

*Надтока Р.В.*

## **Открытость государственных данных в области реализации приоритетных направлений национальной политики в субъектах Российской Федерации**

*Надтока Руслан Вугарович* — аспирант, кафедра управления в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [sp\\_nadtoka@list.ru](mailto:sp_nadtoka@list.ru)

SPIN-код РИНЦ: [3123-4738](#)

ORCID ID: [0000-0001-7594-1954](#)

### **Аннотация**

В статье рассматривается вопрос открытости данных субъектов Российской Федерации о состоянии межнациональных отношений и проводимых мероприятий, направленных на поддержание межнационального мира и согласия, а также текущая ситуация в сфере этнополитики и межнациональных конфликтов внутри страны. Открытая, доступная и публичная информация о деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также региональных органов на местах является важным инструментом для профилактики межнациональной напряженности и снижения турбулентности внутренней политики в условиях политических, экономических и эпидемиологических вызовов для страны. Кроме того, открытая информация о состоянии национальной политики сохраняет актуальность для долгосрочного формирования устойчивой государственности с поликонфессиональными и полиэтническими связями, а также позволяет направить ресурсы получающего институциональные рамки гражданского общества на поиск новых мер и способов профилактики этнополитических кризисов и внутренней радикализации отдельных этноконфессиональных групп и сообществ. Для определения открытости были использованы стандартные методы исследования, а также социологические опросы и контент-анализ. Проведенное исследование позволяет заключить, что на региональном уровне существует критически низкая степень открытости данных в области межнациональных отношений. Слабая информированность населения о принимаемых органами власти мерах для реализации приоритетных направлений государственной национальной политики формирует негативный общественный фон и тормозит повышение эффективности органов государственной власти. Кроме того, на основе методов контент-анализа СМИ, экспертных докладов, социологических опросов и сбора цифровых данных выявлены имеющиеся возможности и ограничения существующей государственной информационной системы «Мониторинг в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций».

### **Ключевые слова**

Национальная политика, открытость данных, межнациональные отношения, мониторинг, этнополитический конфликт, радикализм.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-86-57-73

*Nadtoka R.V.*

## **Openness of State Data in the Field of Implementing Priority Directions of National Policy in the Subjects of the Russian Federation**

*Ruslan V. Nadtoka* — postgraduate student, Department of Management in the Field of Interethnic and Interfaith Relations, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [sp\\_nadtoka@list.ru](mailto:sp_nadtoka@list.ru)

ORCID ID: [0000-0001-7594-1954](#)

### **Abstract**

The article examines the issue of openness of constituent entities of the Russian Federation on the state of interethnic relations and ongoing activities aimed at maintaining interethnic peace and harmony, as well as the current situation in the field of ethnopolitics and interethnic conflicts within the country. Open, accessible and public information on the activities of federal executive bodies, as well as regional bodies at a local level, is an important tool for preventing interethnic tensions and reducing turbulence in domestic politics in the face of political, economic and epidemiological challenges for the country. In addition, open information about the state of national policy remains relevant for the long-term formation of a stable statehood with multi-confessional and multi-ethnic ties, and also allows directing the resources of the civil society that receives the institutional framework to search for new measures and ways to prevent ethnopolitical crises and internal radicalization of certain ethno-confessional groups and communities. To determine openness, standard research methods were used, as well as sociological surveys and content analysis. Based on the results of the study, the author comes to the conclusion that at the regional level there is a critically low degree of data openness in the field of interethnic relations. Poor awareness of the population about the measures taken by the authorities to implement the priority directions of the state national policy forms a negative public background and hinders the increase in the efficiency of state authorities. In addition, based on the methods of media content analysis, expert reports, opinion polls and digital data collection, the existing opportunities and limitations of the existing state information system «Monitoring in the field of interethnic and interfaith relations and early warning of conflict situations» were identified.

### **Keywords**

National policy, data openness, interethnic relations, monitoring, ethnopolitical conflict, radicalism.

**DOI:** 10.24412/2070-1381-2021-86-57-73

### **Введение**

Открытость данных является одним из основополагающих «барометров» современного правового и демократического государства [Дарменова и др. 2020]. Требование информационной открытости органов государственной власти закреплено в Федеральном законе № 8 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Кроме того, в целях исполнения Указа Президента Российской Федерации № 601 была создана Концепция открытых данных РФ<sup>1</sup>. Концепция положила начало обязательному раскрытию органами власти информации в формате открытых данных. Открытость предполагает не просто доступность информации, но и непрерывный и обновляемый информационный обмен между гражданами и органами власти. В эпоху бурного развития и использования информационно-телекоммуникационных технологий публикация материалов, нормативно-правовых актов, методических рекомендаций, иной обработанной информации, в том числе статистики и новостей о результатах деятельности органов власти, становится императивом и позволяет гражданам и научно-исследовательским

---

<sup>1</sup> Бюллетень по открытым данным // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://ac.gov.ru/files/publication/a/5572.pdf> (дата обращения: 03.04.2021).

