

УДК 342+347.173  
ББК 67.400.6

**Наталья Алексеевна Филиппова**  
доктор юридических наук  
кандидат политических наук  
заведующая кафедрой государственного  
и муниципального права  
Сургутского государственного университета,  
г. Сургут. E-mail: filip64@mail.ru

## **НАЦИЯ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕНЬШИНСТВА В ПАРЛАМЕНТАХ: ОТ XX – К XXI ВЕКУ**

В статье исследованы причины формирования в современном парламентском праве новых институтов представительства национальных меньшинств. Особенно интенсивным этот процесс был в первые два десятилетия XXI в., что нашло отражение как в национальных конституционных реформах, так и в изменении норм международного права. Однако, как показано в статье, российское конституционное право не готово к рецепции этих институтов: для него характерно регулирование правового положения меньшинств, исключаящее их коллективное политическое участие. В отличие от большинства исследований по данной проблеме, автором доказан факт корреляции между юридической доктриной нации и решением вопроса о допустимости (недопустимости) обособленного представительства национальных меньшинств. Обоснован вывод о том, что «революция меньшинств» в парламентах – закономерный этап в развитии систем публичного представительства в государствах с континентальной системой права, а ревизия классических принципов парламентаризма означает приверженность фундаментальной идее нации как субъекту права. Также приведены доказательства того, что результативные реформы избирательного и парламентского законодательства возможны лишь при условии разграничения форм представительства традиционных этнических меньшинств, с одной стороны, и коренных народов, с другой.

*Ключевые слова:* нация, национальное меньшинство, система публичного представительства, этническое меньшинство, коренные народы.

Еще несколько десятилетий назад представительство национальных меньшинств в парламентах было сравнительно редкой правовой практикой. К нему прибегали развивающиеся государства со сложным этническим, конфессиональным, языковым составом (Индия, Иран, Иордания, Ливан, Пакистан и др.), не имеющие опыта парламентаризма в его классическом смысле.

За два десятилетия начавшегося столетия ситуация изменилась самым радикальным образом. Государств, в парламентах которых имеются квоты представительства национальных (в основном этнических) меньшинств, по оценкам экспертов, уже более 40 [13, р. 3]. Особую группу среди них образуют новые независимые государства (Румыния, Босния и Герцеговина, Хорватия, Сербия и др.), где такое представительство сфор-

мировалось на рубеже XX–XXI вв. По тому же пути пошел и Казахстан. Здесь в составе Меджлиса (нижней палаты парламента) была образована квота (9 депутатов) для представителей этнических меньшинств. Депутаты, образующие эту часть представительного органа, не избираются, а занимают должности по решению Ассамблеи народов Казахстана, общенационального консультативного общественного совета, формируемого этническими общественными объединениями. Идея 20% квоты представительства крымских татар в органах власти звучала в процессе изменения статуса Крыма в 2014 г. В проекте новой Конституции Крыма, однако, ее уже не было, поскольку, по мнению разработчиков, «в Российской Федерации нет правовых оснований для введения каких-либо квот» [9].

Последнее утверждение верно лишь отчасти. Действительно, в 2004 г. из Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» были исключены положения о квоте представительства коренных народов в законодательном органе субъекта Федерации [17]. Ситуации не изменило обращение Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока к Президенту РФ и российскому парламенту с предложением сохранить норму об их особом представительстве в законодательных собраниях субъектов Российской Федерации [8].

Однако конституционные основания для учреждения особых институтов представительства этой категории меньшинств все же есть. Российское конституционное право относит к предметам совместного ведения РФ и ее субъектов защиту «исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей» (п. «м» части 1 статьи 72 Конституции РФ), а также общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 77 Конституции РФ). Это означает, что структура законодательных (представительных) органов государственной власти устанавливается субъектами РФ самостоятельно, а в части защиты прав этнических меньшинств региональный законодатель пользуется правом опережающего правового регулирования.

Отсутствие в федеральном законодательстве специальных правил, регулирующих участие таких меньшинств в осуществлении полномочий государственной власти, не свидетельствует об отмене их в принципе. Федеральное регулирование по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, не является исчерпывающим, что неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ [16]. Если же положение о квоте представительства коренных малочисленных народов в региональном парламенте закреплено конституцией или уставом субъекта Российской Федерации (такая модель регулирования использована, например, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре), оспорить его законность можно исключительно в Конституционном Суде РФ. Поскольку запроса и соответственно решения Суда по этому вопросу не было, все участники правоотношений должны исходить из презумпции законности данных положений.

