

**Цымбалова Анна Евгеньевна**

*кандидат политических наук*

*Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет  
имени Н.И. Лобачевского*

### **РОССИЙСКИЙ ОПЫТ РАЗРАБОТКИ И ТРАНСФОРМАЦИИ СИСТЕМ МОНИТОРИНГА МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Необходимость создания системы этнополитического мониторинга в России стала очевидной с 1990-х гг. Сложная внутривнутриполитическая ситуация, этноконфессиональные противоречия, нарастающие в союзных республиках, требовали пристального внимания и контроля со стороны политического руководства страны. Во второй половине 1990-х гг. в Министерстве РФ по делам национальностей был создан отдел информационного мониторинга, но просуществовал он всего полтора года. В конце того же десятилетия были сделаны попытки создания автоматизированного мониторинга межнациональных отношений в структурах Минобороны, а затем в структуре МВД РФ<sup>1</sup>.

Однако первой крупномасштабной разработкой, действующей и сейчас, стало создание «Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов» (далее – Сеть), организованной Институтом этнологии и антропологии РАН под руководством В.А. Тишкова. С 1993 г. формировалась база данных мониторинга, разрабатывалась единая исследовательская методика с оригинальными индикаторами выявления конфликтности, которая была адаптирована под анализ ситуаций в бывших республиках СССР. В 1999 г. Минюстом России была зарегистрирована Региональная общественная организация «Содействие осуществлению этнологического мониторинга и раннему предупреждению конфликтов».

Как позднее писал академик Валерий Тишков: «Регистраторам само слово "сеть" не нравилось и пришлось принимать предложенную ими довольно неуклюжую формулировку и существовать с ней по сегодняшний день. Тем не менее в научном мире утвердилось название "Сеть этнологического мониторинга", а также ее английская

---

<sup>1</sup> *Тишков В.А., Степанов В.В.* Об этнологическом мониторинге в России // Научно-практическое сопровождение мониторинга состояния межнациональных и межконфессиональных отношений в Российской Федерации и регионах. Казань, 2014. С. 12.

аббревиатура EAWARN, которую я придумал как производную от словосочетания *earlywarning* (раннее предупреждение)<sup>2</sup>.

Направления деятельности Сети были довольно разнообразными: выпуск бюллетеней Сети, публикация ежегодных докладов, регулярных отчетов и аналитических статей; разработка модели этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов; изучение международного опыта и сбор новых данных по анализу конфликтов посредством проведения ежегодных семинаров; консультации со специалистами с целью обмена аналитическими данными и их распространением; подготовка программ в сфере национальной политики.

Интересно отметить, что Сеть начала активно действовать еще до официальной регистрации, например, почти сразу после появления Сети стал выходить Бюллетень, и в первых выпусках публиковались главным образом экспертные оценки ситуаций в сфере межнациональных отношений в разных регионах бывшего Советского Союза<sup>3</sup>. Помимо выявления рисков, было решено мониторить и позитивные практики, а также обращать внимание на проблему восприятия результатов мониторинга не только на федеральном, но и на региональных уровнях<sup>4</sup>.

Впервые модель раннего предупреждения конфликтов, предложенная Валерием Тишковым, обсуждалась ее участниками на семинаре в октябре 1995 г. Изначально эксперты предполагали использовать в адаптированном виде индикаторы, которые применяла аналитическая служба Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Но этот перечень оказался излишне обширным и специфичным, поскольку был составлен для мониторинга миграционных ситуаций в мире.

По этой причине индикаторы были пересмотрены и адаптированы под российские реалии. В итоге экспертами составлялась матрица, базовыми параметрами которой были:

1) категории (среда и ресурсы, демография и миграции, власть, государство и политика, экономика и социальная сфера и т. д.) – основные сферы общественной жизни, не имеющие внутренней иерархии, их значимость зависела от конкретной ситуации;

2) индикаторы по каждой категории (производство и динамика цен, уровень и расхождение доходов, занятость и безработица и т. д.) – основные показатели возможной причины обострения ситуации и возможности конфликта. Абсолютные значения необходимы для многих индикаторов только при составлении исходной ситуации (паспорта ситуации), но сам индикатор замеряет изменения по числовой шкале от 2 до –2

---

<sup>2</sup> Тишков В.А. Что и зачем мониторить в многоэтничной стране // Научно-практическое сопровождение мониторинга состояния межнациональных и межконфессиональных отношений в Российской Федерации и регионах. С. 3.

