эффективность своих международных связей именно через Комиссию Совета законодателей по проблемам международного сотрудничества.

Усиление активности депутатов региональных законодательных собраний через механизмы международного сотрудничества Совета Федерации может существенно улучшить восприятие российского парламентаризма за рубежом. К этому располагает и то, что взаимодействие региональных депутатов с зарубежными парламентариями обычно сосредоточено на неполитических сферах, а в условиях напряженных отношений РФ с рядом государств Запада это позволяет вести диалог в прагматичном конструктивном ключе. В то же время сейчас представители региональных парламентов относительно редко включаются в состав делегаций Совета Федерации в ходе международных визитов или в рамках мероприятий различных международных парламентских ассоциаций. И в целом парламентский механизм федерально-регионального международного взаимодействия серьезно недооценивается.

Помимо перечисленных возможностей следует упомянуть и участие субъектов РФ в различных крупных международных мероприятиях в качестве локальной площадки (регион) принимающей стороны (ФЦ). К числу таких мероприятий можно отнести многосторонние и двусторонние саммиты (АТЭС во Владивостоке в 2012 г., БРИКС в Уфе в 2016 г., встреча губернатора Санкт-Петербурга с пре-

¹⁵ Комиссия Совета законодателей по проблемам международного сотрудничества // Совет законодателей РФ при ФС РФ. Доступ: <http://szrf.km.duma.gov.ru/Informaciya-o-tekushhej-deyatelnosti-kom/item/38400/> (дата обращения: 20.05.2020).

зидентом Вьетнама в ходе его визита в Россию в 2017 г.¹⁶), спортивные соревнования (Универсиада в Казани в 2013, Олимпиада в Сочи в 2014 г., чемпионат мира по футболу в 2018 г.), различные деловые и научные форумы. Проведение мероприятий международного значения в регионах само по себе фокусирует внимание мировой общественности на конкретном субъекте РФ. Это создает благоприятные условия для налаживания и поддержания международных связей российских регионов. Однако пока «хозяевами» крупных международных событий становятся, как правило, регионы-экстраверты, которые и так достаточно «раскручены» на международной арене. Практику организации мероприятий международного уровня следует активнее распространять на российские регионы-амбиверты.

Прямое совместное взаимодействие ФЦ и субъектов РФ в обозначенных формах могло бы способствовать не только гармонизации интересов федеральных и региональных властей, но и выстраиванию конструктивного диалога с рядом «трудных» партнеров. Вполне возможно, что общая нормализация отношений, например, с Эстонией может пойти легче через широкое межрегиональное сотрудничество с финно-угорскими регионами РФ, нежели через традиционный диалог на межгосударственном уровне, сопряженный с неизбежным обсуждением перечня взаимных претензий. МИД РФ еще в 1990-е годы предлагал задействовать такие возможности для укрепления межгосударственных отношений¹⁷. Суть идеи была в том, что плотные экономические, культурные и научно-образовательные связи финно-угорских этнических автономий РФ (Карелия, Коми, Мордовия, Марий Эл и др.) с Эстонией позволят России в целом избавиться от образа агрессора, в результате чего будет налажено прагматичное российско-эстонское взаимодействие, не отягощенное тяжелым грузом по-разному интерпретируемого исторического прошлого. К сожалению, в условиях осложнения отношений России с Западом Всемирный конгресс финно-угорских народов, функционирующий с 1992 г., не сумел наладить диалог по этнической линии между РФ и Эстонией, Финляндией и Венгрией, который в какой-то мере мог бы компенсировать ухудшение межгосударственного взаимодействия. Например, несмотря на в целом позитивную динамику российско-венгерских отношений, Будапешт вынужден был присоединиться к

¹⁶ Власти субъектов РФ во время таких встреч с лидерами зарубежных государств обычно обсуждают вопросы экономического, научно-образовательного и культурного сотрудничества, т.е. занимаются неполитическими вопросами.

