

# КРЫМСКИЙ ПРЕЦЕДЕНТ

Имитация Демократии

ДОКЛАД



# КРЫМСКИЙ ПРЕЦЕДЕНТ

## Имитация демократии

Киев-2019

Авторский коллектив:

Марьяна Афанасьева, доктор юридических наук, доцент, заслуженный юрист Украины, адвокат

Сергей Заец, адвокат, эксперт Регионального центра прав человека

*Эта публикация подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза в рамках проекта с Европейским центром защиты прав человека (EHRAC), базирующегося в Мидлсекском университете в Лондоне. Проект направлен на содействие восстановлению международно-правовых стандартов в Крыму путем:*

- Передачи стратегических дел в Европейский суд по правам человека или другие международные механизмы;*
- Правового мониторинга нарушений прав человека;*
- Представления в международных механизмах (таких как Совет Европы, ОБСЕ, Международный уголовный суд и другие органы ООН); а также*
- Повышения осведомленности о продолжающемся нарушении прав человека в Крыму.*

Мысли и позиции, выраженные в данном исследовании, принадлежат авторам и не отображают взгляды Европейского центра защиты прав человека (EHRAC) или Европейского Союза.

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- АРК – Автономная Республика Крым
- БДИПЧ – Бюро по демократическим институтам и правам человека
- ВС АРК – Верховный Совет Автономной Республики Крым
- МИД – Министерство иностранных дел
- МООНРЗС – Миссия ООН по проведению референдума в Западной Сахаре
- НАТО – Организация Североатлантического договора
- ОАЕ – Организация африканского единства
- ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
- ООН – Организация Объединенных Наций
- ООП – Организация освобождения Палестины
- ПАСЕ – Парламентская ассамблея Совета Европы
- РФ – Российская Федерация
- СБСЕ – Совещание по Безопасности и Сотрудничеству в Европе
- СМИ – средства массовой информации
- США – Соединенные Штаты Америки
- ТРСК – Турецкая Республика Северного Кипра
- УВКБ ООН – Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
- ЦИК – Центральная избирательная комиссия

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	7
МЕТОДОЛОГИЯ .....	9
ИСТОРИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ .....	15
Российская оккупация Болгарии (1877-1878) .....	16
Британская оккупация Месопотамии (1914-1932) .....	18
Оккупация зоны Германии (1945-1949) .....	20
Израильская оккупация палестинских территорий (с 1967 года) .....	22
Турецкая оккупация Северного Кипра (с 1974 года) .....	26
«Реинтеграция» Западной Сахары в Марокко .....	30
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ КРЫМСКОТАТАРСКОГО НАРОДА НА ТЕРРИТОРИИ КРЫМА .....	34
ИМИТАЦИОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ В КРЫМУ .....	43
МЕЖДУНАРОДНЫЕ АКТЫ И РЕЛЕВАНТНЫЕ ДОКУМЕНТЫ .....	52
Международно-правовые акты относительно признания Российской Федерацией государственных границ Украины .....	52
Международные акты применимые к режиму оккупации .....	54
Акты международных организаций относительно нарушения территориальной целостности Украины .....	55
Международные акты относительно права на участие в управлении государством .....	62
Национальное законодательство Украины относительно государственного суверенитета Украины, проведения референдумов и полномочий Автономной Республики Крым .....	64
Нормативно-правовые акты Российской Федерации относительно «Республики Крым» и реализации политических прав граждан .....	69
Нормативно-правовые акты так называемых «Государственного совета Республики Крым» и «Законодательного собрания города Севастополь» .....	69

## ВВЕДЕНИЕ

16 марта 2014 года в Крыму состоялся так называемый «референдум о статусе Крыма», грубо нарушивший основы конституционного строя Украины, принципы реализации народовластия, государственного суверенитета, территориальной организации и осуществления государственной власти в Украине. Этот референдум положил начало оккупации и последовавшей за ней аннексии Крыма со стороны Российской Федерации.

Неправомерность референдума была признана Конституционным Судом Украины (дело о проведении местного референдума в Автономной Республике Крым № 2-рп/2014 14 марта 2014 года)<sup>1</sup>, ПАСЕ (резолюция №1988 (2014) «Последние события в Украине: угрозы для функционирования демократических институтов» от 09 апреля 2014 года)<sup>2</sup>, Генеральной Ассамблеей ООН (Резолюция A/RES/68/262 о территориальной целостности Украины от 27 марта 2014 года)<sup>3</sup>.

Прошло почти шесть лет, но неправомерные последствия непризнанного мировым сообществом и не имеющего юридической силы «референдума» множатся. Со стороны Российской Федерации это проявляется в дискриминации во всех сферах государственной и общественной жизни, в ущемлении прав и основополагающих свобод жителей временно оккупированного Крыма и тех, кто вынуждено выехал за его пределы.

Наряду с другими, противоправному вмешательству со стороны Российской Федерации подверглись и политические права граждан Украины, в частности право принимать участие в управлении государственными делами, свободно избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Доклад «Крымский прецедент. Имитация демократии» призван помочь мировому сообществу, правозащитным организациям, международным и национальным органам и структурам, а также всем, кто хочет разобраться в ситуации с правами человека в Крыму.

Представленный аналитический материал затрагивает проблематику трансформационной оккупации и имитационной

<sup>1</sup> Решение Конституционного Суда Украины по делу № 1-13/2014 от 14.03.2014 – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-14>

<sup>2</sup> Резолюция ПАСЕ 1988 (2014) «Недавние события на Украине: угрозы функционированию демократических институтов» – [https://www.coe.int/T/r/parliamentary\\_assembly/\[russian\\_documents\]/\[2014\]/April2014/Res1988\\_rus.asp](https://www.coe.int/T/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/[2014]/April2014/Res1988_rus.asp)

<sup>3</sup> Resolution adopted by the General Assembly on 27 March 68/262. Territorial integrity of Ukraine – <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/455/17/pdf/N1345517.pdf?OpenElement>

демократии в Крыму, ставя целью показать несоответствие оккупационного режима де-юре, предусмотренного международным гуманитарным правом, и фактического положения на полуострове. Раскрывается тематика дискриминации со стороны Российской Федерации в отношении крымскотатарского коренного народа, в части права на создание и функционирование национальных представительных органов. Анализируются также проявления дискриминационного отношения украинских властей к внутренним переселенцам из Крыма на материковой части Украины в части невозможности эффективного участия в местных выборах.

Анализ реализации политических прав на территории Крымского полуострова основан на применении теории процессуальной (процедурной) справедливости, согласно которой легитимность принимаемых политических решений, в том числе в результате всенародного голосования, обусловлена не только результатом, но и тем, был ли процесс их принятия честным, свободным, подлинным.

Теоретическую основу исследования составили научные труды по вопросам правового режима оккупации, а также исторический материал, иллюстрирующий оккупационные режимы, имевшие место в XIX-XXI вв. В разных частях мира, порядок проведения выборов и референдумов на оккупированных территориях, в том числе при содействии ООН. Выпуск также включает в себя ссылки на международные акты и стандарты, национальное законодательство Украины и Российской Федерации, в том числе оккупационное (акты, принятые «органами публичной власти Республики Крым и города Севастополя») касающиеся выбранной тематики – реализации политических прав граждан, порядка организации и проведения выборов на территории Крыма. Проведен обзор актов ООН, органов Совета Европы, а также Международного уголовного суда, НАТО, принятых в период 2014-2019 годов по поводу ситуации в Украине в целом и о нарушениях прав человека на временно оккупированной территории Крымского полуострова, в частности.

В докладе описаны реалии российского оккупационного режима в Крыму за период 2014-2019 года в части реализации таких форм непосредственной демократии как референдум и выборы, порядок организации и проведения которых является ярким свидетельством нарушения режима оккупации в части принципа сохранения статус-кво на территориях, находящихся под эффективным контролем оккупационных властей.



## МЕТОДОЛОГИЯ

Режим оккупации не означает полного произвола и отсутствия правил для государства-оккупанта. Разработка соответствующих международных гуманитарных норм началась еще в конце XIX века с таких документов как Женевская конвенция (1864), Санкт-Петербургская декларация (1868), Брюссельская декларация (1874), а также Гаагские конвенции и декларации (1899) и (1907) с приложениями к ним. Этот процесс продолжился после Второй Мировой войны с принятием масштабных нововведений в сфере оккупационного права – IV Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны (1949) и Протоколов I и II к ней.

Временный характер прав и обязанностей, возложенных на оккупационную власть международным гуманитарным правом, не позволяет ей осуществлять масштабные преобразования в государственной структуре оккупированной территории.

В соответствии с действующими международным гуманитарным правом оккупирующее государство должно придерживаться в отношении оккупированной территории подхода *lex lata* («закон как есть») и не ставить под угрозу *conservationist principle* (принцип сохранения статус-кво), на котором основывается оккупационное право.

Суть принципа сохранения статус-кво заключается в том, чтобы *не допустить трансформирования оккупантом институциональной и политической структуры оккупированной территории в соответствии со своими потребностями или предпочтениями, игнорируя присущие характеристики оккупированного общества.*

Часто для оправдания преобразований во время оккупации выдвигают такие причины:

- (1) необходимость соблюдения основополагающих прав и свобод человека;
- (2) согласие местного населения;
- (3) длительность оккупации;
- (4) оккупация несостоявшихся государств;
- (5) решения, принятые Советом Безопасности ООН<sup>4</sup>.

Однако эксперты в области международного гуманитарного права сходятся во мнении, что принцип сохранения статус-кво должен иметь

---

<sup>4</sup> Expert meeting. Occupation and Other Forms of Administration of Foreign Territory Report prepared and edited by Tristan Ferraro Legal adviser, ICRC – <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-002-4094.pdf>

приоритет и что сами по себе указанные выше причины не могут стать безусловным оправданием трансформаций. основополагающие решения должны приниматься суверенными институтами, по установленной законом процедуре, а не оккупирующим государством.

Основываясь на исторических материалах и современных публикациях, далее мы приведем примеры участия населения в управлении государственными делами в условиях оккупации, проанализируем действия оккупационных властей в контексте conservationist principle (принципа сохранения статус-кво).