<sup>3</sup> Бюллетень Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов, №7, 1995 // Сайт «ValeryTishkov.ru». URL: [http://www.valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/publikacii/ot\\_monitor.html](http://www.valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/publikacii/ot_monitor.html) (дата обращения: 03.04.20).

<sup>4</sup> Тишков В.А. Что и зачем мониторить в многоэтничной стране. С. 6.

для отражения направленности изменения (2, 1 – улучшение ситуации; 0 – сохранение статус-кво; –1, –2 – ухудшение ситуации).

Не все индикаторы обязательны для заполнения. Оценки носят экспертный характер, хотя могут быть в ряде случаев основаны на точной эмпирической информации. Также подразумевается наличие комментария от эксперта, который содержит краткое объяснение изменений и мотивы оценки<sup>5</sup>.

Как впоследствии отметил доктор исторических наук, директор НИИ истории и этнографии Южного Урала Оренбургского государственного университета В.В. Амелин, «значение создания Сети в сложные постсоветские годы трудно переоценить. Это был первый проект в международной практике, осуществляющий этнополитический мониторинг на постсоветском пространстве»<sup>6</sup>.

Территориальный охват Сети был действительно широк и регулярно рассматривались показатели конфликтности в государствах СНГ и странах Балтии, лишь в последние годы акцент стал смещаться на регионы России. Академик Тишков объясняет данную тенденцию тем, что «давние соратники в ряде стран СНГ и Балтии остаются нашими друзьями-коллегами, участвуют в некоторых семинарах, но условия, на которых Сеть этнологического мониторинга получает поддержку, не позволяют привлекать к экспертной работе зарубежных аналитиков»<sup>7</sup>.

Несмотря на признание необходимости существования и дальнейшего развития подобной Сети, в 1990-е гг. президенту Б. Ельцину поступила записка об опасности сбора в России в рамках международных проектов «информации двойного назначения», в которой упоминалась, наряду с некоторыми масштабными социологическими обследованиями, и Сеть этнологического мониторинга. Как вспоминал Валерий Тишков, «сами по себе индикаторы в сфере межэтнических отношений вызвали настороженное отношение чиновников, а также и некоторую зависть экспертов из смежных исследовательских сфер (социологов, политологов, конфликтологов)»<sup>8</sup>. После этого случая Сеть была взята под защиту как важный российский проект, объединяющий к тому же ряд стран бывшего СССР, но само происшествие на долгие годы бросило тень на деятельность Сети. После чего также было принято решение отказаться от практики обращения за внешними источниками финансирования, которая и так не была довольно частой<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Бюллетень Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов, №7, 1995.

<sup>6</sup> Амелин В. О сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов // Сайт «ValeryTishkov.ru». URL: [http://valerytishkov.ru/cntnt/nauchnaya/\\_set\\_etnolo1/v-amelin-o-seti/o\\_seti\\_etn.html](http://valerytishkov.ru/cntnt/nauchnaya/_set_etnolo1/v-amelin-o-seti/o_seti_etn.html) (дата обращения: 03.04.20).

<sup>7</sup> Тишков В.А. Четверть века российскому этнологическому мониторингу // Феномен этнического конфликта: междисциплинарный подход и общественные практики. Опыт предупреждения и урегулирования конфликтов. М., 2018. С. 7.

<sup>8</sup> Его же. Что и зачем мониторить в многоэтничной стране. С. 5.

<sup>9</sup> Там же.