¹⁷ О Втором Всемирном конгрессе финно-угорских народов (Информация) // Архив внешней политики РФ (АВП РФ). Ф. 77. Оп. 76. Папка 115. Д. 9. Л. 41.

санкциям ЕС, а деятельность неформальной европейской коалиции, выступающей за отмену антироссийских санкций, пока не привела к положительному результату.

В целом представляется, что культурное разнообразие России может быть конвертировано во внешнеполитический ресурс «мягкой силы», при этом ФЦ и регионы выступают естественными партнерами. Это не снизило бы определяющую роль федеральных органов власти во внешней политике, но могло бы способствовать адаптации страны в целом и ее составных частей к текущему этапу развития системы международных отношений. Полиэтничность и поликонфессиональность России при реализации ее внешнеполитического курса могут выступать частью общенациональной стратегии ответственного развития. Однако для этого следует гораздо чаще и активнее применять перечисленные федерально-региональные механизмы международного сотрудничества: МПК, презентационную деятельность, парламентские контакты и проведение крупных спортивных и иных мероприятий. Пока же приходится констатировать, что потенциал федерально-регионального взаимодействия в международной сфере остается в значительной мере нереализованным, в основном наблюдаются лишь спорадические его проявления.

Центр и регионы как потенциальные партнеры по международно-политическому диалогу

Второй контур — «политический-плюс» — связан с участием регионов во внешнеполитических отношениях совместно с ФЦ непосредственно в военно-политическом аспекте, т.е. по вопросам национальной безопасности и суверенитета. В текущих условиях существует определенное противопоставление этого контура культурно-имиджевому, когда развитие последнего тормозится общей неблагоприятной военно-политической обстановкой в мире и жесткой централизацией внешнеполитической сферы в РФ. Однако это противопоставление не является запрограммированным, контур «политический-плюс» может стать, напротив, основой для развития культурно-имиджевой составляющей совместных действий ФЦ и регионов РФ, продвижения «мягкой силы» России.

Совместная внешнеполитическая деятельность может проявляться в этой связи в нескольких формах. Прежде всего, речь идет о подготовке международных договоров и участии в международных переговорах. Привлечение регионов к этим процессам выгодно и для Федерации в целом, и для ее субъектов, поскольку позволяет

России представить более фундированную комплексную позицию, основанную на учете интересов субгосударственных акторов.

Российское законодательство декларирует возможность для каждого региона вносить свои предложения при заключении международных договоров, в которых затрагиваются предметы ведения субъектов РФ или совместные предметы ведения. Об этом говорится в ст. 4 Федерального закона о «О международных договорах Российской Федерации»¹⁸. В то же время отсутствие предложений по проекту договора не является препятствием для его заключения¹⁹. К тому же федеральные органы исполнительной власти самостоятельно определяют, стоит ли привлекать к переговорному процессу и процедуре подписания международных договоров РФ представителей регионов²⁰. Расплывчатость формулировок в законе могла бы быть компенсирована соответствующими подзаконными актами, ведь предметы ведения — слишком общее понятие, чтобы только на их основе можно было сделать вывод о целесообразности/нецелесообразности привлечения представителей субъектов РФ к подготовке международных договоров. Именно поэтому в текущий период можно говорить о декоративности данного механизма²¹. Однако привлечение регионов еще само по себе не означает успеха, если одна из сторон ограничена в праве выразить свою позицию.

Например, Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, подписанный в Мурманске 15 сентября 2010 г. и ратифицированный парламентами обоих государств в 2011 г., является яркой иллюстрацией необходимости конструктивного федерально-регионального взаимодействия при подготовке международных соглашений. Формально губернатор Мурманской области принимал участие в переговорах и подготовке договора²². Однако

¹⁸ Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7258/ (дата обращения: 22.01.2021).

¹⁹ Там же.

²⁰ Там же.