коллективам получать представление и формировать критическую позицию о состоянии российского общества и конкретной сферы, параллельно укрепляя эффективность модели общественного контроля над деятельностью органов власти [Kiyamov et al. 2020]. Данная позиция усиливается благодаря беспрецедентному присутствию граждан в сети Интернет. Сегодня только в Российской Федерации на портале Единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА) к 2020 году было зарегистрировано 100 млн граждан. Каждый месяц количество учетных записей на портале растет в среднем на 1,5 млн человек, а за весь 2019 год их число увеличилось на 20%<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что в условиях переизбытка информации открытые данные находятся на перепутье: правительства должны не только передавать данные в открытое поле, сбор которых оплачивается гражданами в виде налоговых поступлений и формирования бюджетов соответствующих ведомств, но также должны способствовать демократическим процессам внутри стран посредством широкого участия и сотрудничества [Ruijer et al. 2017; Sieber, Johnson 2015]. В этом смысле наблюдается парадоксальная ситуация: с одной стороны, открытость данных как процесс становится общемировым трендом [Piotrowski 2017] и число граждан и специалистов, работающих с цифровой информацией, возрастает, растет и потребность в анализе информации (данных) для выработки моделей принятия управленческих решений [Gasco 2017]. Например, в условиях цифровой трансформации общества и внедрения инновационных систем более 70 стран активно продвигают свое участие в международном [Партнерстве открытого правительства](#) (OGP), а также обеспечивают реализацию внутренних реформ, направленных на повышение прозрачности и доступности исходных данных о крупнейших и важнейших политических, социально-экономических и демографических вопросах и событиях. С другой стороны, политические режимы и сформированные институциональные основы в странах постсоветского пространства, в том числе в Российской Федерации, не успевают изменяться в соответствии с требованиями открытости, что создает информационный вакуум, негативно влияющий на принятие решений на основе цифровых технологий и открытых данных. Такие данные зачастую оказываются недоступными и имеют характеристику трех «не»: несобираемые, необрабатываемые, неконтролируемые.

---

<sup>2</sup> В ЕСИА зарегистрировано 100 млн учетных записей // Министерство труда и социальной защиты Чувашской Республики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mintrud.cap.ru/news/2020/01/20/v-esia-zaregistrirvano-100-mln-uchetnih-zapisej> (дата обращения: 03.04.2021).

Недостаточная готовность к трансформации органов исполнительной власти и слабые инициативы по внедрению модели управления на основе данных в таких чувствительных сферах управления, как экономика, социальная сфера, здравоохранение и контроль политической и преступной напряженности, может привести к негативным последствиям, снизить предсказуемость поведения отдельных субъектов внутренней и внешней политики, а также упустить ряд возможных конфликтных ситуаций.

Понимание роли открытых данных в процессе долгосрочного стратегического развития и социально-политической устойчивости имеет важное значение, в том числе для Российской Федерации. России как многонациональному государству с высокими рисками внутривнутриполитической стабильности и этнополитических конфликтов требуется не просто разработка и внедрение риск-ориентированного подхода к оценке возможных турбулентных сценариев в национальной политике, но и реализация комплексного набора практических изменений в вопросах управления. Для этого в соответствии с указами Президента Российской Федерации № 204 от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>3</sup> и № 474 от 21.07.2020 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»<sup>4</sup> были разработаны национальные проекты, включающие в себя набор мероприятий и показателей с достигаемыми целевыми результатами для каждого ведомства, включая Федеральное агентство по делам национальностей, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Россотрудничество, Росмолодежь и другие федеральные органы исполнительной власти, в той или иной степени оказывающие влияние на реализацию задач национальной политики.

Целью настоящего исследования является анализ открытости данных и политики Российской Федерации в области национальных отношений как на федеральном, так и на региональном уровне, а также определение качества и полноты используемых данных и информационных систем для решения задач мониторинга и анализа этнополитической напряженности. В проведенном исследовании ставятся следующие задачи:

---

<sup>3</sup> Указ Президента РФ № 204 от 07.05.2018 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200/> (дата обращения: 03.04.2021).

<sup>4</sup> Указ Президента РФ № 474 от 21.07.2020 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (дата обращения: 03.04.2021).

- 1) определение степени открытости и доступности данных ключевого органа исполнения стратегических мероприятий в области национальной политики — Федерального агентства по делам национальностей;
- 2) выявление текущего состояния открытости информации о планах действий и исполнения поручений Президента Российской Федерации по достижению межнационального мира и согласия, роста положительной повестки в условиях неблагоприятной санитарно-эпидемиологической ситуации и снижению числа межнациональных и этнополитических конфликтов;
- 3) определение степени доступности и открытости данных для жителей субъектов Российской Федерации, их знаний о происходящих событиях в области межнациональных отношений, проводимой этнокультурной и языковой политики на территории субъекта на всех его уровнях (региональном, городском, муниципальном);
- 4) определение степени открытости и доступности государственной информационной системы «Мониторинг в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций».

