

Петр ПАНОВ

ИНСТИТУТЫ И ПРАКТИКИ СПЕЦИАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА КОРЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА В РЕГИОНАЛЬНЫХ ПАРЛАМЕНТАХ

В статье предпринята попытка объяснить, почему в одних регионах коренные народы теряют особые права, а в других им удается относительно успешно избежать унификации.

The article attempts to explain why in some regions indigenous peoples lose their special rights, while in others they are able to resist unification.

Ключевые слова:

коренные народы Севера, представительство, парламентские квоты, региональные элиты; Arctic indigenous people, representation, parliamentary reserved seats, regional elites.

В 2012 г. Министерство юстиции РФ пригрозило закрыть Ассоциацию коренных и малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока — крупнейшую общественную организацию, которая объединяет коренные народы российской Арктики. Главной претензией Минюста было то, что ассоциация имела региональные отделения всего в 28 регионах — тех, где и проживают коренные народы Севера, тогда как согласно законодательству для получения статуса общероссийской общественной организация должна иметь отделения в более чем половине субъектов РФ, то есть в 42. Люди, которые по своей этнической принадлежности относятся к коренным народам Севера, живут в самых разных концах страны, и с их помощью Ассоциация открыла недостающее число отделений. Таким образом конфликт был разрешен, но этот случай представляется очень точной иллюстрацией проблемы, с которой столкнулись в нулевые годы коренные народы Севера.

Нет никаких оснований предполагать, что, угрожая закрыть Ассоциацию, Министерство юстиции РФ преследовало политические цели, т.к. Ассоциация является вполне лояльной по отношению к власти общественной организацией. Проблема в другом. После распада советской политической системы произошел мощный подъем этнического (национального) движения. В целом, речь идет о достаточно типичных процессах, которые описываются концепцией политики идентичности¹. Политика идентичности позволила коренным народам Севера привлечь внимание к своим проблемам, внедрить в общественное сознание представление о своей «особости» и, соответственно, добиться признания особых прав коренных народов, в т.ч. в политической сфере. В первом десятилетии XXI в., однако, в России возобладала тенденция к централизации, которая сопровождается стремлением к унификации общественной жизни, институтов и практик. Унификация как политический принцип и политический курс вступает в противоречие с самой идеей «особых прав» и становится вызовом для политики идентичности коренных народов Севера.

ПАНОВ

Петр

Вячеславович —

д.полит.н.,

профессор кафедры
политических наук

ПГНИУ

panov.petr@gmail.com

Механизмы представительства КМНС в региональных парламентах

При определении понятия «представительство меньшинства» возможны разные логики. Во-первых, его можно понимать всего лишь как наличие в составе представительного органа депутатов,

¹ Миненков Г.Я. Политика идентичности с точки зрения современной социальной теории // Политическая наука, 2005, № 3, с. 21—38.

Таблица 1

Эволюция избирательных систем на выборах в региональные парламенты в НАО, ЯНАО и ХМАО

	Конец 1990-х – начало 2000-х	Середина 2000-х гг. (после электоральной реформы)	Настоящее время
НАО	1996 и 2001 гг. 15 депутатов: 10 по одномандатным и 5 по единому округу	2005 г. 20 депутатов: 10 по партспискам; 8 по одномандатным, 2 по двухмандатному округу	2009 г. 11 депутатов: все по партспискам
ЯНАО	1996 и 2000 гг. 21 депутат: 18 по одномандатным и 3 по единому округу	2005 г. 22 депутата: 11 по партспискам; 8 по одномандатным, 3 по единому округу	2010 г. 22 депутата: 11 по партспискам, 11 по одномандатным округам
ХМАО	1996 г. 23 депутата: 17 по одномандатным и 6 по единому округу 2001 г. 25 депутатов: 20 по одномандатным и 5 по единому округу	2006 г. 28 депутатов: 14 по партспискам, 11 по одномандатным, 3 по единому округу	2011 г. 35 депутатов: 18 по партспискам, 14 по одномандатным, 3 по единому округу

которые принадлежат к меньшинству по неким «объективным признакам» – расовым, языковым, этническим и т.д. Такая логика соответствует одной из широко известных концепций представительства – так называемой модели сходства, которая действовала в Советском Союзе. Представительство КМНС в Советах всех уровней обеспечивалось по разрядке, которая в условиях безальтернативных выборов реализовывалась без проблем.

