

ПУБЛИЧНАЯ ДИПЛОМАТИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Аннотация

Данная статья подготовлена по результатам научно-исследовательской работы, проведенной участниками временного творческого студенческого коллектива (ВТСК) под руководством доцента кафедры политологии Финансового университета при Правительстве РФ Н.В. Бурлиновой в рамках большого совместного научного проекта по изучению практик публичной дипломатии субъектов РФ под эгидой Российского совета по международным делам и АНО «Центр поддержки и развития общественных инициатив — «Креативная дипломатия».

На основе данных, полученных в ходе исследования, в статье предпринята попытка рассмотреть вопрос восприятия и интерпретации публичной дипломатии в субъектах Российской Федерации при реализации международных связей регионов. Авторы сфокусировались на анализе терминологического аппарата, который сегодня используют российские регионы в рамках своих международных контактов, и попытались соотнести различные направления деятельности российских субъектов по развитию международного сотрудничества. В статье также затронут вопрос механизма координации деятельности в области международного сотрудничества и роли субъектов РФ в рамках внешней политики страны.

В заключении статьи на основе полученных данных авторы делают свои выводы о месте российских регионов в развитии системы публичной дипломатии страны.

Ключевые слова: публичная дипломатия, народная дипломатия, общественная дипломатия, экосистема публичной дипломатии, субъекты РФ, международное сотрудничество, международные коммуникации.

Авторы

Бурлинова Наталья Валерьевна

Доцент Финансового университета при Правительстве РФ, президент Центра поддержки и развития общественных инициатив — «Креативная дипломатия», кандидат политических наук
(Москва, Россия)



Темарева Дарья Алексеевна

Студентка факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве РФ, стажер Центра международных и сравнительно-правовых исследований
(Москва, Россия)



Введение

В 2021 году группа российских экспертов Центра «Креативная дипломатия» при поддержке Российского совета по международным делам (РСМД) начала большую исследовательскую работу на тему изу-

чения места и роли субъектов Российской Федерации в системе публичной дипломатии страны. В феврале 2023 года были опубликованы результаты первого статистического исследования в формате экспертного доклада «Практики публичной дипломатии регионов России 2017–2021 гг.» [1]. На основе

полученных данных был создан Рейтинг публичной дипломатии регионов РФ.

Исследование было продолжено в 2022 году в рамках анализа международного сотрудничества российских регионов в условиях начавшейся специальной военной операции и тех ограничительных мер, которые были введены «коллективным Западом» против России. На сайте РСМД вышла серия статей на эту тему [2]. Для визуализации итогов работы был запущен сайт проекта «Дипломатия регионов» [3].

В 2024 году работа исследовательского коллектива была продолжена с привлечением студентов Финансового университета при Правительстве РФ в рамках формирования временного творческого студенческого коллектива под руководством Бурлиновой Н.В., доцента кафедры политологии Финансового университета при Правительстве РФ.

Проведенные студентами полевые исследования и сбор данных стали основой для подготовки нового экспертного доклада за период 2023–2024 гг. Публикация доклада под эгидой Российского совета по международным делам «Российская публичная дипломатия: региональный срез некоммерческих структур» состоялась в декабре 2025 года.

Настоящая статья является частью общего проекта. Ее публикация открывает дискуссию на тему роли и места субъектов Российской Федерации в системе публичной дипломатии страны; статья сфокусирована на том, как субъекты Российской Федерации характеризуют свою деятельность на международном треке и насколько эта деятельность соотносится с понятием «публичная дипломатия».

Объектом исследования публикации являются субъекты Российской Федерации, предметом исследования — публичная дипломатия регионов.

Выдвигаемая рабочая гипотеза заключается в том, что субъекты Российской Федерации в большинстве своем

глубоко не знакомы с таким понятием как *публичная дипломатия*, в своей работе отдают предпочтение таким видам деятельности как *народная* или *общественная дипломатия*. Но при этом регионы России являются частью системы и экосистемы публичной дипломатии страны и занимают важное место в развитии гуманитарной сферы России через развитие своих международных связей.

Проблема терминологической неопределенности гуманитарной сферы России

Гуманитарная сфера России, нацеленная на работу с зарубежными аудиториями, характеризуется определенным набором терминов и видов деятельности, суть и смысл которых до конца не ясны самим участникам отношений этой сферы.

Прежде всего речь идет о трех «видах» дипломатии: публичной, общественной и народной.

