

УДК 342.55

МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ И МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В СОЦИОГУМАНИТАРНОЙ СФЕРЕ СО СТРАНАМИ ЕВРАЗИЙСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Н. С. МАЛЮТИН^{1), 2)}

¹⁾Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, Ленинские горы, 1, 119991, г. Москва, Россия

²⁾Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,
ул. Большая Черемушkinsкая, 34, 117218, г. Москва, Россия

Аннотация. Анализируются проблемы межмуниципального сотрудничества на геополитическом пространстве Евразии в социогуманитарной сфере. Отмечается особая роль подобной парадипломатии в масштабах пространства, объединенного общими историческими и цивилизационными характеристиками, что позволяет выделять закономерности развития данной сферы в отдельных государствах и формировать аналогичные подходы к их регулированию. Отмечается ряд проблем развития подобного сотрудничества, которые могут быть решены путем комплексного воздействия на обозначенные отношения. В качестве элементов такого воздействия рассматриваются конкретные предложения в рамках нормативного, институционального и организационного подходов, направленные на развитие межмуниципального и межрегионального сотрудничества в социогуманитарной сфере.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество; Содружество Независимых Государств; культурная сфера.

INTERREGIONAL AND INTERMUNICIPAL COOPERATION IN THE SOCIO-HUMANITARIAN SPHERE WITH THE COUNTRIES OF THE EURASIAN SPACE

N. S. MALYUTIN^{a, b}

^aLomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory, Moscow 119991, Russia

^bThe Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
34 Bolshaya Cheremushkinskaya Street, Moscow 117218, Russia

Abstract. This article analyses the problems of intermunicipal cooperation in the geopolitical space of Eurasia in the socio-humanitarian sphere. The special role of such paradiplomacy is noted on the scale of space united by common historical and civilisational characteristics, which makes it possible to identify patterns of development in this area in individual states and to form similar approaches to their regulation. Meanwhile, a number of problems in the development of such cooperation are noted, which can be resolved through a comprehensive impact on the designated relations. As elements of such an impact, the article examines specific proposals within the framework of normative, institutional and organisational approaches aimed at developing intermunicipal and interregional cooperation in the socio-humanitarian sphere.

Keywords: intermunicipal cooperation; Commonwealth of Independent States; cultural sphere.

Образец цитирования:

Малютин НС. Межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество в социогуманитарной сфере со странами евразийского пространства. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2026;1:30–38.
EDN: PXMFHI

For citation:

Malyutin NS. Interregional and intermunicipal cooperation in the socio-humanitarian sphere with the countries of the Eurasian space. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2026;1:30–38. Russian.
EDN: PXMFHI

Автор:

Никита Сергеевич Малютин – кандидат юридических наук; доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета¹⁾, ведущий научный сотрудник центра судебного права²⁾.

Author:

Nikita S. Maliutin, PhD (law); associate professor at the department of constitutional and municipal law, faculty of law^a, and leading researcher at the centre for judicial law^b.
n_malyutin@mail.ru

Постановка проблемы

Современное развитие международных отношений, а также глобализация, которая в конкретный исторический период то набирает, то сбавляет обороты, в значительной степени актуализируют вопросы взаимодействия государств в разных сферах общественной жизни. Особое значение подобное взаимодействие имеет в ситуации наличия общих государственных границ, социально-политических условий существования, политико-правовой истории, а также иных пересечений, носящих преимущественно социогуманитарный характер и имеющих в основе общие цивилизационные начала [1].

Для настоящего исследования особый интерес представляют три ключевых параметра: 1) сфера сотрудничества; 2) география сотрудничества; 3) уровень осуществления сотрудничества. Анализ обозначенного вопроса в контексте данных аспектов позволит сформировать комплексное представление о проблемах, существующих в данной сфере правового регулирования, а также дать соответствующие рекомендации по их преодолению.

Сфера сотрудничества. В условиях усиления культурной экспансии, осуществляемой прежде всего США и западными странами, особое значение в развитии межгосударственных отношений приобретают именно гуманитарные, культурные, религиозные и иные направления сотрудничества. Между тем анализ современного состояния законодательства в данной сфере и практики его применения свидетельствует о том, что основной акцент в сфере международного сотрудничества сегодня делается преимущественно на экономических и научно-технологических аспектах. Представляется, что данный подход обусловлен в значительной степени высоким уровнем эффективности использования «политических инвестиций»: очевидно, что подобные решения дают быстрый и достаточно репрезентативный эффект, а потому нередко используются для получения краткосрочной выгоды теми или иными политическими игроками. Куда более сложной и стратегически ориентированной представляется работа в социогуманитарной сфере, которая в краткосрочной перспективе нередко выглядит малоэффективной, экономически затратной и даже критической, но при должной проработке и последовательной реализации такая политика может привести (и фактически приводит) к системным результатам.