#### ***Открытость данных в деятельности Федерального агентства по делам национальностей (ФАДН)***

Особое место в вопросах открытости отведено направлениям развития государства, которые имеют прямое влияние на политическую стабильность, национальную безопасность и сбалансированное социальное развитие. Среди них существенную роль играет степень открытости информации о ходе реализации принятой в 2012 году «Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года». Целью указанного стратегического документа является укрепление национального единства и государственной целостности, сохранение этнокультурной самобытности ее народов, а также сочетание общегосударственных интересов и интересов народов Российской Федерации. Появление Стратегии говорит о многократном росте зрелости российской политики в области межнациональных отношений и попытке определить место и роль народов России в поливекторной внешней и внутренней политике страны. Стратегия подчеркивает курс на установление этнокультурного суверенитета страны, в ней совмещена двуединая цель, состоящая из «содействия формированию общероссийской

гражданской нации и одновременно этнокультурному развитию всех народов страны» [Зорин, Абрамов 2018, 3–4]. Закономерно, что Стратегия не является статичным документом и представляет собой нормативный ориентир для решения задач на местах, прежде всего в области обеспечения удовлетворенности граждан и снижения этнокультурной, этнополитической и языковой напряженностей. Легитимным институтом, выступающим в роли исполнителя в вопросах реализации основных положений Стратегии, является созданное в 2015 году Федеральное агентство по делам национальностей. Как было указано выше, оценка деятельности ФАДН играет ведущую роль в стабилизации внутривнутриполитической повестки «этнического» характера и снижении внимания к миграционной проблеме. К ключевым положениям деятельности ФАДН, согласно регламенту, относится выработка и реализация государственной национальной политики, государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, нормативно-правовое регулирование и оказание государственных услуг в национальной политике, социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации. Чтобы оценить открытость данных ФАДН, был применен как метод контент-анализа, так и стандартные научные методы сбора и анализа информации. Исходя из предложенных методов, была проведена оценка имеющихся планов и показателей достижимых результатов, размещенных на официальном портале в разделе «План деятельности» ФАДН<sup>5</sup>, а также проанализирован статус цифровой трансформации самого ведомства по контрольным параметрам, определенным в 2020 году на базе [Центра подготовки руководителей и команд](#) цифровой трансформации федеральных органов исполнительной власти, а также баз данных [EMISS](#), [Fedstat](#) и [портала открытых данных](#) в Российской Федерации.

Всплеск интереса к тематике открытых данных в области межнациональных отношений и этнополитики подстегивает развитие технологий искусственного интеллекта и управления на основе данных: для того, чтобы использовать технологии машинного обучения, необходимы большие и релевантные массивы данных — «обучающие выборки». В соответствии с общемировыми практиками такие массивы

---

<sup>5</sup> Доклад о реализации плана деятельности Федерального агентства по делам национальностей на 2018 год // ФАДН [Электронный ресурс]. URL: [http://fadn.gov.ru/system/attachments/attaches/000/029/934/original/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4\\_%D0%BE\\_%D0%B2%D1%8B%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B8\\_%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B0\\_%D0%B7%D0%B0\\_2018\\_%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf?1553760938](http://fadn.gov.ru/system/attachments/attaches/000/029/934/original/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4_%D0%BE_%D0%B2%D1%8B%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B8_%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B0_%D0%B7%D0%B0_2018_%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf?1553760938) (дата обращения: 03.04.2021).

должны иметь общедоступный характер для того, чтобы можно было обеспечить как верифицируемость, так и сравнимость результатов научных исследований и эффектов от принятия руководством страны политических и социально-экономических решений [Деревянченко 2018]. Использование открытых данных способствует появлению таких инициатив, как международные и российские хакатоны, например «[Цифровой прорыв](#)», конкурсы, привлекающие к решению социальных задач широкий круг специалистов и молодых талантов в области новых технологий и политических экспертов.