Квота представительства коренных малочисленных народов Севера, согласно статье 23 Устава этого субъекта РФ, составляет 3 депутата. Они избираются по мажоритарной избирательной системе по многомандатному округу [18].

В настоящее время квота представительства для коренных народов в парламенте Югры исключительный пример в практике субъектов Российской Федерации. Согласно общему подходу, этнические меньшинства рассматриваются отечественным правом в качестве самостоятельных участников публично-правовых отношений лишь постольку, поскольку они реализуют право на формирование ими общественных объединений (национально-культурных автономий, ассоциаций общин коренных малочисленных народов и т.д.). Но эти объединения не наделяются правами политического участия, а сами этнические меньшинства не являются субъектами, представленными в парламентах. Даже такая форма самоорганизации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока как община всего лишь особая форма культурной, образовательной, культурной, хозяйственной, но не политической или публично-управленческой деятельности.

Таким образом, принципиальное расхождение в подходах к регулированию положения национальных меньшинств в конституционном праве ряда государств Европы и европейского права в целом, с одной стороны, и российского конституционного права, с другой, сводится к двум пунктам. Во-первых, в отечественном праве этнические меньшинства не являются самостоятельным (третьим) субъектом в системе публичного представительства. Ее образуют в целом народ и субъекты федерации. Во-вторых, понятие «национальное меньшинство» российское право устойчиво заменяет понятием «этническое меньшинство». Для государств Европы меньшинство нации может быть образовано в силу не только этнических, но и любых иных отличий от большинства, например конфессиональных или языковых.

Однако столь несхожие позиции имеют общее мировоззренческое основание – концепцию публичного представительства, возникшую в немецкой юриспруденции на рубеже XIX–XX вв. Ее разделяла значительная часть российских юристов-специалистов в области публичного права. В отличие от более ранних (политических и социологических) теорий юридическая теория публичного представительства (П. Лабанд, Г. Еллинек) строилась на идее территориальных корпораций как субъектов права. Поскольку условием правосубъектности в данном случае является наличие единой воли у множества участников территориального объединения, представительный орган немецкие юристы рассматривали как «орган воли» целого, как публичную волю, превалирующую над множеством образующих корпорацию частных волей – условие превращения множества участников территориальной корпорации в единый субъект права. Представительство – это «отношение органа к членам корпорации, согласно которому орган представляет волю этих членов в пределах корпорации» [4, с. 417].

Разграничение и даже некоторое противопоставление представительства в публичном и частном праве (в первом случае представительство – способ формирования воли, во втором – способ реализации интересов) обусловили оценку императивного мандата как неправомерного привнесения в публичное право форм, уместных лишь в частном праве. Отрицание императивного мандата означало также исключение из числа представляемых субъектов права каких-либо «частей» корпорации. Как писал В.М. Гессен, «выборное представительство предшествующих исторических эпох – групповое, сословное и территориальное – является представительством по уполномочию (мандату), аналогичным частноправовому представительству, но оно не является представительством народным» [3, с. 73]. Иначе говоря, народное представительство – это представительство всех граждан в равной мере, исключаящее обособление их отдельных групп по какому бы то ни было признаку. Также и представительство субъектов Федерации – это равное представительство, исключаящее привилегии по числу представителей для тех или иных частей федеративного государства. Именно такой позиции «классического парламентаризма» и придерживается современное отечественное конституционное право с момента разработки и принятия действующей Конституции РФ.

Однако метаморфозы европейского парламентаризма, «вдруг» возродившего позавчерашние идеи корпоративного представительства (а этническое меньшинство – это корпорация, в современных условиях часто экстерриториальная) не отрицают главного в юридической концепции публичного представительства – юридической теории нации. Скорее наоборот, ревизия отдельных выводов доктрины публичного представительства подтверждает ее суть – понимание системы публичного представительства как публично-правового механизма формирования и консолидации нации.