Эта работа прежде всего проявляется в собственно формулировках базового нормативного регулирования и степени детализации регулирования в той или иной сфере. Так, в частности, большинство научных исследований в области правового обеспечения межрегионального сотрудничества, в том числе приграничного, посвящены преимущественно именно экономической составляющей данных взаимоотношений [2–4]. Кроме того, именно

экономический и научно-технологический аспекты международного сотрудничества (любого уровня) чаще всего сопровождаются различного рода конкретизирующими документами, свидетельствующими о реальности данного сотрудничества и заинтересованности его участников в достижении конкретных результатов (речь идет о различных программах сотрудничества, дорожных картах, конкретных направлениях с установленными целевыми показателями реализации).

География сотрудничества. Нельзя не отметить тот факт, что в нынешних геополитических обстоятельствах географический характер сотрудничества в указанной сфере также приобретает особое значение. Очевидно, что в контексте действующих в отношении Российской Федерации разного рода ограничений социогуманитарное сотрудничество, в том числе приграничное, с отдельными государствами фактически сведено к минимуму. Более того, сама по себе необходимость развития подобного сотрудничества в отдельных направлениях представляется сомнительной, поскольку в настоящее время перед Российской Федерацией стоит задача выработать целостное представление относительно собственной идентичности, а также мягко продвигать указанные подходы и позиции среди сопредельных государств. В данной ситуации особое значение имеет прежде всего евразийский регион.

Важно подчеркнуть, что специфика данного региона проявляется в значительном количестве аспектов от сугубо философско-мировоззренческого [5–7] до утилитарно-экономического. Очевидным является тот факт, что общая политико-правовая история развития региона как в части существования крупных геополитических игроков, формирующего его политическую повестку и оказывающих существенное влияние на формирование концепции глобального миропорядка, так и в части восприятия региона Западом как своего рода цивилизационного конкурента [8], в значительной степени предопределяет необходимость налаживания интеграционных процессов в указанном пространстве, в том числе посредством установления прочных и взаимовыгодных связей в различных областях общественной жизни.

Уровень сотрудничества. Развитие межрегиональных и межмуниципальных связей представляется крайне важным для установления действительно прочного и взаимовыгодного сотрудничества на общегосударственном уровне. Прежде всего данный формат взаимодействия позволяет применять наиболее эффективные практики в сфере сотрудничества при достижении наиболее заметных результатов. Так, программы сотрудничества между приграничными городами в части организации и проведения совместных культурно-просветительских мероприятий будут более конкретными с точки

зрения наполнения и более четко реализуемыми по сравнению с принятием на уровне приграничных государств глобальных стратегических документов.

Кроме того, само по себе межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество в заявленной сфере позволяет рассматривать его в качестве весьма эффективного инструмента парадипломатии. Неслучайно этому направлению уделяется огромное внимание, в том числе на мировом уровне¹. Важность данного подхода обусловлена тем, что в силу своей повышенной эффективности и конкретности действий в совокупности с низким уровнем непосредственно политических рисков осуществления данного сотрудничества межрегиональные и межмуниципальные формы взаимодействия позволяют осуществлять тонкую настройку политических процессов, в мягкой форме влиять на формирование настроений в местных сообществах, оказывать значительное влияние на консолидацию указанных сообществ и прочее. В этой ситуации развитие межрегиональных и межмуниципальных связей следует рассматривать в том числе как важный канал (если не один из ключевых каналов) экспорта общенациональной стратегии и социокультурных подходов, что, в свою очередь, способствует формированию

соответствующих настроений у населения партнерских государств.

Формулировка проблемы. Учитывая обозначенные факторы, сформулируем основную проблему исследования.

В настоящее время в действующем правовом регулировании отсутствует системный подход к вопросам межрегионального и межмуниципального сотрудничества, осуществляемого публичными образованиями Российской Федерации (субъектами, муниципальными образованиями и их органами управления) в отношении зарубежных партнеров. Подобная ситуация приводит к отсутствию единообразной практики подобного сотрудничества и, соответственно, невозможности его эффективного контроля и прогнозирования со стороны федеральной власти. Это обстоятельство в совокупности с невозможностью финансирования принимаемых программ сотрудничества у низового звена государственного управления снижает потенциал самого сотрудничества, делает его невостребованным и неинтересным (прежде всего с точки зрения финансовых и организационных затрат) для самих субъектов, что, в свою очередь, исключает возможность достижения полезных политических и правовых эффектов.

Основные подходы в обеспечении межмуниципального сотрудничества

Комплексный характер обозначенной проблемы предполагает комплексный подход к ее решению. Прежде всего интенсификация межрегионального и межмуниципального сотрудничества с зарубежными партнерами на евразийском пространстве предполагает наличие устойчивой и непротиворечивой правовой основы, а также четких целеполагающих документов, определяющих общие вопросы подобного сотрудничества, его конкретные ожидаемые результаты и другие параметры. В данном случае можно говорить о необходимости нормативного обеспечения обозначенного сотрудничества.