Вторая логика предполагает институционализацию связей между депутатами и соответствующим меньшинством. Самый очевидный вариант такой институционализации – членство депутата в политической организации меньшинства (партии меньшинства). Проблема, однако, в том, что во многих случаях партия меньшинства не в состоянии провести своего представителя в парламент именно в силу своей природы. Поэтому для обеспечения представительства меньшинств в мировой практике используются самые разнообразные специальные процедуры или механизмы¹.

В случае компактного проживания

¹ См., напр.: Reynolds A. Reserved Seats in National Legislatures: A Comparative Approach // Redistricting in Comparative Perspective / ed. by L. Handley, B. Grofman. – Oxford : Oxford University Press, 2008, p. 115–22; Krook M.L., O'Brien D.Z. The Politics of Group Representation Quotas for Women and Minorities Worldwide // Comparative Politics, 2010, № 4, p. 253–272.

меньшинства широко практикуется джеримендеринг, когда нарезка избирательных округов производится так, что меньшинство становится большинством избирателей в данном округе. Такой вариант используется для избрания представителей КМНС в региональные парламенты, например, в Бурятии и Якутии, причем в виде исключения для соответствующих округов разрешалась пониженная численность избирателей². Тем не менее об институционализации представительства меньшинств можно, на наш взгляд, говорить лишь тогда, когда для меньшинств вводится парламентская квота (*parliamentary reserved seats*). Наиболее типичный вариант – создание специальных округов, которые устраиваются по экстерриториальному принципу. Применительно к КМНС он получил развитие в 1990-х гг. в трех сопредельных регионах: Ненецком (НАО), Ямало-Ненецком (ЯНАО) и Ханты-Мансийском (ХМАО) автономных округах. При этом в нулевые годы в условиях централизации и унификации везде были предприняты усилия, направленные на ликвидацию квоотирования, но результаты были разные. Таким образом, с точки зрения целей данного исследования

² Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. – М.: Центр «Панорама», 2009, с. 82–83, 137.

именно эти три случая представляют особый интерес (см. табл. 1).

В НАО пятимандатный округ в границах всего региона был создан еще на первых выборах 1994 г. Предполагалось, что по нему будут избираться в первую очередь представители КМНС, хотя законодательно это и не было зафиксировано. Правом выдвижения кандидатов по округу обладала не только ассоциация ненцев «Ясавей», но и другие субъекты. На выборах 1994 и 1996 гг. по этому округу были избраны 2 ненца, и, казалось, эта неформальная норма представительства закрепляется. Поэтому когда на следующих выборах в 2001 г. в парламент удалось пройти только 1 представителю ненцев – руководителю «Ясавей» Александру Выучейскому, возник конфликт. Выучейский потребовал принять специальный закон о введении для ненцев обязательной квоты в Собрании депутатов НАО в количестве 2 депутатов и пригрозил в противном случае сложить полномочия. Депутаты приняли данное предложение, но суд Ненецкого автономного округа признал недействительным этот пункт как ущемляющий принцип равных избирательных прав¹.

Несколько иначе складывалась ситуация с многомандатным округом в ЯНАО. Здесь в 1996 г. в рамках всей территории региона был создан специальный трехмандатный округ, и в соответствии с законом «О выборах депутатов Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа» выдвигать кандидатов по этому округу могли только общественные ассоциации, объединяющие коренные малочисленные народы². В то же время закон не требовал, чтобы депутатами от этого округа были только ненцы. Соответственно, здесь не могло быть претензий, аналогичных тем, на основании которых была отвергнута идея квотирования для ненцев в НАО. Тем не менее все депутаты, избранные по трехмандатному округу на выборах 1996 и 2000 гг., были ненцами. Лидер ассоциации ненцев Сергей Харючи многие годы был и

остаётся председателем Законодательного собрания ЯНАО.

Наибольшая степень институционализации представительства КМНС обнаруживается в ХМАО. Здесь в Уставе 1995 г. было зафиксировано, что в составе регионального парламента создается Ассамблея коренных малочисленных народов, в которую входят депутаты, избранные по шестимандатному национально-территориальному округу, охватывающему всю территорию ХМАО. Члены Ассамблеи проводят собственные заседания, а председатель по должности является заместителем председателя Думы ХМАО, причём решение по его кандидатуре принимает не Дума, а Ассамблея. Как и в ЯНАО, в ХМАО удалось избежать обвинений в нарушении принципа равенства избирательных прав граждан, поскольку закон не требовал, чтобы по многомандатному округу избирались только представители коренных народов – ханты и манси. Однако право выдвижения кандидатов по этому округу имели общественные организации, а также сходы и собрания граждан коренных малочисленных народов Севера. В 2000 г. право выдвижения закрепили за съездом коренных малочисленных народов Севера, проживающих в автономном округе³.