Анализ официального ресурса ФАДН позволяет утверждать, что на сегодняшний день нельзя с уверенностью говорить о полностью сформировавшейся культуре публикации и использования открытых данных. Для примера были выбраны ключевые показатели агентства и их представленность на всех основных площадках открытых данных. В разделе «Открытое агентство» в блоке «Открытые данные» информация по всем собираемым и ежегодно, ежеквартально актуализированным данным, в том числе «численность религиозных организаций в России», «численность казачьих объединений», «общины коренных и малочисленных народов России», не обновлялась с 2015 года. В «[Реестре наборов открытых данных](#)» также не содержатся отдельные разделы и информация о данных, собираемых в ФАДН и публикуемых для исследователей и общего ознакомления. На портале [ЕМИСС](#) данные, закрепленные за агентством, также не представлены для ознакомления, в том числе такие ключевые показатели, как:

- «уровень общероссийской гражданской идентичности;
- доля граждан, подтверждающих отсутствие в свой адрес дискриминации по признакам национальности, языка;
- доля граждан, подтверждающих отсутствие в свой адрес дискриминации по признакам религии;
- доля граждан, не испытывающих негативного отношения к мигрантам»<sup>6</sup>.

О недостаточном уровне открытости говорит и таблица рейтинга Центра подготовки руководителей и команд цифровой трансформации федеральных органов исполнительной власти. Согласно рейтингу руководителей цифровой трансформации по

---

<sup>6</sup> Доклад о реализации плана деятельности Федерального агентства по делам национальностей на 2018 год // ФАДН [Электронный ресурс]. URL: [http://fadn.gov.ru/system/attachments/attaches/000/029/934/original/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4\\_%D0%BE\\_%D0%B2%D1%8B%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B8\\_%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B0\\_%D0%B7%D0%B0\\_2018\\_%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf?1553760938](http://fadn.gov.ru/system/attachments/attaches/000/029/934/original/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4_%D0%BE_%D0%B2%D1%8B%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B8_%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B0_%D0%B7%D0%B0_2018_%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf?1553760938) (дата обращения: 03.04.2021).

состоянию на май 2021 года, у 75% федеральных органов исполнительной власти, включая ФАДН, полностью отсутствуют открытые и внутренние базы данных (датасеты), по этому параметру более 45 организаций получили 0 баллов из 2.5 возможных<sup>7</sup>.

Таким образом, отсутствие актуальных данных, открытой методики достижения установленных показателей не позволяет в полной мере оценить качественные характеристики и промежуточные результаты реализации Стратегии, а также определить близкое к реальности состояние этнополитических процессов и межнациональных отношений внутри страны. Более того, отсутствие открытых данных затрудняет формирование альтернативных моделей и проектов по мониторингу напряженности среди отечественных экспертов и научного сообщества, не позволяет сформировать удобный и действующий инструмент для принятия управленческих решений на основе цифровых технологий, таких как искусственный интеллект, большие данные, распределенные реестры.

### ***Открытость данных в субъектах Российской Федерации***

Важными параметрами открытости, кроме доступности данных для исследовательской и оценочной работы, все чаще становятся публикации материалов и информации для граждан о проводимой на местах политики в сфере межнациональных отношений. Проводимая политика на местах имеет высокую значимость для регионов России, обладающих своей уникальной культурно-языковой и территориально-политической спецификой. В этом смысле В.А. Тишков обращает внимание на тот факт, что принятая в 2012 году Стратегия впервые ориентирована и на муниципальный уровень, где ей отводится особое место, в том числе в вопросах подготовки кадров и анализа этнической ситуации [Тишков 2018]. При этом в Стратегии отдельно не зафиксированы различные стартовые позиции и условия при реализации национальной политики в региональных межэтнических сообществах. Это накладывает на федеральные и региональные органы исполнительной власти особую ответственность за мониторинг и предупреждение негативной деятельности этнических групп, которые интегрированы в Российскую Федерацию опосредованно через региональные сообщества с разными актуальными проблемами [Толкунов 2020].

---

<sup>7</sup> Рейтинг Центра подготовки руководителей и команд цифровой трансформации федеральных органов исполнительной власти // Центр подготовки руководителей и команд цифровой трансформации федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]. URL: [https://kb.cdto.center/etldb\\_web/rating/rct/foiv](https://kb.cdto.center/etldb_web/rating/rct/foiv) (дата обращения: 03.04.2021).

В целях верификации заявленных достижений и определения статуса реализации инициатив регионов по предложенным мероприятиям ФАДН, в том числе по итогам прошедших пяти лет ее развития, было проведено исследование, которое состояло из нескольких направлений оценки региональной работы с населением и публикаций материалов на официальном портале региона/администрации и ориентировано прежде всего на заложенные инициативы и параметры деятельности агентства и региональных органов исполнительной власти в 2019–2021 и 2024 гг.<sup>8</sup>