Активное участие общества в политических процессах является инструментом легализации и легитимации публичной власти. Через участие граждан в управлении делами государства, во всенародном голосовании, референдуме и т.д. Власть получает поддержку внутри страны и признание международных институций. Однако далеко не всегда политические процессы соответствуют такой характеристике как процедурная справедливость, что в свою очередь приводит к дефициту легитимности.

Для эффективного функционирования демократия нуждается во взаимодействии между гражданским обществом и учреждениями власти, в свободных потоках информации, а также в справедливых процедурах, которые обеспечивают вовлеченность каждого индивидуума в процесс принятия политических решений,<sup>5</sup> что позволяют ему быть их субъектом, а не объектом.

Отвечая на вопрос, какие же политические процессы следует считать справедливыми, в качестве методологической основы применим теорию процессуальной (процедурной) справедливости, которая получила свое развитие в 70-х годах XX века. Первоначально эта теория возникла в юридической сфере относительно судебного процесса и разрешения конфликтов (Walker, Latour, Lind, & Thibaut, 1974<sup>6</sup>; Folger, 1977<sup>7</sup>; Folger, Rosenfield, Grove, & Corkran, 1979<sup>8</sup>). Однако идея процессуальной справедливости может быть применена и к другим контекстам, в которых для разрешения конфликтов используется определенный процесс. В последующем это подтверждалось научными исследованиями

---

<sup>5</sup> Участие общественности в процессе принятия решений на местном уровне – <https://parlament.org.ua/upload/docs/GUIDE%20final%20version%20RUSSIAN.pdf>

<sup>6</sup> Walker, L., LaTour, S., Lind, E. A., & Thibaut, J. (1974). Reactions of participants and observers to modes of adjudication. *Journal of Applied Social Psychology*, 4, 295–310.

<sup>7</sup> Folger, R. (1977). Distributive and procedural justice: combined impact of “voice” and improvement of experienced inequity. *Journal of Personality and Social Psychology*, 35, 108–119.

<sup>8</sup> Folger, R., Rosenfield, D., Grove, J., & Corkran, L. (1979). Effects of “voice” and peer opinions on responses to inequity. *Journal of Personality and Social Psychology*, 37, 2253–2261.

деятельности органов власти: полицейских (Tyler & Folger, 1980),<sup>9</sup> административных (Folger & Konovsky, 1989)<sup>10</sup>, судебных (Lind, Kulik, Ambrose, & De Vera Park, 1993),<sup>11</sup> политических (Tyler & degoey, 1995).<sup>12</sup> Исходя из того, что формы прямой и представительной демократии являются основными методами разрешения политико-социальных конфликтов, применение к ним теории процессуальной справедливости является обоснованным.

Одним из наиболее важных тезисов данной теории является вывод о том, что доверие к принимаемым решениям и восприятие их как честных, основывается не столько на результате (распределительная справедливость), сколько на том, являлась ли процедура их принятия честной и открытой (процессуальная справедливость).

В книге «Стратегия голубого океана»<sup>13</sup> (2004) авторы Чан Ким и Рене Моборн определяющими для справедливого процесса выделили три усиливающих друг друга элемента: вовлеченность (Engagement), информированность (Explanation) и ясность ожиданий (Expectation). Вовлеченность означает привлечение к участию и принятию стратегических решений тех лиц, на которых эти решения в дальнейшем окажут воздействие. Информированность означает, что все участники и заинтересованные лица должны понимать, почему тем, а не иным решениям отдано предпочтение. Ясность ожиданий требует, чтобы были четко изложены правила, согласно которым решения принимаются. Взятые вместе, эти три элемента позволяют судить о наличии справедливого процесса.

Процедурная справедливость является ключевым элементом в вопросе восприятия легитимности публичной власти, которая, в свою очередь, не зависит напрямую только от результатов голосования. Именно дефицит процессуальной справедливости порождает дефицит легитимности избранных органов и проводимой ими политики. И напротив, восприятие власти как легитимной повышается, если

---

<sup>9</sup> Tyler, T. R., & Folger, R. (1980). Distributional and procedural aspects of satisfaction with citizen-police encounters. *Basic and Applied Social Psychology*, 1, 281–292.

<sup>10</sup> Folger, R., & Konovsky, M. (1989). Effects of procedural and distributive justice on reactions to pay raise decisions. *Academy of Management Journal*, 32, 115–130

<sup>11</sup> Lind, E. A., Kulik, C. T., Ambrose, M., & De Vera Park, M. V. (1993). Individual and corporate dispute resolution: using procedural fairness as a decision heuristic. *Administrative Science Quarterly*, 38, 224–251

<sup>12</sup> Tyler, T. R., & DeGoey, P. (1995). Collective restraint in social dilemmas: procedural justice and social identification effects on support for authorities. *Journal of Personality and Social Psychology*, 69, 482–497

<sup>13</sup> Чан Ким, Рене Моборн. Стратегия голубого океана. Пер. с англ. М.: Н1РРО. 2005-272 с.

соблюдаются процедуры, которые считаются справедливыми<sup>14</sup> (Levi, Sacks and Tyler 2009<sup>15</sup>; Tyler 2006<sup>16</sup>; Paternoster, Brame, Bachman, Sherman 1997<sup>17</sup>; Sunshine, Tyler 2003<sup>18</sup>; Tyler, Huo 2002;<sup>19</sup> Gladwell 2013<sup>20</sup>). Речь идет как об избирательных процедурах, так и о референдном процессе, а также о процедурах доступа к государственной службе и об иных процедурах участия индивидуума в управлении государственными делами.

В данном контексте процессуальная справедливость выступает своеобразным индикатором реализации государством (в том числе и тем, которое осуществляет эффективный контроль над оккупированной территорией) своих как конституционных, так и международных обязательств по созданию условий, при которых каждый может пользоваться своими политическими правами, которые предусмотрены статьей 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 года<sup>21</sup> (право принимать участие в управлении своим государством непосредственно или через свободно избранных представителей, право на участие в выборах), статьей 25 Международного пакта про гражданские и политические права 1966 года<sup>22</sup> (право принимать участие во введении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей, право голосовать и быть избранным), статьей 3 Дополнительного протокола к Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод 1950 года<sup>23</sup> (право на свободные выборы).

Данное исследование основано на применении теории процессуальной справедливости к анализу ситуации с реализацией права на участие во ведении государственных дел, права голосовать и быть избранным, а также права на допуск к государственной службе в оккупированном Крыму и городе Севастополь за период 2014-2019 гг.

---

<sup>14</sup> Eli Berman, Michael Callen, Clark Gibson, and James D. Long Election Fairness and Government Legitimacy in Afghanistan –

[http://portal.idc.ac.il/en/schools/economics/homepage/documents/legitimacy\\_10may2014.pdf](http://portal.idc.ac.il/en/schools/economics/homepage/documents/legitimacy_10may2014.pdf)

<sup>15</sup> Levi, Margaret, Audrey Sacks, and Tom Tyler. 2009. "Conceptualizing Legitimacy, Measuring Legitimizing Beliefs." *American Behavioral Scientist* 53: 354-75.

<sup>16</sup> Tyler, Tom R. 2006. *Why People Obey the Law*. Princeton: Princeton University Press.

<sup>17</sup> Paternoster, Raymond, Robert Brame, Ronet Bachman, and Lawrence W. Sherman. 1997. "Do Fair Procedures Matter? The Effect of Procedural Justice on Spouse Assault." *Law and Society Review*. 31(1): 163-204.

<sup>18</sup> Sunshine, Jason, and Tom R. Tyler. 2003. "The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing." *Law & Society Review*. 37(3): 513-548.

<sup>19</sup> Tyler, Tom R., and Yuen J. Huo. 2002. *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts*. Vol. 5. Russell Sage Foundation

<sup>20</sup> Malcolm Gladwell. *David and Goliath. Underdogs, Misfits and the Art of Battling Giants* – [https://Core-Docs.S3.Amazonaws.Com/Documents/Asset/Uploaded\\_File/222892/David-And-Goliath.Pdf](https://Core-Docs.S3.Amazonaws.Com/Documents/Asset/Uploaded_File/222892/David-And-Goliath.Pdf)

<sup>21</sup> Всеобщая декларация прав человека – [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml)

<sup>22</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах – [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml)

<sup>23</sup> Европейская конвенция по правам человека – [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_RUS.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf)

Эмпирические данные будут оцениваться в контексте соблюдения международных стандартов реализации политических прав гражданами Украины в условиях оккупации по таким составляющим как: «вовлеченность», «информированность» и «ясность ожиданий».

«Вовлеченность» (Engagement) предполагает свободное участие в управлении государством, в избирательном и референдном процессах всех, кто имеет право голоса; не допускается наличие каких-либо различий между гражданами по языковому, религиозному, политическому, национальному, социальному или любому другому признаку, как например обстоятельство порядка получения гражданства; должна присутствовать свобода заниматься политической деятельностью, лично и в составе политических партий или организаций; для всех граждан должен быть обеспечен доступ к государственной службе «на условиях равенства и с использованием общих принципов учета достоинств кандидатов»<sup>24</sup>.

«Информированность» (Explanation) предполагает свободу выражения мнения и обмен информацией касательно государственных и политических вопросов как между гражданами-избирателями, так и между кандидатами и избранными представителями; должна быть обеспечена свобода прессы и других медиа для освещения государственных вопросов без контроля или ограничений; информированность также предполагает «свободу обсуждения государственных дел, право на мирные демонстрации и собрания, право на критику и возражения, на публикацию политических материалов, на проведение избирательных кампаний и на пропаганду политических убеждений»<sup>25</sup>.

«Ясность ожиданий» (Expectation) предполагает предоставление полного выбора тем лицам, которые имеют право голоса. Это означает что избиратель может отдать свой голос за любого выдвинутого кандидата, за/против любого варианта, который вынесен на референдум или плебисцит, или же (не)поддержать правительство страны, при этом не оказываясь под чрезмерным влиянием или принуждением; должна быть предоставлена возможность «самостоятельно формировать собственное мнение, свободное от насилия или угрозы насилием, принуждения, побуждения или какого-либо вмешательства»<sup>26</sup>. Не допускается вмешательство в процедуры регистрации или голосования, а также запугивание или принуждение избирателей. Граждане должны быть защищены от давления или принуждения к разглашению их намерений

---

<sup>24</sup> Чан Ким, Рене Моборн. Стратегия голубого океана. Пер. с англ. М.: Н1РРО. 2005-272 с.

<sup>25</sup> Там же.

