

С.М. ШАПИЕВ
А.С. ШАПИЕВ

ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В ПАРЛАМЕНТАХ РЕСПУБЛИК СЕВЕРНОГО КАВКАЗА

***Аннотация.** В статье дается обзор обеспечения национального представительства в парламентах многонациональных республик Северного Кавказа, анализируется законодательство и практика обеспечения представительства по удельному весу населения, проживающего в республиках всех основных народов.*

***Ключевые слова:** национальный состав населения по переписи, обеспечение мира и межнационального согласия в полиэтническом обществе, удельный вес численности проживающего в республике населения, законодательство и практика решения проблемы представительства народов во власти в республиках Северного Кавказа.*

ENSURING NATIONAL REPRESENTATION IN THE PARLIAMENTS OF THE NORTH CAUCASUS REPUBLICS

***Abstract.** The article provides an overview of the national representation of the parliaments of multinational North Caucasus republics, analyzes the legislation and practice of ensuring representation by the proportion of the population living in the republics of all major nations.*

***Keywords:** national composition of the population according to the census, ensuring peace and interethnic concord in a multi-ethnic society, the proportion of the population living in the republic, legislation, and practice of representation of peoples in power in the North Caucasus republics.*

Проблема представительства различных народов в парламентах многонациональных стран в основном решается. Но справедливости ради отметим, что при этом каждое государство, как правило, исходит из своего видения очень непростого вопроса. В данном направлении государственной политики Россия избрала свой путь: ни в одной стране мира основные коренные народы не представлены пропорционально по их удельному весу,

ШАПИЕВ Сиябшах Магомедович — доктор юридических наук, профессор, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в 2003–2021 гг., г. Москва

ШАПИЕВ Арсен Сиябшахович — кандидат юридических наук, г. Махачкала

Завершение темы: Начало см.: С.М. Шапиев, А.С. Шапиев. Республика Дагестан: социально-политические и правовые проблемы в полиэтническом обществе. Гражданин. Выборы. Власть. № 2. 2020; Сравнительно-правовой обзор обеспечения представительства национальных меньшинств в парламентах зарубежных государств. Гражданин. Выборы. Власть. № 1. 2021.

как в этнически многообразном Дагестане, о котором мы уже рассказывали, и в соседних с нами республиках.

На этот раз обратимся к Северному Кавказу с его пестрым национальным составом, к республикам, в которых живы традиции, заложенные еще в советские времена, когда решению национального вопроса и представительству в органах власти основных народов, населяющих субъект, придавалось высокое, чуть ли не первостепенное значение, хотя сегодня критиков достижений советской власти по этнической проблематике можно найти немало.

Кабардино-Балкария

В *Кабардино-Балкарской Республике (КБР)* проживают представители более 100 национальностей, это один из самых многонациональных субъектов Российской Федерации.

Национальный состав населения Кабардино-Балкарской Республики по переписи населения 2010 года

Национальности	2010 год (тыс. человек)
Кабардинцы	490,5
Балкарцы	108,6
Русские	193,2
Украинцы	4,8
Грузины	1,5
Армяне	5,0
Осетины	9,1
Татары	2,4
Цыгане	2,9
Корейцы	4,0
Немцы	1,5
Турки	14,0
Лица, указавшие другие ответы о национальной принадлежности (не перечисленные выше)	20,1
Лица, в переписных листах которых не указана национальная принадлежность	2,3
Все население	859,9

В Парламенте КБР шестого созыва кабардинцев 39 депутатов (55,71%); балкарцев — 13 (18,57%); русских — 16 (22,86%); иных национальностей — 2 (2,86%). И как видно, в Парламенте республики основные народности представлены, что, безусловно, обеспечивает национальное согласие и удовлетворенность решением этнического вопроса. В то же время в сравнительном соотношении удельного веса числа населения этносов и количества их представителей в Парламенте имеются очень незначительные отклонения.

В соответствии с результатами переписи (как здесь, так и далее авторы исходят из итогов общероссийской переписи населения 2010 года) численность *кабардинцев* составляет 491 тысячу человек (57%), а в Парламенте их представлено чуть меньше — 55,71 процента (на 1,29% меньше); *русские* представлены почти один к одному, — их в республике 22,86 процента от общей численности населения, а в Парламент прошло 22,4 процента их кандидатов. Число депутатов *балкарской* национальности превышает удельный вес балкар: в Парламенте представлено 18,57 процента в то время, как балкарское население в республике составляет 12,6 процента. Полагаем, что это говорит об уважительном к балкарцам отношении.

