

**Риэскинен Мария Александровна**

кандидат юридических наук,  
профессор кафедры конституционного  
и муниципального права  
Института государства и права  
Тюменского государственного университета

**Рагозина Людмила Юрьевна**

старший преподаватель кафедры  
конституционного и муниципального права  
Института государства и права  
Тюменского государственного университета

**ПРОТЕСТНОЕ УЧАСТИЕ  
В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ  
ГОСУДАРСТВА КАК ГАРАНТИЯ  
ВНУТРЕННЕГО  
САМООПРЕДЕЛЕНИЯ НАРОДА [1]**

**Аннотация:**

*В статье произведен анализ правовой связи между понятиями внутреннего самоопределения народов в составе Российской Федерации и возможностями выражения конструктивного протеста против решений или действий (бездействия) органов публичной власти. Обосновывается вывод о том, что обеспеченная правом возможность конструктивного протестного поведения является гарантией права на самоопределение в его внутреннем проявлении. Анализ начинается с исследования международно-правовых и концептуальных основ права на внутреннее самоопределение. Затем рассматриваются возможности использования права на участие в управлении делами государства, а также права на свободу слова, обращения к органам публичной власти, мирные собрания и объединения в целях реализации протестного поведения в условиях правовой системы РФ.*

**Ключевые слова:**

*участие в управлении делами государства, право на самоопределение, национально-культурные автономии, свобода слова, национально-этнические меньшинства, конструктивное протестное поведение.*

**Введение**

Конституция РФ закрепляет принцип равноправия народов, проживающих на территории России (ст. 5). На территории Российской Федерации проживают представители 176 национальностей, русские составляют 77 % населения [2]. Иные национально-этнические общности представляют собой титульные нации, имеющие свою государственность в форме республик в составе РФ, а также население Еврейской автономной области, и этнические общности, имеющие государственность за пределами РФ. Коренные малочисленные народы представляют собой особую этническую общность, включающую народы Севера, Сибири и Дальнего Востока и иные этносы. Вопрос мирного урегулирования споров, затрагивающих национальные интересы меньшинств, никогда не терял актуальности для России. Гарантированная нормами права возможность активно и мирно выразить несогласие с решениями или действиями (бездействием) органов публичной власти с предложением варианта разрешения конфликтной ситуации, иными словами возможность выразить конструктивный протест, представляет собой один из способов урегулирования возможных конфликтов. Авторы проводят правовой анализ связи между правом народов на самоопределение (или автономию) и правом на участие в управлении делами государства, посредством которого граждане могут выразить конструктивный протест.

**Riekkinen Mariya Aleksandrovna**

PhD in Law,  
Professor, Constitutional  
and Municipal Law Department,  
Institute of State and Law,  
Tyumen State University

**Ragozina Lyudmila Yuryevna**

Senior Lecturer,  
Constitutional and Municipal Law Department,  
Institute of State and Law,  
Tyumen State University

**PROTEST FORMS OF  
PUBLIC PARTICIPATION  
AS GUARANTEES OF  
INTERNAL  
SELF-DETERMINATION [1]**

**Summary:**

*This article studies legal links between the concepts of internal self-determination of the peoples and the possibility to constructively express protest against the actions and decisions of public authorities or a lack thereof. The authors show that legally ensured possibility of constructive protest behaviour is a guarantee of self-determination in its internal aspect. The article starts with the overview of international law foundations of internal self-determination, coupled with the overview of academic literature in this field. The authors continue with analysing concrete modes of utilizing the right to public participation, freedom of expression, petition, assembly and association in order to express constructive protest within the limits of the legal system of the Russian Federation.*

**Keywords:**

*public participation, the right to self-determination, national cultural autonomies, freedom of expression, national and ethnic minorities, constructive protest behaviour.*

### **О внутреннем самоопределении народов**

Статья 1, содержание которой идентично в Международном пакте о гражданских и политических правах и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, гарантирует права народа на самоопределение. Часть 1 этой статьи провозглашает следующее:

*«Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие».*

Данное право представляет собой редкий пример коллективного права, носителем которого является не отдельное лицо, а коллективная общность – именно народ. Различия между коллективными и индивидуальными правами объясняются С. Виснером следующим образом: «В то время как индивидуальные права приписываются отдельному человеку, который может осуществлять их от своего имени, коллективные права приписываются группе людей и могут быть использованы только коллективной общностью, состоящей из уполномоченных индивидов» [3].

