

УДК-323.1:328(470+571)

**КОНСУЛЬТАТИВНО-СОВЕЩАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ
ПО МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫМ ОТНОШЕНИЯМ:
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ЭТНИЧЕСКИХ ГРУПП
НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ В РОССИИ***

Н. В. Борисова, Э. Ю. Минаева¹

Разрешение межэтнических конфликтов, касающихся самоопределения этнических групп, часто требует институционализации не только горизонтальных механизмов power-sharing, но и механизмов взаимодействия политических акторов и этнических меньшинств. Одним из таких механизмов, действующих на сегодняшний день в России как на федеральном, так и на региональном и локальном уровнях, являются консультативно-совещательные органы (КСО) по межнациональным отношениям. Созданные и функционирующие с разной степенью активности в регионах современной России эти КСО представляют собой институт, создаваемый при органах государственной власти и местного самоуправления с целью гармонизации межэтнических отношений, обеспечения межэтнического согласия и предупреждения конфликтов на этнической почве. С помощью описательной статистики и корреляционного анализа предпринята попытка определить, насколько КСО в сфере межнациональных отношений в России формируются в соответствии с этнической структурой населения регионов, выявить корреляцию между этнической структурой региона и его формальным статусом и конфигурацией регионального КСО по межнациональным отношениям.

Ключевые слова: консультативно-совещательные органы; этнические группы; этническое представительство; государственная национальная политика.

Российское государство представляет собой фрагментированное с точки зрения этносоциальной структуры общество, в связи с чем предотвращение и

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

¹ Борисова Надежда Владимировна – кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета. E-mail: borisova_nv@psu.ru.

Минаева Элеонора Юрьевна – студентка IV курса программы бакалавриата по направлению подготовки «Политология» Пермского государственного национального исследовательского университета. E-mail: minaevaeleonora@yandex.ru.

регулирование межэтнических конфликтов является актуальной задачей для политической элиты страны. В дополнение к вертикальному разделению властей разрешение конфликтов, касающихся самоопределения этнических групп, часто требует дополнительных, горизонтальных механизмов power-sharing [2], а также других механизмов институционализированного взаимодействия политических акторов и национальных меньшинств. Одним из таких механизмов, действующих на сегодняшний день в России как на федеральном, так и на региональном и локальном уровнях, являются консультативно-совещательные органы (КСО) по межнациональным отношениям. Созданные и функционирующие с разной степенью активности в регионах современной России КСО представляют собой институт, создаваемый при органах государственной власти и органах местного самоуправления с целью гармонизации межэтнических отношений, обеспечения межэтнического согласия и предупреждения конфликтов на этнической почве. В условиях отсутствия в политико-институциональной структуре современной России этнических партий, институционализированных формальных квот на занятие определенных властных позиций представителями этнических групп важным представляется вопрос о том, является ли КСО по межнациональным отношениям политически релевантным и функциональным каналом влияния на процесс принятия политических решений в области межэтнических отношений.

Опыт создания КСО по межнациональным отношениям при органах государственной власти субъектов РФ представляет собой интересный для изучения эмпирический материал: первые подобные консультативные структуры появились еще в 1990-е гг., однако массово стали создаваться в 2010-е гг., после того, как в 2012 г. была принята Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. В рамках Стратегии был создан соответствующий КСО на федеральном уровне – Совет по межнациональным отношениям при Президенте РФ [4]. К этому времени в ряде субъектов и на местах уже успели сформироваться различные региональные модели национальной политики, учитывающие особенности протекания региональных и локальных этносоциальных процессов [5]. Принятая взамен Концепции государственной национальной политики РФ 1996 г. Стратегия, во-первых, актуализировала обращение к проблеме преодоления и регулирования конфликтов в сфере межнациональных отношений, во-вторых, стала попыткой задать единый вектор институционализации взаимодействия по межэтническим вопросам в консультативно-совещательных структурах при органах региональной и муниципальной власти.