Вместе с тем уже на выборах 1996 г. при формировании Ассамблеи возникли определённые сложности, поскольку избрать удалось только двух депутатов. Ими стали люди, которые и сегодня остаются лидерами КМНС в региональном парламенте: манси Татьяна Гоголева и ханты Василий Сондыков. Довыборы в состав Ассамблеи прошли лишь спустя год, и хотя на этот раз ни один из избранных депутатов не принадлежал к коренным народам, в каком-то смысле это было даже положительным результатом, т.к. был создан прецедент, что по многомандатному округу избираются не только ханты и манси. Эта практика закрепилась на следующих выборах в 2001 г. Из 5 депутатов 2 были ханты, 2 манси и 1 русский.

Таким образом, практика выборов по специальным многомандатным округам в НАО, ЯНАО и ХМАО имела как общие черты, так и значительную специфику. Во всех случаях округа создавались в рамках

¹ Пассионарный бунт // http://m.expert.ru/northwest/2001/08/08no-bunt_53377/ (дата обращения 02.05.2013).

² Подробнее см.: Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. – М.: Аспект Пресс, 2005.

³ Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. – М.: Норма, 2010, с. 344.

территории всего субъекта РФ, и право голоса имели все избиратели независимо от этнической принадлежности (они получали второй бюллетень для голосования по многомандатному округу). Анализ состава региональных парламентов показывает, что в 1990-х гг. именно по многомандатным округам представителям коренных народов удавалось проходить в региональные парламенты.

Несмотря на большую величину избирательного округа (5 мандатов), в НАО представительство КМНС было самым слабым. Когда в 2001 г. оно снизилось до 1 депутата, это вызвало к жизни радикальную и в итоге провалившуюся идею закрепить квоту непосредственно за ненцами. ЯНАО и ХМАО изначально пошли другим путем, который оказался более эффективным: кандидаты по многомандатному округу должны выдвигаться общественными организациями КМНС, но не обязаны принадлежать к коренным народам. В ЯНАО, тем не менее, все депутаты по многомандатному округу в 1996 и 2001 гг. были ненцами. В ХМАО сложилась традиция избирать по этому округу не только представителей коренных народов.

Электоральная реформа и судьба парламентских квот

Наступление на специальные многомандатные округа началось в ходе электоральной реформы 2003 г., которая обязала субъекты РФ избирать не менее половины депутатов региональных парламентов по пропорциональному принципу. Субъекты РФ сохранили возможность устанавливать общую численность региональных парламентов, а также порядок избрания второй половины депутатов. Как и подавляющее большинство регионов России, НАО, ЯНАО и ХМАО первоначально ввели смешанную систему, при которой вторая половина депутатов избирается по мажоритарному принципу. Это позволило сохранить в избирательном цикле 2005–2006 гг. многомандатные округа, хотя в изначальном виде (трехмандатный) он остался лишь в ЯНАО. По итогам выборов 2005 г. числоо депутатов-ненцев здесь сохранилось на прежнем уровне. В ХМАО в ходе избирательной реформы величина многомандатного округа снизилась, но традиция разнообразия этнического представительства от данного округа была продолжена: депутатами от него были избраны

ханты, манси и русский. Кроме того, впервые представитель коренного населения прошел в депутаты по одномандатному округу, но в целом число ханты и манси в депутатском корпусе сократилось до 3. Больше всего пострадал многомандатный округ в НАО, его величина сократилось с 5 до 2. Тем не менее впервые все депутаты, избранные по этому округу в 2005 г., были ненцами.

Таким образом, в первой половине нулевых годов отношение к парламентским квотам для КМНС оставалось относительно терпимым. Решающий удар по многомандатным округам был нанесен во второй половине десятилетия. Сначала накануне очередных выборов парламента НАО весной 2008 г. при явном давлении из аппарата полпреда Президента в СЗФО произошло радикальное изменение избирательного законодательства¹. В результате общая численность депутатов Собрания НАО сократилась почти в два раза – до 11 чел., и вместо смешанной была введена пропорциональная система. Многомандатный округ, таким образом, был ликвидирован. По итогам выборов 2009 г. в парламенте округа остался единственный депутат-ненец. Затем в 2010 г. был ликвидирован многомандатный округ в ЯНАО. Правда, это не привело к уменьшению числа депутатов-ненцев в региональном парламенте. Двое из были переизбраны по одномандатным округам, а один прошел в новый состав парламента по партийному списку «Единой России».

