

УДК-323.1:328(470+571)

**КОНСУЛЬТАТИВНО-СОВЕЩАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ  
ПО МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫМ ОТНОШЕНИЯМ В СОВРЕМЕННОЙ  
РОССИИ: ПРЕДСТАВЛЕНИЕ БАЗЫ ДАННЫХ\***

*К. А. Сулимов, С. Р. Титова<sup>1</sup>*

Консультативно-совещательные органы (КСО) при органах государственной власти и местного самоуправления представляют собой один из возможных инструментов реализации государственной национальной политики. В современной России этот инструмент пользуется значительной популярностью на всех уровнях публичного управления. Статья представляет результат первого раунда исследовательской деятельности по сбору и структурированию информации о консультативно-совещательных органах по национальным отношениям регионального уровня во всех субъектах РФ. Предложены решения по отбору КСО, представлена структура базы данных – набор параметров для анализа консультативно-совещательных органов, и проведен описательный анализ информации базы данных. Созданная база данных КСО представляет важную информацию для дальнейших исследований межнациональных отношений в России и государственной национальной политики.

*Ключевые слова:* консультативные и совещательные органы; государственная политика; межнациональные отношения; представительство; этнонациональные группы; сравнительный анализ.

В последние годы можно наблюдать явную активизацию деятельности государства в сфере регулирования национальных отношений: разработка и утверждение Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.<sup>3</sup>, принятие и реализация ФЦП Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 гг.), а также программ по гармонизации межнациональных отноше-

---

\* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-03-00121.

<sup>1</sup> Сулимов Константин Андреевич – кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета. E-mail: k.sulimov@yandex.ru.

Титова Светлана Раиловна – ассистент кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета. E-mail:

<sup>3</sup> О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 19 дек. 2012 г. № 1666. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/36512> (дата обращения: 13.06.2016).

ний на уровне субъектов РФ и муниципалитетов. Особое значение в их контексте имеет создание и функционирование консультативных органов – различного рода советов и комиссий с участием представителей этнических групп по гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Речь идет о по-настоящему массовом процессе, охватившем все регионы и все уровни публичной власти. Данные консультативные органы, очевидно, должны выступить ключевой институциональной формой обеспечения взаимодействия органов публичной власти (федеральными, региональными и муниципальными) и этнических групп. Активизация в их создании начала происходить в период с 2012 по 2014 гг., так как в 2012 г. был создан федеральный орган подобного рода – Совет по межнациональным отношениям при Президенте РФ<sup>4</sup>.

Подобный подход – институционализация взаимодействия по межнациональным вопросам в консультативных структурах при органах власти широко используется в современном мире, т.е. не является чем-то необычным или уникальным. При этом, конечно, необходимо учитывать, что консультативные органы являются лишь одним из структурных элементов рассматриваемого взаимодействия. Они дополняются, а иногда заменяются иными способами, формами и механизмами взаимодействия. В совокупности, речь идет о поиске наиболее эффективных моделей взаимодействия, сложившихся в мировой практике [5].

Узкая проблема конфигурации механизмов взаимодействия меньшинств (их представителей) и публичных властей представляется недостаточно исследованной, хотя работы, освещающие отдельные ее стороны, существуют. В частности, Стефан Вольф разработал типологию механизмов координации между различными уровнями публичной власти в комплексных политиях [10, 436–438], а Марк Веллер предложил широкий обзор консультативных механизмов с участием меньшинств, в том числе неконцентрированных территориально [9].

При этом существует значительное количество работ, посвященных разнообразным сторонам вопроса представительства этнических меньшинств в публичных органах в контексте проблематики национальных отношений и политики на материале отдельных регионов или сфер представительства [1; 2; 3; 4; 6]. Явно не хватает объемных кросс-региональных исследований, особенно, включающих все субъекты Российской Федерации.

Данная статья представляет первый раунд исследовательской работы<sup>5</sup>, целью которой является заполнение этого пробела. Основной задачей видится создание корпуса данных по КСО по национальным отношениям при органах

---

<sup>4</sup> Советы при Президенте. URL: <http://kremlin.ru/structure/councils#institution-28> (дата обращения: 13.06.2016).

<sup>5</sup> В реализации проекта «Консультативно-совещательные органы в контексте реализации государственной национальной политики в современной России: региональные модели и практики» (РГНФ, № 16-03-00121) участвует коллектив исследователей: Н.В. Борисова, Д.С. Крылов, С.Р. Титова, П.В. Панов, К.А. Сулимов.

государственной власти, охватывающего все российские регионы, прежде всего, в отношении участия в них представителей национальных меньшинств. При этом в основе логики построения базы данных лежит подход, обозначаемый в литературе как дескриптивное/статистическое представительство (descriptive representation) [7; 8], т.е. прямое соотнесение наличия представителей этноорганизаций в КСО и наличия (размера) соответствующей национальной группы в регионе. Такой подход, безусловно, имеет свои ограничения, потому соответствующее представительство может быть не связано с действительным, содержательным представительством (substantive representation). Но его использование позволяет собрать значительный объем данных, которые в дальнейшем можно использовать, в том числе с применением других подходов.