<sup>26</sup> Там же.

при голосовании, а также «от любого незаконного или произвольного вмешательства в процесс выборов»<sup>27</sup>. Данный элемент также предполагает «соблюдение сроков занятия выборных и назначаемых должностей, что обеспечивает свободу от политического вмешательства или давления; ясность условий для занятия государственных постов, любых применяемых ограничений, а также процедур назначения на должность, продвижения по службе, временного и полного отстранения от должности или увольнения со службы»<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Чан Ким, Рене Моборн. Стратегия голубого океана. Пер. с англ. М.: Н1РРО. 2005-272 с.

<sup>28</sup> Там же.

## ИСТОРИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ

Исторические примеры оккупации периода XIX-XXI веков дают возможность проследить влияние режима оккупированных территорий на участие населения в управлении государственными делами, а также проанализировать процесс проведения выборов и референдумов в таких условиях.

Международное гуманитарное право устанавливает запрет на изменение государственных институтов на оккупированной территории, что влечет сохранение существующего государственного и общественного строя.

В соответствии с общими правилами, вместе с фактическим получением полномочий легитимной власти оккупант принимает все зависящие от него меры для восстановления и обеспечения общественного порядка и безопасности. При этом он должен соблюдать существующие в стране законы, за исключением случаев, когда это совершенно невозможно (статья 2, 4 Брюссельской декларации о законах и обычаях войны 1864 года<sup>29</sup>; ст. 43 Положения о законах и обычаях сухопутной войны 1907 года<sup>30</sup>).

*Лица, находящиеся под защитой, которые пребывают на оккупированной территории, не будут в любом случае и никоим образом лишены преимуществ настоящей Конвенции в связи с любыми изменениями, введенными в отношении руководящих учреждений или управления этой территорией вследствие ее оккупации, или в связи с любым соглашением, заключенным между властями оккупированной территории и властями оккупационного государства, или в связи с аннексией государством-оккупантом всей или части оккупированной территории (ст. 47 IV Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны, 1949<sup>31</sup>).*

Указанные положения фактически устанавливают запрет на изменение правовых и политических институтов на оккупированной территории, что влечет сохранение существующего государственного и общественного строя (conservation principle).

Однако история содержит примеры нарушения установленного принципа, которые свидетельствуют о намерениях оккупанта заявить о

---

<sup>29</sup> Project of an International Declaration concerning the Laws and Customs of War. Brussels, 27 August 1874 – <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/135>

<sup>30</sup> Конвенция о законах и обычаях сухопутной войны, от 18 октября 1907 года – <https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/misc/hague-convention-iv-181007.htm>

<sup>31</sup> Конвенция (IV) о защите гражданского населения во время войны. Женева, от 12 августа 1949 года – <https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/misc/geneva-convention-4.htm>



нивелировании предыдущих политико-правовых связей, установлении фактического и эффективного контроля над территорией, необратимости процесса интеграции территории в случае аннексии.

### Российская оккупация Болгарии (1877-1878)

В апреле 1876 года болгарское националистическое движение восстало против Османской империи, которая управляла территорией Болгарии с конца XIV века. Восстание было безуспешным. Для его

подавления Турция привлекла наемников, вследствие чего Российская империя вторглась в Болгарию под предлогом поддержки болгар.



24 апреля 1877 года Российская империя объявила войну Османской империи, считая своим долгом быть защитником христианского населения Болгарии от бесчеловечного обращения, которому оно подвергалось. Среди дополнительных мотивов России для вступления в конфликт были получение доступа к новой территории на Балканах для контроля над проливами, не пересекая территорию Османской империи, и чувство солидарности,

которое она разделяла со славянскими народами православной веры.<sup>32</sup>

Уже 12 мая 1877 года был издан Указ Правительствующего Сената в связи с объявленной войной, предписывающий всем военным и гражданским властям, кого это касается, руководствоваться как в отношении неприятеля и его подданных, так и в отношении нейтральных государств и их подданных и, в более общем плане, во время ведения

<sup>32</sup> Полный сборникъ официальныхъ телеграммъ Восточной войны 1877 г. Первый выпускъ. Съ 11 Апрѣля по 15 Декабря 1877 г., включительно. — [http://www.russportal.ru/index.php?id=russia.manifest1877\\_04\\_12\\_01](http://www.russportal.ru/index.php?id=russia.manifest1877_04_12_01)



войны, Женевской конвенцией 1864 года, Санкт-Петербургской декларацией 1868 года и применять Брюссельскую декларацию<sup>33</sup>.

11 июня 1877 года Император Александр II подписал обращение на болгарском языке, в котором говорилось:

*«Болгаре! Мои войска перешли Дунай и вступают ныне на землю вашу. На храброе войско Мое, предвидимое Моим любезным братом Великим Князем Николаем Николаевичем, повелениями Моими возложено оградить навеки вашу народность и утвердить за вами те священные права, без которых немыслимо мирное и правильное развитие вашей гражданской жизни. Права эти вы заслужили не силой вооруженного сопротивления, а дорогой ценой крови мучеников. Жители страны Болгарской! Задача России созидать, а не разрушать! Отныне русское оружие оградит от всякого насилия всякого христианина, ни один волос не спадет безнаказанно с его головы. За каждое преступление беспощадно последует законное наказание».*<sup>34</sup>

После вторжения российской армии перед губернатором гражданской администрации Болгарии была поставлена задача строительства нового гражданского управления, в том числе, при необходимости, создания новых районов и административных советов в каждой провинциальной администрации для решения экономических вопросов. В новых администрациях назначение христианского населения было «настоятельно рекомендовано». Этим российская армия могла попытаться исправить несправедливость в отношении христиан: хотя они представляли большинство населения, мусульмане занимали больше руководящих должностей<sup>35</sup>.

3 марта 1878 года Россия и Османская империя подписали Сант-Стэфанский мирный договор, одним из результатов которого было создание «Великой Болгарии». Так, Болгария от Дуная до Эгейского моря и от Чёрного моря до Охридского озера превращалась в вассальное по отношению к Турции, но автономное княжество, с правом избрания князя. При этом турецкие войска выводились из Болгарии, а русские - оставались в ней на два года<sup>36</sup>. Следует отметить, что выбрать князя и разработать

---

<sup>33</sup> Международное гуманитарное право: учебник для студентов М43 вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [С.С. Маляев и др.]; под ред. И.И. Котлярова. — 3-й изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, — 271 с. С.161-162.

<sup>34</sup> Император Александр II и начало освободительной войны 1877-1878 годов – [https://tsargrad.tv/articles/imperator-aleksandr-ii-i-nachalo-osvoboditelnoj-vojny-1877-1878-godov\\_72318](https://tsargrad.tv/articles/imperator-aleksandr-ii-i-nachalo-osvoboditelnoj-vojny-1877-1878-godov_72318)

<sup>35</sup> Fedor de Martens, La paix et la guerre (1901) p. 283, 286 (цит. по А. Carcano. The Transformation of Occupied Territory in International Law. – 2015. – p. 42).

<sup>36</sup> САН-СТЕФАНСКИЙ МИРНЫЙ ДОГОВОР 1878 – [https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic\\_diplomatic/1112/%D0%A1%D0%90%D0%9D](https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_diplomatic/1112/%D0%A1%D0%90%D0%9D)

конституцию поручалось «собранию именитых людей» под наблюдением российского императорского комиссара, который должен следить в течение двух лет за «применением нового образа правления».<sup>37</sup>

### **Британская оккупация Месопотамии (1914-1932)**

Вскоре после начала войны между Османской империей и Великобританией, в октябре 1914 года, британские месопотамские экспедиционные силы (МЭС) заняли город Басра. К концу 1918 года британские войска оккупировали три провинции: Басра (ноябрь 1914 года), Багдад (март 1917 года) и Мосул (ноябрь 1918 года).<sup>38</sup>

После оккупации Басры, гражданский комиссар сэр Перси Кокс назвал британские силы «освободителями». Он сказал следующее:

*«никакой турецкой администрации сейчас не останется ... Вместо этого установлен британский флаг, согласно которому вы будете пользоваться благами свободы и справедливости как в отношении своих религиозных, так и ваших светских дел ...»*<sup>39</sup>

В декабре 1918 года под руководством Арнольда Вильсона британское присутствие в Месопотамии постепенно было объединено в гражданскую администрацию, которая управляла Ираком системой прямого правления<sup>40</sup>.

Вместо османской администрации на оккупированных территориях была создана новая. Страну разделили на округа, во главе которых стояли «политические офицеры», подчинявшиеся главнокомандующему британскими войсками в Месопотамии. Вместо османских законов действовали уже новые гражданский и уголовный кодексы, повторяющие англо-индийское законодательство.

Однако оккупация не могла продолжаться бесконечно. Иракское население начало выступать против. Стремление к независимости было подкреплено Англо-французской декларацией 1918 года, в которой содержится призыв к формированию правительства коренных народов в Ираке и развитию идеи самоопределения.

Сэр Перси Кокс, который вместе с Арнольдом Вильсоном с октября 1920 года возглавлял гражданскую администрацию, вступил в переговоры

<sup>37</sup> Коротких, М. Г. (1979). История создания Тырновской Конституции 1879 г.: К 100-летию первой болгарской Конституции. Правоведение, 2, с. 55.

<sup>38</sup> Peter Sluglett, Britain in Iraq (Columbia University Press 2007) p. 8-12.

<sup>39</sup> Review of the Civil Administration of Mesopotamia (n 125) (цит. по A. Carcano. The Transformation of Occupied Territory in International Law. – 2015. – p. 46).

<sup>40</sup> Charles Tripp, A History of Iraq (3<sup>rd</sup> edn, CUP 2007) p. 30 (цит. по A. Carcano. The Transformation of Occupied Territory in International Law. – 2015. – p. 46).

с представителями организации «Иракский завет». В результате было достигнуто соглашение «о создании временного национального правительства», которое в итоге поддержало политику Британии и помогло в «умиротворении страны»<sup>41</sup>.

После восстания 1920 года английская администрация была вынуждена заменить прямое управление косвенным, а также найти такую форму государственного устройства Ирака, которая сымитировала бы двустороннее сотрудничество на, по сути, колониальном английском мандатном режиме. «В октябре 1920 года под контролем английского верховного комиссара в Ираке был создан временный орган управления – Государственный совет. В марте 1921 года на Каирской конференции английских верховных комиссаров на Ближнем Востоке было решено провозгласить Ирак подмандатным королевством»<sup>42</sup>.