Надо отметить, что первоначальный смысл этого термина заключался как раз в указании на основания социальной интеграции [6, с. 14]. Если *populos* – это «народ» (или сообщество граждан, участвующих в осуществлении государственной власти в Римской республике), то термин *pationes* указывает на этническое родство племен. В средневековом городе, отмечает Э. Хобсбаум, «нацией» иногда именовались корпорации (цехи, гильдии, торговые общины, сообщества студентов в университетах и т.д.) [11, с. 29].

С точки зрения Дж. Ст. Милля, решающим условием «нациестроительства» является участие граждан в осуществлении государственной власти (оптимальна в этом представительная форма правления). «Представительное правление означает, что весь народ или значительная его часть пользуется через посредство периодически избираемых ими депутатов высшей контролирующей властью, которая во всяком государственном строе где-нибудь да находится. Этой высшей властью нация должна обладать во всей ее полноте» [5, с. 44].

В этом замечании Милля особенно важен переход от субъекта – народа к субъекту – нации. Граждане, участвующие в выборах, – это народ.

Но с момента признания гражданами избранного парламента легитимным органом их общей воли и наделения его исключительным правом публичного контроля народ обретает новое политико-правовое качество. Он становится нацией. Природу такого перехода от «согражданства» к «нации» точно характеризует Ф. Анкерсмит: «Без репрезентации нет репрезентируемого – без политической репрезентации нация лишена подлинного политического бытия (курсив – Ф.Н.)» [1, с. 145].

Еще более заметным является различие характеристик «народа» и «нации» в федеративном государстве. Здесь суверенитет приобретает свойства политико-правового процесса, а не только правового состояния: «...и составные части, штаты – не государства, и федеральный союз, как таковой – не государство; государство только в их взаимодействии» [12, с. 294]. Суверенная воля федеративного государства – результат консолидации воли, порождаемых двумя (относительно обособленными) процессами волеобразования. С одной стороны, это – «общее решение народа» (выражаемое его представительным органом, палатой народного представительства), с другой – «решение штатов в их особенности» (выражаемое органом представительства субъектов Федерации). Но и то, и другое – момент различия в процессе формирования единой воли федеративного государства. Поскольку завершает этот процесс взаимодействие палат, в ходе которого вырабатывается согласованное решение, то обе палаты выступают как единый представительный орган.

Но кто является тем субъектом права, который представлен посредством двухпалатного парламента в федеративном государстве? Это не народ и не совокупность субъектов Федерации (так как они представлены каждый «своим» органом, своей палатой). С точки зрения конституционалистов начала XX в., такое предельное в рамках существующего федеративного государства консолидированное выражение публичной воли свидетельствует о формировании нации как нового субъекта конституционного права: иной воли, соизмеримой с волей нации, просто нет. И воля народа, и воля субъектов Федерации в сравнении с ней – частные воли. Следовательно, народ федеративного государства и нация федеративного государства – это разные субъекты публичного права. Нация – это такой конструируемый системой публичного представительства субъект конституционного права, который интегрирует все территориальные коллективы. Народ – один из таких коллективов, точно также интегрирующий сообщество вне зависимости от этнической, конфессиональной, социальной, региональной и иной самоидентификации граждан. При таком понимании нации ее редукция к этносу стала невозможной, а на практике оказывалась дезинтеграционным фактором, фактором распада государственности [10, с. 230]. Важно, однако, подчеркнуть: *юридическая конструкция нации невозможна без институтов публичного представительства*. В условиях плебисцитарной, делегированной, электронной и любой иной нерепрезентативной (ограниченно репрезентативной) демократии архаизируется и система субъектов публичного права: нация редуцируется к народу, а то и к этносу.

Именно юридическое понимание нации как субъекта права, конструируемого системой публичного представительства (которое, как видим, не совпадает ни с понятием этноса, ни с понятием «согражданства», то есть народа) лежит в основе «революции меньшинств» в современных парламентах. Вызовом, который спровоцировал ревизию классической доктрины парламентаризма, стали масштабы трудовой миграции, с одной стороны, и способность межэтнических конфликтов резонировать с межконфессиональными, с другой.

Без всякого преувеличения можно сказать, что ответом европейского права на распад Югославии стали Рекомендации Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств по эффективному участию национальных меньшинств в общественно-политической жизни. (Более известны как «Лундские рекомендации», по наименованию шведского города Лунд) [14]. Они были разработаны для органов власти общенационального, регионального и местного уровней и служили решению общей задачи: обеспечить участие меньшинств в осуществлении публичной власти и таким образом их интегрировать.