С учетом ожидаемых индикаторов достижения основных целей и задач деятельности ФАДН в период с 2018 по 2020 год была изучена информационная открытость данных в области межнациональных отношений и межэтнических конфликтов в субъектах Российской Федерации. Для этих целей методом случайного отбора было выбрано по два субъекта от каждого федерального округа: Центральный округ — Владимирская область, Рязанская область; Приволжский федеральный округ — Республика Мордовия, Пермский край; Северо-Западный федеральный округ — Вологодская область, Калининградская область; Южный федеральный округ — Ростовская область, Республика Адыгея; Северо-Кавказский федеральный округ — Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия; Уральский федеральный округ — Курганская область, Тюменская область; Сибирский федеральный округ — Республика Алтай, Иркутская область; Дальневосточный федеральный округ — Приморский край, Магаданская область. Далее для исследования информационной открытости в каждом выбранном субъекте были отобраны локальные области: три районных муниципалитета, администрации двух крупнейших городов с максимальной численностью населения. В качестве критериев открытости были выбраны четыре показателя:

- наличие на официальном портале субъекта/администрации/городского муниципалитета информации о состоянии межэтнических отношений;
- наличие на официальном портале субъекта/администрации/городского муниципалитета информации о системе мониторинга межэтнической и межконфессиональной напряженности;

---

<sup>8</sup> План деятельности Федерального агентства по делам национальностей на 2016–2021 годы // ФАДН [Электронный ресурс]. URL: [http://fadn.gov.ru/system/attachments/attaches/000/028/220/original/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD\\_%D0%B4%D0%B5%D1%8F%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8\\_2016-2021.pdf?1469703597](http://fadn.gov.ru/system/attachments/attaches/000/028/220/original/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD_%D0%B4%D0%B5%D1%8F%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8_2016-2021.pdf?1469703597) (дата обращения: 03.04.2021).

- частотность/регулярность обновления информации о состоянии межэтнических отношений;
- информация о проводимых мероприятиях и профилактических мерах по вопросам межэтнических отношений.

Каждому показателю соответствует один из трех индикаторов: зеленый — информация содержится на портале с подробными иллюстрациями и прикрепленными файлами для самостоятельного анализа (исходные данные); желтый — информация приведена и содержится на портале, но с некоторыми ограничениями (устаревшие данные, неполнота данных, нет возможности верифицировать содержащийся контент); красный — информация отсутствует, или представлены нерелевантные данные. Результаты исследования приведены в Таблице 1.

**Таблица 1. Сравнительная характеристика ведомственных, муниципальных и федеральных порталов и порталов субъектов федерации на предмет наличия информации о проводимых мероприятиях и профилактических мерах по вопросам гармонизации межэтнических отношений и популяризации превентивных мер по формированию гражданской нации<sup>9</sup>**

Наименование федерального округа, субъекта Федерации, муниципального района/города	Информация на портале организации о состоянии межэтнических отношений	Информация на портале организации о системе мониторинга межэтнической и межконфессиональной напряженности	Частотность обновления информации о состоянии межэтнических отношений	Информация о проводимых мероприятиях и профилактических мерах по вопросам межэтнических отношений
Центральный округ				
Владимирская область	Нет	Нет	Низкая	Есть
г. Гусь-Хрустальный	Нет	Нет	Нет	Нет
г. Владимир	Нет	Нет	Низкая	Есть
Рязанская область	Нет	Нет	Низкая	Есть
г. Рязань	Нет	Нет	Низкая	Есть
Скопинский муниципальный район	Нет	Нет	Низкая	Нет
Приволжский федеральный округ				
Республика Мордовия	Нет	Нет	Средняя	Есть
г. Саранск	Нет	Нет	Низкая	Есть
Торбеевский район	Есть	Нет	Низкая	Есть
Пермский край	Нет	Нет	Низкая	Нет
Горнозаводский ГО	Нет	Нет	Нет	Нет
Чердынский ГО	Нет	Нет	Нет	Нет

<sup>9</sup> Анализ данных проведен на основе открытой информации с официальных порталов органов исполнительной власти регионального и муниципального уровня.