²¹ Относительно активно регионы привлекаются только к подготовке соглашений РФ с иностранными государствами о содействии межрегиональному сотрудничеству, но это не относится к политическому аспекту в чистом виде. См.: Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. М.: Научная книга, 2002. С. 135–184.

²² Губернатор Мурманской области: Экономика РФ не пострадает при разделении морских границ с Норвегией // ИА Regnum. 27.04.2010. Доступ: <https://regnum.ru/news/1278402.html> (дата обращения: 20.03.2020).

специфика текущих федеративных отношений характеризуется тем, что губернатор имеет мало возможностей отстаивать интересы своего региона в таких случаях, особенно при наличии сформированной противоположной позиции ФЦ²³. По сути, субъекты РФ выступают в качестве его ретрансляторов, иначе трудно объяснить, почему на региональном уровне многочисленные протесты представителей рыбопромысловой отрасли были по большей части проигнорированы. В результате рыбопромысловые предприятия Мурманской области стали действовать через Росрыболовство, которое в свою очередь пыталось донести до МИД РФ опасения мурманских рыбаков. В этой проблеме важно не то, насколько оправдались или не оправдались алармистские настроения тех или иных групп интересов в регионе. Дело в том, что отсутствие у губернатора возможности быть проводником интересов своего региона в национальном публичном политическом пространстве привело к образованию дополнительной социальной напряженности в конкретном субъекте РФ. Общественность почувствовала себя ущемленной в своих жизненно важных интересах²⁴. Российско-норвежский договор 2010 г. показал дефицит солидарности ФЦ и одного из регионов.

Включение представителей субгосударственных акторов в состав российских миссий во время международных переговоров в ходе зарубежных поездок и приема иностранных делегаций в России также является формой участия субъектов РФ во внешней политике. В 1990-е годы ФЦ время от времени привлекал регионы к международным переговорам, особенно при решении сложных проблем. Например, в 1998 г. в российско-японских переговорах по заключению мирного договора по спорным территориям участвовала делегация Сахалинской области [Сергунин, 2001]. Представители дальневосточных регионов принимали участие и в российско-китайских переговорах в верхах по демаркации границы [Сергунин, 2001]. Однако в 2000-е годы такая практика стала менее распространенной. Не всегда ясно, какими принципами руководствуется ФЦ при подключении представителей регионов к переговорному

²³ Предшественник Д. Дмитриенко (2009–2012) на посту губернатора Мурманской области Ю.А. Евдокимов (1996–2009), по мнению ряда политологов, был снят за наличие позиции, отличной от ФЦ. Впрочем, и Д. Дмитриенко не оправдал ожиданий федеральных властей. См. подробнее: Мурманской области ищут нового губернатора // Коммерсант.ru. 04.04.2012. Доступ: <https://www.kommersant.ru/doc/1908112> (дата обращения: 20.02.2020).

²⁴ Мурманские рыбаки выражают недовольство // Аргументы недели. 25.11.2010. Доступ: <http://argumenti.ru/talks/n265/85200> (дата обращения: 20.04.2020).

процессу. Обращает на себя внимание тот факт, что федеральные органы власти стремятся задействовать субъекты РФ в случае проблемных болезненных переговоров, и это разумно. Тем не менее «неосложненное» международное взаимодействие также должно быть полем совместной работы ФЦ и регионов, особенно с точки зрения укрепления потенциала «мягкой силы» России.