Нормативные подходы. Анализ действующего законодательства показывает, что на сегодняшний день в отечественной правовой системе отсутствует единый акт, комплексно регулирующий вопросы межрегионального и межмуниципального сотрудничества. Очевидно, что в значительной степени данная проблема обусловлена федеративной природой Российского государства (ст. 1 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ)), а также спецификой распределения компетенции между федерацией и субъектами (ст. 71–73 Конституции РФ), выявления вопросов местного значения и компетенции муниципалитетов. Так, на сегодняшний день

правовые основы для осуществления межрегионального и межмуниципального сотрудничества заложены одновременно несколькими нормативными актами, несмотря на схожесть регулируемых отношений и их целей. В частности, рамочным в данном отношении можно назвать Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 4-ФЗ), в преамбуле которого устанавливаются общий порядок координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, а также правовые гарантии обеспечения прав и законных интересов субъектов Российской Федерации при установлении и развитии международных и внешнеэкономических связей.

Кроме того, данный закон предусматривает, что субъекты Российской Федерации в пределах своих полномочий обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели (п. 1 ст. 1).

¹ Речь идет о деятельности международной ассоциации «Объединенные города и местные власти». В частности, в рамках данной международной структуры весьма успешно функционирует собственное евразийское отделение, возглавляемое представителем Российской Федерации. См.: Международная ассоциация «Объединенные города и местные власти» // ОГВМ «Евразия»: сайт. URL: <https://euroasia-ucg.ru/en/> (дата обращения: 15.08.2025).

При этом важно отметить несколько особенностей указанного закона. В частности, анализируемое нормативное регулирование фактически затрагивает лишь процедурный аспект заключения межрегиональных соглашений в различных сферах в части, касающейся взаимоотношений субъекта Российской Федерации и самой федерации. Примерная структура соглашения, его основные характеристики, целевые показатели планируемого сотрудничества не обозначены в действующем законодательстве. При первом приближении подобный подход законодателя следует рассматривать как проистекающий из конституционного принципа разграничения компетенции между федерацией и субъектами, предполагающего определенную степень автономии субъектов Российской Федерации в определении своего социально-экономического, гуманитарного и иных направлений развития. Между тем закрепленное в указанном законе положение о необходимости согласования проекта соглашения с профильными федеральными органами исполнительной власти, само по себе необходимое и обусловленное в том числе получившим в 2020 г. конституционное оформление принципом единства публичной власти, может рассматриваться исключительно как политическое полномочие соответствующего федерального органа исполнительной власти (ФОИВ). Данная позиция справедлива, поскольку анализируемый закон не устанавливает каких-либо формальных оснований (критериев, параметров оценки), предлагаемых для заключения соглашений. В такой ситуации уполномоченный Президентом Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти фактически самостоятельно оценивает целесообразность и необходимость заключения данного соглашения для конкретного региона. Более того, нельзя рассматривать в качестве эффективной меры и предусмотренные законом согласительные процедуры (п. 3 ст. 4, ст. 12 Федерального закона № 4-ФЗ) как способ разрешения разногласий между уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, так как сами по себе согласительные процедуры не предусматривают обязательного разрешения сложившейся ситуации и осуществляются под руководством Президента Российской Федерации (ст. 80 Конституции РФ), который и уполномочивает одну из спорящих сторон (в данной ситуации ФОИВ) на осуществление конкретных действий.

В подобной ситуации аргумент о поддержании автономии субъекта Российской Федерации едва ли выдерживает какую-то конструктивную критику². Кроме того, необходимо подчеркнуть, что в ситуации использования шаблонных вариантов соглашений о сотрудничестве повышаются риски нарушения принципа правовой определенности и количество таких нарушений, при котором схожие по содержанию соглашения, оказавшиеся на согласовании в разных ФОИВ, могут получить разную резолюцию. Подобная ситуация может возникнуть и в случае полного тождества соглашений, предлагаемых к заключению разными субъектами федерации³.

Тем не менее очевидным представляется тот факт, что в контексте интенсивного развития геополитических процессов, включение каких-либо жестких условий согласования (несогласования) проектов соглашений о сотрудничестве в текст закона едва ли возможно. В этой ситуации наиболее удачным представляется вариант разработки стратегий, в соответствии с которыми могли бы действовать субъекты федерации, а ФОИВ, в свою очередь, могли бы осуществлять согласование предлагаемых проектов соглашений. Однако следует сказать, что при всем многообразии различных документов стратегического планирования какого-либо комплексного документа в сфере определения основных направлений и параметров межрегионального и межмуниципального сотрудничества до настоящего времени не принято.