Северо-Западный федеральный округ				
Вологодская область	Нет	Нет	Низкая	Есть
Тотемский муниципальный район	Нет	Нет	Низкая	Есть
г. Череповец	Нет	Нет	Низкая	Есть
Калининградская область	Нет	Нет	Низкая	Нет
Краснознаменский городской округ	Нет	Нет	Низкая	Нет
Светловский городской округ	Нет	Нет	Низкая	Есть
Южный федеральный округ				
Ростовская область	Да	Нет	Средняя	Есть
г. Ростов-на-Дону	Нет	Нет	Средняя	Нет
Морозовский район	Нет	Нет	Средняя	Есть
Республика Адыгея	Нет	Нет	Низкая	Нет
Майкопский район	Нет	Нет	Низкая	Нет
Теучежский район	Нет	Нет	Низкая	Нет
Северо-Кавказский федеральный округ				
Республика Ингушетия	Да	Нет	Высокая	Есть
г. Магас	Да	Нет	Средняя	Нет
г. Назрань	Нет	Нет	Средняя	Нет
Республика Северная Осетия	Нет	Нет	Высокая	Есть
Ирафский район	Нет	Нет	Средняя	Нет
Адорский район	Нет	Нет	Средняя	Нет
Уральский федеральный округ				
Курганская область	Нет	Нет	Средняя	Нет
Альменевский район	Нет	Нет	Средняя	Нет
Катайский район	Нет	Нет	Нет	Нет
Тюменская область	Да	Нет	Высокая	Есть
Абатский район	Нет	Нет	Средняя	Есть
Уватский район	Нет	Нет	Средняя	Есть
Сибирский федеральный округ				
Республика Алтай	Нет	Нет	Средняя	Нет
г. Горно-Алтайск	Нет	Нет	Нет	Нет
Турочакский район	Нет	Нет	Средняя	Нет
Иркутская область	Нет	Нет	Средняя	Есть
г. Иркутск	Нет	Нет	Средняя	Есть
г. Тулун	Нет	Нет	Средняя	Нет
Дальневосточный федеральный округ				
Приморский край	Нет	Да	Средняя	Есть
г. Уссурийск	Нет	Нет	Средняя	Есть
г. Находка	Нет	Нет	Средняя	Есть
Магаданская область	Да	Нет	Средняя	Есть
Северо-Эвенский городской округ	Да	Да	Высокая	Есть

На основании полученных данных можно заключить, что:

- 1) в подавляющем большинстве проанализированных субъектов Российской Федерации отсутствует не только открытая и доступная информация о межнациональных отношениях, но и в целом упоминания о реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года, деятельности ФАДН;
- 2) на муниципальном уровне, за исключением официального портала Приморского края и администрации Северо-Эвенского городского округа, нет упоминаний о государственной информационной системе «Мониторинг в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений»;
- 3) ни в одном из представленных муниципалитетов не обновляется информация об основных направлениях деятельности местных органов власти в области гармонизации межнациональных отношений;
- 4) нормативно-правовые акты в сфере межэтнических и межнациональных отношений, иные стратегические документы чаще всего не обновляются более 3–5 лет;
- 5) информация о проводимых мероприятиях и культурно-языковых, этнических событиях во многих субъектах и муниципальных образованиях упоминается на порталах менее одного – двух раз в квартал;
- 6) более 70% изученных порталов не содержат информации о достижении показателей, характеризующих уровень межэтнической напряженности. Например, не представлены данные по показателю «доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных (межэтнических) отношений, в общем количестве граждан субъекта».

В целях повышения открытости данных и роста вовлеченности граждан в деятельность по профилактике межнациональных конфликтов рекомендуется:

- обеспечить ежегодную публикацию «профильных» данных, то есть связанных с основными полномочиями, функциями ФАДН, а также региональных органов власти;
- обеспечить разработку модуля для обратной связи от пользователей по качеству предоставляемых данных и информации;

- обеспечить публикацию статистических данных в различных форматах для удобства ее использования;
- размещать на официальном ресурсе органов исполнительной власти дополнительную информацию о наборе публикуемых данных (их размер, количество просмотров/скачиваний, дата последнего обновления);
- обеспечить альтернативные каналы передачи открытой информации, трансляций мероприятий и конференций в области межнациональных отношений. Как показывает анализ информационных ресурсов и эксперимент с запросами данных, на сайтах многих региональных органов власти размещены только формы для обращения в ведомство. В качестве альтернативного канала на ресурсах мог быть размещен адрес электронной почты, средств массовой информации, некоммерческих организаций и других организаций.

#### ***Система мониторинга в сфере межнациональных конфликтов: текущее состояние и основные вызовы***

Система мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций была введена в эксплуатацию в 2017 году решением Правительства Российской Федерации после трехлетнего периода разработки<sup>10</sup>. В соответствии с пунктом 4а постановления Правительства РФ, ФАДН России разработало проект методических рекомендаций, направленных на определение порядка реагирования на выявленные системой мониторинга конфликтные и околоконфликтные ситуации в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Основными целями системы являются обеспечение условий для решения задач по предотвращению и выявлению конфликтов, поиск возможностей оперативного реагирования на конфликты, а также принятие эффективных управленческих решений в сфере реализации государственной национальной политики. Согласно информации ФАДН, система обеспечивает мониторинг более 25 млн объектов информации, а также анализирует до 90000 средств массовой информации.

---

<sup>10</sup> Постановление от 28 октября 2017 года N 1312 «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/555609778> (дата обращения: 03.04.2021).

Система состоит из разных модулей, которые отражают основные темы и события, в том числе темы оперативного и постоянного наблюдения, а также геоинформационного модуля, отображающего общую информацию о регионах и отдельную визуализацию метрик и точек для расчета региональных индикаторов конфликтности<sup>11</sup>.