Далее предложены решения по формированию списка КСО<sup>6</sup>, представлена структура базы данных – набор параметров для анализа консультативно-совещательных органов, и проведен первичный описательный анализ информации базы данных.

**Список консультативно-совещательных органов.** Первая задача, которая должна быть решена при создании базы данных КСО – это определение их списка, т.е. выделение из всего возможного разнообразия таких КСО, которые станут единицами анализа. Нередко бывает, что в регионе существует несколько структур, в названии которых есть слово «межнациональный» и которые по деятельности похожи на консультативно-совещательные органы по межнациональным отношениям. При этом они могут быть а) межведомственными структурами, и в их составе нет представителей общественности; б) общественными советами при органах исполнительной власти, которые осуществляют общественный контроль, а не решают вопросы гармонизации межнациональных отношений; в) рабочей группой в составе региональной Общественной палаты или подобного органа; г) общественной организацией, которая сотрудничает с органами власти, как «Ассамблея народов России»; и так далее. Все они могут существовать параллельно друг другу и заниматься вопросами национальной политики в регионе, что актуализирует вопрос о выборке. Каким требованиям должны отвечать такого рода структуры, чтобы считаться консультативно-совещательным органом по межнациональным отношениям? Необходимо ввести «фильтры», или критерии отбора, которые помогли бы определить один орган на регион, чтобы в дальнейшем изучать те иные его характеристики.

В работе над базой данных были совместно-последовательно использованы два «фильтра». Во-первых, наличие в составе представителей этнических организаций и объединений. Такой фильтр нужен, чтобы отделить структуры, в которых идет внутренняя работа органов государственной власти, от структур, в которых органы власти взаимодействуют с гражданским обществом. Во-

---

<sup>6</sup> Полный список выявленных КСО на настоящий момент (сентябрь 2016 г.) представлен на странице проекта по адресу [http://www.polit.psu.ru/kso\\_project.htm](http://www.polit.psu.ru/kso_project.htm).

вторых, «весомость» или значимость, то есть создание при наиболее высоком по статусу органе власти. Чем выше статус органа, при котором функционирует КСО, тем больше вероятность, что он действительно может влиять на реализацию государственной национальной политики, например, в формате обсуждения стратегических решений или лоббирования интересов своей группы, организации. Весомым оказывается и символическое значение создания группы при высшем должностном лице региона. Была использована следующая иерархия «весомости», по убыванию: а) высшем должностном лице, б) правительстве, в) администрации, г) уполномоченном (на осуществление государственной национальной политики) ведомстве, д) при парламенте. Изначально авторы базы больше ориентировались на структуры, создаваемые при органах исполнительной, нежели законодательной власти, поскольку именно исполнительная власть распоряжается основными ресурсами и есть ожидания (в том числе у этнических групп), что от нее в большей степени зависит ситуация в межнациональных отношениях. Кроме того, формально именно исполнительная власть реализует государственную национальную политику, в то время как региональные парламенты, в лучшем случае, участвуют в ее разработке.

Определение аффилированности КСО, т.е. при каком органе государственной власти он создан и функционирует. Необходимо иметь в виду, что различие между «при губернаторе» и «при правительстве» или очень условное или требует дополнительного анализа – потому что не во всех российских регионах есть «правительства» – высшим коллегиальным органом может быть «администрация»; губернатор может возглавлять высший коллегиальный орган исполнительной власти, а может и не возглавлять; он может сам быть в составе совета, а может быть заместитель губернатора – и прочие неопределенности, поэтому мы отбирали советы по описанным выше критериям, но итоговая группировка получившейся совокупности выглядит так:

1. КСО при органах исполнительной власти, включая:

1.1. КСО при высшем должностном лице или высшем коллегиальном ОИВ (правительство, администрация);

1.2. КСО при уполномоченном (в сфере государственной национальной политике) ОИВ;

1.3. Межведомственные комиссии и рабочие группы.

2. КСО при региональном парламенте.

Наиболее соответствуют исходной задаче КСО при высшем должностном лице или высшем коллегиальном ОИВ (правительство, администрация) – чаще всего они называются советами (поэтому далее для обозначения таких КСО используется термин Совет), в том числе потому, что они аналогичны соответствующему совету при президенте. Наименее соответствуют межведомственные комиссии и рабочие группы – в силу по определению иной степени публичности и иного статуса в отношении референтных групп, т.е. национальных меньшинств, этнических организаций. Но при этом выяснилось, что часть подобных рабочих групп включают в себя представителей этнонациональных структур.

Рабочие группы стали в массовом порядке возникать в субъектах РФ после заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 11 февраля 2011 г. в Уфе. По его итогам президент подписал перечень поручений, в котором органам государственной власти субъектов Российской Федерации поручалось «образовать постоянно действующие рабочие группы по вопросам гармонизации межэтнических отношений в субъектах Российской Федерации, включив в их состав представителей религиозных организаций»<sup>7</sup>. После появления (федерального) Совета при Президенте, рабочие группы стали заменять Советами, но насколько можно судить, не всюду – в 11 случаях (мы исходим из публично доступных данных, а это означает, что мы имеем неполную информацию – уж такова административная практика опубликования информации). В части регионов рабочие группы сосуществуют с Советами, но тогда мы ориентировались на Совет. А в части регионов ключевую роль играют КСО при уполномоченных на осуществление государственной национальной политики органах исполнительной власти (министерства, агентства и т.п.). Таковых регионов оказалось 9 из 85. Причем шесть из них - национальные республики. Такие КСО при уполномоченных ОИВ выделены нами как «главные/ключевые» и в областях/краях – но возможно, что в данных случаях мы не располагаем полной информацией, т.е. не нашли Советов при высшем должностном лице или высшем коллегиальном ОИВ.