Карачаево-Черкессия

В Народном Собрании (Парламенте) *Карачаево-Черкесской Республики* черкесов на одного депутата больше, чем удельный вес этого этноса в республике. Так, согласно переписи, население КЧР составляло 467 728 человек: карачаевцев — 41 процент, русских — 31,6 процента, черкесов — 11,9 процента, абазин — 7,8 процента, ногайцев — 3,3 процента; общее число депутатов — 50 человек; из них карачаевцев — 22 человека (44%), русских — 16 (32%), черкесов — 7 (14%), абазин — 3 (6%), ногайцев — 2 (4%) [1].

Как видно, в Парламенте число карачаевцев превышает удельный вес этноса на 3 процента, т.е. их больше на одного депутата, что, по сути, не может считаться значимым отклонением. Впрочем, практически аналогична ситуация с черкесами (их представителей в Парламенте также больше на одного человека при двухпроцентной разнице общего числа депутатов от удельного веса нации).

Северная Осетия — Алания

В *Республике Северная Осетия — Алания* проживает свыше 100 национальностей. Сами осетины составляют 64,5 процента (459 688 человек). По численности на втором месте русские — 20,6 процента (147 090 человек); на третьем — ингуши: 4,0 процента (28 336 человек); на четвертом — армяне: 2,3 процента (16 235 человек); на пятом — кумыки: 2,3 процента (16 092 человека); на шестом — грузины: 1,3 процента (9095 человек). Остальные более чем 95 национальностей составляют 5 процентов населения [1].

В Парламент Республики, состоящий из 70 человек, входят почти все народности, но не в строгом соотношении, как это имеет место в Дагестане, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии.

В четвертом и пятом созывах осетины были представлены в Парламенте 63 депутатами (90%), а в шестом созыве — 61 депутатом (87,4%). *Как видно, по удельному весу осетины больше представлены в Парламенте (удельный вес осетин в численности населения республики составляет 64,5%):*

- русских депутатов в четвертом созыве было 5 человек (7,14%), в пятом созыве — 4 человека (5,71%), в шестом созыве — 6 человек (8,57%). В процентном соотношении русские в законодательном органе Северной Осетии — Алании представлены в меньшем количестве, но имеется тенденция к их численному росту среди республиканских законодателей;

- украинцы и в четвертом, и в пятом созывах были представлены одним депутатом (1,43%). А в шестом созыве украинцев в осетинском Парламенте стало 2 человека — 2,86 процента. Если представителей славянской национальности объединить в одну группу депутатов, то у них окажется восемь депутатов, что составляет уже 11,43 процента. Это тоже можно, на наш взгляд, признать позитивной тенденцией;

- кумыки также были представлены в четвертом и пятом созывах по одному депутату (1,43%); таким же числом, как и азербайджанцы в нынешнем шестом созыве (здесь тюркоязычного кумыка заменил другой представитель тюркоязычного этноса), то есть одним депутатом, были в пятом созыве представлены армяне — 1,43%. Ингуши, которые составляют около 4 процентов населения, к сожалению, в осетинском Парламенте не представлены.

Чеченская Республика

В Чеченской Республике свою национальную принадлежность указали представители 88 этносов, а 225 человек указали свои национальности, не перечисленные в общем перечне. В общей численности Республики 1 268 989 человек чеченцы составили 95,1 процента — 1 266 474 человека. На втором месте оказались русские — 24 382 человека, или 1,9 процента. На третьем — кумыки, 12 221 человек, или 1,0 процент. На четвертом — аварцы, 4 864 человека, или 0,4 процента. Общая численность представителей указанных четырех национальностей составляет 98,4 процента [1]. Следует отметить, что в Парламенте Чеченской Республики всех четырех созывов чеченцы и русские представлены по их удельному весу. В последний созыв избраны и кумыки.

Здесь первый созыв Парламента был двухпалатным: он остоял из 36 депутатов Народного собрания и 20 депутатов Совета Республики. В Народном собрании один депутат был русским, а остальные 35 человек — чеченцами. В Совете Республики было 20 человек, из которых двое было русских, а остальные 18 человек были чеченцами.