В феврале 1924 года на территории с бойкотами провели выборы в Учредительное собрание. «Депутаты были настроены против ратификации англо-иракского договора. Тогда британский верховный комиссар фактически предъявил Учредительному собранию ультиматум: если договор не будет ратифицирован, в Ираке вновь будут установлены британские органы власти, как было после капитуляции Османской империи.»<sup>43</sup> 10 июня 1924 года англо-иракский «союзный» договор ратифицировали на экстренно созванном заседании (присутствовало 69 депутатов из 100, договор принят 36 голосами с двумя поправками). После договора Учредительное собрание утвердило конституцию, которая закрепила «исключительные права Великобритании в Ираке и привилегии феодально-монархической элиты»<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Месопотамия (мандатная территория) – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Месопотамия\\_\(мандатная\\_территория\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Месопотамия_(мандатная_территория))

<sup>42</sup> Там же.

<sup>43</sup> Там же.

<sup>44</sup> Там же.



*Празднование вступления Ирака в Лигу наций 6 октября 1932 года<sup>45</sup>*

В сентябре 1929 года Великобритания была готова рекомендовать Королевство Ирак для вступления в Лигу Наций. С целью закрепления своих политических и военных интересов, 30 июня 1930 года был подписан англо-иракский союзный договор на 25-летний срок. «Он предусматривал автоматическое прекращение действия мандата с момента принятия Ирака в Лигу Наций и провозглашение страны суверенным независимым государством»<sup>46</sup>.

3 октября 1932 года Ирак вошел в Лигу Наций. В результате этого действие британского мандата в Месопотамии прекратилось<sup>47</sup>.

### **Оккупация зоны Германии (1945-1949)**

По окончании Второй мировой войны территория Германии была оккупирована войсками нескольких стран и управлялась их военными администрациями. Этими странами были СССР, Великобритания, США и Франция.

В Декларации о поражении Германии и взятии на себя верховной власти в отношении Германии Правительствами СССР, Соединенного

---

<sup>45</sup> Месопотамия (мандатная территория) – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Месопотамия\\_\(мандатная\\_территория\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Месопотамия_(мандатная_территория))

<sup>46</sup> Там же.

<sup>47</sup> Там же.

Королевства, Соединенных Штатов Америки, Временным Правительством Французской Республики, принятой в Берлине 5 июня 1945 года союзники, изложили свои принципы управления Германией, в частности указав:

*«В Германии нет центрального правительства или власти, способной взять на себя ответственность за сохранение порядка, управление страной и за выполнение требований держав-победительниц...»*

*Правительства Союза Советских Социалистических Республик, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов Америки, Временное Правительство Французской Республики настоящим берут на себя верховную власть в Германии, включая всю власть, которой располагают Германское Правительство, Верховное Командование и любое областное, муниципальное или местное правительство, или власть. Взятие на себя такой власти, прав и полномочий для вышеуказанных целей не является аннексией Германии»<sup>48</sup>.*

Полномочия должны были осуществляться Контрольным советом союзников, который координировал действия отдельных национальных органов в четырех зонах оккупации. Широкая программа «денацификации» была одной из первых и главной целью оккупации. Союзники согласились на упразднение германского милитаризма, нацизма, нацистской партии, нацистского права, организаций и учреждений. Соответственно, первые законы Контрольного совета отменяли основные нацистские правовые акты.

Однако серьезное препятствие для оправдания таких реформ союзнических сил представляла статья 43 Гаагской конвенции 1907 года<sup>49</sup>. В соответствии с ней «с фактическим переходом власти из рук законного правительства к занявшему территорию неприятелю, последний обязан сделать все, чтобы, насколько возможно, восстановить и обеспечить общественный порядок и общественную жизнь, уважая существующие в стране законы»<sup>50</sup>. Даже самая гибкая интерпретация данной нормы не могла привести к массовой отмене законов, аресту тысяч людей, внедрению широких социальных реформ, экспроприации промышленности и, прежде всего, радикальным изменениям в территориальной и конституционной структуре Германии в рамках права военной оккупации<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Декларация о поражении Германии и взятии на себя верховной власти в отношении Германии Правительствами СССР, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов Америки и Временным Правительством Французской Республики – <https://www.lawmix.ru/abrolaw/16545>

<sup>49</sup> Гаагская конвенция о законах и обычаях сухопутной войны (1907 года) –

<sup>50</sup> <https://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/hague-convention-iv-181007.htm>

<sup>51</sup> W. Friedman, The allied military government of Germany (1947).

Учитывая эту несогласованность, союзники столкнулись с выбором: либо признать, что они нарушили правила оккупации, либо привести аргументы в отношении того, почему эти правила не применяются к их действиям. Утверждалось, что союзники фактически завоевали Германию и доктрина *debellatio* («полное завоевание») позволила им управлять государством. Но Берлинская декларация прямо отрицала аннексию Германии. С другой стороны, немецкое государство полностью прекратило существование, и территория стала *res nullius* («бесхозная вещь»), что согласно обычному международному праву означало, что она была доступна для любой власти, осуществляющей над ней эффективный контроль. Таким образом, союзники и не аннексировали Германию, и не прекратили состояние войны через мирный договор<sup>52</sup>.

Политические партии были разрешены сначала в советской, а позже и в других зонах оккупации. «В 1946-1947 гг. Воссозданы выборные населением земельные и районные собрания, общинные советы (или общинные представительства).»<sup>53</sup> В соответствии с Боннской конституцией в августе 1949 года в западногерманских землях прошли выборы в Бундестаг, а 20 сентября сформировано первое союзное правительство Федеративной Республики Германия<sup>54</sup>.

15-16 мая 1949 года прошли выборы делегатов Немецкого народного конгресса. 30 мая 1949 года этот конгресс принял Конституцию Германской Демократической Республики. На ее основе были созданы Палата земель Германской Демократической Республики, Народная палата, учреждена должность президента, сформировано правительство. Уже 8 декабря Временная Народная палата приняла закон «О создании Верховного Суда и Верховной прокуратуры Германской Демократической Республики», на основании которых были созданы данные органы Германской Демократической Республики<sup>55</sup>.

### **Израильская оккупация палестинских территорий (с 1967 года)**

После войны 1967 года Израиль оккупировал сектор Газа, Западный берег реки Иордан, включая Восточный Иерусалим, объявив, что берет на себя административный контроль в интересах безопасности и

---

<sup>52</sup> E. Benvenisti, *The International Law of Occupation* (2012). p. 257

<sup>53</sup> Германия в 1945—1949 годах – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Германия\\_в\\_1945–1949\\_годах](https://ru.wikipedia.org/wiki/Германия_в_1945–1949_годах)

<sup>54</sup> Там же.

<sup>55</sup> Германская Демократическая Республика – [https://ru.wikipedia.org/wiki/Германская\\_Демократическая\\_Республика](https://ru.wikipedia.org/wiki/Германская_Демократическая_Республика)



общественного порядка. С того момента, под оккупацией было проведено несколько избирательных процессов.

#### *Муниципальные выборы 1972 года*

Первые муниципальные выборы в Палестине состоялись в 1963 году, когда Западный берег реки Иордан контролировала Иордания. Следующие должны были состояться в 1968 году, но в связи с оккупацией палестинцы отложили их проведение.

После четырех лет военной администрации Военное правительство в Иудее и Самарии решило по просьбе местных жителей провести выборы. Согласно приказу о муниципальных выборах от 26 ноября 1971 года выборы считались необходимыми для регулярного государственного управления и поддержания прав гражданского населения.<sup>56</sup> Первые муниципальные выборы состоялись в Самарии 28 марта 1972 года, а в Иудее 2 мая 1972 года. В общей сложности был избран двадцать один муниципалитет.<sup>57</sup>

Для Израиля эти выборы были необходимы для установления легальных лидеров, с которыми он мог бы обсуждать местную автономию в контексте израильского правления. С помощью выборов Израиль стремился укрепить позиции сторонников хашимитов<sup>58</sup>, поэтому оказывал давление на прохашимитовые семьи, угрожая экономическими ограничениями, чтобы те выдвинули своих кандидатов. Израиль надеялся создать альтернативное лидерство на низовом уровне в качестве противовеса растущей популярности Организации Освобождения Палестины (ООП)<sup>59</sup>.

Муниципальные выборы 1972 года проводились в соответствии с муниципальным законодательством Иордании 1955 года. Согласно этому законодательству право голоса предоставлялось только дееспособным мужчинам в возрасте старше двадцати одного года, которые

1. Проживали в юрисдикции муниципалитета в течение одного года до составления списка избирателей;
2. Уплатили земельный налог или какой-либо другой муниципальный налог, в размере по крайней мере одного иорданского динара.

---

<sup>56</sup> 40 years Israeli occupation 1967-2007 – <https://www.arij.org/atlas40/chapter2.2.html>

<sup>57</sup> Esther R. Cohen Human rights in the Israeli-occupied territories 1967-1982 (Manchester University Press (1985). – p.195.

<sup>58</sup> Хашимиты — династия правителей на Ближнем Востоке

<sup>59</sup> Elazar, Daniel J. (ed.). Judea, Samaria, and Gaza: Views on the Present and Future. USA: American Enterprise Institute, 1982. (p. 117).

При этом последнее условие давало богатым семьям и землевладельцам больше шансов быть избранными в советы, чем представителям других слоев населения. Например, заплатив 100 динаров в виде налогов, избиратель обеспечивал себе, своим друзьям или семье 100 голосов. Женщины в выборах не участвовали.<sup>60</sup>

Для того, чтобы иметь право на участие в качестве кандидата, помимо вышеуказанных требований, необходимо было достигнуть двадцати пяти лет и уметь читать и писать. Кандидат не мог быть должностным лицом муниципалитета, членом другого муниципального совета, когда-либо осужденным за тяжкое преступление или объявлен банкротом. Списки избирателей готовились комиссаром по выборам, назначенным министром внутренних дел. Выборы были прямыми и тайными<sup>61</sup>.