В то же время система носит закрытый характер, что не позволяет оценить ее реальную эффективность. По состоянию на 2021 год в российском сегменте сети Интернет было обнаружено только 27 оригинальных новостей о существовании и работе системы<sup>12</sup>. Согласно общедоступным материалам, данные, собираемые системой, исходя из технических характеристик и заложенных в систему параметров, схожи с функционалом медиа-поисковых инструментов, которые по определению заданным информационным полям собирают контент из открытых интернет-источников и средств массовой информации, в том числе социальных сетей. Поэтому обращаясь к методу контент-анализа, можно лишь косвенно оценить качество работы системы и заявленного в ней анализа и предотвращения возможных этнополитических угроз и рисков. Прежде всего, важно отметить отсутствие публикации методики подсчета индекса конфликтности, что формирует риски произвольного и искусственно корректируемого определения «горячей» точки возможной эскалации межнациональной и межконфессиональной напряженности. Во-вторых, события 2020 и I квартала 2021 года в виде межнациональных столкновений в крупных городах Российской Федерации в условиях роста трансграничной напряженности на территории бывших советских республик, а также радикализация молодежи<sup>13</sup> и точечные инциденты с эксплуатацией конфессиональной тематики демонстрируют невысокий уровень аналитики данных и спорную с точки зрения действий готовность региональных органов власти к предупреждению конфликтов.

---

<sup>11</sup> Система мониторинга межнациональной и межконфессиональной напряженности // Официальный портал системы мониторинга межнациональной и межконфессиональной напряженности [Электронный ресурс].

URL: <https://sm.fadn.gov.ru/auth/login?service=https%3A%2F%2Fsm.fadn.gov.ru%2Fusers%2Fservice> (дата обращения: 03.04.2021).

<sup>12</sup> Результаты поискового запроса «Система мониторинга межнациональных отношений» // Яндекс.Новости. [Электронный ресурс].

URL: [https://newssearch.yandex.ru/news/search?text=%D0%A1%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0+%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3%D0%B0+%D0%BC%D0%B5%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D1%85+%D0%BE%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B9+date%3A20190801..20200801&filter\\_date=1564606800000%2C1596229200000](https://newssearch.yandex.ru/news/search?text=%D0%A1%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0+%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3%D0%B0+%D0%BC%D0%B5%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D1%85+%D0%BE%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B9+date%3A20190801..20200801&filter_date=1564606800000%2C1596229200000) (дата обращения: 03.04.2021).

<sup>13</sup> Расизм и ксенофобия // Центр СОВА [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/> (дата обращения: 03.04.2021).

В целом привлечение большего круга специалистов в сферу деятельности региональных и муниципальных органов власти по вопросам работы с конфессиями и этническими группами, а также высокая степень подотчетности формируемому гражданскому обществу внутри страны и проведение целенаправленной масштабной образовательной политики позволили бы снизить возникшие риски межнациональной нестабильности. При этом усиление методической составляющей индекса и обеспечение сбора дополнительных, ранее не доступных данных по каждому из субъектов Российской Федерации, в том числе по таким ежеквартальным параметрам, как фертильность, уровень доверия к власти, социально-экономическое благополучие, наличие ценностей и их поддержка, функциональная безграмотность и др., в долгосрочной перспективе могли бы обеспечить рост качества работы системы мониторинга.

### *Заключение*

Этнические конфликты, межконфессиональная напряженность, этнонационализм и межрегиональные провокационные инциденты в полиэтничном сообществе в эпоху цифровых технологий и массовой связности общества играют важнейшую роль триггера и параметра социально-политической, государственной стабильности. Достаточно высокая степень этноконфессионального разнообразия и постоянное взаимодействие с представителями иных групп являются присущим российскому обществу социальным явлением и представляют собой не только объективную реальность, но и продукт социальной практики и долгосрочной государственной политики. В целом этнополитические конфликты остаются острой социальной и политической проблемой для многонационального государства, отражают изменения в поведенческих моделях этнических сообществ, которые формируются под влиянием множества внешних и внутрирегиональных факторов.

Для преодоления социальных проблем в рамках межэтнического взаимодействия необходимо не только усиливать образовательную политику, проводить публичные мероприятия и фестивали народов и отдельных культур, но и обеспечить прозрачную модель взаимоотношений по линии государство — религиозные и этнические институты — общество, а также сформировать отношения взаимного доверия между всеми субъектами внутривнутриполитических социальных отношений. Это требует серьезных усилий как в области открытости информации, так и в сфере повышения навыков и компетенций государственных гражданских служащих, поворота в сознании лиц, принимающих управленческие решения на местах, а также

предоставления большего числа возможностей для самореализации граждан путем их прямого вовлечения в межнациональное региональное строительство и формирование положительной миграционной и этноконфессиональной повестки дня.