Как уже было сказано, не столько отсутствие соответствующего регулирования, сколько его несистемный характер фактически снижает эффективность межрегионального и межмуниципального сотрудничества на евразийском (и не только) пространстве. Так, в дополнение к Федеральному закону № 4-ФЗ был принят специальный закон, определяющий основные принципы, задачи и направления приграничного сотрудничества, – Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» (далее – Федеральный закон № 179-ФЗ). Данный закон непосредственно устанавливает, что приграничное сотрудничество необходимо рассматривать именно как часть складывающихся отношений, в том числе на региональном и муниципальном уровнях. Так, в соответствии с п. 1 ст. 2 этого закона под приграничным сотрудничеством следует понимать часть международных отношений Российской Федерации, международных

²Стоит отметить, что судебная практика в целом также свидетельствует о достаточно жестком подходе к вопросу автономии субъектов Российской Федерации при определении направлений собственной внешнеэкономической и иной деятельности. См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 июня 2001 г. № 14-Г01-14 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ООО «ЮрСпектр». М., 2026.

³Отдельно стоит отметить, что на сегодняшний день Министерством экономического развития Российской Федерации разработан макет типового соглашения о сотрудничестве, а также рекомендации по его подготовке. Однако едва ли можно считать данную инициативу достаточной для реализации такого важного для государства проекта, как развитие социально-гуманитарных связей с государствами евразийского региона. Ознакомиться с названными документами можно на официальном сайте Министерства экономического развития Российской Федерации.

и внешнеэкономических связей приграничных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации с субъектами приграничного сотрудничества сопредельных государств.

В отличие от Федерального закона № 4-ФЗ, Федеральный закон № 179-ФЗ устанавливает особый режим именно приграничного сотрудничества, обусловленный спецификой режима Государственной границы Российской Федерации. Несомненно, в данной ситуации подобный подход диктуется особым территориальным расположением указанных субъектов сотрудничества, а значит, и необходимостью повышенного государственного контроля за их деятельностью в международном пространстве. В то же время очевидным является и тот факт, что по сравнению с Федеральным законом № 4-ФЗ Федеральный закон № 179-ФЗ в ст. 5 устанавливает более четкие параметры, касающиеся возможностей заключения соглашений о сотрудничестве, прежде всего в вопросах определения его сфер и основных задач.

Кроме того, эффективность и качество осуществления приграничного сотрудничества оцениваются специально созданным Управлением Президента Российской Федерации наряду с профильным федеральным органом исполнительной власти⁴. Таким образом, в настоящее время существует двойственное регулирование единого процесса межрегионального и межмуниципального сотрудничества, которое создает некоторую неопределенность, не позволяющую в полном объеме реализовать потенциал указанного института в Российской Федерации.

Отдельного внимания заслуживает регулирование муниципального уровня социогуманитарного сотрудничества, напрямую предусмотренного действующим Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). В частности, данный закон гласит, что международные и внешнеэкономические связи осуществляются органами местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения по согласованию с органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 69.3). Также Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления заключают соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей с органами местного самоуправления иностранных

государств по согласованию с высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено соответствующее муниципальное образование, в порядке, определяемом субъектом Российской Федерации (ч. 1 ст. 69.4).

В данном случае обозначенная выше проблема рамочного федерального регулирования зачастую усугубляется отсутствием профильного регулирования на уровне субъекта федерации, устанавливающего специфику и порядок заключения межмуниципальных соглашений. Примером такой ситуации может стать принятое главой Ханты-Мансийска постановление об утверждении Положения о заключении соглашений (договоров) о межмуниципальном сотрудничестве⁵. В частности, в преамбуле данного муниципального акта указано, что он утвержден в соответствии с ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ, а также ст. 70 Устава города Ханты-Мансийска.

В этой ситуации разработка единых критериев для заключаемых соглашений на уровне региона может быть перенесена на региональный уровень, что позволит субъектам принять соответствующее регулирование за основу при подготовке собственных профильных нормативных актов, регламентирующих вопросы формы и содержания соглашений о межмуниципальном сотрудничестве. Очевидно, что при ненадлежащем региональном регулировании и низкой активности региональных властей развитие межмуниципального сотрудничества в социогуманитарной сфере (даже при наличии высокого потенциала и оснований для такого сотрудничества) будет серьезно ограничено.

Наконец, завершающим элементом нормативной составляющей обеспечения межрегионального и межмуниципального сотрудничества в социогуманитарной сфере на евразийском пространстве является отсутствие единой государственной стратегии такого сотрудничества, о чем уже говорилось ранее. Так, в частности, анализ действующего регулирования показывает, что в настоящее время действует достаточно большое количество различных программных документов, в той или иной степени касающихся названной тематики. Однако несмотря на указанное многообразие, какой-либо программный документ, ориентированный непосредственно на социогуманитарное сотрудничество, а также определяющий конкретные задачи и направления для регионов и муниципальных образований, не принят. Важно подчеркнуть, что в контексте заявленной проблемы рассогласованности и несистемности правового регулирования особое внимание привлекает

⁴Об Управлении Президента Российской Федерации по приграничному сотрудничеству (вместе с Положением об Управлении Президента Российской Федерации по приграничному сотрудничеству) : Указ Президента Рос. Федерации, 2 окт. 2018 г., № 559 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 41. Ст. 6223.