Как уже было сказано, информация собиралась из публичных источников (прежде всего, официальные сайты органов власти, а также правовые базы и публикации медиа), что определило её неполноту. При этом решалась задача определения степени публичности и доступности информации о деятельности КСО. Необходимо отметить, что нормативной базы, регулирующей эти вопросы, почти не существует. За исключением общественных советов при органах исполнительной власти, в нашем случае – при министерствах, департаментах и т.п. В отношении же КСО при высшем должностном лице или высшем коллегиальном ОИВ, при региональных парламентах, и тем более в отношении межведомственных комиссий и рабочих групп вопросы публичности и информационной доступности регулируются нормативными актами, которыми создаются КСО и положениями о них.

Поэтому был опробован еще один метод получения информации: были направлены запросы о деятельности консультативно-совещательных органов (через специализированные разделы на официальных сайтах) в органы власти субъектов от физического лица. Для нас это был как способ получения информации, так и еще один способ оценки прозрачности деятельности и готовности к взаимодействию уполномоченных органов. В запросе были сформулированы вопросы о наличии КСО, его составе, правовых актах о его создании, нормативных правовых актов по национальной политике, возможности получить в

---

<sup>7</sup> Утверждён перечень поручений по итогам заседания президиума Госсовета. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/12435> (дата обращения: 13.06.2016).

электронном виде упомянутые документы, и о периодичности заседаний совещательного органа по вопросам межнациональных отношений и публикации протоколы заседаний. Запросы были направлены в десять регионов. Ответы были получены в срок, при этом большинство из них были направлены как на почтовый адрес, так и на электронную почту.

Из десяти запросов ответы не «по существу» были получены в двух случаях: «Информируем, что все интересующие Вас вопросы, касающиеся гармонизации межнациональных отношений на территории ... области Вы можете найти в свободном доступе на официальном ..., а также на официальном сайте Общественной палаты ...».

На все поставленные вопросы с приложением запрашиваемых документов ответили только в одном случае. В остальных семи с разной степенью полноты перечислялись нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность консультативно-совещательных органов (соответственно, положение, состав, периодичность заседаний), со ссылкой на информационные ресурсы «Консультант» и «Гарант». Таким образом, получение необходимой информации с помощью процедур, установленных в соответствии с федеральным законом № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», может быть лишь дополнением к иным методам. Это, разумеется, касается не только исследователей, но и «обычных» граждан.

**Структура базы данных - набор параметров для анализа консультативно-совещательных органов.** Определив набор конкретных КСО, необходимо определиться с параметрами их анализа, которые покажут, действительно ли эти органы участвуют в решении вопросов межнациональных отношений и какого рода это участие. Таким критерием может стать уже год создания КСО, а именно – год подписания нормативного акта о создании и положения. Мы исходим из того, что образование Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям является своеобразным «водоразделом», по одну сторону которого находятся регионы, где вопросы национальной политики были в приоритете давно и давно были созданы тематические консультативные, координационные или экспертные советы, а по другую – регионы, руководители которых были мотивированы включиться в эту работу, по крайней мере, в форме создания собственного КСО только после создания федерального Совета. Для проверки этой гипотезы в базу данных включена информация о годе создания действующего КСО (без учета изменения состава) и предыдущего тематического совета (если он был). Введена также биноминальная переменная «Действующий КСО создан до 06.2012 г.», то есть до создания федерального Совета. Источником данных здесь становятся Указы о создании и Положения о деятельности региональных советов.

Помимо уровня государственной власти и вовлеченности гражданского общества значимой характеристикой реализации государственной национальной политики является ключевой нормативно-правовой документ, который ре-

гулирует национальную политику на уровне субъекта федерации. Согласно федеральной стратегии, инструментами ее реализации на региональном уровне должны выступать региональные целевые программы (с 2013 г. заменены на государственные программы). Фактически в регионах помимо РЦП встречаются такие типы документов: а) собственные стратегии регионов по национальной политике; б) планы мероприятий по реализации государственной национальной политики; в) тематическая государственная программа; г) раздел государственной программы. В контексте изучения консультативно-совещательных органов по межнациональным отношениям представляет интерес наличие в ключевом тематическом региональном НПА по реализации стратегии национальной политики упоминания о КСО, и именно такой параметр включен в базу данных.