**Список литературы:**

Дарменова А.С., Мамыкова Ж.Д., Андерсен К. Открытые данные: двадцатипятилетняя история развития // Вестник НГУЭУ. 2020. № 2. С. 183–197. DOI: <https://doi.org/10.34020/2073-6495-2020-2-183-197>

Деревянченко Ю.И. Нормативно-правовые основы системы мониторинга межнациональных и межконфессиональных отношений // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2018. № 4(28). С. 62–67.

Зорин В.Ю., Абрамов А.В. Государственная национальная политика, консолидация общества и политическая наука в современной России // Вестник Московского государственного областного университета (электронный журнал). 2018. № 1. DOI: [10.18384/2224-0209-2018-1-861](https://doi.org/10.18384/2224-0209-2018-1-861).

Тишков В.А. Концептуальная динамика этнополитики в России (от Горбачева до Путина) // Вестник российской нации. 2018. № 6. С. 9–30.

Толкунов Н.С. Феномен национализма в полиэтничной среде // Вестник Саратовского университета. 2020. Т. 20. № 2. С. 224–227. DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2020-20-2-224-227>.

Gasco M. Living Labs: Implementing Open Innovation in the Public Sector // Government Information Quarterly. 2017. Vol. 34. Is. 1. P. 90–98. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.09.003>.

Kiyamov I.K., Sabitov L.S, Kabirova G.I., Shakhtyamova L.Sh. Iskhakova L.Sh. Actual Issues of Digital Transformation of the Russian Economy in Modern Conditions // IOP Conf. Series: Materials Science and Engineering. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1088/1757-899X/570/1/012056>.

Piotrowski S. The «Open Government Reform» Movement: The Case of the Open Government Partnership and US Transparency Policies // American Review of Public Administration. 2017. Vol. 47. Is. 2. P. 155–171. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074016676575>.

Ruijter E., Grimmelikhuijsen S., Meijer A. Open Data for Democracy: Developing a Theoretical Framework for Open Data Use // Government Information Quarterly. 2017. Vol. 34. Is. 1. P. 45–52. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.01.001>.

Sieber R.E., Johnson P. Civic Open Data at a Crossroads: Dominant Models and Current Challenges // Government Information Quarterly. 2015. Vol. 32. Is. 3. P. 308–315. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.05.003>.

Дата поступления: 18.04.2021

**References:**

- Darmenova A.S., Mamykova Zh.D., Andersen K.N. (2020) Silver Celebration of Open Data. *Vestnik NGUEU*. No. 2. P. 183–197. DOI: <https://doi.org/10.34020/2073-6495-2020-2-183-197>.
- Derevianchenk J.I. (2018) Regulatory Basis and Efficiency of the Monitoring System of Intercultural and Interconfessional Relations. *Vestnik Sibirskogo instituta biznesa i informatsionnykh tekhnologiy*. No. 4(28). P. 62–67.
- Gasco M. (2017) Living Labs: Implementing Open Innovation in the Public Sector. *Government Information Quarterly*. Vol. 34. Is. 1. P. 90–98. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.09.003>.
- Kiyamov I.K., Sabitov L.S., Kabirova G.I., Shakhtyamova L.Sh., Iskhakova L.Sh. (2019) Actual Issues of Digital Transformation of the Russian Economy in Modern Conditions. *IOP Conf. Series: Materials Science and Engineering*. DOI: <https://doi.org/10.1088/1757-899X/570/1/012056>.
- Piotrowski S. (2017) The «Open Government Reform» Movement: The Case of the Open Government Partnership and US Transparency Policies. *American Review of Public Administration*. Vol. 47. Is. 2. P. 155–171. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074016676575>.
- Ruijter E., Grimmelikhuijsen S., Meijer A. (2017) Open Data for Democracy: Developing a Theoretical Framework for Open Data Use. *Government Information Quarterly*. Vol. 34. Is. 1. P. 45–52. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.01.001>.
- Sieber R.E., Johnson P. (2015) Civic Open Data at a Crossroads: Dominant Models and Current Challenges. *Government Information Quarterly*. Vol. 32. Is. 3. P. 308–315. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.05.003>.
- Tishkov V.A. (2018) Changing Concepts of Ethno-Politics in Russia (from Gorbachev to Putin). *Vestnik rossiyskoy natsii*. No. 6. P. 9–30.
- Tolkunov N.S. (2020) The Phenomenon of Nationalism in a Multi-Ethnic Environment. *Vestnik Saratovskogo universiteta*. Vol. 20. Is. 2. P. 224–227. DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2020-20-2-224-227>.
- Zorin V.Yu., Abramov A.V. (2018) State National Policy, the Consolidation of Society and Political Science in Modern Russia. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta (elektronnyy zhurnal)*. No. 1. DOI: [10.18384/2224-0209-2018-1-861](https://doi.org/10.18384/2224-0209-2018-1-861).

Received: 18.04.2021