Несмотря на наличие ряда возможностей по привлечению субъектов РФ к реализации внешнеполитического курса страны, участие региональных представителей в международных делах по-прежнему носит казуальный характер. Все перечисленные нами формы такого взаимодействия (в политическом аспекте) не стали трендом. Нормативно-правовая база недостаточно проработана по ряду параметров. В связи с этим наблюдается явление упущенной выгоды вследствие отсутствия интереса к интеграции «регионального политического ресурса» во внешнеполитический курс государства на федеральном уровне. Потребности регионов по соучастию во внешнеполитической деятельности совместно с ФЦ остаются слабореализованными, более того, слабоосознаваемыми. В результате образуется замкнутый круг. Отсутствие соответствующей практики тормозит развитие нормативно-правовой базы по привлечению субъектов РФ к участию во внешнеполитических процессах в рамках вышеуказанных форм, что в свою очередь препятствует активизации международной деятельности российских регионов в практическом плане. Между тем они являются естественными проводниками «мягкой силы» страны, так как сами по себе «свободны» от негативной военно-политической нагрузки в плане полномочий, что в ряде случаев позволяет абстрагироваться от межгосударственных противоречий в этих сферах и налаживать плодотворное международное сотрудничество. Необходимо сменить фокус восприятия культурного разнообразия России: от «наследия» (сохранить) к «достоянию/ресурсу» (применить).

* * *

Сегодня регионы государств являются неотъемлемыми структурными элементами мировой политики. При этом субнациональные акторы выделяются своей синкретичной (комбинированной) природой, сочетающей черты и свойства государственных и негосударственных игроков. Особенности российских субнациональных акторов потенциально позволяют им активно участвовать в нормализации и

укреплении международного общения на межгосударственном политическом уровне за счет наличия культурно-этнических аспектов, которые вполне способны сделать образ России как международного субъекта более колоритным и менее связанным с военно-политической составляющей. Представленные механизмы такого взаимодействия основаны на «мягкой силе», реализуемой в рамках культурно-имиджевого контура совместных действий ФЦ и регионов. В то же время контур «политический-плюс» также может косвенно способствовать укреплению «мягкой силы» и России в целом, и ее субнациональных акторов за счет более комплексного и системного учета интересов последних. Однако для реализации этого ресурса необходимы «новые правила игры», когда федеральные и региональные власти станут партнерами не только на уровне политической риторики. Новая модель их взаимодействия в международной сфере могла бы привести к синергическому эффекту от реализации внешнеполитической программы России. Основой такой модели мог бы стать возврат к реальному федерализму, налаживанию между ФЦ и регионами партнерских, а не клиент-патронских отношений, как это практикуется последние десятилетия. Возможность практического воплощения этой модели во многом связана с перезапуском всей совокупности федеративных отношений в стране и более плотным включением российских регионов во внешнеполитический курс РФ. Помимо укрепления потенциала «мягкой силы» России на международной арене новый курс создал бы предпосылки для сглаживания негативных последствий вековой проблемы «центр — периферия», когда точки роста сосредоточены в столице и нескольких крупнейших городах, а большая часть остальной территории деградирует по социально-экономическим показателям.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авдеев А.А. Международные и внешнеэкономические связи российских регионов // *Международная жизнь*. 2000. № 4. С. 92–96.
2. Акимов Ю.Г. Квебекский фактор в канадско-французских отношениях // *Мировая экономика и международные отношения*. 2018. № 7. С. 93–104. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-7-93-104.
3. Александров О.Б. Регионы во внешней политике России. Роль Северо-Запада. М.: МГИМО МИД России, 2005.
4. Барабанов О.Н. Внутригосударственные регионы как акторы в международных отношениях: зарубежные тенденции и положение субъектов

РФ // Общество, политика, наука: новые перспективы. № 114. М.: МОНФ, 2000. С. 477–500.

5. Баталов Э.Я. Антропология международных отношений // Международные процессы. 2005. № 8. С. 4–16.

6. Баталов Э.Я., Журавлева В.Ю., Хозинская К.В. «Рычащий медведь» на «диком Востоке» (образы современной России в работах американских авторов: 1992–2007). М.: РОССПЭН, 2009.

7. Богучарский Е.М. Институты современной дипломатии. М.: МГИМО-Университет, 2015.

8. Бусыгина И.М. Политическая регионалистика. М.: МГИМО-Университет; РОССПЭН, 2006.

9. Василенко И.А. Сравнительный анализ современных моделей ребрендинга российских регионов // Власть. 2017. № 2. С. 95–99.