Европейская наука различает внутреннее и внешнее самоопределение народов [4]. Внутреннее самоопределение нередко приравнивается к праву на «демократическое управление» [5]. Это различие известно и авторам на постсоветском пространстве [6]. Выделение двух типов самоопределения народов – внутреннего и внешнего – обосновано в Общей рекомендации XXI Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации [7]. Внешнее самоопределение неразрывно связано с понятием государственного суверенитета. В соответствии с разъяснениями Комитета, внешнее самоопределение «подразумевает, что все народы имеют право свободно определять свой политический статус и свое место в международном сообществе на основе принципа равноправия и с учетом примера освобождения народов от колониализма, а также запрещения подвергать народы иностранному подавлению, господству и эксплуатации» (§ 4), в то время как внутреннее самоопределение означает самоуправление, т. е. «право всех народов свободно осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие без вмешательства извне» (§ 4). Оба эти аспекта самоопределения имеют большое значение, но только внутреннее самоопределение позволяет использовать возможности конструктивного протестного поведения.

#### **Конструктивное протестное поведение как залог эффективности внутреннего самоопределения в контексте правовой системы РФ**

Внутреннее самоопределение напрямую связано с понятием самоуправления или же автономии, которая понимается как внутреннее самоопределение (самоуправление) групп меньшинств, населяющих определенную территорию или, в случае с нетерриториальной автономией, составляющих автономию. Правовые системы мира знают много примеров построения эффективного правового режима внутреннего самоопределения народов. Среди таких примеров можно найти территориальные автономии: Аландские острова в Финляндии, Гренландия и Фарерские острова в Дании, Каталония в Испании и т. д. Встречаются и нетерриториальные режимы автономии, например национально-культурные автономии, практикующиеся в Российской Федерации. Каковы же юридические точки пересечения между понятиями «внутреннее самоопределение» и «протестное поведение»? Ответ на этот вопрос исходит из общих представлений о демократическом управлении в государстве, подчеркивающих значимость участия граждан в управлении делами государства. Органами ООН подчеркивается, что права, закрепленные ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, связаны, но при этом отличаются от права народов на самоопределение [8].

Как подчеркивается в Лундских рекомендациях ОБСЕ, «когда необходимо или желательно наличие институтов самоуправления, основополагающий принцип равенства требует применения основ демократии в этих учреждениях». Принцип демократического управления, подразумевающий в первую очередь необходимость участия граждан в ведении государственных дел, закреплен в основных документах по правам человека: в ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 3 Протокола I к Европейской конвенции о правах человека, ст. 21 Всеобщей декларации прав человека. Этот принцип применим на всех уровнях публичного управления. Как разъяснил Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, «правительства должны быть чувствительны к правам лиц, принадлежащих к этническим группам, в частности к их праву вести достойную жизнь, сохраняя свою культуру, пользоваться на справедливой основе плодами национального развития и вносить вклад в управление той страной, гражданами которой они являются» (§ 5). Таким образом, первая корреляция между внутренним самоопределением и протестной активностью заключается в возможности участвовать в управлении государственными делами в соответствии со ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Вторая корреляция относится к необходимости защиты прав меньшинств. Общая статья 1 в Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об эконо-

мических, социальных и культурных правах, если рассматривать ее в сочетании со ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, требует, чтобы правительство государства являлось представителем всего населения страны, не только определенной его части. Это означает, что мажоритарная демократия предполагает власть большинства над меньшинствами. В то же время конституционный порядок мажоритарной демократии должен быть чувствительным к потребностям меньшинств, особенно тех, которые находятся под угрозой исчезновения и чьи этнические, культурные или лингвистические характеристики отличаются от большинства.