⁵О Положении о заключении соглашений (договоров) о межмуниципальном сотрудничестве : Постановление главы г. Ханты-Мансийска, 13 нояб. 2013 г., № 76 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ООО «ЮрСпектр». М., 2026.

наличие узконаправленных стратегических документов. Так, в частности, по состоянию на сегодняшний день принята и реализуется Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации⁶, в которой вопросам собственно социогуманитарного сотрудничества отведено незначительное место. Отдельного внимания заслуживает Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года⁷, так же как и Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации⁸, фокусирующая внимание прежде всего на торговых, экономических, инвестиционных и геостратегических вопросах развития территории (и сотрудничества).

Как отмечалось ранее, сотрудничество в социогуманитарной сфере имеет свою специфику и, в отличие от собственно экономических вариантов взаимодействия, является более ресурсоемким и менее прибыльным в краткосрочной и среднесрочной перспективах. В такой ситуации вполне очевидно, что субъекты Российской Федерации и тем более муниципальные образования, в большинстве не имеющие достаточных финансовых, административных и политических ресурсов, минимизируют собственное участие в подобных проектах. В отсутствие единой государственной стратегии в данном вопросе реальное развитие упомянутых форм взаимодействия, за исключением экономически привлекательных его составляющих, находится под вопросом.

Институциональные подходы. В отличие от нормативных подходов, имеющих по большей части универсальный характер и распространяющихся на все формы и сферы межрегионального и межмуниципального сотрудничества, особенности институциональных подходов в значительной степени обусловлены спецификой региона, в рамках которого планируется осуществление сотрудничества.

Так, специфика региона предопределяет наличие тех или иных точек соприкосновения в социогуманитарной сфере, что, в свою очередь, позволяет сформулировать конкретные направления и задачи сотрудничества, а значит, позволяет рассмотреть возможность учреждения специфических институтов, обеспечивающих его.

Несмотря на существующий в настоящее время механизм контроля за осуществляемым регионами международным сотрудничеством, представляет-

ся разумным произвести профилизацию данной деятельности, а также наладить более широкое вовлечение в ее осуществление представителей гражданского общества и экспертов по конкретному направлению взаимодействия. Анализ большинства договоров субъектов Российской Федерации и публично-правовых образований стран евразийского региона свидетельствует о том, что в настоящее время участники соглашений стараются избегать конкретных формулировок при определении направлений сотрудничества в социогуманитарной сфере. В частности, традиционным для подобных соглашений является оборот о всемерном содействии укреплению и развитию сложившихся культурных отношений, прямым научным, образовательным и других связей⁹.

В то же время оценка реализации подобных положений едва ли может быть качественно осуществлена силами Министерства экономического развития Российской Федерации. Представляется, что в данной ситуации необходимо привлечь специалистов в конкретных областях сотрудничества (образование, наука, культура), которые имеют необходимые знания и компетенции, позволяющие оценивать реализацию положений договора в данной сфере с учетом специфики региона. Такие специалисты могут сформировать своего рода междисциплинарный консультативный совет при соответствующем органе власти, заключившем договор или обеспечивающем его реализацию. Очевидно, что в подобной ситуации необходимо создание таких структур на федеральном уровне. В их задачи будут входить не только оценка эффективности реализации указанных региональных и муниципальных соглашений, подготовка экспертных позиций по повышению эффективности их реализации, но и оценка соответствия реализации данных соглашений базовым стратегическим документам в области подобного межрегионального и межмуниципального сотрудничества.

Данное предложение представляется крайне важным ввиду следующих соображений. Евразийский регион имеет специфику, которая определяет выбор необходимых инструментов, обеспечивающих наиболее эффективное сотрудничество в различных сферах. Прежде всего эта специфика обусловлена сохранением на постсоветском пространстве традиционной для СССР модели образования

⁶Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации : распоряжение Правительства Рос. Федерации, 7 окт. 2020 г., № 2577-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 42, ч. 3. Ст. 6650.

⁷Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации, 13 февр. 2019 г., № 207-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 7, ч. 2. Ст. 702.

⁸Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации : распоряжение Правительства Рос. Федерации, 9 февр. 2001 г., № 196-р [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ООО «ЮрСпектр». М., 2026.

⁹См.: О сотрудничестве между Правительством Республики Хакасия Российской Федерации и Правительством Убсу-Нурского аймака Монголии : соглашение, 19 нояб. 2007 г., № 58-д [Электронный ресурс] // Там же. ; О торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве : соглашение между администрацией Челяб. обл. (Рос. Федерация) и акимом Костан. обл. (Респуб. Казахстан), 7 нояб. 2019 г. [Электронный ресурс] // Там же.