10. Иванов И.Д. Российская дипломатия в условиях открытой рыночной экономики // Международная жизнь. 2000. № 8–9. С. 15–26.

11. Имидж регионов России: инновационные технологии и стратегии ребрендинга / Под ред. И.А. Василенко. М.: Международные отношения, 2016.

12. Имиджевая стратегия России в контексте мирового опыта / Под ред. И.А. Василенко. М.: Международные отношения, 2013.

13. Лебедева М.М. Трансформация роли городов и внутригосударственных регионов в мировой политике // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2019. № 1. С. 7–16. DOI: 10.24866/1998-6785/2019-1/7-16.

14. Логвинова И.В. Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. М.: МГИМО-Университет, 2018.

15. Лошкарев И.Д. Внешние связи регионов: основные проблемы теории парадипломатии // Право и управление. XXI век. 2018. № 3. С. 99–106. DOI: 10.24833/2073-8420-2018-3-48-99-106.

16. Макарычев А.С. Российские регионы как международные акторы: Аналитический доклад. Нижний Новгород, 2000.

17. Макарычев А.С. Федерализм эпохи глобализма: вызовы для региональной России // Полис. 2000. № 5. С. 81–97.

18. Маркушина Н.Ю. Поиски общих ориентиров в регионе «Новый Север»: вопросы идентичности и «мягкая сила» // Проблемы современной науки и образования. 2017. № 10. С. 112–115.

19. Маркушина Н.Ю., Харлампьева Н.К. Северо-Западный федеральный округ: внешние связи. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2008.

20. Негров Е.О. Дискурс «мягкой силы» в приграничных регионах РФ: опыт эмпирического исследования // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2014. № 4. С. 82–90.

21. Никитина Ю.А. Российский подход к продвижению «мягкой силы» в сфере внешней политики // Вестник МГИМО. 2014. № 2. С. 30–35.

22. Орлов В.Я. Внешняя политика и российские регионы // *Международная жизнь*. 2000. № 10. С. 45–55.
23. Плотникова О.В. Международные отношения государств и международные связи регионов государств: общее и особенное // *Власть*. 2014. № 12. С. 65–69.
24. Плотникова О.В. Теория, система и практика международных связей регионов. Новосибирск: СО РАН, 2004.
25. Плотникова О.В., Дубровина О.Ю. Международные связи регионов государств: характеристика и особенности. М.: Норма; ИНФРА-М, 2016.
26. Сергунин А.А. Международная деятельность субъектов Российской Федерации: правовое регулирование // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2001. № 1. С. 276–283.
27. Соловьев А.И. Политика // *Политология: Лексикон* / Под ред. А.И. Соловьева. М.: РОССПЭН, 2007. С. 307–324.
28. Толстых В.Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации. М.: Международные отношения, 2004.
29. Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Европейский Союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. СПб.: Норма, 2012.
30. Dickson F. The internationalization of regions: Paradiplomacy or multi-level governance? // *Geography Compass*. 2014. No. 8. P. 689–700.
31. Friedrich C.J. Trends in federalism in theory and practice. London: Pall Mall Press, 1968.
32. Geddes P. Cities in evolution: An introduction to the town planning movement and to the study of civics. London: Williams and Norgate, 2015.
33. Janczak J. Town twinning in Europe. Understanding manifestations and strategies // *Journal of Borderlands Studies*. 2017. Vol. 33. No. 4. P. 477–495. DOI: 10.1080/08865655.2016.1267589.
34. Kaisto V. City twinning from a grassroots perspective: Introducing a spatial framework to the study of twin cities // *Journal of Borderlands Studies*. 2017. Vol. 32. No. 4. P. 459–475. DOI: 10.1080/08865655.2016.1238315.
35. Michelmann H.J. Federalism and international relations: The role of subnational units // *Canadian Journal of Political Science*. 1991. No. 4. P. 865–866.
36. Nye J. Bound to lead: The changing nature of American power. New York: Basic Books, 1990.
37. Nye J. Soft power. The means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2004.
38. Reynolds P.A. Non-state actors and international outcomes // *British Journal of International Studies*. 1979. No. 2. P. 91–111.
39. Sassen S. The global city: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.