И только в ХМАО удалось сохранить многомандатный округ на выборах в 2011 г. Возможно, этому способствовал рост общего числа депутатов парламента (до 35). Как и прежде, по трехмандатному округу были избраны по одному представителю от ханты, манси и русских. Вместе с тем представители региональной элиты включили на этот раз несколько ханты и манси в партийные списки на проходные места. Тем не менее ситуация с парламентскими квотами для КМНС в ХМАО отнюдь не безоблачна. Еще в феврале 2011 г. управление Министерства юстиции РФ по ХМАО представило заключение, в котором ставится под сомнение наличие на выборах специального многомандатного округа, и правительством округа был подготовлен законопроект, в

¹ Кынев А. Указ. соч., с. 483.

котором, по примеру соседей из ЯНАО, округ ликвидировался, а вместо него создавались еще три одномандатных округа. Один из членов правительства высказался в том духе, что лучше всего подчиниться инструкциям федеральных властей, как это сделали в других субъектах РФ, а традиции можно оставить и включать представителей коренных народов в партийные списки, и пусть они избираются через партии, а не по специальным округам. Члены Ассамблеи коренных народов, однако, выступили категорически против этих изменений, и в настоящее время вопрос все еще находится в стадии обсуждения¹.

В целом, проведенный анализ позволяет сделать вывод, что успех в противостоянии унификаторской политике центра зависит от сложной комбинации взаимосвязанных факторов: интересов, ценностей коренных народов Севера и региональных элит, а также их ресурсных возможностей.

Члены правительственной вертикали в регионах не готовы противостоять политике центра, направленной на унификацию политической жизни. Напротив, они склонны к субординации, исполнению указаний федералов даже тогда, когда это чревато возникновением конфликтов внутри региона. При этом они готовы компенсировать меньшинствам потери от ликвидации парламентских квот, выдвигая их лидеров по партийным спискам «Единой России». В результате в целом число депутатов региональных парламентов в НАО, ЯНАО и ХМАО, принадлежащих к КМНС, не уменьшается, однако институциональная связь между ними и организациями меньшинств при ликвидации квотирования исчезает, поскольку теперь депутаты, принадлежащие к КМНС, обязаны своим избранием партии власти.

Тем не менее исследование показывает,

что активное и эффективное противодействие унификации возможно, но лишь тогда, когда в регионе имеет место раскол элит. Когда складывается серьезная оппозиция губернаторской группе, оппозиционная группировка заинтересована в лидерах коренных народов как союзниках. Последние, со своей стороны, проявляют значительно больше готовности к сопротивлению, когда видят поддержку со стороны оппозиционной элитной группы. Такая ситуация наблюдается в ХМАО, где в 2010 г. губернатором стала Наталья Комарова – варяг, которая встретила серьезное сопротивление региональной элиты.

В ЯНАО, напротив, элита достаточно консолидирована. После отставки в 2010 г. губернатора Юрия Неелова руководителем ЯНАО стал Дмитрий Кобылкин – не варяг, а преемник, человек из прежней команды. Консолидированность элиты ведет к тому, что и лидеры КМНС вынуждены идти в общих рядах. Если и было противодействие отмене многомандатного округа, оно не вышло в публичную плоскость. Напротив, публично реформа была поддержана всеми акторами. Вероятно, тот факт, что лидеры ненцев занимали (и продолжают занимать) значимые позиции во властных структурах, мотивирует их к сглаживанию острых углов, уступкам и т.д.

В НАО ситуация в отношениях между лидерами КМНС и региональной элитой сложилась наименее благоприятно. С одной стороны, КМНС здесь были слабее, чем в ЯНАО и ХМАО, а парламентские квоты – наименее институционализированы. С другой стороны, и региональное руководство здесь совсем иное – частая смена губернаторов, нестабильность.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Граждане “разного сорта”? Варианты институционализации фрагментированного политического порядка в XXI веке: факторы, условия, эффекты», проект № 12-33-01016а1.

¹ ХМАО лишают еще одной традиции времен Филипенко // <http://www.ura.ru/content/khanti/13-11-2012/articles/1036258635.html> (дата обращения 02.05.2013).