Несмотря на оккупацию, число кандидатов, представленных в 1972 году, было достаточно большим – 311 – и включало много новых лиц. На этих выборах также отмечен высокий процент участия: в Самарии он составлял 83,9%, в Иудее – 87,8% от общего числа избирателей.<sup>62</sup>

В 1972 году, опасаясь, что любая поправка в закон о выборах будет отвергнута населением и поставит под угрозу успех выборов, военное правительство решило оставить закон в целом без изменений. Однако, одна поправка все же была внесена.

По иорданскому избирательному закону правительство имело право рекомендовать, кто будет мэром из числа членов муниципального совета, и могло назначить двух дополнительных муниципальных советников, один из которых может быть назначен мэром. Израильское военное правительство воздержалось от вмешательства в результаты выборов. Таким образом, хотя региональный командир имел полномочия рекомендовать, кто будет назначен мэром, он назначил бы только то лицо, которое было избрано. Кроме того, он не воспользовался правом назначать двух дополнительных советников, тем самым применив существующий закон более демократично.

Правительство Иордании и ООП осудили выборы, которые проводились в условиях оккупации. Они рассматривали проведение выборов под израильской оккупацией как признание ее полномочий. Демократическое право не может использоваться для оправдания политики оккупации и подтверждения ее существования.<sup>63</sup> Кроме того,

---

<sup>60</sup> Esther R. Cohen Human rights in the Israeli-occupied territories 1967-1982 (Manchester University Press (1985). – p.195.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Israel to hold local elections in occupied Golan Heights –



правительство Иордании и ООП опасались возникновения новой власти на местах, что со временем подорвало бы их статус.<sup>64</sup>

#### *Муниципальные выборы 1976 года*

Выборы 1976 года проходили в иной политической обстановке, чем в 1972 году. Это было обусловлено такими событиями как октябрьская (Йом-Киппурская) война в 1973 году и признание ООП единственным законным представителем палестинцев в 1974 году, что привело к увеличению числа ее сторонников<sup>65</sup>.

Изменилась не только политическая атмосфера, но и законодательство о выборах. В 1976 году был отменен налоговый ценз и женщинам было предоставлено право голоса, поэтому каждый старше 18 лет имел право голосовать. Эти изменения вызвали сопротивление со стороны Иордании, поскольку, по мнению иорданских властей, представляли собой нарушение IV Женевской конвенции в части поддержки оккупирующим государством *статус-кво* на оккупированных территориях. Однако ООП поддержала эти изменения и настоятельно призывала своих сторонников участвовать в выборах. На выборах 1976 года число избирателей, имеющих право голоса, утроилось до 88 341, а доля участия составляла 72,3% даже в условиях бойкота, организованного Союзом арабских женщин, и протеста части традиционного мужского населения.<sup>66</sup>

Несмотря на требования Израиля, некоторые из мэров, избранных в 1972 году, отказались принять участие в новых выборах. Поэтому, опасаясь, что ООП выиграет выборы, Израиль исключил некоторых национальных кандидатов всего за несколько дней до голосования. Тем не менее, сторонники ООП все равно одержали победу. Новоизбранные мэры имели законную и легитимную власть, были молоды, образованы, многие из них были сыновьями влиятельных семей в своих общинах и считались эволюционной преемственностью прошлых поколений. Палестинские мэры потребовали конкретных политических уступок, прекращение оккупации и предоставление Палестине суверенитета, поскольку были недовольны незначительными реформами, предлагаемыми оккупационной администрацией Израиля.<sup>67</sup>

Израиль не хотел видеть консолидацию палестинской национальной власти и начал нападки на палестинских мэров. Израильская партия

---

<https://www.middleeastmonitor.com/20180109-israel-to-hold-local-elections-in-occupied-golan-heights>

<sup>64</sup> 40 years Israeli occupation 1967-2007 – <https://www.arij.org/atlas40/chapter2.2.html>

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid.

«Ликуд» сформировала новое израильское правительство, политика которого в отношении палестинцев была более радикальной, чем у предыдущего лейбористского. Кроме того, вклад Израиля в ежегодный муниципальный бюджет Западного берега упал с 30% в 1973-1974 годах до 7% в 1979-1980 годах.<sup>68</sup>

В последующие годы Израиль и Египет заключили мирное соглашение, известное как «Соглашение Кэмп-Дэвида I», а к 1982 году Синай был возвращен под контроль Египта, в отличие от Голанских высот, которые до сих пор контролируются Израилем. Кроме того, в 1993 и 1995 годах были подписаны другие мирные соглашения между Израилем и ООП, известными как «Соглашения Осло I и II». Хотя эти соглашения, наряду со многими другими, позволили палестинскому народу иметь своё правительство, оно не давало им суверенитета над палестинской землей. В настоящий момент Израиль контролирует 57% оккупированных палестинских территорий, фрагментируя их своими поселениями, заставами, барьерами, объездными дорогами<sup>69</sup>.

### **Турецкая оккупация Северного Кипра (с 1974 года)**

В 1974 году после военного переворота, устроенного против законно избранного правительства Кипра (при президенте Макариосе), Турция вторглась на территорию Кипра. Пользуясь положением страны-гаранта, Турция ввела свои войска, мотивируя это желанием защитить турок-киприотов и восстановить конституционный порядок в стране. Турецкая армия впоследствии оккупировала около 40% территории острова.

Турецкая армия применила силу, в нарушение статьи 2 (4) Устава ООН<sup>70</sup>, при вторжении на Кипр и установлении контроля над ее территорией. Совет Безопасности ООН в резолюции №360 от 16 августа 1974 года<sup>71</sup> назвал первый этап турецкой операции «военной интервенцией» и отметил, что второй этап представляет собой «односторонние военные действия, предпринятые против Республики Кипр»<sup>72</sup>.

13 февраля 1975 года Турецкий киприотский Совет Министров и Законодательное собрание объявили о создании Турецкого

<sup>68</sup>40 years Israeli occupation 1967-2007 – <https://www.arij.org/atlas40/chapter2.2.html>

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Устав ООН – <https://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html>

<sup>71</sup> Резолюция Совета Безопасности ООН №360 от 16 августа 1974 года – <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/290/23/IMG/NR029023.pdf?OpenElement>

<sup>72</sup> F. Hoffmeister Legal Aspects of the Cyprus Problem: Annan Plan And EU Accession. Martinus Nijhoff Publishers, 2006. p. 39-40.

Федеративного Государства Кипра, считая себя субъектом еще не существующей федерации<sup>73</sup>.

8 июня 1975 года на Северном Кипре был проведен конституционный референдум. Конституция нового самопровозглашенного государства, которую одобрило 99,39% избирателей, предусматривала президентскую республику, в которой президент избирается сроком на четыре года не более двух сроков подряд и присутствует однопалатный парламент Национальный Совет, состоящий из 40 представителей.<sup>74</sup>

«20 июня 1976 года на Северном Кипре состоялись всеобщие парламентские и президентские выборы. Рауф Денкташ из Партии национального единства был избран президентом, а сама политическая партия получила 30 из 40 мест в Национальном совете»<sup>75</sup>.

28 июня 1981 года на Северном Кипре, который находился под контролем турков-киприотов, состоялись очередные выборы «президента» и «ассамблеи». За место у власти боролось 6 политических партий. Тем не менее противостояние сосредоточилось между Партией национального единства и Партией социального освобождения. На пост «Президента» избрали Денкташа, который получил более 51% голосов. Однако влияние Партии социального освобождения и Республиканской турецкой партии тоже возросло. Они выступали против «экономической и политической интеграции оккупированных территорий с Турцией», а также возражали политике «Президента», направленной на раздел острова. По мнению этих партий, должна была быть сформирована «истинная федерация», которая бы объединила остров. *«Если исключить голоса переселенцев из Турции (около 25% населения севера Кипра), очевидно, что основная часть коренных турок-киприотов противилась разделу острова»*<sup>76</sup>.

13 мая 1983 года 106 голосами «за» по Кипру была принята резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 37/253<sup>77</sup>. В ней осудили «односторонние действия по изменению демографической ситуации на острове и содержалось требование немедленного вывода всех оккупационных войск»<sup>78</sup>. Руководство турок-киприотов на такое решение отреагировало

<sup>73</sup> Кипр после второй мировой войны –

<http://geography.su/books/item/f00/s00/z0000086/st014.shtml>

<sup>74</sup> 975 Northern Cypriot constitutional referendum –

[https://en.wikipedia.org/wiki/Northern\\_Cyprus\\_constitutional\\_referendum,\\_1975#cite\\_note-DD-1](https://en.wikipedia.org/wiki/Northern_Cyprus_constitutional_referendum,_1975#cite_note-DD-1)

<sup>75</sup> Кипр после второй мировой войны –

<http://geography.su/books/item/f00/s00/z0000086/st014.shtml>

<sup>76</sup> Там же.

<sup>77</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 37/253 от 13 мая 1983 года – <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/432/39/IMG/NR043239.pdf?OpenElement>

<sup>78</sup> Кипр после второй мировой войны –

<http://geography.su/books/item/f00/s00/z0000086/st014.shtml>

очень негативно: в июне 1983 года «законодательная ассамблея» турок-киприотов решила провести референдум о провозглашении самостоятельного государства.

15 ноября 1983 года было объявлено о создании «независимого государства» на севере Кипра – так называемой «Турецкой республики Северного Кипра» (ТРСК). Несмотря на свое удивление, вызванное решением о создании ТРСК, Турция тотчас признала государство и согласилась помочь ему<sup>79</sup>.

Через три дня Совет Безопасности ООН на экстренном совещании, инициированном Грецией, Кипром и Англией, принял резолюцию 541 (1983)<sup>80</sup>. В резолюции требовалась отмена одностороннего решения турок-киприотов, а также отмечалось, что «данная акция не имеет юридической силы и ведет к осложнению обстановки на острове».<sup>81</sup> Совет Безопасности также призвал другие государства не признавать ничего иного, кроме Республики Кипр, и избегать любых действий, которые могли привести к усугублению положения.

Тем временем руководство турок-киприотов пыталось придать видимость законности и политической самостоятельности ТРСК. 5 мая 1985 года на севере Кипра был проведен «референдум»: 70% избирателей одобрили новую «конституцию» ТРСК, разработанную конституционной ассамблеей. Конституция напоминает Конституцию Турции 1982 года, но некоторые элементы кипрского Основного Закона 1960 года также прослеживались.<sup>82</sup>

Согласно статье 1, Республика основана на принципах демократии, социальной справедливости, верховенства права и секуляризма. Каталог прав человека (за исключением права на мирные собрания) моделируется в соответствии с Европейской конвенцией прав человека. Существует разделение власти на три ветви<sup>83</sup>.