Во втором (2008–2013) и третьем (2013–2016) созывах уже однопалатного Парламента Чеченской Республики было одинаковое количество как депутатов, так и представителей национальностей. Всего депутатов 41 человек, из них чеченцев — 39, русских — 2. В четвертом созыве (2016–2021) из 41 депутата чеченцев оказалось 39 человек. Русские и кумыки представлены по одному депутату.

Республика Ингушетия

На территории *Республики Ингушетия* проживало 412 529 человек, из которых 409 632 человека, или 99,3 процента указали свою национальную принадлежность. Из них ингушей оказалось 385 537 человек или 93,5 процента человек. На втором месте были чеченцы с численностью 18 765 человек, или 4,5 процента. На третьем месте были русские с численностью 3215 человек, или 0,8 процента. Вместе эти народы составляли 98,8 процента. Остальные более 60 представителей разных национальностей составляли всего 1,2 процента [1].

Следовательно, в Парламенте Республики Ингушетия должны были быть представлены в основном эти три национальности с учетом их удельного веса. Практическое изучение этого вопроса действительно показало, что руководство Республики, политические партии и сами избиратели также подходили к решению этой проблемы, проявляя высокий интернационализм и уважение к представителям всех национальностей.

4 января 1994 года Указом Президента Республики Ингушетия за № 368 на 27 февраля 1994 года были назначены первые выборы депутатов Народного Собрания — Парламента Республики Ингушетия. Этим же указом было утверждено Положение «*О выборах депутатов Народного собрания — Парламента Республики Ингушетия*»¹.

Народное собрание должно было состоять из 27 депутатов. Президент Р. Аушев своим Указом от 19 января за № 17 внес изменения и дополнения в Положение о выборах депутатов Парламента. Статья 11 была дополнена следующим содержанием: «*Из них (депутатов) 3 депутата избираются от населения чеченской национальности, 3 — от русскоязычного населения*»². На практике в последующем Республика по составу депутатов по национальному признаку, как правило, придерживалась этой позиции.

Был опубликован список кандидатов в депутаты Народного собрания — Парламента Республики Ингушетия из 96 человек³. Причем из этого числа отдельным списком шли кандидаты от чеченского и русскоязычного населения, соответственно 7 и 6 человек. Среди депутатов были 21 ингуш,

¹ Газета «Ингушетия». 1994, 13 января.

² Газета «Ингушетия». 1994, 22 января.

³ Газета «Ингушетия». 1994, 12 февраля.

3 чеченца, 2 русских и 1 черкес. Среди избранных депутатов оказались также 3 женщины.

Второй созыв Парламента Ингушетии был сформирован на выборах 28 февраля 1999 года. Число депутатов уменьшилось по сравнению с предыдущим составом и составило 21 человек. В число депутатов вошли 1 русский, 1 чеченец и 19 ингушей.

7 декабря 2003 года состоялись выборы депутатов Народного Собрания третьего созыва. Впервые выборы в регионе прошли по смешанной системе. Число депутатов было увеличено до 34. Двое избранных депутатов третьего созыва были чеченцами по национальности. В том составе не оказалось русских. Это было единственным отступлением из общих правил.

В единый день голосования 2 марта 2008 года в Ингушетии впервые состоялись выборы депутатов Парламента полностью по пропорциональной системе. Среди 27 избранных депутатов оказалось 23 ингуша, 3 чеченца и 1 русский. Чеченец по национальности Жунаит Мусаев был избран вице-спикером Парламента.

4 декабря 2011 года в состав Народного Собрания Республики Ингушетия пятого созыва было избрано 27 депутатов, в числе которых также были избраны 1 русский и 2 депутата чеченской национальности.

Выборы депутатов Парламента шестого созыва состоялись 18 сентября 2016 года. Среди избранных депутатов оказались 1 чеченец и 1 русский. В.И. Светличного, русского по национальности, избрали заместителем председателя Парламента.

Таким образом, в республиках Северного Кавказа при избрании депутатов парламента обычно придерживаются правил, при которых в нем представлены основные народности, проживающие на этих территориях, сообразно их удельному весу, но с небольшими и незначительными отклонениями. Другими словами, и у кавказских народов есть многое, чему можно поучиться, здесь, в частности, речь идет о проявлениях высокой степени интернационализма. Нам представляется, что это и есть та высокая культура, которая нам досталась от наших предков, в определенной степени и от советской власти. К этому богатству надо относиться очень бережно, передавая по эстафете подрастающим поколениям.