(несмотря на различные преобразования, проводимые отдельными государствами, в частности Республикой Казахстан). Очевидно, что стратегическое сотрудничество в данной сфере невозможно без привлечения ключевых специалистов, имеющих необходимую квалификацию в областях среднего, высшего и послевузовского образования. Кроме того, привлечение подобных экспертов в значительной степени может способствовать формированию единой гармоничной системы образования, имеющей обновленный формат, приемлемый для большинства стран евразийского региона¹⁰. Подобная ситуация наблюдается и в сфере культуры и искусства.

Важной составляющей межрегионального и межмуниципального сотрудничества на евразийском пространстве выступает институт городов-побратимов. В соответствии с Методическими рекомендациями по правовому регулированию и организации межмуниципального сотрудничества¹¹ взаимодействие между муниципалитетами-побратимами заключается в обмене делегациями, художественными и спортивными коллективами, литературой, кинофильмами и т. п. Побратимские отношения, как правило, устанавливаются между муниципалитетами разных стран и оформляются договором.

Фактически оформление указанных отношений представляет собой одну из разновидностей договора о межмуниципальном сотрудничестве, о котором отчасти речь шла ранее. Между тем само по себе установление побратимских отношений представляется более тесной формой межмуниципального взаимодействия. Оно может быть основано на множестве социокультурных факторов, представляющих общность для соответствующих муниципальных образований (проживание на их территориях общего этноса, единые культурные традиции, одинаковые религиозные верования, схожие формы

ведения быта, единство исторического пути и др.). Важно отметить, что, в отличие от традиционных межмуниципальных договоров¹², договоры о побратимских отношениях, как правило, имеют более детальную регламентацию, а также содержат более конкретные показатели сотрудничества в рамках установления указанных отношений¹³. Таким образом, побратимские договоры следует рассматривать как более эффективную модель осуществления межмуниципального сотрудничества. Кроме того, практика евразийского региона показывает, что в настоящее время все большую популярность приобретает институт множественных побратимских отношений, при которых сразу несколько муниципальных образований заключают договоры о побратимских отношениях¹⁴. Представляется, что подобную форму можно рассматривать как одну из приоритетных для стратегического развития межмуниципального сотрудничества, поскольку она в большей степени позволяет осуществить необходимую консолидацию политических и административных ресурсов городов-побратимов для реализации задач сотрудничества и достижения его целей. Несмотря на сложную геополитическую обстановку, институт городов-побратимов сохраняет свое значение в качестве одного из каналов коммуникации с государствами, политическое взаимодействие с которыми серьезно пострадало за последние годы¹⁵.

Еще одной из форм межрегионального сотрудничества ст. 10 Федерального закона № 4-ФЗ называет создание представительств субъектов Российской Федерации на территории иностранных государств (в том числе на территории конкретных административно-территориальных образований, с которыми осуществляется международное сотрудничество). Между тем в данной ситуации можно наблюдать следующую проблему. В соответствии с действующим регулированием для открытия представительств за

¹⁰Стоит отметить, что такая работа уже ведется по отдельным направлениям высшего образования, в том числе по линии ШОС и БРИКС.

¹¹О Методических рекомендациях по правовому регулированию и организации межмуниципального сотрудничества : Постановление Межпарламент. Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, 29 нояб. 2018 г., № 48-15 // Информац. бюллетень. Межпарламент. Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. 2019. № 70, ч. 2.

¹²По состоянию на 2020 г. в Реестре (Перечне) подписанных международных документов о межрегиональном и приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств числится более 1500 договоров различного уровня о соответствующем виде сотрудничества.

¹³См.: Об утверждении Положения о порядке участия Можайского городского округа Московской области в организациях межмуниципального сотрудничества : Решение Совета депутатов Можайск. гор. округа Моск. обл., 27 окт. 2020 г., № 707/44 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ООО «ЮрСпектр». М., 2026 ; О Положении о порядке участия муниципального образования «Городской округ Дзержинский» в организации межмуниципального сотрудничества : решение Совета депутатов муницип. образования «Городской округ Дзержинский» Моск. обл., 30 янв. 2019 г., № 11/1 [Электронный ресурс] // Там же.

¹⁴Интересным в данной ситуации представляется опыт Республики Беларусь. С 1995 г. в государстве функционирует белорусская общественная организация «Породненные города», объединяющая все белорусские города, заключившие побратимские соглашения. Данная организация является коллективным членом общественной организации «Породненные города» и членом Евразийского регионального отделения международной ассоциации «Объединенные города и местные власти».

¹⁵Особенно красноречиво о важности этого института свидетельствует План мероприятий общественной организации «Породненные города», в числе которых указаны различные межмуниципальные форумы с городами Германии, Болгарии, Финляндии и других государств.