Упоминание КСО в региональных документах входит в большой блок параметров, которые объединяются по принципу «публичность и прозрачность деятельности КСО». Наличие открытой и доступной информации о деятельности консультативно-совещательных органов, в том числе, показывает, выполняют ли они функцию взаимодействия с гражданским обществом. В блок параметров вошли наличие у КСО собственной страницы на сайте органа власти, при котором он создан; публикация на этой странице ключевой информации о функциях, составе и деятельности органа; число заседаний за последние годы. Сформулирована также интегральная характеристика – индекс публичности, который складывается из трех параметров: упоминание КСО в ключевом НПА, наличие отдельной интернет-страницы и проведение заседаний в последние годы. В этот блок также мог бы войти пункт об указании контактов и способов обратной связи; этот параметр не включен в базу, поскольку при наличии страницы КСО на сайте есть возможность связаться с его председателем или отдельными членами через сам орган власти, чьи контакты на сайте указаны в обязательном порядке.

В качестве собственной страницы мы учитывали любое упоминание КСО на сайте, будь это отдельная вкладка или всего лишь перечисление в общем списке созданных при органе совещательных структур. Полнота информации на странице фиксировалась отдельно параметрами «публикация на сайте положения» и «публикация на сайте состава»; они публикуются либо отдельными документами, либо вместе, и обыкновенно для состава указывается дата последнего обновления.

Деятельности КСО посвящены три отдельных параметра. Во-первых, частотность публикации протоколов заседаний на сайте (учитывалась частотность с июня 2012 г., то есть создание федерального Совета, либо, если совет создан позднее – с даты создания); под частотностью имеется в виду среднее число опубликованных за год протоколов. Во-вторых, количество опубликованных протоколов заседаний за 2015 г., то есть за последний полный год до создания базы данных. Третий параметр – публикация на сайте органа власти любой иной информации, будь то пресс-релизы, развернутые доклады участников заседаний или материалы рабочих групп.

Необходимо отметить большое разнообразие вариантов опубликования информации о деятельности КСО в разных регионах: на отдельных страничках опубликованы все протоколы и даже материалы подготовки к заседаниям, иногда странички созданы, но ссылки не работают или находятся в стадии заполнения, где-то можно найти информацию о работе КСО только в новостной ленте сайта среди сообщений о деятельности губернатора или проведении масштабных мероприятий, посвященных межнациональным отношениям. Можно предположить, что не все заседания КСО находят отражение на сайте госоргана. Поэтому был введен параметр количества заседаний за 2014–2016 гг., который заполнялся уже не только по сайту органа власти, но и через открытые поисковики.

Анализируя деятельность КСО, невозможно обойти вниманием вопрос о тематике заседаний. Этот параметр, безусловно, зависит от блока параметров публичности, поскольку о темах заседаний невозможно узнать, если работа КСО непублична. Он фиксировался текстуально; источником информации стали публикуемые в Интернете на страницах КСО протоколы или итоговые решения заседаний, а там где их не было – информационные сообщения местных СМИ, пресс-релизы, отчеты этноконфессиональных НКО об участии в заседании и так далее.

Данный параметр показывает, какие вопросы в действительности входят в сферу компетенции совета, в какой степени его деятельность носит формальный, а в какой — содержательный характер. Надо отметить, что темой заседаний становятся как вопросы государственной национальной политики на региональном или муниципальном уровне, языковые вопросы, образовательные программы, так и вопросы финансирования НКО, профилактики экстремизма на национальной почве, а также патриотизм, антинаркотическая борьба в молодежной среде и многое другое.

В значительной степени темы заседаний и свобода определения повестки зависят от состава КСО. Какие этнические организации туда входят и по какому принципу? Кто помимо этнических организаций представляет интересы национальных групп? Чьи еще интересы представлены в КСО? Чтобы искать ответы на эти и смежные вопросы, в базу включены данные о количественном и качественном составе советов. Они брались из составов советов, которые публикуются либо вместе с Указом о создании и Положением об органе, либо отдельно. Чаще всего состав совета содержит персональные данные о членах, но в ряде случаев (Приморский край, Тюменская область) были указаны только должности.

Блок качественного состава советов состоит из следующих параметров: доля представителей этнических организаций, чиновников (отдельно учтены чиновники федерального и регионального уровня), депутатов, представителей религиозных конфессий, всех остальных членов КСО.

Доля представителей этнических организаций – процентная доля конкретных НКО, в названиях которых есть этнонимы. Это один из важнейших па-

раметров анализа состава; наличие в совете представителей таких организаций является одним из критериев включения всего совета в базу данных. Вопрос оказывается наиболее важным, в зависимости от того, какие организации с этнонимом в названии учтены этим параметром. Государственные или муниципальные учреждения, такие как «Дом дружбы народов», а также образовательные, досуговые (танцевально-хоровые), организации не учитывались, и отдельно учитывались конфессиональные организации. Учреждения больше зависят в ресурсном, кадровом и нормативном отношении от учредителя, т.е. какого-то органа власти, а не от какой-либо этнической группы; досуговые объединения не претендуют на представительство; не всегда понятно, какую группу представляют конфессиональные организации, даже если в их названии есть этноним, например, Русская православная церковь представляет далеко не только русских, да и не всех русских. Этот параметр учитывает только общественные организации, которые представляют интересы национальных групп или претендуют на представительство через использование в названиях этнонимов; по меньшей мере, они не претендуют на представительство никаких иных групп – академического сообщества, экспертов, власти и т.п. Были случаи, когда представители НКО указывались с двойным статусом, например советника губернатора или чиновника; такие представители считались как 0,5 в пользу двух параметров.