Основные рекомендованные в Лунде институты и нормы права были таковы: 1) квота представительства национальных меньшинств в парламенте; в парламентских комитетах; иные формы гарантированного участия в законодательном процессе; 2) квота участия национальных меньшинств в составе органов исполнительной и (или) судебной власти; 3) введение должностей по делам национальных меньшинств; 4) предоставление государственных услуг на языках меньшинств; 5) нарезка избирательных округов с учетом этнического состава избирателей, в том числе в местах компактного проживания национальных меньшинств; 6) снижение заградительного барьера для политических партий, объединяющих меньшинства и др.

Помимо Лундских рекомендаций в перечень близких по задачам документов можно внести Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование (1996); Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка (1998); Варшавские рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе (2001); Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании (2003); Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе (2006); Больцанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях (2008).

Проблема представительства меньшинств затрагивается и в более поздних Варшавских рекомендациях. Фактически они стали практическим приложением к Лундским рекомендациям, так как разъясняли порядок формирования избирательных округов, формирования политических партий и иных общественных объединений, снижения заградительного барьера в целях обеспечения участия национальных меньшинств в выборах и т.д. Однако были сформулированы и некоторые новые предложения, в ча-

стности рекомендация о включении в состав избирательных администраций представителей меньшинств, и некоторые другие [15].

Все рекомендации Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств (должность учреждена в 1992 г.), направленные на решение проблемы интеграции меньшинств, относятся к так называемому «мягкому праву». Они предоставляют национальному законодателю полную свободу усмотрения в выборе правил, определяющих правовое положение национальных меньшинств. Однако таких рекомендаций уже много, и общая правовая платформа их определена. Это разграничение «новых меньшинств», возникших вследствие интенсивных процессов трудовой миграции, и меньшинств традиционных, или «старых», находящихся на территориях государств изначально. Именно последним были предоставлены дополнительные возможности гражданского участия в осуществлении полномочий органов власти, что повлекло ревизию избирательного и парламентского права. А вот правовое положение новых (миграционных) меньшинств существенно не менялось: им по-прежнему гарантировано «только» отсутствие дискриминации в трудовых правоотношениях по этническому признаку [2, с. 15-16].

Таким образом, инструментов политического участия национальных меньшинств (и именно традиционных этнических меньшинств) предложено уже немало. Как справедливо отмечает П.В. Панов, наряду с явными инструментами представительства меньшинств (квоты представительства, специальная нарезка избирательных округов и т.п.) используются и менее очевидные. К таким можно отнести представительство малых партий в парламентах, если они сформированы как партии меньшинств [7, с. 102-103].

Вместе с тем применение этих норм на практике оказалось эффективным только для тех национальных меньшинств, которые не отнесены международным и национальным правом к коренным, аборигенным народам. И не удивительно: в силу традиционного образа жизни и хозяйствования эти народы не могли быть «активными горожанами», участвовать в деятельности политических партий и представительных органов власти. Поэтому одновременно с разработкой таких рекомендаций в государствах Скандинавского полуострова по инициативе и при непосредственном участии самих аборигенов были найдены такие формы политического участия, которые учитывают особенности образа жизни коренных народов. Общей для Швеции, Финляндии и Норвегии формой стали «парламенты саамов», которые, разумеется, не являются парламентами в строгом смысле этого слова, так как не осуществляют законодательных функций.

В юридических свойствах этих quasi-парламентов много общего, что позволяет рассматривать их как устойчивый правовой институт участия коренных народов в осуществлении публичной власти. Все саамские парламенты – выборные. Однако порядок проведения выборов в них существенно отличается от выборов в национальные парламенты. Например, в Финляндии выборы проходят не на всей территории государства, а лишь в тех регионах, где саамы традиционно проживают; участвовать в них мо-