рубежом субъекты Российской Федерации обязаны получить согласие Министерства иностранных дел Российской Федерации, на которое возложена функция по контролю за деятельностью представительств субъектов Российской Федерации за рубежом¹⁶. Кроме того, в соответствии с п. 6 названного указа чрезвычайным и полномочным послам Российской Федерации в иностранных государствах предписывается обеспечивать проведение единой внешнеполитической линии Российской Федерации в государствах пребывания и осуществлять в этих целях координацию деятельности находящихся в государствах пребывания иных представительств Российской Федерации, представительств федеральных органов исполнительной власти, российских государственных учреждений, организаций, корпораций и предприятий, их делегаций и групп специалистов, а также представительств субъектов Российской Федерации и контроль за их работой.

Несмотря на такой серьезный уровень контроля за деятельностью представительств субъектов Российской Федерации за рубежом, законодательство устанавливает, что порядок деятельности представительств и их полномочия определяются субъектами Российской Федерации самостоятельно на основании принимаемых нормативных правовых актов. В частности, в Москве утверждены положения о создании и функционировании представительств Москвы в иностранных государствах, а также о самих представительствах¹⁷. В то же время опыт Республики Татарстан показывает, что отдельные представительства субъекта Российской Федерации в иностранных государствах создаются самостоятельными указами главы субъекта и в целом не подчиняются каким-то единым типовым требованиям¹⁸.

Наконец, завершающей формой институционального развития межрегионального и межмуниципального сотрудничества является создание союзов и ассоциаций регионов и муниципальных образований Российской Федерации для установле-

ния комплексного межрегионального и межмуниципального сотрудничества. Стоит отметить, что подобное предложение не является революционным, в значительной степени оно реализуется в настоящее время. Представляется, что формирование подобных ассоциаций и союзов должно происходить в том числе по предметно-тематическим областям, отражающим специфику социогуманитарного сотрудничества с отдельными регионами. Так, например, могут быть созданы различные ассоциации регионов и муниципальных образований в целях распространения определенной культуры, языка, религии. Очевидно, что подобные консолидации регионов и муниципалитетов в большей степени позволят реализовывать задачи межрегионального и межмуниципального сотрудничества, а также достигать более конкретных результатов такого сотрудничества.

Организационные подходы. Говоря об организационных подходах к совершенствованию межрегионального и межмуниципального сотрудничества в рамках евразийского региона, необходимо, прежде всего, обратиться к проблеме информационной доступности. В настоящее время в соответствии с действующим законодательством¹⁹ Министерством юстиции Российской Федерации осуществляется ведение государственного реестра соглашений, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации²⁰. Анализ упомянутого реестра показывает, что в настоящее время нет какой-либо предметно-тематической рубрикации указанных соглашений. Кроме того, в данный реестр не попадают соглашения о межмуниципальном сотрудничестве, которые в соответствии с действующим законодательством подлежат учету регистрации на уровне соответствующего субъекта Российской Федерации. Проблема множественности реестров (реестр СНГ²¹, реестр Министерства юстиции Российской Федерации²², реестры субъектов Российской Федерации и др.), их недостаточной дифференциации по содержанию соглашений в значительной степени

¹⁶О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации, 8 нояб. 2011 г., № 1478 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 46. Ст. 6477.

¹⁷Об утверждении Положения о создании и функционировании представительства Правительства Москвы на территории иностранного государства и Типового положения о Представительстве Правительства Москвы : постановление Правительства Москвы, 14 янв. 2003 г., № 4-ПП // Электронная Москва : сайт. URL: mosopen.ru/document/4_pp_2003-01-14 (дата обращения: 15.08.2025).

¹⁸См.: Информация о функционирующих постоянных представительствах Республики Татарстан // Правительство Республики Татарстан : сайт. URL: prav.tatarstan.ru/representative_offices.htm (дата обращения: 15.08.2025).

¹⁹См.: Об утверждении Правил государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации : Постановление Правительства Рос. Федерации, 24 июля 2000 г., № 552 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 31. Ст. 3293.

²⁰Список действующих соглашений, заключенных субъектами Российской Федерации официально опубликован на портале Министерства юстиции Российской Федерации.

²¹Реестр (Перечень) подписанных международных документов о межрегиональном и приграничном сотрудничестве государств – участников СНГ // Интернет-портал СНГ. URL: <http://www.old.e-cis.info/page.php?id=19901> (дата обращения: 15.08.2025).

²²Перечень соглашений и договоренностей о сотрудничестве Министерства юстиции Российской Федерации с зарубежными партнерами // Министерство юстиции Российской Федерации : сайт. URL: minjust.gov.ru/ru/pages/perechen-soglashenij/#section-1209 (дата обращения: 15.08.2025).