Автономия и самоуправление меньшинств может содействовать продуктивному участию их в управлении делами государства [9]. Таким образом, в зависимости от конкретного проявления автономии, несколько форм и способов протестной активности могут способствовать «уполномочиванию меньшинств». Правовая система Российской Федерации создает условия как для территориальной автономии – в виде республик в составе РФ и Еврейской автономной области, так и для нетерриториальной автономии – национально-культурной автономии.

Тем не менее автономные образования федеративных государств, в том числе и в Российской Федерации, равноправны с другими субъектами во взаимоотношениях с федеральным центром и другими субъектами Федерации (ст. 5 Конституции РФ) в силу того, что носителем суверенитета в России является ее многонациональный народ (ст. 3 Конституции РФ). Конституционная система Российской Федерации признает особый статус автономий, сохраняя целостность Федерации. Именно государственный суверенитет является гарантией возможности самостоятельного выбора народом своего будущего [10]. Необходимость сплоченности российского народа, обеспечения национального единства страны являются приоритетами стратегии развития России [11].

Право на участие в управлении делами государства (ст. 32), право на мирные собрания (ст. 31) и право на обращение к органам публичной власти (ст. 33) гарантированы Конституцией России только для граждан РФ. Таким образом, обладая гражданством РФ, лица, относящиеся к национальным меньшинствам, уполномочены выражать политический протест наравне со всеми остальными гражданами РФ. Использование права на объединение в качестве конструктивной протестной активности опосредовано режимом национально-культурной автономии, которая, согласно ст. 1 Федерального закона от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», является видом общественного объединения [12]. Согласно ч. 1 указанной статьи 1, национально-культурная автономия доступна как форма национально-культурного самоопределения для объединений граждан Российской Федерации, «относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры, укрепления единства российской нации, гармонизации межэтнических отношений, содействия межрелигиозному диалогу, а также осуществления деятельности, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов». Кроме того, реализация таких конституционных прав и свобод, связанных с правом на участие в управлении делами государства, как свобода слова и свобода СМИ, может способствовать поддержанию режимов самоопределения. Обращения к органам публичной власти посредством СМИ, оповещение широкой общественности о правах национальных меньшинств предоставляют возможность выразить несогласие с решениями или действиями (бездействием) органов публичной власти.

### **Заключение**

Обладание статусом автономии, безусловно, является крепкой гарантией права на внутреннее самоопределение народов в составе РФ. В условиях правовой системы России автономные территориальные образования находятся в системе субъектов РФ. Следовательно, население автономных образований обладает равными правами на участие в управлении делами государства со всеми остальными гражданами России. Тем не менее даже при отсутствии особого правового статуса автономии лица, принадлежащие к национальным или этническим меньшинствам, должны обладать обеспеченной правом возможностью выразить несогласие с решениями или действиями (бездействием) органов публичной власти. Таким образом, в целях наиболее полной защиты прав национально-этнических меньшинств необходимо совершенствовать условия реализации свободы слова и практику деятельности национально-культурных автономий.

### **Ссылки и примечания:**

1. Статья подготовлена в рамках гранта Президента Российской Федерации «Конструктивный протест как механизм реализации права на участие в управлении делами государства» № МК-4880.2016.6.
2. Национальный состав России [Электронный ресурс]. 2016. 14 апр. URL: <http://www.statdata.ru/nacionalnyj-sostav-rossii> (дата обращения: 12.12.2016).
3. Wiessner S. Rights and Status of Indigenous Peoples: a Global Comparative and International Legal Analysis // Harvard Human Rights Journal. 1999. No. 12. P. 120.