жет не всякий гражданин, но лишь тот, кто считает себя саамом и удовлетворяет некоторым условиям принадлежности к этому народу. При формировании всех саамских «парламентов» используется мажоритарная избирательная система; кандидатуры на должности представителей определяются в порядке самовыдвижения или вносятся общественными объединениями саамов, а в Норвегии – и политическими партиями с участием саамов. Для формирования национальных парламентов в этих государствах используется пропорциональная избирательная система. Естественно, что квоты представительства саамов в национальных парламентах нет, да и иные рекомендации ОБСЕ по отношению к ним практически не применяются. В Финляндии и Швеции саамы не участвуют в деятельности общенациональных партий; они ни разу не были избраны в общенациональный парламент, хотя и входили в состав местных советов. В Норвегии саамы входят в состав общенациональных политических партий (в них имеются списки кандидатов-саамов); правом участия в выборах в качестве избирательных объединений наделены также четыре общенациональных общественных объединения саамов. Отдельных представителей саамов несколько раз избирали в состав парламента Норвегии.

Правовой статус «парламентов саамов» не одинаков: в Финляндии и Швеции это общественные советы при органах исполнительной власти, на которые возлагаются отдельные функции публичного органа (при министерстве юстиции – в Финляндии, при министерстве сельского хозяйства – в Швеции). В Норвегии – это публичный орган, наделенный некоторыми функциями, характерными для общественного совета.

В Российской Федерации представительство этнических меньшинств существовало только на уровне региональных парламентов; при этом сразу обнаружилась невозможность реализации большей части рекомендаций ОБСЕ без нарушения федерального законодательства о выборах и о политических партиях. Первая модель такого участия, возникшая в Дагестане, предполагала, в частности, формирование «национальных округов», то есть ограничение пассивного избирательного права по этническому признаку (из 121 избирательного округа, образуемого при выборах в Народное Собрание, 65 были «национальными»: выдвигать свои кандидатуры в них могли только представители определенных национальностей вне зависимости от места их постоянного или преимущественного проживания в республике). Именно это стало причиной демонтажа такой модели в начале нового столетия.

Практически одновременно сформировалась модель, которую можно назвать «югорской» (первоначально в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре и затем в Ямало-Ненецком автономном округе, Ненецком автономном, Бурятии). В этих субъектах Федерации особые права участия закреплялись не за всеми этническими меньшинствами (не говоря уже о лингвистических или конфессиональных национальных меньшинствах), а только за коренными народами (аборигенами) в форме квоты в региональном парламенте. Однако избирать представителей и быть избранными

могли все граждане РФ, наделенные активным или пассивным правом на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти этих субъектов РФ вне зависимости от их этнической принадлежности. Попытка законодателя Ненецкого автономного округа создать именно этнотерриториальные округа, то есть действительно обеспечить представительство коренных этносов, была пресечена решениями федеральных судов. Положения закона «О выборах депутатов Собрания депутатов Ненецкого автономного округа» № 335-ОЗ от 9 января 2004 года были признаны не действующими Определением Верховного Суда РФ от 16 марта 2005 года и решением суда Ненецкого автономного округа [20].

Принципиально похожей на югорскую была якутская модель представительства, где одномандатные избирательные округа стали формировать в местах компактного проживания коренных народов. Так, в Законодательном Собрании Якутии эвенкам фактически было гарантировано 12 депутатских мест из 70, но опять же при полном соблюдении запрета на этнические избирательные цензы. Обе модели были признаны правомерными и легализованы федеральными законами. Однако эффективность обеих моделей объективно снижалась в процессе увеличения численности региональных парламентов, перехода на смешанную избирательную систему и усиления партийного компонента в парламентах, увеличения числа депутатов, работающих на постоянной профессиональной основе. После исключения из федерального закона положения о квоте представительства коренных народов в законодательном органе субъекта Федерации аналогичные изменения были внесены в законы всех субъектов РФ, которые их учреждали (за исключением Ханты-Мансийского автономного округа – Югры).

Таким образом, в настоящее время как федеральный законодатель, так и законодатели субъектов Российской Федерации стремятся практически ответить на вопрос о возможности и эффективности иных, внепарламентских, форм представительства коренных малочисленных народов. В частности, в Красноярском крае и Якутии уже созданы институты уполномоченных по правам коренных малочисленных народов. В Камчатском крае и Республике Коми общественные объединения коренных народов наделены правом законодательной инициативы в парламентах этих субъектов Российской Федерации. Но наиболее интересным остается опыт Мурманской области, где коренным народом являются саамы. В декабре 2010 г. в этом субъекте Федерации образован Саамский парламент Кольского полуострова. Он был избран на съезде саамов в составе 9 человек (сроком на 4 года), но законодательного регулирования деятельности этого органа нет. Действует временное Положение, предшествующее, по мнению его авторов, принятию закона Мурманской области о Саамском парламенте или аналогичного федерального нормативного правового акта.