усложняет процесс получения информации об актуальном состоянии межрегионального и межмуниципального сотрудничества. Кроме того, подобная практика не позволяет вычленивать соглашения о сотрудничестве в социогуманитарной сфере из числа иных соглашений, в том числе предполагающих традиционные формы сотрудничества. В данной ситуации представляется необходимой разработка единой информационной платформы, содержащей комплексную информацию обо всех соглашениях о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве.

Следующим важным организационным направлением развития межрегионального и межмуниципального сотрудничества является проведение масштабных представительных мероприятий, организуемых в соответствии с определенным направлением сотрудничества в социогуманитарной сфере на базе крупных региональных центров, «специализирующихся» в данной тематике. Так, в частности, успешным примером подобного рода мероприятий стал I международный буддийский форум «Традиционный буддизм и вызовы современности» (17–19 августа 2023 г., г. Улан-Удэ). Специфика подобных мероприятий позволяет наиболее эффективно использовать региональный и муниципальный потенциал в конкретной сфере, а также способствует развитию горизонтальных межрегиональных и межмуниципальных связей в данной области.

Еще одним примером успешной консолидации региональных ресурсов для развития межрегионального сотрудничества стало проведение VIII конгресса местных властей Евразии (24–26 июня 2021 г., г. Якутск). Заседания конгресса были объединены темой «Здоровый диалог ради устойчивого развития». В ходе конгресса собрались более 250 участников из 16 стран мира. Ключевым заседанием стала Генеральная Ассамблея Евразийского регионального отделения международной ассоциации «Объединенные города и местные власти». В ходе конгрес-

са прошли тематические круглые столы по темам «Стратегические направления укрепления общественного здоровья и развития системы здравоохранения», «Таяние ледников и вечной мерзлоты: климатическая угроза Евразии и миру», «Управление отходами: опыт и перспективы», а также семинары по темам «Городская жизнестойкость» и «Локализация целей устойчивого развития».

Представляется, что подобные мероприятия должны быть интегрированы в единую государственную стратегию социогуманитарного межрегионального и межмуниципального сотрудничества.

Наконец, к числу организационных подходов к развитию межрегионального и межмуниципального сотрудничества следует отнести и эффективный контроль за реализацией существующих соглашений о сотрудничестве и иных программных документов. Представляется, что на сегодняшний день данный механизм в его комплексном выражении не существует. Прежде всего это обстоятельство обусловлено отсутствием конкретных индикаторов реализации сотрудничества в самих программных документах, а также конкретных соглашениях о сотрудничестве²³. Разумной в данной ситуации является разработка программы сотрудничества, являющейся неотъемлемой частью соглашения о сотрудничестве, утверждаемой в установленном порядке на календарный год, а также плановый период (до 5 лет). Кроме того, при разработке данной программы следует руководствоваться подходами, применяемыми при разработке Федеральной целевой программы: необходимо сформировать конкретный перечень индикаторов достижения целей программы сотрудничества, в соответствии с которыми тот или иной пункт программы сможет рассматриваться как реализованный. Наконец, формирование указанной программы также должно происходить на основе целевых показателей, определенных единой государственной стратегией развития межрегионального и межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации.

Библиографические ссылки

1. Хантингтон С. *Столкновение цивилизаций*. Москва: АСТ; 2003. 603 с.
2. Дандарова ТК, Шаралдаева ИА. Правовое обеспечение приграничного сотрудничества регионов России и Монголии на примере Республики Бурятия. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2022;4:56–60.
3. Шлямина АА. Приграничное сотрудничество России и Финляндии в области лесопользования и охраны лесов: правовая характеристика. *Экологическое право*. 2020;2:32–35.
4. Гусевская НЮ, Ланцова МД. Развитие приграничного сотрудничества Российской Федерации и КНР в 2017–2018 гг.: основные достижения, проблемы и перспективы развития (на примере Забайкальского края). *Государственная власть и местное самоуправление*. 2018;5:23–28. DOI: 10.18572/1813-1247-2018-5-23-28.
5. Бердяев НА. *Русская идея. Истоки и смысл русского коммунизма*. Москва: АСТ; 2020. 512 с.
6. Данилевский НЯ. *Россия и Европа. Взгляд на культурные и политические отношения славянского мира к германороманскому*. Москва: РОССПЭН; 2010. 664 с.
7. Киссинджер Г. *Мировой порядок*. Москва: АСТ; 2022. 512 с.
8. Бжезинский З. *Великая шахматная доска*. Москва: АСТ; 2021. 256 с.

Статья поступила в редколлегия 03.02.2026.
Received by editorial board 03.02.2026.

²³Данную мысль подтверждают последние соглашения, заключенные субъектами Российской Федерации с иностранными публично-правовыми образованиями за 2023 г. См.: Нормативные правовые акты Российской Федерации // Министерство юстиции Российской Федерации : сайт. URL: <https://pravo-search.minjust.ru/bigs/portal.html> (дата обращения: 15.08.2025).