С момента создания в 1993 г. Сеть постепенно трансформировалась, например, несколько поменялись приоритеты исследований. В начале 1990-х гг. масштабные постсоветские миграции воспринимались как восстановление некоей исторической справедливости, воссоединение со «своим народом», или уход от неурядиц в пользу более благополучных жизненных условий. Однако на практике эти процессы оказались гораздо более сложными и спровоцировали целый ряд конфликтов по причине отторжения чужаков принимающими сообществами. В итоге больше внимания стало уделяться проблеме миграции в целом, и в особенности вопросам адаптации и интеграции мигрантов в принимающее общество.

Что касается факторов, которые с точки зрения разработчиков системы могли непосредственно повлиять на рост межэтнической напряженности, изначально основное внимание обращалось на природную среду, ресурсы и экономику. Позднее этот акцент сместился на культурную и конфессиональную составляющую, а именно на то, каким образом приверженцы тех или иных религиозных взглядов становятся более радикальными и начинают прибегать к насилию<sup>10</sup>.

Произошли определенные изменения и во взаимодействии экспертов Сети с властными структурами. На протяжении долгого времени Бюллетень Сети рассылался работникам федеральных и региональных органов власти России, политикам и специалистам других государств СНГ и стран Балтии, ведущим аналитическим центрам. Однако, как отмечают исследователи Сети, регулярной обратной связи, а тем более какого-либо «заказа» со стороны государственных структур или международных организаций они фактически не получали, за исключением рекомендации Администрации Президента РФ в адрес полномочных представителей в федеральных округах использовать продукцию Сети в системе государственного информационного обеспечения<sup>11</sup>.

В последние годы наблюдается более активная вовлеченность экспертного сообщества в управленческие процессы, вплоть до того, что происходит своеобразный мониторинг системы и эффективности государственного управления и роли институтов гражданского общества в сфере межэтнических отношений и реализации государственной национальной политики. Таким образом, властные органы получают дополнительную обратную связь от экспертного сообщества, что должно способствовать осуществлению более грамотных и продуманных действий в этой сфере<sup>12</sup>.

Сама модель работы Сети изначально основывалась на идее о том, что эксперт,

---

<sup>10</sup> Тишков В.А. Четверть века российскому этнологическому мониторингу. С. 5.

<sup>11</sup> Цымбалова А.Е. Особенности мониторинга этнополитической ситуации в Российской Федерации // Сборник по итогам международной научно-практической конференции «Регионы мира: проблемы истории, культуры и политики». Нижний Новгород, 2017. С. 104.

<sup>12</sup> Тишков В.А. Четверть века российскому этнологическому мониторингу. С. 7.

непосредственно проживающий на территории региона, в котором он осуществляет мониторинг, лучше осведомлен о текущей ситуации и сможет дать наиболее грамотную и эффективную оценку. Однако сама система балльных оценок имеет определенные сложности в применении. Во-первых, в отличие от методики замера интенсивности сообщений в СМИ, здесь ключевая роль принадлежит эксперту, и именно его оценки лежат в основе анализа. Отсутствие проверочных процедур и параллельных оценок (а это во многом связано с финансовыми затратами на производство мониторинга) делают высокой степень субъективных суждений и в значительной степени зависят от наличия или отсутствия у эксперта полноты информации. Тем более, что имеются случаи, когда эксперт перестает проживать в регионе мониторинга, но сохраняет за собой право оценивать ситуацию<sup>13</sup>.

Тем не менее на протяжении долгого времени других вариантов перевести качественные показатели в количественные не существовало. Потребность в разработке новой системы была связана не только со сложностью оценки индикаторов, но с увеличением информационных потоков и развитием информационных технологий. Необходимость прибегать к автоматизированной обработке информации была вызвана и тем, что в СМИ и Интернете все чаще стали появляться сообщения, провоцирующие национализм, ксенофобию и другие формы нетерпимости. Кроме того, возросла потребность привлекать различные источники информации, активно задействовать разнообразные статистические данные и результаты социологических исследований.