В действительности, даже после принятия федеральной стратегии и создания на ее основе КСО при главе государства, на сегодняшний день не во всех субъектах РФ созданы и работают аналогичные институты. Кроме того, очевидно, что региональные модели и практики в данной сфере остаются крайне

разнообразными. Это разнообразие проявляется не только в формулировке целей и задач КСО, основных направлениях и приоритетах национальной политики регионов [5], но и в институциональном дизайне функционирующих при государственном органе или определенном должностном лице консультативных советов. Конкретным форматом функционирования подобных КСО могут быть различного рода советы и комиссии, в состав которых включены представители этнических групп. Комплексность дизайна такой системы взаимодействия [между политическими акторами и этническими группами] выражается, помимо прочего, в представленности всех значимых национальных меньшинств [6]. В связи с этим, представляется, что важнейшим условием эффективности работы КСО по межэтническим отношениям является обеспечение представительства в них интересов различных этнических групп.

Этническая группа – понятие иного порядка, нежели партии, профсоюзы или группы давления. Исследователи указывают на то, что этническое меньшинство сродни, скорее, классу или возрастной группе [1], то есть представляет собой менее формализованную (организованную) общность. Соответственно, нередко возникает вопрос: действительно ли, говоря от лица этнической группы в органах государственной власти, МСУ, КСО или любых других политических институциях, ее лидеры и отдельные представители выражают интересы входящих в эту группу людей? Анализ составов КСО по межнациональным отношениям зачастую выявляет проблему формального представительства таких сложносоставных этнических групп, как, например, дагестанцы, к которым относятся более десятка только официально признанных малых народов.

Цель данной статьи – с помощью описательной статистики и корреляционного анализа определить, насколько КСО по межнациональным отношениям в регионах России формируются в соответствии с этнической структурой населения регионов, выявить корреляцию между этнической структурой региона и его формальным статусом¹ и конфигурацией регионального КСО.

* * *

Практика организации функционирования КСО по межнациональным отношениям в регионах современной России оказывается довольно разнообразной, что было зафиксировано при создании базы данных «КСО по межнациональным отношениям при органах государственной власти субъектов РФ» в рамках проекта РГНФ № 16-03-00121 «Консультативно-совещательные органы в контексте реализации государственной национальной политики в современной России: региональные модели и практики» (рук. К. А. Сулимов)². В на-

¹ Имеются в виду: республики, области, края, автономные округа.

² См. в данном номере Вестника статью «Консультативно-совещательные органы по межнациональным отношениям в современной России: представление базы данных».

стоящую базу данных вошли все 85 субъектов РФ, по которым была собрана и проанализирована следующая информация: наличие/отсутствие в регионе КСО в сфере межнациональных отношений, год создания, состав, функционал, возможные организационные изменения (структура, положение, состав), публичная открытость деятельности структуры. В ходе сбора данных было обнаружено, что только в отношении 70 субъектов РФ найдена достаточно полная информация о создании, а также структурных и функциональных особенностях КСО по межнациональным отношениям. Именно эти данные и были подвергнуты корреляционному анализу.

Агрегированные в базе данные, касающиеся этнической структуры населения региона и персонального состава КСО, позволили сформировать четыре модели полноты представительства основных этнических групп в консультативных структурах по межнациональным отношениям. Важно отметить, что анализ концентрировался не на вопросе о включении в состав КСО всех населяющих регионы этнических групп – во внимание принималось представительство в консультативном органе первых трех наиболее крупных по численности населения групп¹ (рис. 1). Такой исследовательский ход объясняется типичной для регионов России этнической структурой населения, для которой не характерна фрагментированность на более чем три сопоставимых друг с другом этнонациональные группы.