В базу включены также списки этносов, представленных своими НКО, с уточнением количества организаций, которые их представляют, и количества представителей этой группы в регионе согласно Всероссийской переписи населения 2010 г. Этот параметр коррелирует с двумя другими – списком групп, представленных мультиэтническими организациями, и списком непредставленных этнических групп. Для мультиэтнических организаций, таких как Союз народов Дагестана или Общество славянской культуры, указывалось количество представителей в регионе всех национальностей, которые этой организацией потенциально объединяются.

Все отдельные этнические группы из мультиэтнических НКО были включены в число непредставленных, если проходили туда по численности. Непредставленные национальности, то есть соотносимые по количеству с представленными в совете, но сами в его состав не включенные, дают нам много казусов. Они связаны с тем, что в состав КСО по каким-то причинам бывают включены очень малочисленные группы, и это означает, что непредставленными оказывается чуть ли не все остальные проживающие в регионе группы, даже в ничтожном количестве. Так, в Воронежской области в состав совета включены сербы, которых в регионе проживает 29 человек, а значит, непредставленными здесь стали коми (95), ассирийцы (91), буряты (79), эстонцы (73), индийцы (69), калмыки (62), румыны (47), персы (44), цахуры (43), коми-пермяки (39), монголы (38), балкарцы (32), карелы (32). Представляется, что делать вывод о дискриминации в Воронежской области как минимум 13 этнических меньшинств

политически бессмысленно; здесь скорее интересно, по какой причине в состав КСО попадают сербы, то есть группа критически малочисленная. Возможно, данный параметр следует измерять иным, не таким формальным способом, и тогда параметр более строго будет указывать на группы, не включенные в состав КСО по политическим соображениям. На данном этапе работы над базой параметр выявляет группы, представленные при аномально низкой численности. Причины такой констелляции можно выявлять посредством кейс-стади.

Региональные чиновники чаще всего составляют президиум совета, берут на себя роли председателя и секретаря. Обыкновенно это глава региона или регионального правительства, представители профильного ведомства. Среди федеральных чиновников в советы нередко входят представители Минюста, УФСБ, МВД, УФМС, прокуратуры. Депутаты любого уровня оказываются в составе советов достаточно редко.

Все представители иных групп, будь то ученые или эксперты, журналисты, преподаватели, общественные деятели (например, представители общественных палат), представители учреждений и досуговых организаций этнической направленности, чиновники из других регионов, не были детализированы и включены в базу единым параметром, в качестве широкой общественности.

Таким образом, анализ региональных консультативно-совещательных органов по национальной политике и их деятельности в представляемой базе данных можно проводить по следующим группам параметров:

- a) статус, отражающий потенциальное отношение, которое орган имеет к реализации государственной национальной политики;
- b) прозрачность и публичность деятельности для не включенной в государственное управление и национальную политику общественности;
- c) содержание деятельности органа, открытое для общественности;
- d) представительство, то есть список стейкхолдеров и референтных групп, которые или имеют отношение к КСО или нет.

Подобный набор данных может раскрыть, какие функции и в какой степени выполняют такого рода КСО в российских регионах – экспертные, представительские, легитимационные или иные, а также специфику положения этнических групп в региональной или межэтнической перспективе.

**Описательный анализ информации базы данных.** В базу включено 85 консультативно-совещательных органов из 85 регионов, то есть в каждом регионе выявлен свой орган. Большая часть советов (50) созданы после июня 2012 г. Отдельные региональные государственные программы по межнациональным отношениям действуют как минимум в 38 регионах; помимо того, межнациональные отношения могут быть включены в региональные госпрограммы, посвященные развитию культуры и искусства, туризма, совершенствованию государственного управления, гражданскому обществу, внутренней политике, региональной политике, безопасности и т.д.

Чаще всего КСО создаются при главе региона. На порядок меньше советов создано при правительстве либо в форме рабочих групп; 1 совет создан при Законодательном собрании (Общественный совет по национальным вопросам при Законодательном собрании Челябинской области).

Первичный анализ институционального дизайна КСО возможен по названиям. В самой полной форме названия КСО состоит из 4 частей или блоков, например: (1) *Координационный* (2) *совет* (3) *по национальным вопросам* (4) *при губернаторе Пермского края*.

(1) – указание на функцию: координирует этнические организации и власть, консультирует представителей власти, экспертно обеспечивает (экспертный) или обеспечивает связь с обществом – «общественный», межведомственную (межсекторную) координацию – «межведомственный»;

(2) – организационная форма: совет, совещание, комиссия, (постоянно действующая) рабочая группа;

(3) – указание на предметную компетенцию, сферу деятельности КСО;

(4) – «аффилированность» – указание на орган власти, при котором создан КСО.

В таблице 3 «Сравнительный анализ наименований КСО» названия КСО упорядочены по указанной выше схеме, в соотношении с типом региона; блоки конкретизированы теми понятиями, которые встречаются в названиях КСО чаще одного раза. Таблица не учитывает советы, созданные в городах федерального значения, и совет при законодательном органе власти; понятия национальный, межнациональный, межэтнический учитываются как синонимы; аналогично – понятия межрелигиозный и межконфессиональный.