S.P. Arteev

FOREIGN POLICY OF RUSSIA: SOFT POWER OF THE REGIONS

*Moscow State Institute of International Relations (University)
76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454*

*Primakov National Research Institute of World Economy
and International Relations, Russian Academy of Sciences
23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997*

As relations between the Russian Federation and the West continue to deteriorate, traditional diplomatic instruments become less effective. Conversely, the role of alternative diplomatic channels is growing. However, the Russian foreign policy still tends to underestimate their potential. In particular, the soft power potential of the Russian regions appears to be largely under-utilized.

The paper starts with a general overview of the specific features of sub-state/sub-national actors in the world politics. In particular, the author emphasizes that these actors are synthetic by nature, which predetermines their particular role on the international scene, as they can use policy instruments specific to both state and non-state actors. The author provides a model for classification of the Russian regions based on the level of their international activity. The paper examines by what means the international activities of the regions can influence the interstate relations and outlines two basic frameworks for joint actions of the federal center and the regions on the international arena: ‘culture and image-building’ and ‘political plus’.

The author emphasizes the importance of the federal-regional cooperation in addressing foreign policy issues, particularly, in response to international crises. The paper assesses the capacity of different Russian sub-national actors to actively participate through their soft power potential in normalization of interstate relations.

The author concludes that this potential could be successfully integrated into the Russian foreign policy strategy. However, in order to improve the quality of the federal-regional cooperation on the foreign policy issues, it is necessary to develop a new framework for interaction between the federal center and the regions of the Russian Federation, based on greater involvement of regional representatives in the decision-making process (which implies reassessment of the entire system of federal relations).

Keywords: sub-state actors, sub-national actors, soft power, intrastate regions, foreign policy of Russia, federalism, paradiplomacy, foreign relations of regions.

About the author: *Sergey P. Arteev* — PhD (Political Science), Senior Lecturer, MGIMO University; Research Fellow, Primakov National Research

Acknowledgements: The research has been accomplished with a financial support from the Russian Foundation for Basic Research, project № 20-04-60109.

REFERENCES

1. Avdeev A.A. 2000. Mezhdunarodnye i vneshneekonomicheskie svyazi rossiiskikh regionov [International and foreign economic relations of Russian regions]. *International Affairs*, no. 4, pp. 92–96. (In Russ.)
2. Akimov Yu.G. 2018. Kvebekskii faktor v kanadsko-frantsuzskikh otnosheniakh [Quebec factor in Canada–France relations]. *World Economy and International Relation*, no. 7, pp. 93–104. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-7-93-104. (In Russ.)
3. Aleksandrov O.B. 2005. *Regiony vo vneshnei politike Rossii. Rol' Severo-Zapada* [Regions in Russia's foreign policy. The role of the North-West]. Moscow, MGIMO-Universitet Publ. (In Russ.)
4. Barabanov O.N. 2000. Vnutrigosudarstvennyye regiony kak aktory v mezhdunarodnykh otnosheniakh: zarubezhnye tendentsii i polozhenie sub'ektov Rossiiskoi Federatsii [Domestic regions as actors in international relations: Foreign trends and position of the Russian Federation subjects]. *Obshchestvo, politika, nauka: novye perspektivy* [Society, politics, science: New perspectives]. Moscow, Moskovskii obshchestvennyi nauchnyi fond Publ., no. 114, pp. 477–501. (In Russ.)
5. Batalov E.Ya. 2005. Antropologiya mezhdunarodnykh otnoshenii [The anthropology of international relations]. *International Trends*, no. 8, pp. 4–16. (In Russ.)
6. Batalov E.Ya., Zhuravleva V.Yu., Khozinskaya K.V. 2009. 'Rychashchii medved' na 'dikom Vostoke' (obrazy sovremennoi Rossii v rabotakh amerikanskikh avtorov: 1992–2007) ['Growling bear' in the 'Wild East' (Images of modern Russia in works of American authors: 1992–2007)]. Moscow, ROSSPEN Publ. (In Russ.)
7. Bogucharskii E.M. 2015. *Instituty sovremennoi diplomatii* [The institutions of modern diplomacy]. Moscow, MGIMO-Universitet Publ. (In Russ.)
8. Busygina I.M. 2006. *Politicheskaya regionalistika* [Political regional studies]. Moscow, MGIMO-Universitet Publ., ROSSPEN Publ. (In Russ.)
9. Vasilenko I.A. 2017. Sravnitel'nyi analiz sovremennykh modelei rebrandinga rossiiskikh regionov [Comparative analysis of the modern models of Russian regions rebranding]. *Vlast'*, no. 2, pp. 95–99. (In Russ.)
10. Ivanov I.D. 2000. Rossiiskaya diplomatiya v usloviyakh otkrytoi rynochnoi ekonomiki [Russian diplomacy in the open market economy]. *International Affairs*, no. 8–9, pp. 15–26. (In Russ.)
11. Vasilenko I.A. (ed.). 2016. *Imidzh regionov Rossii: innovatsionnye tekhnologii i strategii rebrandinga* [The image of Russian regions: Innovative technologies and strategies of rebranding].