Согласно статье 1 Положения о Саамском парламенте Кольского полуострова [21], Саамский парламент является консультативным совещательным органом при органах государственной власти и органах ме-

стного самоуправления, фактически – при органах власти Мурманской области. Поскольку это не парламент в юридическом смысле слова, порядок его формирования не регулируется федеральным законодательством. Поэтому право избирать и быть избранным в этот орган предоставлено гражданам РФ, являющимся по национальности саамами, возрастной ценз для представителя составляет 21 год. Кандидатов выдвигают общины саамов, их общественные объединения, отдельные граждане РФ (также саамы). Внутренний перечень полномочий Саамского парламента декларативен: в отсутствие хотя бы закона субъекта РФ эти полномочия не создают обязательств ни у граждан, ни у органов власти, то есть не могут быть реализованы. Таким образом, Саамский парламент – скорее проект, который требует доработки и легитимации и в федеральном, и в региональном законодательстве.

Не менее сложным для регионов остается вопрос о представительстве иных (кроме коренных народов) этнических меньшинств. Пока что практика идет по пути формирования общественных советов при высших должностных лицах субъектов РФ. Они создаются по аналогии с Советом по межнациональным отношениям при Президенте РФ [19]. И именно это обстоятельство, то есть отказ от парламентского представительства этнических меньшинств и замещение его внепарламентским общественным представительством, является фактором, замедляющим процессы формирования в российском государстве нации в ее юридическом понимании.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Анкерсмит Ф.* Политическая репрезентация / пер. с англ. А. Глухова ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : Изд. дом Высш. шк. экономики, 2012. 288 с.
2. Вопросы меньшинств в Республике Беларусь, Европе и мире / Европ. центр по вопросам меньшинств ; сост., авт. предисл. А. Осипов, А. Василевич. Минск : Медисонт, 2012. 200 с.
3. *Гессен В.М.* Основы конституционного права. Изд. 2-е. Петроград : Право, 1918. 437 с.
4. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. Изд. 2-е, испр. и доп. по второму нем. изд. С.И. Гессеном. СПб. : Изд. Юрид. кн. магазина Н.К. Мартынова, 1908. 599 с.
5. *Милль Дж. Ст.* Представительное правление. СПб. : Изд-во Ф. Павленкова, 1897. 192 с.
6. *Оль П.А.* Нация как субъект права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / МВД России ; Санкт-Петербург. ун-т. СПб., 2000. 22 с.
7. *Панов П.В.* Представительство меньшинств в современных парламентах // Арктические регионы России: проблемы парламентаризма, представительства и региональной идентичности (от родовых общин – к парламенту Ямала) / под общ. ред. В.Н. Руденко. Екатеринбург ; Салехард : Баско, 2013. С. 98-107.
8. Президенту Российской Федерации В.В. Путину : (Обращение Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока) // Бюллетень ANSIPRA. 2004. № 12. С. 6-7.
9. *Стенин А.* Крымские татары лишатся квоты на участие в органах власти [Электронный ресурс]. URL: <http://www.km.ru/world/2014/03/28/protivostoyanie-na-ukraine-2013-14/735956-krymskie-tatary-lishatsya-kvoty-na-uchast> (дата обращения: 12.04.2014).