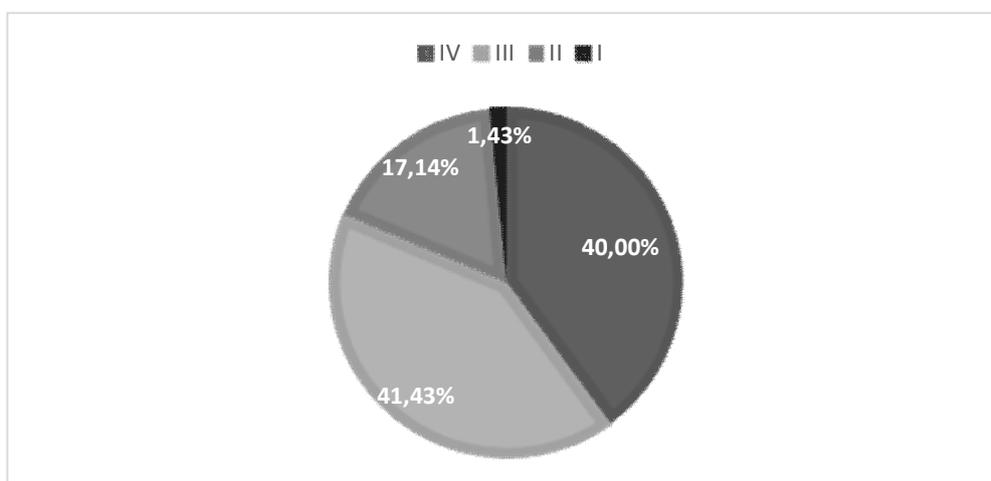


Рис. 1. Полнота представительства в КСО основных этнических групп регионов

¹ Мы полагаем, что за численным составом этнических групп, по-видимому, кроется их политическая значимость. Во всяком случае ни один из регионов, за исключением Дагестана, не опровергает этого предположения. Иными словами, правомерным представляется утверждение, что политически значимые этнические группы являются регионо-образующими.

Всего выделено четыре варианта представленности в КСО основных этнических групп в структуре населения региона. Для первого варианта (I) характерно то, что ни одна из наиболее значимых для региона этнических групп не имеет формального представительства в КСО. Вторым вариантом (II) представительства отличается включением в состав консультативного органа только одной из трех наиболее многочисленных этнических групп в регионе. Третьим вариантом (III) отличается формальная исключенность одной из нескольких значимых групп. И, наконец, четвертым вариантом (IV) характеризуется комплексным представительством в КСО по межнациональным отношениям наибольших по численности населения этнических групп.

Как показано в диаграмме (рис. 1), 40 % случаев региональных КСО в сфере межнациональных отношений имеют в своем составе представителей всех трех наиболее крупных по численности населения этнических групп соответствующего региона. Чуть больше – 41,43 % случаев – составляют субъекты РФ, КСО в которых не включают в свой состав представителей одной из трех наиболее значимых этнических групп. В 17,14 % случаев в КСО по межнациональным отношениям, напротив, представлена только одна из трех крупнейших этнических групп региона. Наконец, 1,43 % составляет единственный из семидесяти рассмотренных КСО – Общественный совет при Агентстве молодежной политики и реализации программ общественного развития Красноярского края, среди членов которого такие наиболее крупные для региона этнические группы, как русские, украинцы и татары, оказываются непредставленными.

Таким образом, в большинстве КСО в сфере межнациональных отношений та или иная численно значимая для региона этническая группа оказывается по крайней мере формально за рамками фактически единственной публичной институциональной площадки, где возможно обсуждение и определение региональной этносоциальной политики.

Интересным в связи с этим является вопрос о том, какие из наиболее крупных по численности для регионов этнических групп чаще всего оказываются формально не представленными в региональных консультативных органах по межнациональным отношениям (см. рис. 2).