В российском общественно-политическом пространстве термин «*публичная дипломатия*» имеет не столь длительную историю. Введенный в научный и практический оборот в 1960-е годы в США для замены слова «пропаганда», он стал использоваться в России в только 2000-е годы¹.

В Советском Союзе использовалась своя терминология для обозначения общественной работы на международном направлении. Прежде всего *это народная дипломатия*, столетие которой отмечалось в 2025 году [4], а также *общественная дипломатия*.

¹ Термин был введен в оборот американским дипломатом и деканом Школы Флэтчера Эдмундом Галлионом, который в 1965 году предложил заменить «пропаганду» на «публичную дипломатию». Под публичной дипломатией американский дипломат понимал средства, с помощью которых правительства, частные группы или лица могут влиять на мнения и установки других народов и правительств. Конечная цель такого влияния — влияние на внешнеполитические решения.

Таблица 1. Упоминание народной, общественной и публичной дипломатии в базовых внешнеполитических документах за последние 25 лет

Годы	Народная дипломатия	Общественная дипломатия	Публичная дипломатия
Концепция внешней политики			
2023	–	+	–
2016	–	+	–
2013	–	+	+
2008	–	+	+
2000	–	–	–
Концепция гуманитарной политики			
2022	–	–	–
Основные направления политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества			
2010	–	+	–

Источник: составлено Бурлиновой Н.В.

В 2000-е годы этот список дополнился публичной дипломатией.

Говоря о нормативно-правовом отражении этих понятий в концептуальных внешнеполитических документах России, необходимо отметить следующее. Упоминание народной дипломатии отсутствует во всех официальных редакциях Концепции внешней политики России последних 25 лет (см. табл. 1).

Публичная и общественная дипломатии периодически упоминаются в разных редакциях Концепции внешней политики начиная с 2000-го года. Но ни в одной редакции не содержится четкого определения этих видов деятельности.

При этом, если говорить об экспертно-научном восприятии термина «народная дипломатия», то он, скорее, является анахронизмом и используется, по большей части, для описания межличностных контактов на уровне рядовых граждан. *Под общественной дипломатией подразумевается активность в культурной, научной и гуманитарных областях, реализуемая в основном по линии общественных некоммерческих организаций.*

Помимо этих видов дипломатии на официальном уровне в России используются такие термины как *международное гуманитарное сотрудничество* (МГС), *международное культурно-гуманитарное сотрудничество* (МКГС), а также *гуманитарная политика* России. Для описания этих видов деятельности были приняты отдельные документы [5; 6], однако и в них нет четко закрепленного терминологического определения ни самой гуманитарной политики, ни культурно-гуманитарного сотрудничества.

В настоящее время перечисленные термины с той или иной степенью частотности используются как на федеральном уровне (МИД, профильные структуры), так и на уровне регионов.

Когда речь идет об активности российских субъектов на внешнем треке, то чаще всего используется рамочный термин *«международные связи регионов»*. Этому термину повезло куда больше остальных понятий, поскольку он описывается в официальном документе РФ, в котором международные связи регионов входят в понятие «международные и внешнеэкономические связи



Рис. 1. Схема контуров внешних связей субъектов РФ

Источник: составлено Бурлиновой Н.В.

(МВСР)» субъектов Российской Федерации, под которыми, в свою очередь, понимаются «осуществляемые в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и в иных областях связи с иностранными партнерами» [7].

Все перечисленные выше термины характеризуют российскую политику в области международных связей, все они в той или иной степени применимы к внешним контактам российских субъектов, но каждый из них подразумевает свое наполнение, включает определенных акторов и уровень взаимодействия.

Таким образом, существует действительно большое количество терминов, которыми на практике оперируют вовлеченные в эту сферу участники отношений. Проблема существует и связана она с отсутствием определений упомянутых направлений и видов деятельности в каких-либо внешнеполитических документах Российской Федерации. Возникает иллюзия, что эта сфера регулируется сама, в том числе на уровне сущностного наполнения гуманитарной работы, но это совершенно не так. Наоборот, отсутствие четкой терминологии

создает определенные сложности как для самих участников, так и для всей экосистемы гуманитарной сферы России.

Публичная дипломатия регионов как предмет исследования

Для того, чтобы вести разговор о наличии или отсутствии публичной дипломатии в рамках международных связей субъектов РФ, необходимо остановиться на комплексном понимании этого понятия.