10. Филиппова Н.А. Нация и этнос в современном парламенте: европейские уроки национальной консолидации // ПОЛИТЭКС : Полит. экспертиза. 2012. Т. 8, № 4. С. 228-241.
11. Хобсбаум Э. Нации и национализм после 1780. СПб. : Алетейя, 1998. 306 с.
12. Яценко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1912. 841 с.
13. Krook M.L., Zetterberg P. Electoral quotas and political representation: Comparative perspectives // International Political Science Review. 2014. Vol. 35, № 1 (jan.). P. 3-11.
14. Рекомендации ОБСЕ по эффективному участию национальных меньшинств в публичной жизни («Лундские рекомендации») // Helsinki Monitor. 2000. Vol. 11, № 4. P. 46-61.
15. Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе («Варшавские рекомендации»), ОБСЕ, 1 января 2001 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/17569> (дата обращения: 12.04.2014).
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2012 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности положения части 2 статьи 10 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Камчатского края» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2012. № 48. Ст. 6744.
17. Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.
18. Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры [Электронный ресурс] // Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры : официальный сайт. URL: <http://www.dumahmao.ru/top/tmv/generalinformation/thebasicdocuments> (дата обращения: 12.04.2014).
19. Указ Президента РФ от 5 июня 2012 г. № 776 «О Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2012. № 24. Ст. 3135.
20. Определение Верховного Суда РФ от 16.03.2005 № 63-ГО5-5 «Об оставлении без изменения решения суда Ненецкого автономного округа от 28.12.2004 г., которым удовлетворено заявление о признании недействующими некоторых положений Закона Ненецкого автономного округа “О выборах депутатов Собрания депутатов Ненецкого автономного округа”» от 09.01.2004 г. № 445-ОЗ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Референт». Информационный банк. Суд и арбитраж. URL: <http://www.referent.ru/7/110858> (дата обращения: 12.04.2014).
21. Положение о Саамском парламенте Кольского полуострова [Электронный ресурс] URL: <http://saamisups.ucoz.ru/> (дата обращения: 22.02.2014).

Материал поступил в редакцию 14.04.2014 г.

**Natalia A. Filippova**, Doctor of Law, Candidate of Political Sciences, assistant professor of faculty of State and Municipal Law, Surgut state university. Surgut. E-mail: [filip64@mail.ru](mailto:filip64@mail.ru)

## NATION AND NATIONAL MINORITIES IN PARLIAMENT: FROM XX TO XXI CENTURY

*Abstract:* The article examines the reasons for the formation of new institutions, which represents national minorities in contemporary parliamentary legislation. This process was particularly intense in the first two decades of the XXI century, as it is reflected in national constitutional reforms, as well as in changes of international law. However, the article argues that the Russian constitutional law is not ready for the reception of these institutions, because it is characterized by the regulation of the legal status of minorities, precluding their collective political par-

ticipation. Unlike the majority of the studies of this issue, the author proves the correlation between the legal doctrine of the nation and the decision on the admissibility (inadmissibility) of the separate representation of national minorities. The conclusion is made that "the revolution of minorities" in the parliament is a natural stage in the development of the systems of public representation in the countries with continental law system. The revision of the classical principles of parliamentarism means commitment to the fundamental idea of the nation as a legal entity. Also, it is argued that the productive reform of electoral and parliamentary legislation is only possible if there is a distinction of the forms of representation of traditional ethnic minorities on the one hand, and indigenous peoples, on the other hand.

*Keywords:* nation, national minorities, system of public representation, ethnic minorities, indigenous peoples.