4. Hannum H. Sovereignty and self-determination: the accommodation of conflicting rights. Revised edition. Pennsylvania, 1996 ; Senaratne K. Internal self-determination in international law: a critical third-world perspective // *Asian Journal of International Law*. 2013. No. 3 (2). P. 305–339 ; Turpel M.E. Indigenous peoples' rights of political participation and self-determination: Recent international legal developments and the continuing struggle for recognition // *Cornell International Law Journal. Symposium*. 1992. No. 25.
5. Senaratne K. *Op. cit.*
6. Право народов на самоопределение: идеология и практика : материалы к семинару (Москва, 22–23 марта 1997 г.) / под ред. Д.Б. Грушкина. М., 1997 ; Юрьев С.С. Правовой статус национальных меньшинств: теоретико-правовые аспекты. М., 2000.
7. Комитет ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации, Сорок восьмая сессия. Общая рекомендация № XXI. Право на самоопределение. 23 авг. 1996 г. Документы ООН CERD/48/Misc7/ Rev.3 (1996).
8. Комитет по правам человека ООН. Замечание общего порядка № 25. Пятьдесят седьмая сессия. 27 августа 1996. Документы ООН CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. § 2 ; Комитет ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации. Сорок восьмая сессия. Общая рекомендация № XXI. Право на самоопределение. 23 авг. 1996 г. Документы ООН CERD/48/Misc7/Rev. 3 (1996). § 4.
9. Heintze H.-J. On the legal understanding of autonomy // *Autonomy: Applications and Implications* / ed. M. Suksi. Kluwer Law International, 2008. P. 11.
10. Чирикин В.А., Гроза Ю.А. Место суверенитета в системе государственных ценностей // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2015. № 2. С. 100–105.
11. Липчанская М.А. Конституционно-правовые основы государственной культурной политики как элемент стратегии национальной безопасности Российской Федерации // *Обеспечение национальной безопасности России в современном мире : материалы междунар. науч.-практ. конф.* Иркутск, 2016. С. 77.
12. О связи национально-культурной автономии и права на участие в управлении делами государства см., например: Кутафин О.Е. *Российская автономия*. М., 2014.

### References:

- Chirikin, VA & Groza, YA 2015, 'Place sovereignty in the state system of values', *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, no. 2, pp. 100-105, (in Russian).
- Grushkin, DB (ed.) 1997, *The right of peoples to self-determination: the ideology and practice: the materials for the workshop (Moscow, March 22-23, 1997)*, Moscow, (in Russian).
- Hannum, H 1996, *Sovereignty and self-determination: the accommodation of conflicting rights. Revised edition*, Pennsylvania.
- Heintze, H-J & Suksi, M (ed.) 2008, 'On the legal understanding of autonomy', *Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer Law International, p. 11.
- Kutaфин, OE 2014, *Russian autonomy*, Moscow, (in Russian).
- Lipchanskaya, MA 2016, 'Constitutional and legal foundations of the state cultural policy as part of the Russian Federation National Security Strategy', *Obespecheniye natsional'noy bezopasnosti Rossii v sovremennom mire : materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konf.*, Irkutsk, p. 77, (in Russian).
- Senaratne, K 2013, 'Internal self-determination in international law: a critical third-world perspective', *Asian Journal of International Law*, no. 3 (2), pp. 305-339.
- Turpel, ME 1992, 'Indigenous peoples' rights of political participation and self-determination: Recent international legal developments and the continuing struggle for recognition', *Cornell International Law Journal. Symposium*, no. 25.
- Wiessner, S 1999, 'Rights and Status of Indigenous Peoples: a Global Comparative and International Legal Analysis', *Harvard Human Rights Journal*, no. 12, p. 120.
- Yuryev, SS 2000, *The legal status of national minorities: theoretical and legal aspects*, Moscow, (in Russian).