Турецкий командующий северным Кипром также контролирует турко-кипрские полицейские силы и секретные службы. Бюджет ТРСК в основном финансируется за счет ежегодных прямых выплат из Турции.

<sup>79</sup> Кипр после второй мировой войны –

<http://geography.su/books/item/f00/s00/z0000086/st014.shtml>

<sup>80</sup> Резолюция Совета Безопасности ООН 541 (1983) от 18 ноября 1983 года –

<http://unscr.com/en/resolutions/doc/541>

<sup>81</sup> Там же.

<sup>82</sup> F. Hoffmeister Legal Aspects of the Cyprus Problem: Annan Plan and EU Accession. Martinus Nijhoff Publishers, 2006. p. 39.

<sup>83</sup> Constitution of the Turkish Republic of Northern Cyprus –

<http://www.cypnet.co.uk/ncyprus/main/polsyst/constitution>

Валютой в северной части Кипра является турецкая лира. Статус турецкой армии с ее примерно 35 000 солдат урегулирован не был<sup>84</sup>.

9 июня 1985 года на Северном Кипре прошли «президентские выборы». Денкташа снова избрали на 5 лет. На этот раз свои голоса за него отдали 70% избирателей. 23 июня состоялись «парламентские выборы» в «законодательную ассамблею». Партия национального единства заняла 24 места из 50.

Постоянное увеличение численности турков-переселенцев, вероятно, способствовало укреплению позиций Денкташа и его приверженцев. Денкташ не только отказывался отправить их обратно по требованию греко-кипрской стороны, но также и продолжил приглашать новых переселенцев из Турции. Им он предоставлял землю, работу и «гражданство» своей «республики». Уже к середине 80-х годов, согласно западным источникам, около 50 000 человек переехало из Турции в ТРСК. По статистике кипрского правительства эта цифра достигала 65 000. «Учитывая небольшой численный состав турецко-кипрской общины (в 1974 году турки-киприоты насчитывали около 120 000 человек), возникла реальная опасность растворения элементов культурной самобытности турок-киприотов»<sup>85</sup>.

#### *План Аннана. Референдум 2004 года*

24 апреля 2004 года в Республике Кипр и ТРСК по плану генсека ООН Кофи Аннана провели референдум<sup>86</sup>. План предложили по инициативе ООН для урегулирования конфликта на Кипре. Согласно этой инициативе на острове должны были создать единое новое государство – Объединённую Кипрскую Республику, состоящую из двух автономий: греческой (69,5% территории) и турецкой (28,5% территорий, а не 37%, которые занимала ТРСК), не учитывая британские военные базы.

Также задумывалось создание президиума федерального правительства, состоящее из 6 человек (4 греков и 2 турков). Они должны были по очереди занимать пост премьер-министра. Так, 85 тысяч греческих беженцев должны были вернуться в прежние места проживания<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> F. Hoffmeister Legal Aspects of the Cyprus Problem: Annan Plan and EU Accession. Martinus Nijhoff Publishers, 2006. p. 38-39

<sup>85</sup> Кипр после второй мировой войны – <http://geography.su/books/item/f00/s00/z0000086/st014.shtml>

<sup>86</sup> The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem – <https://web.archive.org/web/20120328062304/http://www.zypern.cc/extras/annan-plan-for-cyprus-2004.pdf>

<sup>87</sup> The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem – <https://web.archive.org/web/20120328062304/http://www.zypern.cc/extras/annan-plan-for-cyprus-2004.pdf>

Киприоты обеих сторон отвечали на вопрос, «одобряют ли они пятую версию предложения ООН о воссоединении острова, который был разделён на греческую и турецкую части с 1974 года»<sup>88</sup>. На Северном Кипре за воссоединение высказалось большинство – 65% (явка 89%)<sup>89</sup>. Греки-киприоты отвергли план воссоединения: 76% голосов против (явка 87%)<sup>90</sup>. Чтобы ввести план Аннана в действие, его должны были одобрить обе стороны конфликта, но так как греки-киприоты проголосовали против – его аннулировали.

Большинство этнических турок поддержали план, так как тот предполагал благосклонность к турецкому меньшинству. Ведь в начале конфликта количество турков равнялось всего 18% населения. Так что обмен 8,5% территории на международное признание был вполне резонным: турецкая община сохраняла диспропорциональное землевладение, контролируя 28,5% острова. Более того, целых 33% правительства также должны были составлять турки, что значительно превышало историческое турецкое присутствие на Кипре.<sup>91</sup>

С другой стороны, греки-киприоты остались недовольны планом Аннана по нескольким причинам. Во-первых, в нем не было ничего о выводе турецкой стороной войск из Кипра. Во-вторых, план разрешал около 100 000 турков-переселенцев и далее проживать на острове, из-за чего возвращение греческих беженцев домой представлялось невозможным<sup>92</sup>.

До настоящего времени «Турецкая республика Северного Кипра» является незаконным образованием, которое признано только Турцией. Международное сообщество рассматривает Северный Кипр как часть Республики Кипр.

### **«Реинтеграция» Западной Сахары в Марокко**

Западная Сахара, территория на северо-западном берегу Африки, граничащая с Марокко, Мавританией и Алжиром, находилась под управлением Испании до 1976 года. И Марокко, и Мавритания подтвердили свои претензии на эту территорию, против чего выступал Народный фронт освобождения Сегиет-эль-Хамра и Рио-де-Оро (Фронт ПОЛИСАРИО), который поддерживался Алжиром. ООН стремилась достичь

<sup>88</sup> The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem – <https://web.archive.org/web/20120328062304/http://www.zypern.cc/extras/annan-plan-for-cyprus-2004.pdf>

<sup>89</sup> Elections in Northern Cyprus (April 24, 2004) – <http://www.electionguide.org/elections/id/105/>

<sup>90</sup> Elections in Cyprus (April 24, 2004) – <http://www.electionguide.org/elections/id/24/>

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> План Аннана – [https://ru.wikipedia.org/wiki/План\\_Аннана](https://ru.wikipedia.org/wiki/План_Аннана)



урегулирования конфликта в Западной Сахаре с момента ухода Испании в 1976 году и последовавшими за этим боевыми действиями между Марокко, которое «реинтегрировало» территорию, и Фронтом ПОЛИСАРИО. Мавритания отказалась от всех претензий на Западную Сахару в 1979 году. В этом же году Организация африканского единства (ОАЕ) также включилась в процесс поиска мирного урегулирования данного конфликта<sup>93</sup>.

В 1985 году Генеральный секретарь ООН при содействии Организации африканского единства инициировал миссию добрых услуг с «предложениями по урегулированию». 30 августа 1988 года Марокко и Фронт ПОЛИСАРИО приняли эти предложения. В 1990 году Совет Безопасности одобрил доклад Генерального секретаря (S/21360)<sup>94</sup>, который включал в себя полный текст предложений по урегулированию, а также план по их осуществлению.

29 апреля 1991 года Совет Безопасности своей резолюцией 690 (1991)<sup>95</sup> принял решение учредить Миссию Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Западной Сахаре (МООНРЗС) в соответствии с докладом Генерального секретаря (S/22464)<sup>96</sup>, в котором детально изложены предложения по урегулированию западносахарского вопроса.

По плану, в течение переходного периода Специальный представитель Генерального секретаря будет нести всю полноту ответственности за все вопросы, связанные с организацией и проведением референдума, во время которого народ Западной Сахары сделает свой выбор между независимостью и присоединением к Марокко. Помощь Специальному представителю будет оказывать МООНРЗС, включающая в себя гражданское и военное подразделения, а также подразделение безопасности. С помощью Верховного комиссара ООН по делам беженцев в определенных районах будет организована программа репатриации западносахарских беженцев, проживающих за пределами территории. Переходный период начнется с момента вступления в силу соглашения о прекращении огня и завершится объявлением результатов референдума.

---

<sup>93</sup> Миссия Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Западной Сахаре – <http://www.un.org/ru/peacekeeping/missions/minurso/background.shtml>

<sup>94</sup> Доклад Генерального секретаря ООН о ситуации в отношении Западной Сахары S/21360 от 20 июня 1990 года – <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N90/154/88/IMG/N9015488.pdf?OpenElement>

<sup>95</sup> Резолюция Совета Безопасности ООН 690 (1991) от 29 апреля 1991 – <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/597/10/IMG/NR059710.pdf?OpenElement>

<sup>96</sup> Доклад Генерального секретаря ООН о ситуации в отношении Западной Сахары S/22464 от 19 апреля 1991 года – <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N91/113/17/IMG/N9111317.pdf?OpenElement>

Согласно плану, референдум в Западной Сахаре должен был проводиться в январе 1992 года. Однако его проведение в назначенное время не представилось возможным<sup>97</sup>.

С момента начала работы МООНРЗС в сентябре 1991 года соглашение о прекращении огня соблюдалось. Однако переходный период так и не начался по причине разногласий сторон по поводу некоторых ключевых положений плана, в особенности тех, которые касались критериев предоставления права на голосование. Несмотря на эти сложности, стороны по-прежнему высказывались за выполнение плана, и МООНРЗС продолжала выполнять свои функции насколько этому позволяли обстоятельства.

В мае 1993 года была учреждена Комиссия МООНРЗС по идентификации потенциальных избирателей. В августе 1994 года после осуществления необходимой подготовительной работы, в том числе обеспечения сотрудничества сторон, МООНРЗС начала процесс идентификации. Роль Комиссии по идентификации сахарцев включала:

(а) внимательное изучение и обновление материалов переписи населения, которая была проведена на территории в 1974 году испанскими властями;

(б) исчисление реального прироста сахарского населения за период между датой проведения переписи и датой организации референдума, учитывая такие элементы как: рождаемость и смертность, перемещение сахарского населения.

На основе этой информации Комиссия по идентификации должна была определить с максимально возможной точностью численность сахарцев, проживающих в Западной Сахаре, и количество сахарских беженцев и лиц, не являющихся жителями Западной Сахары, которые могут участвовать в референдуме (пункты 27, 28 Доклада Генерального секретаря ООН о ситуации в отношении Западной Сахары)<sup>98</sup>.