В 2010 г. Министерством регионального развития РФ был проведен тендер на разработку автоматизированной программы «Мониторинг и оценка уровня общегражданской идентичности и межэтнической толерантности в регионах России». Были попытки организации государственных форм мониторинга на уровне отдельных субъектов федерации (Ростовская область, Краснодарский край), но все они большого успеха не имели<sup>14</sup>.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации в 2012 г. был создан Распределенный научный центр межнациональных и межрелигиозных проблем (РНЦ). Он начал свою аналитическую деятельность с опорой на ведущие федеральные университеты в Южном, Северо-Кавказском и Приволжском федеральных округах, а также Институт этнологии и антропологии Российской академии наук. Параллельно привлекались и эксперты из Сети, что позволяло осуществлять исследования на той же самой методологической основе<sup>15</sup>. Основной задачей РНЦ является реализация актуальных и приоритетных исследований прикладного значения, которые содействуют

---

<sup>13</sup> Тишков В.А., Степанов В.В. Измерение конфликта. Методика и результаты этноконфессионального мониторинга Сети EAWARN в 2003 году. С. 17.

<sup>14</sup> Их же. Об этнологическом мониторинге в России. С. 12.

<sup>15</sup> Тишков В.А. Четверть века российскому этнологическому мониторингу. С. 7.

более эффективной работе органов государственной власти и управления, предупреждению и разрешению межэтнической напряженности и конфликтов. По этой причине мониторинг занимает в деятельности РНЦ одно из ключевых мест<sup>16</sup>. Кроме того, такое сотрудничество позволило дополнить программу мониторинга социологическими опросами и более детально анализировать ситуацию<sup>17</sup>.

В 2014 г. В.А. Тишков заявил, что Сеть этнологического мониторинга трансформируется в Распределенный научный центр или же в научную сопровождающую структуру федерального Центра этнологического мониторинга, который должен быть создан по решению президента. Ранее сообщалось, что Сеть будет закрыта, но академик отметил, что распускать такое уникальное сообщество ученых и экспертов было бы жалко<sup>18</sup>.

В том же году РНЦ совместно с Сетью этнологического мониторинга были выполнены специальные прикладные исследования. На практике Сеть и РНЦ стали действовать как единое целое, охватив Северо-Кавказский, Южный, Приволжский федеральные округа, с 2015 г. к ним присоединился еще и Крымский федеральный округ<sup>19</sup>, а с 2018 г. – Сибирский и Дальневосточный федеральные округа. Как заметил Валерий Тишков, несмотря на тесное сотрудничество этого сетевого сообщества ученых, университеты работают в рамках строгих бюрократических и финансовых требований, но пока удается решать эти вопросы благодаря системе государственных заданий, исходящих от федерального Министерства науки и образования вместе со скромным финансовым обеспечением<sup>20</sup>.

В 2015 г. было учреждено Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН), которое в качестве одной из приоритетных задач определило создание Системы мониторинга состояния межнациональных и межконфессиональных отношений. На момент разработки данной системы В.А. Тишков довольно скептически отозвался о политике, сопровождающей ее разработку и внедрение, так как в решении межэтнических и конфессиональных проблем нужна большая степень открытости, прямое

---

<sup>16</sup> Межэтнические отношения и религиозная ситуация в Приволжском федеральном округе. Экспертный доклад за первое полугодие 2015 г. М.; Оренбург, 2015 С. 5.

<sup>17</sup> Мухаметшина Н.С. Методологические основания регионализации мониторинга межэтнических отношений // Этнологический мониторинг: разработка фундаментальных подходов этнополитического мониторинга для оптимизации межнациональных отношений и предотвращения конфликтов в России. М., 2017. С. 20.

<sup>18</sup> Сеть этнологического мониторинга EAWARN передумала закрываться // Национальный акцент: сайт. URL: <https://nazaccent.ru/content/11250-set-etnologicheskogo-monitoringa-eawarn-prosushestvuet-eshe.html> (дата обращения: 23.03.20).

<sup>19</sup> Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах в 2014 году. Ежегодный доклад Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов: В 2 т. 2-е изд., испр. и доп. М., 2016. Т. 1. С. 8.

<sup>20</sup> Тишков В.А. Четверть века российскому этнологическому мониторингу. С. 7.