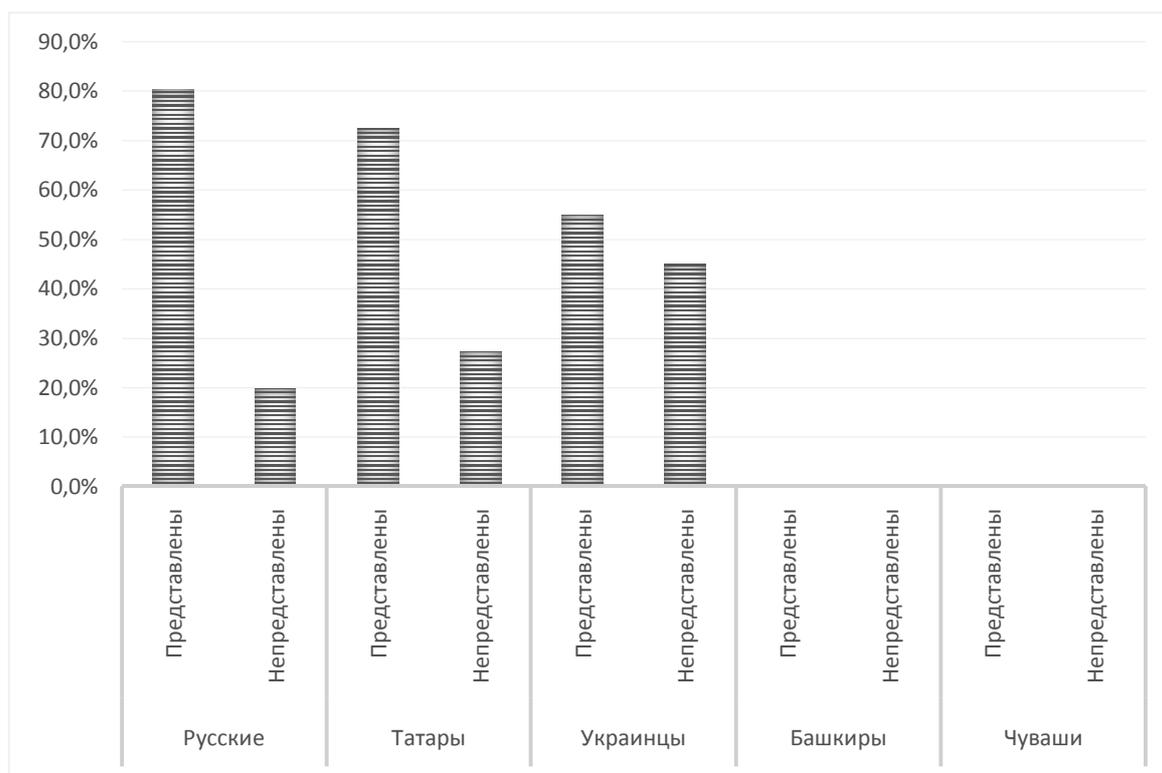


Рис. 2. Соотношение представленности/непредставленности в региональных КСО по межнациональным отношениям наиболее крупных по численности населения этнических групп

Наиболее многочисленная и рассеянная по стране этническая группа – русские – оказывается представленной в региональных КСО в сфере межнациональных отношений примерно в три раза чаще, чем не представленной, татары – в 2,6 раза, а соотношение представленных и не представленных украинцев в КСО по межнациональным отношениям близко к равнозначному с относительно небольшим отклонением в сторону первой категории. Интересы башкир, напротив, в более чем половине рассматриваемых региональных КСО являются не представленными. Наконец, чувашы, проживающие в одной трети регионов России, оказываются в 2,5 раза чаще не представленными, нежели представленными.

Обращая внимание на собранные в ходе формирования базы данных «КСО по межнациональным отношениям при органах государственной власти субъектов РФ» показатели о составе каждого регионального КСО, попытаемся ответить на вопрос о том, как зависит доля представительства этнических групп (наряду с чиновниками, депутатами, федералами, представителями конфессий и др.) в КСО от типа региона с точки зрения: 1) этнической структуры региона и 2) политико-институционального статуса субъекта федерации.

Все анализируемые регионы были поделены на три группы: 1) условно «моноэтничные» (субъекты РФ, абсолютное большинство населения которых составляют представители одной этнической группы); 2) квазимоноэтничные (субъекты РФ, где при наличии доминирующей в этнической структуре региона имеется другая численно значимая, но не паритетно сопоставимая группа); 3) условно «полиэтничные» (субъекты РФ, в этнической структуре которых четко выделяются две и более сопоставимые по размеру этнические группы, ни одна из которых не имеет абсолютного большинства) (см. табл. 1 и табл. 2).