Как было отмечено выше, фиксированного понятия этого определения в российских документах нет. Также нет единого мнения на сей счет среди отечественных экспертов и представителей науки. В данной статье за основу взят научный подход многолетнего практического исследователя данной темы Н.В. Бурлиновой, которая под *публичной дипломатией* в России предлагает понимать сферу деятельности государственных или негосударственных акторов, главная задача которых состоит в налаживании диалога с целевыми аудиториями зарубежных обществ, как правило, в целях достижения внешне-

политических национальных интересов [8, с. 42].

В этом случае *система публичной дипломатии* представляет собой систему государственных и негосударственных институтов и коммуникационных каналов, вовлеченных во взаимодействие и выстраивание диалога государства с зарубежными обществами [8, с. 56].

Таким образом, говоря о публичной дипломатии, необходимо всегда иметь в виду, что это *вид внешнеполитической деятельности* с участием государственных и негосударственных акторов, направленный на достижение внешнеполитических целей и задач.

Исходя из представленной выше трактовки публичной дипломатии, можно определить, что под *публичной дипломатией субъектов Российской Федерации* следует понимать участие российских регионов в системе публичной дипломатии страны в рамках строго отведенных им компетенций в соответствии с законодательством РФ [8, с. 76].

Это участие реализуется в области международных коммуникаций в формате системной активности основных *региональных акторов* (участников), к которым относятся: местные органы власти субъектов РФ; местный некоммерческий сектор и аналитические организации, занятые в международных контактах; местные высшие учебные заведения; региональные фонды.

В перечень основных направлений деятельности субъектов РФ в рамках системы публичной дипломатии относятся программы широкого гуманитарного сотрудничества (в том числе продвижение русского языка и культуры за рубежом), образовательное направление (за счет привлечения иностранных студентов на обучение в регионы), экспертная дипломатия (через экспертные мероприятия с участием местного экспертного сообщества). Кроме того, субъекты РФ вовлечены в такие направления, как взаимодействие с соотечественниками, тематика

исторической памяти, международное молодежное сотрудничество, участие в парадипломатии и дипломатии городов-побратимов, участие в проектах по линии межгосударственных структур (СНГ, ЕАЭС, ШОС), участие в крупных диалоговых и форумных площадках.

Участие региональных акторов в реализации международного сотрудничества закрепляет за ними статус участников системы публичной дипломатии России, а сами субъекты РФ становятся участниками *экосистемы публичной дипломатии*¹, то есть экосистемы горизонтальных и вертикальных связей государственных и негосударственных институтов и коммуникационных каналов публичной дипломатии внутри страны.

Таким образом, субъекты РФ являются частью системы публичной дипломатии страны и работают на треке международных связей строго в рамках отведенных регионам компетенций в соответствии с законодательством РФ.

Практика публичной дипломатии регионов РФ

Вышеописанное является частью теории. А что же происходит на практике? Хотя само понятие «публичная дипломатия» и знакомо в регионах (где-то больше, где-то меньше), но в операционной деятельности оно используется крайне редко. Региональные акторы предпочитают использовать привычные слуху термины «народная» и «общественная дипломатия».

В ходе первого этапа исследования региональных проектов публичной дипломатии за 2023–2024 гг. исследовательский коллектив направил официальные обращения во все субъекты РФ

¹ Понятие «экосистема публичной дипломатии» впервые предложено Н.В. Бурлиновой и описано в докладе «Российская публичная дипломатия: региональный срез некоммерческих структур», опубликованном в ноябре 2025 года под эгидой РСМД.

(за исключением г. Москвы). В тексте письма была сформулирована просьба предоставить данные о практиках (проектах) публичной дипломатии, которые были реализованы местными акторами за последние два года.

В процессе подготовки официального ответа многие регионы обращались к исследовательской группе за пояснениями, отмечая, что термин «публичная дипломатия» для них малознаком и практически не используется в рамках их международной деятельности.

При этом в свои ответы субъекты РФ включали максимально широкий перечень проектов, которые были реализованы в области культуры, образования, спорта, молодежной политики, экологии, продвижения русского языка, противодействия фальсификации истории. Сюда же была отнесена деятельность, связанная с продвижением региона на международном уровне, в том числе организация презентаций, деловых визитов для развития экономического потенциала сотрудничества с другими регионами.

Интересно, что если в Москве как на уровне федеральных ведомств, так и отдельных организаций существует тенденция на отказ от использования термина «народная дипломатия» и замену его в публичной риторике на «общественную» или «публичную дипломатию», то в субъектах РФ от термина «народная дипломатия» отказываться не спешат. Наоборот, проведенное исследование подтверждает, что в российских субъектах народная дипломатия является основным видом деятельности, когда речь заходит о международном гуманитарном сотрудничестве.