В общей сложности 24 совета, то есть почти каждый третий, указывает в своем названии на определенные функции: «консультативный», «координационный», «экспертный», либо упоминают о национальных общественных объединениях (11, 11, 2 и 7 случаев соответственно). Доля таких советов значительно выше в областях – 16, или 35 %. 7 советов названы «общественными», что сближает их со структурами, которые создаются при отраслевых органах исполнительной власти и выполняют функции общественного контроля.

По организационно-правовой форме около 78 % из них представляют собой советы, 13 % - рабочие группы.

Формулируя сферу деятельности, большинство советов выбирают лаконичную формулировку «межнациональные отношения». Достаточно частой (23 случая) является ситуация, когда совет объединяет в себе межнациональную и межрелигиозную тематику; высока такая доля в советах, созданных в областях – 27 %, и еще выше в автономных округах – 40 %, или 2 совета из 5.

17 советов указывают на проблему гармонизации национальных отношений, в том числе 10 органов, созданных в форме рабочих групп. Характерно упоминание о гармонизации в республиканских КСО, это 27 % случаев. В областях на гармонизацию уповают 15,5 % советов.

6 советов упоминают в названии «национальную политику» (три из них – в названии профильного министерства в республиках).

5 советов, помимо прочего, решают вопросы противодействия экстремизму либо терроризму; в автономных округах 40 % советов поднимают эту тему. Это подтверждает, что в управленческом дискурсе понятия национализма и терроризма по-прежнему плотно связаны.

По одному разу в названия советов попали понятия «казачество», «гражданское единство», «национальная культура».

Анализ блока публичности КСО показывает, что 45 советов (чуть больше половины) упомянуты в базовых региональных НПА по национальной политике. Почти половина из них (42) имеют собственные страницы на сайтах органах госвласти. Из этих 42 только 35 опубликовали положение о совете, 33 – состав, 15 с большей или меньшей регулярностью публикуют протоколы. 14 регионов имеют достаточно информативные странички; полнотой информации выделяются Дагестан, Татарстан, Удмуртия, Чувашия, ХМАО, а также Хабаровский и Ставропольский края – у них заполнены все пункты, по которым анализировались интернет-страницы.

Максимальный индекс публичности получили 18 регионов. 11 советов получили нулевой индекс публичности, и еще у 21 совета индекс равен единице. Из них 13 получили свой единственный балл, поскольку их заседания упомянуты в СМИ по меньшей мере 1 раз за последние годы, у 6 есть минимальная установочная информация на сайте органа власти, и 9 включены в базовый региональный НПА по национальной политике. Открытая информация о темах заседаний есть у 36 советов.

Состав КСО анализировался только для тех советов, у которых эти составы опубликованы. Составы не обнаружены в 10 случаях; это регионы разного типа (области, автономные округа, республика, край), где советы созданы с 2010 по 2016 г.; у 8 советов индекс публичности – 2, есть также 3 (Удмуртия) и 0 (Волгоградская область, Чукотка); по организационной форме среди них 6 советов, 3 рабочих группы и 1 постоянно действующее совещание.

Что касается тех советов, чьи составы опубликованы, их минимальная численность составила 9 чел. (Калмыкия) и 11 чел. (Адыгея), максимальная – 134 (Москва). Среднее число членов совета (не считая крайних значений) – 30. В таблице 2 приведены показатели структуры КСО. Среднестатистическими советами, то есть такими, где все показатели приближаются к средним, можно назвать советы Владимирской области, Ивановской, Ингушетии, Костромской, Московской, Сахалинской, Тульской, Ставропольском крае. Меньше 15 % доля этногрупп, то есть в два раза ниже среднего, в советах Якутии, Тамбовской, Липецкой, Кировской областей, Красноярского края, республики Коми, Еврейской АО. Больше 50 % чиновников: Вологодская область, республики Чувашия, Якутия.

Таблица 1

**Структура составов КСО. Сравнение по типу регионов**

Показатель	Средний показатель			Минимальный показатель			Максимальный показатель		
	Респ.	Обл.	Края	Респ.	Обл.	Края	Респ.	Обл.	Края
Этноорганизации (доля, %)	24	30,5	36,2	0	0	12	64	85,7	66,7
Региональные чиновники (доля, %)	27	22,1	14,3	0	7,2	0	50	41,2	29
Федеральные чиновники (доля, %)	4,6	7,9	4,5	0	0	0	33	25	8,8
Депутаты (доля, %)	1,9	2,3	2,6	0	0	0	9	19,2	4,6
Представители конфессий (доля, %)	5,9	6,6	1,9	0	0	0	33	25,3	8,8
Непредставленные этносы (абс. цифра)	15,3	16,7	24,7	0	1	11	54	60	64

Таблица 2

**Структура составов КСО. Сравнение по форме КСО**

Показатель	Средний показатель		Минимальный показатель		Максимальный показатель	
	Советы	Рабочие группы	Советы	Рабочие группы	Советы	Рабочие группы
Этноорганизации (доля, %)	35,27	18,14	0 (6)	0 (11,1)	87,5	45,45
Чиновники (доля, %)	24,86	31,56	0	22,22	53	43,75
Федеральные чиновники (доля, %)	6,37	15,31	0	0	20,8	33,33
Депутаты (доля, %)	2,27	0,52	0	0	20	3,7
Представители конфессий (доля, %)	5,38	17,89	0	0	19,2	35,29
Непредставленные этносы (абс. цифра)	20,8	8	0	2	64	23

В республиках ниже средний уровень представленности этноорганизаций, и в то же время ниже уровень непредставленности этносов. В республиках региональные чиновники представлены шире, чем в регионах другого типа. В областях выше доля федеральных чиновников относительно остальных регионов. В краях наиболее высока доля этноорганизаций, значительно ниже доля чиновников, значительно ниже доля представителей конфессий. Наиболее высокий уровень непредставленности этносов – в краях.