Таблица 1

Политико-институциональный статус субъектов РФ

| Типы регионов | Моноэтничные регионы | | | Квазимоно-этничные регионы | | Поли-этничные регионы |
|----------------------|--|--|---|--|---|---|
| | Края/ области / города федерального значения | Края/ области с автономным (-и) округом (-и) в составе | Этнические республики / автономные округа | Края/ области / города федерального значения | Этнические республики / автономные округа | Этнические республики / автономные округа |
| Количество субъектов | 44 | 3 | 7 | 3 | 10 | 4 |

При проведении корреляционного анализа данных (см. табл. 2) была выдвинута гипотеза о том, что большее этническое разнообразие населения региона должно способствовать увеличению количества представителей этнических групп в КСО по межнациональным отношениям. Этническое разнообразие, выраженное разным соотношением численности и количества этнонациональных групп в регионе, дополняется переменной «тип субъекта федерации», где 1 обозначены субъекты РФ, не привязанные частично или полностью к какой-либо этнической группе края, области, города федерального значения, 2 – края или области с автономным (-и) округом (-и) в составе, 3 – этнические республики / автономные округа.

Таблица 2

Этнонациональная структура населения регионов, типы субъектов федерации и доля представителей этнических групп в КСО

| Название региона | Тип региона по этнической структуре региона | Тип субъекта федерации | Доля представителей этн.групп, % |
|---------------------------------|---|------------------------|----------------------------------|
| Республика Адыгея | 2 | 3 | 45,45 |
| Республика Алтай | 2 | 3 | 27,27 |
| Алтайский край | 1 | 1 | 60,45 |
| Амурская область | 1 | 1 | 29,16 |
| Астраханская область | 2 | 1 | 77,80 |
| Республика Башкортостан | 3 | 3 | 38,50 |
| Белгородская область | 1 | 1 | 19,00 |
| Брянская область | 1 | 1 | 40,80 |
| Республика Бурятия | 2 | 3 | 47,00 |
| Владимирская область | 1 | 1 | 32,35 |
| Воронежская область | 1 | 1 | 73,33 |
| Еврейская АО | 1 | 3 | 12,50 |
| Ивановская область | 1 | 1 | 36,70 |
| Республика Ингушетия | 1 | 3 | 31,80 |
| Иркутская область | 1 | 2 | 73,70 |
| Кабардино-Балкарская республика | 2 | 3 | 21,00 |
| Калининградская область | 1 | 1 | 40,00 |
| Калужская область | 1 | 1 | 29,60 |
| Камчатский край | 1 | 2 | 66,70 |
| Карачаево-Черкесская республика | 3 | 3 | 25,00 |
| Республика Карелия | 1 | 3 | 31,10 |
| Кемеровская область | 1 | 1 | 85,70 |
| Кировская область | 1 | 1 | 12,00 |
| Республика Коми | 2 | 3 | 11,10 |
| Костромская область | 1 | 1 | 35,10 |
| Краснодарский край | 1 | 1 | 53,65 |
| Красноярский край | 1 | 2 | 12,00 |
| Республика Крым | 2 | 3 | 57,10 |
| Курская область | 1 | 1 | 17,65 |
| Ленинградская область | 1 | 1 | 23,53 |
| Липецкая область | 1 | 1 | 12,50 |
| Магаданская область | 1 | 1 | 35,00 |
| Республика Марий Эл | 3 | 3 | 64,00 |
| Москва | 1 | 1 | 47,01 |