Что касается «общественной дипломатии», то в российских регионах (как и в Москве) под этим термином, как правило, подразумевают формат диалога с зарубежным обществом в рамках широких гуманитарных связей. При этом никакой заметной разницы в проектах

народной или общественной дипломатии в региональных практиках также нет, что говорит о том, что субъекты РФ рассматривают эти понятия как тождественные по своей сути.

В качестве одной из причин особой склонности участников международных связей в регионах России к народной дипломатии и нежелания развивать тему публичной дипломатии может быть обозначено определенное опасение быть вовлеченными в политическую повестку. Регионы всегда опасаются выйти за рамки своих полномочий, когда дело касается внешней политики. Это вызывает особое внимание и в центре, и на местах. Сфера публичной дипломатии может казаться региональным властям слишком политизированной и рискованной в отличие от народной дипломатии, где сам дух этого понятия с советских времен не предполагает ничего политического, а наоборот, подразумевает определенное дистанцирование от политики.

Нормативно-правовой статус регионов во внешней политике РФ

Реализация внешней политики страны является прерогативой федерального центра, что закреплено соответствующими документами, главным из которых является Конституция Российской Федерации [9, ст. 71]. Однако субъекты РФ имеют право на осуществление международных связей, при этом их полномочия в данной сфере строго регламентированы и ограничены федеральным законодательством. В соответствии с законодательством РФ российские регионы в лице местных органов исполнительной власти, наряду с другими субъектами, выступают важными акторами внешнеполитических контактов, осуществляя внешнеэкономическую деятельность, практическую деятельность в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества [5; 6]. В соответствии с Концепцией государствен-

ной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию, субъекты РФ также участвуют в реализации программ содействия международному развитию, причем за счет собственных средств [10].

Осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ происходит на основе правовой базы, которая включает профильные федеральные законы, такие как № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ» [7] и № 414-ФЗ «Об общих принципах организации власти в субъектах Российской Федерации» [11].

Для координирования системы международной деятельности регионов и обеспечения единого внешнеполитического курса между соответствующими федеральными ведомствами и российскими регионами налажена рабочая коммуникация. Основным ведомством по координации внешнеэкономических связей субъектов РФ выступает Министерство экономического развития, чьи полномочия в этой сфере были усилены указом Президента в 2023 году [12]. По внешнеполитической линии главным надзорным ведомством выступает Министерство иностранных дел, в том числе через представительства МИДа в субъектах РФ, которые оказывают региональным властям правовую и экспертно-консультационную помощь. Для регионов МИДом была подготовлена специальная Памятка по координации методической поддержки регионов в рамках осуществления международных связей [13].

В 2003 году при МИД России был создан специальный орган — Совет глав субъектов Российской Федерации (СГС) [14]. Заседания Совета проводятся не реже двух раз в год. Этот орган носит совещательный характер и играет важную роль в рамках согласования места и роли регионов во внешнеполитической стратегии государства.

Что касается гуманитарного направления, то здесь важную роль для регионов играет Россотрудничество — ведомство, которое занимается продвижением российских гуманитарных и культурных ценностей, развивает побратимские связи и оказывает поддержку муниципалитетам в их международных контактах. В 2024 году Россотрудничество разработало информационно-аналитические материалы для органов местного самоуправления¹.

Таким образом, федеральный центр, с одной стороны, возлагает на российские регионы свои надежды по налаживанию гуманитарных связей с зарубежными партнерами, с другой — тщательно контролирует и формализует этот процесс при своем активном участии. По сути, международные связи регионов сводятся к двум измерениям — экономике и гуманитарной сфере, которые в основной своей массе принимают характер межкультурных проектов общественной дипломатии и развития побратимских связей. Работа с зарубежными аудиториями в политических целях не характерна для проектов региональной публичной дипломатии.

Заключение

Анализ законодательных и практических сторон международной деятельности регионов позволяет говорить о том, что для субъектов Российской Федерации понятие «публичная дипломатия» остается малознакомым, а деятельность, которую они осуществляют на международном уровне в пределах своих компетенций, определяется ими как общественная или народная дипломатия. В основном она сводится к темам продвижения русского языка, русской культуры и культуры других народов России, работе с исторической

¹ По состоянию на декабрь 2025 года материалы носят не публичный характер.

тематикой, участию в проектах с соотечественниками.