Некоторые общие выводы

Государственный Совет Республики Дагестан был вызван к жизни в качестве способа обеспечения межнационального согласия в полиэтничном обществе в сложный период распада столь великого государства, как Советский Союз. Он был сформирован как коллективный орган управления многонациональным обществом. Подход к его формированию (по одному человеку от каждого коренного народа) одновременно заложил предпосылки подхода формирования как представительных органов местного

самоуправления, так и Парламента (Народного Собрания) Республики Дагестан. Таким подходом был обеспечен мир и межнациональное согласие. А различные национальные движения ушли в небытие.

Способы формирования Народного Собрания Республики Дагестан, в свою очередь, прошли несколько этапов в зависимости от изменения как федерального, так и республиканского избирательного законодательства. По нашей классификации этих этапов было пять. Жизнь показала, что независимо от изменений в законодательстве (сначала от обеспечения квотирования, а затем в результате исключения этой нормы и данной гарантии в законодательстве), руководство Дагестана, политические партии и их руководители, затем и избранные депутаты (отказываясь от мандата в пользу кандидата от другой национальности) делали все, чтобы парламент оказался многонациональным, а представительство народов было обеспечено по удельному весу численности народов в республике. Это, конечно, сложный и дипломатический процесс.

При подготовке данной статьи нам казалось, что такой процесс обеспечения представительства основных и коренных народов в Парламенте присущ только Дагестану. Но это стало приятным заблуждением, поскольку изучение этой проблемы в многонациональных республиках Северного Кавказа показало, что в них идут идентичные процессы. На практике и они придерживаются похожих правил, суть которых сводится к тому, что все основные коренные народы должны быть представлены в парламентах по их удельному весу в численности населения этой республики.

Статья 15 Рамочной Конвенции Совета Европы по защите национальных меньшинств [2] предусматривает: «Государства-участники будут создавать условия, необходимые для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в государственных делах, в частности в тех, которые оказывают влияние на эти меньшинства».

По поручению Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств группой экспертов, пользующихся мировой известностью, были разработаны Лундские рекомендации 1999 года по эффективному участию национальных меньшинств в общественной жизни. В рекомендациях по выборам под № 9 говорится: «Избирательная система должна обеспечивать представительство и влияние меньшинств» [3, с. 11]. На практике варианты обеспечения представительства малочисленных народностей в органах власти реализованы в ряде стран (Румынии, Хорватии, Канады, Германии, Новой Зеландии, Италии и т.д.). Причем все эти правила в качестве рекомендаций либо в виде жестких правил закреплены в нормативных актах. Этого, к сожалению, нет в нашем российском избирательном законодательстве. На определенном этапе эти правила были предусмотрены в федеральных законодательных актах в качестве гарантий для малочисленных народов.

В 2003 году они были исключены из федеральных законов без всякой мотивировки.

В республиках Северного Кавказа на практическом уровне решены и решаются проблемы обеспечения представительства народностей, проживающих на их территориях, в органах власти, органах местного самоуправления и парламентах республик. Этнические вопросы выносятся на уровень высокой дипломатии с участием руководителей, лидеров политических партий и самих кандидатов, включенных в список от политических партий. Полагаем, что федеральный законодатель откажется от жесткой регламентации и позволит субъектам Российской Федерации учитывать в своем законодательстве исторически сложившиеся местные особенности, проверенный на практике позитивный опыт формирования и обеспечения представительности парламентов. Тем более как законодательный, так и практический опыт, востребованный самой жизнью, уже накоплен в многонациональных республиках Северного Кавказа.

Государственный Совет Республики Дагестан был органом, олицетворявшим коллективное президентство на исторически ответственном, судьбоносном этапе развития Республики Дагестан. Согласно закону он возглавлял исполнительную власть и обеспечивал взаимодействие органов государственной власти Дагестана. Указанный орган был сформирован волею дагестанских народов, являлся уникальным образцом разрешения сложных политических вопросов в полиэтническом обществе. Его потенциал не исчерпан. Будущее еще может не раз возвращаться к опыту использования его подходов к обеспечению согласия, стабильности, единства и сплоченности народов в полиэтническом обществе.

Список литературы

1. Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 2010 года // Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.gks.ru/free doc/new site/perepis2010/perepis itogi1612.htm](https://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/perepis_itogi1612.htm).
2. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств от 01.02.1995 // Сайт Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://constitution.garant.ru/act/right/mgdunar/2540487/>.
3. Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни. 1 сентября 1999 г. // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/ru/hcnm/32252>.