В советах почти в два раза выше представленность этнических организаций, но уровень непредставленных этносов выше в советах. Непонятно почему в советах выше доля региональных чиновников, зато немного ниже доля федеральных чиновников. На порядки выше в советах доля депутатов. В рабочих группах выше доля представителей конфессий.

В целом, значительных расхождений ни по организационной форме, ни по типу региона не выявлено, разброс везде значителен.

Для сравнения, посмотрим те же самые показатели отдельно для КСО со статусами советов при губернаторе и при правительстве и со статусом рабочих групп (табл. 3).

Таблица показывает, что рабочие группы, как и ожидалось, в среднем содержат меньшую долю представителей этнических организаций и большую долю чиновников, как федеральных, так и региональных. В рабочие группы чаще входят представители конфессий и реже – депутаты. При этом в рабочих группах в среднем в 2,5 раза меньше непредставленных этносов. Эти данные лишь отчасти подтверждают нашу гипотезу о том, что рабочие группы создаются внутри госаппарата для решения текущих задач. В них все же входят представители общественных организаций, а значит, в регионах, где полноценные КСО не созданы, подобные рабочие группы могут их заменять.

\* \* \*

Исследовательская группа проекта намерена расширить и уточнить базу данных КСО по межнациональным отношениям при органах государственной власти субъектов РФ. На данный момент в ней представлена информация по следующим группам параметров:

- a) статус КСО и его «нормативное» отношение к реализации государственной национальной политики;
- b) прозрачность и публичность деятельности КСО;
- c) содержание деятельности КСО;
- d) представительство в КСО различных референтных групп, прежде всего представителей этнических организаций.

Данную информацию можно использовать для исследований функций, и в какой степени выполняют такого рода КСО в российских регионах – экспертные, представительские, легитимационные или иные, а также специфику положения этнических групп в региональной или межэтнической перспективе.

Таблица 3

## Сравнительный анализ наименований КСО по регионам

		КСО при высшем должностном лице (число)					КСО при уполномоченных ОИВ (число)					Рабочие группы и комиссии (число)					Всего
		Респ. п.	Обл.	Края	АО	Всего	Респ.	Обл.	Кр.	АО	Всего	Респ.	Обл.	Кр.	АО	Всего	
		12	38	6	4	60	6	2	1	-	9	4	5	2	1	12	
Функция	Координация	1	6	1	1	9	-	2	-	-	2	-	-	-	-	-	11
	Экспертный	-	-	-	-	-	2	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
	Консультативный	1	8	-	1	10	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	11
	Общественный	1	2	-	-	3	2	1	1	-	4	-	-	-	-	-	7
	Межведомственный	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	2	2
Организационная форма	Совет	11	38	6	4	59	5	2	1	-	8	-	-	-	-	-	67
	Совещание (постоянное)	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
	Рабочая группа	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	4	2	1	11	11
	Комиссия	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	2
Сфера деятельности	Межнациональные	8	22	6	1	37	3	-	-	-	3	3	5	1	1	10	50
	Гармонизация/согласие	2	3	1	1	7	-	-	-	-	-	4	4	1	1	10	17
	Экстремизм/терроризм	1	1	-	2	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
	Национальная политика	3	-	1	-	4	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	5
	Этноконфессиональная	2	12	-	2	16	1	-	-	-	1	1	-	-	-	-	18
	Нац. обществ. объединения, этнич. общества и группы	-	5	-	-	5	1	1	-	-	2	-	-	-	-	-	7

\* общее число КСО в таблице – 81, поскольку здесь не учтены 3 города федерального значения и Челябинская область, где КСО создан при региональном парламенте; «АО» включает четыре автономных округа и Еврейскую автономную область