Под термином «международное сотрудничество» российские регионы понимают максимально широкий спектр направлений работы не только гуманитарного, но и экономического измерения, которые объединяются официальным рамочным термином «международные связи». Субъекты Российской Федерации предпочитают участвовать или продвигать проекты неполитического характера, отдавая предпочтение культурно-гуманитарной тематике. Это поддерживается государством, которое возлагает на регионы особую роль в рамках гуманитарной

политики, а также в сфере содействия международному развитию.

Российские регионы также не знакомы с понятием системы публичной дипломатии, поэтому они не осознают себя частью российской экосистемы участников публичной дипломатии России. Но, несмотря на это, содержательная деятельность российских субъектов, в том числе по линии культурно-гуманитарного трека, вносит свою лепту в развитие российской публичной дипломатии и продвижение российских интересов во взаимодействии с зарубежными аудиториями, что является сутью публичной дипломатии как вида деятельности внешнеполитической направленности.

Литература

1. Практики публичной дипломатии регионов России 2017–2021 гг.: доклад № 86 / 2022 / [Н.В. Бурлинова, Д.Е. Божко, В.Н. Табак и др.; под ред. Е.О. Карпинской, Е. С. Швецово, С.М. Гавриловой]; Российский совет по международным делам (РСМД), Центр поддержки и развития общественных инициатив «Креативная дипломатия». — М.: НП РСМД, 2022. — 80 с.
2. Бурлинова Н., Табак В. Год великого поворота: публичная дипломатия России после февраля 2022 г. // РСМД. 02.08.2024. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/god-velikogo-povorota-publichnaya-diplomatiya-regionov-rossii-posle-fevralya-2022-g> (дата обращения: 05.10.2025).
3. Бурлинова Н., Табак В. Рейтинг регионов России в системе публичной дипломатии РФ: итоги 2022 года // РСМД. 10.10.2024. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rejting-regionov-rossii-v-sisteme-publichnoy-diplomatii-rf-itogi-2022-goda> (дата обращения: 05.10.2025).
4. Рейтинг публичной дипломатии регионов РФ 2022 // Дипломатия регионов. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://дипломатиярегионов.рф> (дата обращения: 30.09.2025).
5. 100-летие народной дипломатии // Россотрудничество. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://rs.gov.ru/service/100-letie-narodnoj-diplomatii> (дата обращения: 25.09.2025).
6. Концепция гуманитарной политики Российской Федерации за рубежом // МИД России. 14.09.2022. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/1829856 (дата обращения: 07.10.2025).
7. Основные направления политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества // МИД России. 18.12.2010. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/1751584 (дата обращения: 07.10.2025).
8. Федеральный закон № 4-ФЗ от 04.01.1999 «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // Президент России. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13347> (дата обращения: 01.10.2025).
9. Теория и практика публичной дипломатии России: учеб.-метод. материалы № 10/2024 / [Н.В. Бурлинова; под ред. С.М. Гавриловой, Е.А. Солодухиной и др.]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД, 2024. — 160 с.
10. Конституция Российской Федерации // Президент России. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/constitution> (дата обращения: 07.10.2025).

11. Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию // МИД России. 25.06.2007. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1588643 (дата обращения: 07.10.2025).
12. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Президент России. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47393> (дата обращения: 07.10.2025).
13. Указ Президента РФ от 25.08.2023 г. № 642 «Об усилении координации внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // Президент России. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/49783> (дата обращения: 01.10.2025).
14. Памятка по вопросам координации международных связей субъектов Российской Федерации в целях проведения единой внешнеполитической линии Российской Федерации // Департамент молодежной политики, гражданских инициатив и внешних связей Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://depos.admhmao.ru/vneshnie-svyazi/int-cooperation/1180808/pamyatka-mid-po-voprosam-koordinatsii-mezhdunarodnykh-i-vneshneekonomicheskikh-svyazey-subektov-ross> (дата обращения: 29.09.2025).
15. Положение о совете глав субъектов Российской Федерации при Министерстве иностранных дел Российской Федерации. Утверждено Распоряжением Министра иностранных дел Российской Федерации от 29.04.2003 года № 1709/ГС (в редакции от 24 марта 2022 года) // МИД России. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа https://www.mid.ru/ru/activity/coordinating_and_advisory_body/regulatory_acts/1520639 (дата обращения: 29.09.2025).
16. Российская публичная дипломатия: региональный срез некоммерческих структур: доклад № 107/2025 / [Н.В. Бурлинова, В.Н. Табак, Д.Е. Божко; под ред. С.М. Гавриловой, Д.О. Растегаева]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД, 2025. — 52 с.