сотрудничество с местными экспертами и поиск взаимоприемлемых решений. Именно на этих ценностях и строилась Сеть этнологического мониторинга. В то время как система доносительства, накопления недоверия и карательного воздействия, а также обсуждение проблемы мониторинга в полужакрытом режиме, по его мнению, категорически противопоказано для сложной сферы этноконфессиональных отношений<sup>21</sup>.

Информации о результатах внедрения новой Системы мониторинга в открытом доступе довольно мало. Для реализации мониторинга ФАДН предлагает региональным операторам в постоянном режиме собирать, систематизировать и анализировать информацию в СМИ, на интернет-сайтах, а также сообщения пользователей социальных сетей. Предполагается, что эти данные будут поступать в ситуационный центр и там обрабатываться<sup>22</sup>. В докладе о реализации плана деятельности ФАДН за 2018 год, говорится, что система оценивает каждое сообщение по семи признакам: национальный, религиозный, эмоциональный, признак полноты, токсичности, негатива и конфликтности.

Весной 2016 г. ФАДН приступило к реализации новой системы социологического мониторинга этноконфессиональных отношений, предполагающей организацию непрерывных наблюдений, сбора и анализа данных по научно обоснованным критериям, показателям и индикаторам, для оперативной оценки ситуации в сфере этноконфессиональных отношений на территории каждого субъекта федерации, федерального округа и страны в целом<sup>23</sup>. С этой целью в рамках развития и доработки Системы мониторинга была создана многофункциональная подсистема, позволяющая создавать социологические опросы практически любой степени сложности удобным графическим конструктором. Эта подсистема была создана для работы с внешними экспертами, которые также могут пользоваться личными кабинетами с предусмотренными там инструментами обратной связи для оперативного реагирования на изменение ситуации<sup>24</sup>.

Можно сделать вывод, что на настоящий момент основная деятельность по реализации мониторинга в сфере этноконфессиональных отношений осуществляется ФАДН и сетевым сообществом ученых в рамках тесного сотрудничества РНЦ и Сети этнологического мониторинга с опорой на Институт этнологии и антропологии РАН. При этом автоматизированная Система межнационального мониторинга сконцентрирована

---

<sup>21</sup> Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах в 2014 году. Т. 1. С. 9.

<sup>22</sup> Контроль за соцсетями поручили структуре минкульта // Коммерсантъ: сайт. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3134539> (дата обращения: 23.03.20).

<sup>23</sup> Хайкин С.Р., Бережкова С.Б. Социологический мониторинг межнациональных и межконфессиональных отношений Федерального агентства по делам национальностей // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2016. № 5. С. 101.

<sup>24</sup> Доклад о реализации плана деятельности Федерального агентства по делам национальностей за 2018 год. URL: [http://fadn.gov.ru/system/attachments/attaches/000/029/934/original/доклад\\_о\\_выполнении\\_плана\\_за\\_2018\\_год.pdf?1553760938](http://fadn.gov.ru/system/attachments/attaches/000/029/934/original/доклад_о_выполнении_плана_за_2018_год.pdf?1553760938) (дата обращения: 03.04.20).

### *Сообщения и заметки*

в основном на обработке больших массивов данных и наиболее удачно приспособлена для мониторинга в сети Интернет, речь идет о мониторинге аккаунтов в соцсетях, электронных СМИ, блогов, мессенджеров и т. д.<sup>25</sup>. Основной акцент делается на быстром и эффективном выявлении конфликтной ситуации и незамедлительном реагировании на нее. Научное сообщество продолжает пользоваться наработками Сети как в методологическом плане, так и солидной фактологической базой, накопленной с 1990-х гг. Публикации РНЦ носят открытый характер, в то время как о специфике деятельности новой автоматизированной Системы подробная информация не разглашается. Вопросы о том, насколько новая Система эффективна, в каком виде она будет дальше существовать и как трансформироваться, обсуждаются сейчас в высших правительственных кругах.

---

<sup>25</sup> *Белуза А.* В России расширяют мониторинг конфликтов на этнической почве // Российская газета: сайт. URL: <https://rg.ru/2019/03/07/v-rossii-rasshiriaiut-monitoring-konfliktov-na-etnicheskoj-pochve.html> (дата обращения: 05.04.20).