***The transliteration of the list of literature  
(from the cirillic to the latin symbols) is submitted below***

BIBLIOGRFICHESKIJ SPISOK

1. *Ankersmit F.* Politicheskaja reprezentacija / per. s angl. A. Gluhova ; Nac. issled. un-t «Vysshaja shkola jekonomiki». M. : Izd. dom Vyssh. shk. jekonomiki, 2012. 288 s.
2. *Voprosy men'shinstv v Respublike Belarus', Evrope i mire / Evrop. centr po voprosam men'shinstv ; sost., avt. predisl. A. Osipov, A. Vasilevich.* Minsk : Medisont, 2012. 200 s.
3. *Gessen V.M.* Osnovy konstitucionnogo prava. Izd. 2-e. Petrograd : Pravo, 1918. 437 s.
4. *Ellinek G.* Obshee uchenie o gosudarstve. Izd. 2-e, ispr. i dop. po vtoromu nem. izd. S.I. Gessenom. SPb. : Izd. Jurid. kn. magazina N.K. Martynova, 1908. 599 s.
5. *Mill' Dzh. St.* Predstavitel'noe pravlenie. SPb. : Izd-vo F. Pavlenkova, 1897. 192 s.
6. *Ol' P.A.* Nacija kak sub#ekt prava : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / MVD Rossii ; Sankt-Peterburg. un-t. SPb., 2000. 22 c.
7. *Panov P.V.* Predstavitel'stvo men'shinstv v sovremennyh parlamentah // Arkticheskie regiony Rossii: problemy parlamentarizma, predstavitel'stva i regional'noj identichnosti (ot rodovyh obshhin – k parlamentu Jamala) / pod obshh. red. V.N. Rudenko. Ekaterinburg ; Salehard : Basko, 2013. S. 98-107.
8. *Prezidentu Rossijskoj Federacii V.V. Putinu :* (Obrashhenie Associacii korennyh malochislennyh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka) // Bjulleten' ANSIPRA. 2004. № 12. S. 6-7.
9. *Stenin A.* Krymskie tatory lishatsja kvoty na uchastie v organah vlasti [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.km.ru/world/2014/03/28/protivostoyanie-na-ukraine-2013-14/735956-krymskie-tatory-lishatsya-kvoty-na-uchast> (data obrashhenija: 12.04.2014).
10. *Filippova N.A.* Nacija i jetnos v sovremennom parlamente: evropejskie uroki nacional'noj konsolidacii // POLITJEKS : Polit. jekspertiza. 2012. T. 8, № 4. S. 228-241.
11. *Hobsbaum Je.* Nacii i nacionalizm posle 1780. SPb. : Aletejja, 1998. 306 s.
12. *Jashhenko A.S.* Teorija federalizma. Opyt sinteticheskoy teorii prava i gosudarstva. Jur'ev : Tip. K. Mattisena, 1912. 841 s.
13. *Krook M.L., Zetterberg P.* Electoral quotas and political representation: Comparative perspectives // International Political Science Review. 2014. Vol. 35, № 1 (jan.). P. 3-11.
14. Rekomendacii OBSE po jeffektivnomu uchastiju nacional'nyh men'shinstv v publichnoj zhizni («Lundskie rekomendacii») // Helsinki Monitor. 2000. Vol. 11, № 4. R. 46-61.
15. Rekomendacii, sposobstvujushhie uchastiju nacional'nyh men'shinstv v izbiratel'nom processe («Varshavskie rekomendacii»), OBSE, 1 janvarja 2001 g. [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/17569> (data obrashhenija: 12.04.2014).
16. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 15 nojabrja 2012 g № 26-P «Po delu o proverke konstitucionnosti polozenija chasti 2 stat'i 10 Federal'nogo zakona "O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii" v svjazi s zaprosom Zakonodatel'nogo Sobranija Kamchatskogo kraja» // Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2012. № 48. St. 6744.

17. Federal'nyj zakon ot 30 aprelja 1999 goda № 82-FZ «O garantijah prav korennyh malochislennyh narodov Rossijskoj Federacii» (s izm. i dop.) // Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1999. № 18. St. 2208.

18. Ustav (Osnovnoj zakon) Hanty-Mansijskogo avtonomnogo okruga – Jugry [Jelektronnyj resurs] // Duma Hanty-Mansijskogo avtonomnogo okruga – Jugry : oficial'nyj sajt. URL: <http://www.dumahmao.ru/top/tmv/generalinformation/thebasicdocuments> (data obrashhenija: 12.04.2014).

19. Ukaz Prezidenta RF ot 5 ijunja 2012 g. № 776 «O Sovete pri Prezidente Rossijskoj Federacii po mezhnacional'nym otnoshenijam» // Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2012. № 24. St. 3135.

20. Opredelenie Verhovnogo Suda RF ot 16.03.2005 № 63-GO5-5 «Ob ostavlenii bez izmenenija reshenija suda Neneckogo avtonomnogo okruga ot 28.12.2004 g., kotorym udovletvoreno zajavlenie o priznanii nedejstvujushhimi nekotoryh polozhenij Zakona Neneckogo avtonomnogo okruga “O vyborah deputatov Sobranija deputatov Neneckogo avtonomnogo okruga”» ot 09.01.2004 g. № 445-OZ [Jelektronnyj resurs] // Spravochnaja pravovaja sistema «Referent». Informacionnyj bank. Sud i arbitrazh. URL: <http://www.referent.ru/7/110858> (data obrashhenija: 12.04.2014).

21. Polozhenie o Saamskom parlamente Kol'skogo poluoostrova [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://saamisups.ucoz.ru/> (data obrashhenija: 22.02.2014).