Окончание табл. 2

| Название региона | Тип региона по этнической структуре региона | Тип субъекта федерации | Доля представителей этн. групп, % |
|-------------------------------------|---|------------------------|-----------------------------------|
| Московская область | 1 | 1 | 28,57 |
| Нижегородская область | 1 | 1 | 16,00 |
| Новгородская область | 1 | 1 | 36,00 |
| Новосибирская область | 1 | 1 | 32,56 |
| Омская область | 1 | 1 | 14,71 |
| Оренбургская область | 1 | 1 | 46,15 |
| Орловская область | 1 | 1 | 20,00 |
| Пензенская область | 1 | 1 | 40,38 |
| Пермский край | 1 | 2 | 56,00 |
| Приморский край | 1 | 1 | 41,93 |
| Псковская область | 1 | 1 | 51,85 |
| Ростовская область | 1 | 1 | 70,00 |
| Самарская область | 1 | 1 | 25,80 |
| Санкт-Петербург | 1 | 1 | 22,20 |
| Саратовская область | 1 | 1 | 50,98 |
| Сахалинская область | 1 | 1 | 30,76 |
| Свердловская область | 1 | 1 | 60,97 |
| Республика Северная Осетия – Алания | 2 | 3 | 34,56 |
| Севастополь | 2 | 1 | 87,50 |
| Смоленская область | 1 | 1 | 22,72 |
| Ставропольский край | 1 | 1 | 35,29 |
| Тамбовская область | 1 | 1 | 11,11 |
| Республика Татарстан | 2 | 3 | 27,08 |
| Томская область | 1 | 1 | 46,10 |
| Тульская область | 1 | 1 | 32,20 |
| Тюменская область | 1 | 1 | 42,30 |
| Ульяновская область | 2 | 1 | 51,00 |
| Хабаровский край | 1 | 1 | 25,70 |
| Республика Хакасия | 1 | 3 | 18,20 |
| ХМАО | 1 | 3 | 55,60 |
| Челябинская область | 1 | 1 | 31,00 |
| Чеченская республика | 1 | 3 | 24,00 |
| Республика Чувашия | 2 | 3 | 37,00 |
| Республика Саха (Якутия) | 3 | 3 | 6,00 |
| ЯНАО | 1 | 3 | 54,00 |
| Ярославская область | 1 | 1 | 59,00 |

Как видно из табл. 3, между этнической структурой населения региона и долей представителей этнических групп в составе КСО существует слишком слабая положительная корреляция, для того, чтобы принимать ее в расчет. В свою очередь, между независимой переменной «тип субъекта федерации» и зависимой переменной «доля представителей этнических групп», вопреки ожиданиям, наблюдается отрицательная корреляция. Однако сила такой корреляции также слишком мала.

Таблица 3

Корреляционный анализ

| Этническая структура населения | Корреляционный анализ | Доля этн. представительства в КСО | Этнонац. структура населения региона |
|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| Доля этн. представительства в КСО | Корреляция Пирсона | 1 | ,037 |
| | Знч. (2-сторон) | – | ,761 |
| | N | 70 | 70 |
| Этнонац. структура населения региона | Корреляция Пирсона | ,037 | 1 |
| | Знч. (2-сторон) | ,761 | – |
| | N | 70 | 70 |

Таблица 4

Корреляционный анализ

| Этническая структура населения | Корреляционный анализ | Доля этн. представительства в КСО | Субъект федерации |
|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|-------------------|
| Доля этн. представительства в КСО | Корреляция Пирсона | 1 | -,112 |
| | Знч. (2-сторон) | – | ,356 |
| | N | 70 | 70 |
| Субъект федерации | Корреляция Пирсона | -,112 | 1 |
| | Знч. (2-сторон) | ,356 | – |
| | N | 70 | 70 |

Отсутствие корреляции, вероятно, свидетельствует о том, что для российской публичной политики и практики взаимоотношений государства и общества характерно отсутствие работающих (функционирующих) институционали-

зированных прозрачных и понятных правил организации представительства групп интересов в консультативных органах. Это означает, что КСО является, используя метафору А. Захарова [3], «спящим институтом», поскольку практики его формирования не отвечают интенциям его создания.