nologies and strategy of rebranding]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. (In Russ.)

12. Vasilenko I.A. (ed.). 2013. *Imidzhevaya strategiya Rossii v kontekste mirovogo opyta* [Image strategy of Russia in the context of international experience]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. (In Russ.)

13. Lebedeva M.M. 2019. Transformatsiya roli gorodov i vnutrigosudarstvennykh regionov v mirovoi politike [Transformation of the role of cities and domestic regions in world politics]. *Oikumena. Regional Researches*, no. 1, pp. 7–16. DOI: 10.24866/1998-6785/2019-1/7-16. (In Russ.)

14. Logvinova I.V. 2018. *Koordinatsiya mezhdunarodnykh i vneshne-ekonomicheskikh svyazei sub'ektov Rossiiskoi Federatsii* [Coordination of international and foreign economic relations of regions of the Russian Federation]. Moscow, MGIMO-Universitet Publ. (In Russ.)

15. Loshkarev I.D. 2018. Vneshnie svyazi regionov: osnovnye problemy teorii paradiplomatii [External relations of the regions: The main problems of paradiplomacy theory]. *Pravo i upravlenie. XXI vek*, no. 3, pp. 99–106. DOI: 10.24833/2073-8420-2018-3-48-99-106. (In Russ.)

16. Makarychev A.S. 2000a. *Rossiiskie regiony kak mezhdunarodnye aktory: Analiticheskii doklad* [Russian regions as international actors: An analytical report]. Nizhnii Novgorod. (In Russ.)

17. Makarychev A.S. 2000b. Federalizm epokhi globalizma: vyzovy dlia regional'noi Rossii [The Federalism of the epoch of globalism: The challenges for the Russia of regions]. *Polis*, no. 5, pp. 81–97. (In Russ.)

18. Markushina N.Yu. 2017. Poiski obshchikh orientirov v regione 'Novyi Sever': voprosy identichnosti i 'myagkaya sila' [The search for common landmarks in the 'New North' region: Identity issues and 'soft power']. *Problemy sovremennoi nauki i obrazovaniya*, no. 10, pp. 112–115. (In Russ.)

19. Markushina N.Yu., Kharlampieva N.T. 2008. *Severo-Zapadnyi federal'nyi okrug: vneshnie svyazi* [The North-West federal district: External relations]. Saint Petersburg, Saint Petersburg University Press. (In Russ.)