Несмотря на трудности, идентификация заявителей завершилась 3 сентября 1998 года. Однако, стороны не смогли прийти к консенсусу в вопросе касательно заявителей из трех племенных групп их идентификация завершилась только в конце 1999 года.

---

<sup>97</sup> Миссия Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Западной Сахаре – <http://www.un.org/ru/peacekeeping/missions/minurso/background.shtml>

<sup>98</sup> Доклад Генерального секретаря ООН о ситуации в отношении Западной Сахары S/21360 от 20 июня 1990 года – <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N90/154/88/IMG/N9015488.pdf?OpenElement>



Идентифицировано было порядка 150 тысяч потенциальных избирателей<sup>99</sup>.

Порядок проведения референдума для народа Западной Сахары по вопросу независимости или объединения с Марокко предусматривал проведение свободного, демократического тайного голосования, в том числе и лиц, которые не могут читать и писать. С этой целью специальный представитель Генерального секретаря имел право приостанавливать действие закона или меры, которые, по его мнению, могут ограничить или затруднить достижение этой цели; должны были быть освобождены сахарские политические заключенные; все зарегистрированные сахарские беженцы могли свободно вернуться на территорию и без ограничений принять участие в референдуме.

Марокко и Фронт ПОЛИСАРИО обязались принять и уважать результаты референдума. В свою очередь соседние страны, Алжир и Мавритания, обеспечат уважение переходных процедур и результатов референдума (пункты 31, 32, 33, 40, 42 Доклада Генерального секретаря ООН о ситуации в отношении Западной Сахары)<sup>100</sup>.

Несмотря на завершение процесса идентификации избирателей, стороны продолжили придерживаться разных точек зрения по вопросам апелляций, репатриации беженцев и по прочим важным положениям Плана. Только в 2007 году, состоялись первые на протяжении 32-летнего конфликта прямые переговоры конфликтующих сторон.

В течение этого периода МООНРЗС продолжала выполнять обязательства по мандату, контролируя прекращение огня, а также поддерживая ряд программ содействия по борьбе с тяжелым положением перемещенных и разделенных семей в Сахаре. В то время как переговоры по взаимоприемлемому политическому решению 32-летнего конфликта возобновились, МООНРЗС продолжала оказывать поддержку обеим сторонам в вопросе прекращения огня на фильтрующей полосе (берме), которая располагается вдоль всей спорной территории и разделяет западную (под управлением Марокко) и восточную (под управлением ПОЛИСАРИО) зоны<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> Миссия Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Западной Сахаре – <http://www.un.org/ru/peacekeeping/missions/minurso/background.shtml>

<sup>100</sup> Доклад Генерального секретаря ООН о ситуации в отношении Западной Сахары S/21360 от 20 июня 1990 года – <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N90/154/88/IMG/N9015488.pdf?OpenElement>

<sup>101</sup> Миссия Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Западной Сахаре – <http://www.un.org/ru/peacekeeping/missions/minurso/background.shtml>

## ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ КРЫМСКОТАТАРСКОГО НАРОДА НА ТЕРРИТОРИИ КРЫМА

Курултай крымскотатарского народа (национальный съезд) – это высший представительный полномочный орган крымскотатарского народа. Его составляют делегаты, которые избираются крымскими татарами. Голосовать могут как лица, достигшие 18 лет, так и члены их семей, свободно от национальности. В голосовании могут принимать участие как граждане Украины, независимо от места проживания, так и крымские татары, которые постоянно проживают на территории Украины<sup>102</sup>. Делегаты Курултая крымскотатарского народа избираются на основе общего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования. Срок полномочий делегатов начинается со дня их утверждения и завершается с открытием первой сессии нового созыва Курултая. Количественный состав Курултая крымскотатарского народа предусматривает 250 делегатов<sup>103</sup>. Срок полномочий состава Курултая – 5 лет. «Решения Курултая обязательны для всей системы национального представительства и самоуправления крымскотатарского народа: Меджлиса крымскотатарского народа (далее – Меджлис), региональных и местных меджлисов, комитетов содействия возвращению крымских татар, их подразделений и создаваемых ими органов, представителей Меджлиса в других государствах»<sup>104</sup>.

Согласно положению о Меджлисе крымскотатарского народа, этот орган является высшим представительным-исполнительным органом крымских татар. Его избирает Курултай из числа своих делегатов. «Меджлис подотчетен Курултаю и руководствуется его решениями, настоящим Положением, нормами международного права и законодательными актами Украины, не противоречащими этим нормам.»<sup>105</sup>

Меджлис формируется в рамках демократической процедуры выборов, к участию в которой имеют равный доступ все крымские татары, проживающие в Украине. Также важно отметить, что он функционирует в соответствии с определенным регламентом, который регулирует все ключевые вопросы, возникающие в деятельности любой сложной иерархической структуры подобного типа: внутреннюю структуру, порядок проведения собраний и их полномочия, функции членов, цели, ресурсы и т.д.<sup>106</sup>

<sup>102</sup> Регламент Курултая крымскотатарского народа – <http://cidct.org.ua/reglament-kurultaya-krymskotatarskogo-naroda/>

<sup>103</sup> Положение «О выборах делегатов Курултая крымскотатарского народа» –

<http://qtm.org/положение-о-выборах-делегатов-курултая-крымскотатарского-народа>

<sup>104</sup> Регламент Курултая крымскотатарского народа – <http://cidct.org.ua/reglament-kurultaya-krymskotatarskogo-naroda/>

<sup>105</sup> Общая информация о Меджлисе крымскотатарского народа – <http://qtm.org/общая-информация-о-меджлисе-крымскотатарского-народа>

<sup>106</sup> Богомолов О. В. Меджлис крымскотатарского народа. Институційний аналіз. – К.: Інститут сходознавства ім. А. Ю. Кримського НАН України, 2013. – 10 с.

Задачи Меджлиса сводятся к следующему:

- Реализация политической программы, которая предлагает определенное видение будущего крымскотатарского народа;
- Поддержка крымскотатарской идентичности;
- Репрезентация «на всех уровнях как в Украине, так и за рубежом интересов крымскотатарского народа»;
- Социальная защита.

Ключевые пункты политической программы, изложенные в Положении, можно суммировать следующим образом:

- Реализация «права на свободное национально-государственное самоопределение на своей национальной территории»;
- Определение статуса Крыма в составе Украины по национально-территориальному принципу;
- «компенсация морального и материального ущерба, причиненного крымскотатарскому народу в ходе преступной депортации 1944 года».<sup>107</sup>

Структура вновь избранного Меджлиса была утверждена на его первом заседании, которое состоялось в 2013 году. В августе 2014 года структура Меджлиса подверглась незначительным изменениям, принятым в ходе выездного заседания (на материковой части Украины). Эти изменения учитывали факт оккупации Крыма.

Меджлис формирует единую выборную систему органов самоуправления крымскотатарского народа на всех уровнях, а также руководит их деятельностью.<sup>108</sup>

Местные органы самоуправления крымских татар избираются с целью исполнения решений Курултая и Меджлиса, а также для решения вопросов, которые возникают в связи с деятельностью крымских татар на определенном административно-территориальном образовании. Такими органами являются местные и региональные меджлисы.<sup>109</sup>

ООН признала, что крымские татары – это коренной народ на территории Крымского полуострова<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> Богомолов О. В. Меджліс кримськотатарського народу. Інституційний аналіз. – К.: Інститут сходознавства ім. А. Ю. Кримського НАН України, 2013. – 10 с.

<sup>108</sup> Положение о Меджлисе крымскотатарского народа – <http://cidct.org.ua/polozhenie-o-medzhlise-krymskotatarskogo-naroda-2/>

<sup>109</sup> Положение о местных органах национального самоуправления крымскотатарского народа – <http://qtm.org/polozhenie-o-mestnykh-organaх-natsionalnogo-samoуправления-krymskotatarskogo-naroda>

<sup>110</sup> Доклад Специального докладчика ООН по вопросам меньшинств №A/HRC/28/64/Add.1 от 27 января 2015 года, пп. 6 и 49 – <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/HRC/28/64/Add.1>

Нормы международного права прямо предусматривают существование представительного органа коренного народа. Статья 5 Декларации ООН о правах коренных народов предусматривает право коренных народов сохранять и укреплять свои особые политические и правовые институты, а статья 18 той же Декларации – право участвовать в принятии решений по вопросам, которые затрагивали бы их права, через избранных ими по своим процедурам представителей, а также на сохранение и развитие своих собственных принимающих решения учреждений. Кроме того, статья 19 Декларации предусматривает обязанность государств при принятии решений, затрагивающих права коренных народов, консультироваться и добросовестно сотрудничать с представительными органами коренных народов.<sup>111</sup>

Государства обязаны консультироваться с коренными народами для того, чтобы не допустить навязывания им важных решений и дать возможность процветать в качестве имеющих свои особенности общин на землях, с которыми по-прежнему связана их культура. «Как правило, государство должно принимать решения в рамках демократических процедур при должной представленности интересов населения. Использование процедур уведомления широких кругов населения и получения их замечаний зачастую подкрепляет репрезентативные демократические процессы принятия государством решений.»<sup>112</sup>

Таким образом, Меджлис крымскотатарского народа является представительным органом, прямо предусмотренным Декларацией. Он сформирован Курултаем, в выборах которого приняло участие 90 850 человек (это примерно треть от общего числа крымских татар, включая лиц не обладающих гражданской дееспособностью, проживающих на территории полуострова Крым).

20 марта 2014 года (после проведения антиконституционного референдума в Крыму) Верховная Рада Украины сделала заявление, в котором гарантировала права крымскотатарского народа в составе суверенного и независимого Украинского Государства<sup>113</sup>.

Украина поручилась сохранять и развивать этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность крымскотатарского народа как коренного народа (включая и все остальные национальные меньшинства Украины); а также защищать и способствовать реализации права на самоопределение крымскотатарского народа.

<sup>111</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №61/295 от 13 сентября 2007 года – <https://undocs.org/ru/A/RES/61/295>

<sup>112</sup> Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов A/HRC/12/34 от 15 июля 2009 года пп. 41-42 – <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/annual/2009-annual-hrc-a-hrc-12-34-ru.pdf>

<sup>113</sup> Постановва Верховної Ради України «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави» – <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1140-18>

Украина признала Курултай высшим представительным органом крымскотатарского народа, а также Меджлис крымскотатарского народа как исполнительный орган Курултая крымскотатарского народа.