Практики рекрутирования в КСО по межнациональным отношениям не преследуют, по-видимому, задачу обеспечения реальной представленности этнических групп в подобных органах. Следует учитывать, что принадлежность человека к той или иной этнической группе и значимость этой группы – конструируемые и изменяющиеся явления, нередко выступающие предметом политической борьбы в конкретной политической ситуации. По-видимому, формирование состава КСО обусловлено сложившимися в конкретном регионе патрон-клиентарными отношениями и/или является результатом волюнтаристских и, даже скорее всего, ситуативных решений относительно конкретных кандидатов на членство в КСО. Такое предположение требует обращения к качественным методам сбора и интерпретации эмпирических данных, прежде всего к экспертным интервью, а также изменения принципов формирования выборки исследуемых случаев. Так или иначе, поиск ответов на вопросы о логике и принципах определения состава КСО в сфере межэтнических отношений, влиянии конфигурации этнического состава КСО на практику вовлечения этнических групп в процесс принятия решений в сфере разрешения этнонациональных конфликтов и гармонизации межэтнических отношений остается в исследовательской повестке дня.

Библиографический список

1. *Crowley J.* The political participation of ethnic minorities // *International Political Science Review*. 2001. № 22(1). Pp. 99–121.
2. *Wolff S.* Power-sharing and the vertical layering of authority: a review of current practices. / *Weller M., Metzger B.* (eds.) *Settling self-determination disputes: complex power sharing in theory and practice*. Martinus Nijhoff Publishers, 2008. Pp. 407–450.
3. *Захаров А.* «Спящий институт»: Федерализм в современной России и в мире. Москва: Новое литературное обозрение, 2012. 144 с.
4. Образован Совет по межнациональным отношениям. 7.06.2012 / Сайт «Президент России». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15577> (дата обращения: 30.08.2016).
5. *Попков Ю.* Национальная политика в России: целевые установки и региональные модели // *Этносоциология*. 2015. № 4. С. 39–44.
6. *Сулимов К.* Механизмы взаимодействия в этнических территориальных автономиях: обзор практик // *Власть*. 2016. № 8. С. 79–85.

**CONSULTATIVE AND ADVISORY BODIES FOR INTERETHNIC
RELATIONS: ETHNIC GROUPS REPRESENTATION AT THE
SUBFEDERAL LEVEL IN RUSSIA**

N. V. Borisova

Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Department of Political Science,
Perm State University

E. Yu. Minaeva

Bachelor Student, Political Science Program, Perm State University

As a rule, resolving of ethnic conflicts that concern ethnic groups' self-identity implies institutionalization both of power sharing mechanisms and mechanisms of interethnic interaction. Advisory bodies on ethnic affairs are mechanisms and institutions for interethnic interaction. There are three levels of such advisory bodies in contemporary Russia: federal, regional and municipal. As for the regional advisory bodies, they are the most common in Russia and established in all 85 regions. These regional bodies are operating with a varying degree of activity in different regions for the purpose of interethnic harmonization. It seems that ethnic representation in advisory bodies correlates with the ethnic composition of a region and its formal status. Based on methods of descriptive statistics and correlation analysis, the article verifies this assumption.

Keywords: consultative and advisory bodies; ethnic groups; ethnic group representation; state ethnic policy.

References:

1. Crowley J. The political participation of ethnic minorities. *International Political Science Review*. 2001. № 22(1). P. 99–121. (In English).
2. Wolff S. Power-sharing and the vertical layering of authority: a review of current practices. Weller M., Metzger B. (eds.) *Settling self-determination disputes: complex power sharing in theory and practice*. Martinus Nijhoff Publishers, 2008. P. 407-450. (In English).
3. Zaharov A. «*The Dormant Institution*»: *Federalism in contemporary Russia and the world*. Moscow, New Literary Observer, 2012. P. 144. (In Rus.).
4. *The Board for ethnic relations is established*. / The Site of President of Russia. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15577> (accessed 30.08.2016). (In Rus.).
5. Popkov Yu. Ethnic Policy in Russia: Ambitions and Regional models. *Ethnosociology*. 2015. № 4. P. 39–44. (In Rus.).
6. Sulimov K. Interaction Mechanisms in Ethnic Territorial Autonomies: Review of Practices. *Vlast'*. 2016. № 8. P. 79–85. (In Rus.).