20. Negrov E.O. 2014. Diskurs 'myagkoi sily' v prigranichnykh regionakh RF: opyt empiricheskogo issledovaniya [The discourse of 'soft power' in border regions of the Russian Federation: The experience of empirical research]. *Political expertise: Politex*, no. 4, pp. 82–90. (In Russ.)

21. Nikitina Yu.A. 2014. Rossiiskii podkhod k prodvizheniiu 'miagkoi sily' v sfere vneshnei politiki [Russian approach to 'soft power' promotion: Conceptual approaches in foreign policy]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 2, pp. 30–35. (In Russ.)

22. Orlov V.Ya. 2000. Vneshnyaya politika i rossiiskie regiony [Foreign policy and Russian regions]. *International Affairs*, no. 10, pp. 45–55. (In Russ.)

23. Plotnikova O.V. 2014. Mezhdunarodnye otnosheniya gosudarstv i mezhdunarodnye svyazi regionov gosudarstv: obshchee i osobennoe [International relations between states and international connections of their regions: Common and specific features]. *Vlast'*, no. 12, pp. 65–69. (In Russ.)

24. Plotnikova O.V. 2004. *Teoriya, sistema i praktika mezhdunarodnykh svyazei regionov* [Theory, system and practice of international relations of the regions]. Novosibirsk. (In Russ.)

25. Plotnikova O.V., Dubrovina O.Yu. 2016. *Mezhdunarodnye svyazi regionov gosudarstv: kharakteristika i osobennosti* [International relations of states' regions: Characteristics and features]. Moscow, Norma, INFRA-M Publ. (In Russ.)

26. Sergunin A.A. 2001. *Mezhdunarodnaya deiatel'nost' sub'ektov Rossiiskoi Federatsii: pravovoe regulirovanie* [International activities of the constituent entities of the Russian Federation: Legal regulation]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*, no. 1, pp. 276–283. (In Russ.)

27. Solov'ev A.I. 2007. Politika. In Solov'ev A.I. (ed.). *Politologiya: Leksikon* [Political science: Lexicon]. Moscow, ROSSPEN Publ., pp. 307–324. (In Russ.)

28. Tolstykh V.L. 2004. *Mezhdunarodnaya deyatel'nost' sub'ektov Rossiiskoi Federatsii* [International activities of subjects of the Russian Federation]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. (In Russ.)

29. Yarovoi G.O., Belokurova E.V. 2012. *Evropeiskii Soyuz dlya regionov: chto mozhno i nuzhno znat' rossiiskim regionam o ES* [The European Union for regions: What Russian regions can and should know about the EU]. Saint Petersburg, Norma Publ. (In Russ.)

30. Dickson F. 2014. The internationalization of regions: Paradiplomacy or multi-level governance? *Geography Compass*, no. 8, pp. 689–700.

31. Friedrich C. J. 1968. *Trends in federalism in theory and practice*. London, Pall Mall Press.

32. Geddes P. 2015. *Cities in evolution: An introduction to the town planning movement and to the study of civics*. London, Williams and Norgate.

33. Janczak J. 2017. Town twinning in Europe. Understanding manifestations and strategies. *Journal of Borderlands Studies*, vol. 33, no. 4, pp. 477–495. DOI: 10.1080/08865655.2016.1267589.

34. Kaisto V. 2017. City twinning from a grassroots perspective: Introducing a spatial framework to the study of twin cities. *Journal of Borderlands Studies*, vol. 32, no. 4, pp. 459–475. DOI: 10.1080/08865655.2016.1238315.

35. Michelmann H.J. 1991. Federalism and international relations: The role of subnational units. *Canadian Journal of Political Science*, no. 4, pp. 865–866.

36. Nye J. 1990. *Bound to lead: The changing nature of American power*. New York, Basic Books.

37. Nye J. 2004. *Soft power. The means to success in world politics*. New York, Public Affairs.

38. Reynolds P.A. 1979. Non-state actors and international outcomes. *British Journal of International Studies*, no. 2, pp. 91–111.

39. Sassen S. 1991. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, Princeton University Press.