### Библиографический список

1. Арктические регионы России: Проблемы парламентаризма, представительства и региональной идентичности (от родовых общин – к парламенту Ямала): сб. науч. тр. по итогам науч.-практ. конф. / под общ. ред. В.Н. Руденко; ред. В.Н. Руденко, К.В. Киселев; Законодательное собрание Ямало-Ненецкого авт. окр., Ин-т философии и права Урал. отделения Рос. акад. наук. Екатеринбург; Салехард: Баско, 2013. 232 с
2. *Литвинова Т.Н.* Формирование российской национальной идентичности в условиях этнического разнообразия // Вестник Пермского университета. Серия Политология. 2012. № 3. С. 67–74.
3. *Подвинцев О.Б.* Разделение должностей по национальному принципу в системах управления российских регионов // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. 2012. Вып.12. С. 375–378.
4. *Сидоренко А.* Политическая власть в этнических регионах // Федерализм и этническое разнообразие в России / под ред. И. Бусыгиной и А. Хайнеманн-Грюдера. М.: РОССПЭН, 2010. С. 94–111.
5. *Сулимов К.А.* Механизмы взаимодействия в этнических территориальных автономиях: обзор практик // Власть. 2016. № 8. С. 79–85.
6. *Федорченко С.Н.* Проблема квотирования в российской государственной кадровой политике // Национальная безопасность: научное и государственное управленческое содержание: материалы Всероссийской научной конференции. М.: Научный эксперт, 2010.
7. *Chaisty P.* The Descriptive and Substantive Representation of Ethnic Minorities in the Russian Parliament // *Managing Ethnic Diversity in Russia* / O. Protsyk, B. Harzl (eds.). London & New York: Routledge, 2013. Pp. 238–262.
8. *Bloemraad I.* Accessing the Corridors of Power: Puzzles and Pathways to Understanding Minority Representation, *West European Politics*, 2013. 36:3, 652–670, DOI: 10.1080/01402382.2013.773733.
9. *Weller M.* Minority Consultative Mechanisms: Towards Best Practice. *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice* (ed. by M. Weller, assistant ed. K. Nobbs). 2010. Pp. 477–502.
10. *Wolff S.* Power-sharing and the Vertical Layering of Authority: A Review of Current Practices. *Settling Self-determination Disputes: Complex Power Sharing in Theory and Practice* (edited by M. Weller, B. Metzger). 2008. Martinus Nijhoff Publishers. Pp. 407–450. URL: <http://www.stefanwolff.com/files/powersharing.pdf> (дата обращения: 13.06.2016).

**CONSULTATIVE AND ADVISORY BODIES FOR INTERETHNIC  
RELATIONS IN MODERN RUSSIA: INTRODUCING A DATABASE**

*K. A. Sulimov*

Associate Professor, Department of Political Science, Perm State University

*S. R. Titova*

Senior Lecturer, Department of Political Science, Perm State University

Consultative and advisory bodies are a popular tool for implementing ethno-national policy at all levels of the public administration in Russia. This article presents the results of the first round of research concerned with collecting and analyzing information on consultative and advisory bodies for ethnic affairs in all Russian regions within a special database. The article proposes solutions for selecting consultative and advisory bodies for ethnic affairs and describes the structure of the database consisting of four groups of variables to analyze these institutions. Moreover, a descriptive analysis of the information in the database is provided. The database contains information which is important both for the further research in this field and for the state national policy.

*Keywords:* consultative and advisory bodies; ethno-national policy; interethnic relations; representation; ethnic groups; comparative analysis.

**References:**

1. *The Arctic regions of Russia: Problems of parliamentarism, representation and regional identity (from tribal communities to the Yamal Parliament)*. Proc. of sci. and pract. conf. Ed. by V.N. Rudenko, K.V. Kiselev. The Legislative Assembly of Yamalo-Nenets Autonomous Okrug, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences. Ekaterinburg; Salekhard, Basco, 2013. 232 p. (In Rus.).
2. Litvinova T.N. The Construction of Russian National Identity under the Conditions of Ethnic Diversity. *Review of Political Science*. 2012. № 3. P. 67–74. (In Rus.).
3. Podvintsev O. Allocation of Offices According to the Nationality Principle in Governance Systems of Russian Regions: Current Stage. *Research Yearbook of the Institute of Philosophy and Law*. 2012. Iss. 12. P. 375–378. (In Rus.).
4. Sidorenko A. Politics in Ethnic Regions. *Federalism and Ethnic Diversity in Russia*. Moscow, ROSSPEN, 2010. P. 94–111. (In Rus.).
5. Sulimov K.A. Interaction mechanisms in ethnic territorial autonomies: review of practices. *Vlast'*. 2016. № 8. P. 79–85. (In Rus.).

6. Fedorchenko S.N. The Issue of Quota Arrangement in Russian Human Resource Policies. *National Security: Scientific and Public Management Content*. Proc. of All-Russian Sci. Conf. Moscow, Nauchnyi Ekspert Publ., 2010. (In Rus.).
7. Chaisty P. The Descriptive and Substantive Representation of Ethnic Minorities in the Russian Parliament. *Managing Ethnic Diversity in Russia* / O. Protsyk, B. Harzl (eds.). London & New York: Routledge, 2013, P. 238–262. (In English).
8. Bloemraad I. Accessing the Corridors of Power: Puzzles and Pathways to Understanding Minority Representation. *West European Politics*. 2013. 36:3, 652–670, doi: 10.1080/01402382.2013.773733. (In English).
9. Weller M. Minority Consultative Mechanisms: Towards Best Practice. *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*. Ed. by M. Weller, assistant ed. K. Nobbs. 2010. P. 477–502. (In English).
10. Wolff S. *Power-sharing and the Vertical Layering of Authority: A Review of Current Practices in settling Self-determination Disputes: Complex Power Sharing in Theory and Practice*. Ed. by M. Weller, B. Metzger. Martinus Nijhoff Publishers, 2008. P. 407–450.  
Available at: <http://www.stefanwolff.com/files/powersharing.pdf> (accessed 13.06.2016). (In English).