Кабинету Министров Украины было поручено срочно подать проекты нормативно-правовых актов, разработанные через консультации с Меджлисом, которые бы определили и закрепили статус крымскотатарского народа как коренного.

20 августа 2014 года указом Президента была введена должность Уполномоченного Президента Украины по делам крымскотатарского народа. Целью деятельности уполномоченного было обеспечение «соблюдения конституционных прав крымскотатарского народа как коренного народа Украины, сохранения и развития его этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности в составе Украины».<sup>114</sup> В этот же день на должность был назначен народный депутат Украины Мустафа Джемилев.<sup>115</sup>

Согласно Положению об Уполномоченном Президента Украины в делах крымскотатарского народа его основными задачами являются «мониторинг соблюдения в Украине конституционных прав крымскотатарского народа и внесение в установленном порядке Президенту Украины предложений о прекращении нарушений таких прав, предотвращения попыток их ограничения; участие в подготовке проектов законов, актов Президента Украины по вопросам защиты прав крымскотатарского народа, сохранения и развития его этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности; участие в разработке предложений по вопросам защиты суверенитета и территориальной целостности Украины».<sup>116</sup>

Представители российских оккупационных властей (федеральных и «Республики Крым») отрицательно отнеслись к деятельности Меджлиса и отрицали его поддержку крымскими татарами. Они всячески содействовали созданию в октябре 2014 года межрегионального общественного движения крымскотатарского народа «Къырым» («Крым»), которое возглавил исключённый из Меджлиса и перешедший на службу оккупационной власти Ремзи Ильясов, бывший на тот момент заместителем председателя так называемого «Государственного Совета Республики Крым»<sup>117</sup>. Впоследствии оккупационные власти стали называть

<sup>114</sup> Указ Президента України «Про Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу» – <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/656/2014>

<sup>115</sup> Указ Президента України «Про призначення М. Джемилєва Уповноваженим Президента України у справах кримськотатарського народу» – <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/657/2014>

<sup>116</sup> Указ Президента України «Про Положення про Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу» – <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/841/2014>

<sup>117</sup> Полпред: общественное движение «Крым», а не меджлис выражает интересы крымских татар – <https://tass.ru/politika/2542748>

именно это движение истинным представительным органом крымских татар<sup>118</sup>.

18 сентября 2014 года Меджлис по требованию Центрального районного суда Симферополя покинул здание по адресу в городе Симферополе<sup>119</sup>.

14 мая 2015 года Верховная Рада Украины постановлением № 412-VIII утвердила Обращение к Организации Объединенных Наций, Европейскому Парламенту, Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, мировым лидерам и всем членам международного сообщества относительно осуждения нарушений прав и свобод крымскотатарского народа. В обращении, в частности, указывалось, что Верховная Рада Украины считает общими задачами для всех членов международного сообщества, которые разделяют общепризнанные ценности и уважение к правам человека, не допустить препятствования оккупационными властями Крыма деятельности представительных органов крымскотатарского народа – Курултая и Меджлиса крымскотатарского народа, а также действий, направленных на уничтожение свободы слова в оккупированном Крыму, прежде всего, закрытию единого крымскотатарского канала АТР. Кроме того, украинский парламент призвал потребовать от Российской Федерации освободить от незаконного ареста и лишения свободы заместителя Председателя Меджлиса крымскотатарского народа Ахтема Чийгоза; а также обратился к международному сообществу с призывом приложить все усилия для восстановления прав М. Джемилева, Р. Чубарова, И. Юксель, С. Кадырова на проживание на своей родной земле, беспрепятственно въезжать в Крым и выполнять свои функции руководителей и представителей Меджлиса крымскотатарского народа<sup>120</sup>.

19 декабря 2015 года в Симферополе на съезде упомянутого выше движения «Крым» («Къырым») непризнанному в России Меджлису крымскотатарского народа запретили выступать от имени крымскотатарского народа.<sup>121</sup>

2 февраля 2016 года в прокуратуру «Республики Крым» прибыло письмо 5 организаций: «Къырым Бирлиги» («Единство Крыма»), «Комитет крымскотатарской молодежи», «Национальная культурная автономия

<sup>118</sup> Из меджлиса исключили трех членов за вхождение во власть Крыма – <https://www.rbc.ru/politics/25/08/2014/5704212b9a794760d3d40efd>

<sup>119</sup> Меджлис покинул здание в Симферополе – <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2014/09/23/7038630/>

<sup>120</sup> Постанова Верховної Ради України «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, світових лідерів та всіх членів міжнародного співтовариства щодо засудження порушень прав і свобод кримськотатарського народу» – <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/412-19>

<sup>121</sup> Крымские татары запретили меджлису выступать от имени народа – <https://lenta.ru/news/2015/12/19/crymea/>



крымских татар в городском округе Судак», «Крымские татары – опора Крыма» и «Совет крымскотатарских старейшин». Трое из них были созданы после оккупации Крыма Россией. В письме содержалось требование запретить Меджлис, а также его обвинение в причастности к блокаде полуострова<sup>122</sup>.

Представители Меджлиса в свою очередь отнесли эти организации к лояльным к новым властям полуострова и назвали их «не имеющими никакой истории или авторитета», а также опровергли обвинения в причастности к блокаде Крыма.<sup>123</sup>

15 февраля «прокурором Республики Крым» Натальей Поклонской в «Верховный суд Республики Крым» был подан иск о запрете Меджлиса и признании его экстремистской организацией<sup>124</sup>. 12 апреля 2016 года Н. Поклонская вынесла решение о приостановке деятельности Меджлиса до судебного рассмотрения этого вопроса.<sup>125</sup>

31 марта 2016 года постановлением украинского парламента утверждено Обращение Верховной Рады Украины к Организации Объединенных Наций, Европейского Парламента, Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Парламентской Ассамблеи НАТО, Межпарламентского союза, мировых лидеров и всех членов международного сообщества относительно осуждения нарушений прав и свобод крымскотатарского народа в части запрета оккупационными властями РФ на временно оккупированной территории Автономной Республики Крым и города Севастополя Меджлиса крымскотатарского народа и признания его экстремистской организацией. Парламентарии призвали международное сообщество не допустить запрета оккупационными властями РФ деятельности представительных органов крымскотатарского народа – Курултая и Меджлиса крымскотатарского народа<sup>126</sup>.

---

<sup>122</sup> Прокурор Крыма потребовала признать экстремистской организацией нелояльный России крымскотатарский меджлис – <https://www.novayagazeta.ru/articles/2016/02/17/67473-islyuchitelnyy-medzhlis>

<sup>123</sup> Крым после аннексии РФ: кому мешает меджлис крымских татар? – [www.dw.com/ru/крым-после-аннексии-рф-кому-мешает-меджлис-крымских-татар/a-19060893](http://www.dw.com/ru/крым-после-аннексии-рф-кому-мешает-меджлис-крымских-татар/a-19060893)

<sup>124</sup> Прокуратура Крыма потребовала запретить меджлис крымскотатарского народа – [www.novayagazeta.ru/news/2016/02/15/118674-prokuratura-kryma-potrebovala-zapretit-medzhlis-krymskotatarskogo-naroda](http://www.novayagazeta.ru/news/2016/02/15/118674-prokuratura-kryma-potrebovala-zapretit-medzhlis-krymskotatarskogo-naroda)

<sup>125</sup> Прокуратура Крыма приостановила деятельность меджлиса крымских татар – [www.interfax.ru/russia/503635](http://www.interfax.ru/russia/503635)

<sup>126</sup> Постанова Верховної Ради України «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї НАТО, Міжпарламентського союзу, світових лідерів та всіх членів міжнародного співтовариства щодо засудження порушень прав і свобод кримськотатарського народу в частині заборони окупаційною владою РФ на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя Меджлісу кримськотатарського народу та визнання його екстремістською організацією» – <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1068-19>

Тем не менее 18 апреля 2016 года Министерство юстиции России внесло Меджлис крымскотатарского народа в перечень организаций, «деятельность которых приостановлена в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности».<sup>127</sup> А 26 апреля 2016 года «Верховный суд Республики Крым» отнес Меджлис к экстремистским общественным объединениям и запретил его деятельность на территории РФ<sup>128</sup>.

11 мая 2016 года, накануне Дня памяти жертв геноцида крымскотатарского народа, Верховная Рада Украины снова обратилась к международному сообществу с просьбой почтить память жертв геноцида и осудить нарушения Российской Федерацией прав и свобод крымскотатарского народа.<sup>129</sup> «Принимая во внимание, что 29 сентября 2016 Верховный Суд Российской Федерации отказал в удовлетворении апелляционной жалобы Меджлиса крымскотатарского народа на так называемое «решение» так называемого «Верховного Суда Республики Крым» от 26 апреля 2016 о признании Меджлиса крымскотатарского народа «экстремистской организацией» и запрете его деятельности на территории Российской Федерации», Верховная рада Украины заявила, что «Меджлис крымскотатарского народа правомерно и законно признается полномочным представителем крымскотатарского народа и действует на основе норм международного права и законодательства Украины, а в его деятельности нет никаких признаков преступлений... Запрет деятельности Меджлиса крымскотатарского народа в Крыму является продолжением советских репрессий против крымскотатарского народа. Этот запрет может породить репрессии и гонения в отношении членов Меджлиса и тысяч крымских татар, которые с ним сотрудничают. Такие действия могут стать следующим этапом в продолжении преследования крымскотатарского народа и совершении против него наиболее тяжких преступлений, таких как геноцид 1944 года, совершенное путем принудительного переселения крымскотатарского народа из Крыма в центральноазиатских и других регионов бывшего СССР».<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Общественное объединение «Меджлис крымскотатарского народа» включено в перечень общественных объединений и религиозных организаций, деятельность которых приостановлена в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности – <https://minjust.ru/press/news/obshchestvennoe-obedinenie-medzhlis-krymskotatarskogo-naroda-vklyucheno-v-perechen>

<sup>128</sup> В России запретили меджлис крымских татар – <https://ria.ru/society/20160426/1420428908.html>

<sup>129</sup> Постановление Верховной Рады Украины «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї НАТО, світових лідерів та всіх членів міжнародного співтовариства щодо вшанування жертв геноциду кримськотатарського народу та засудження порушень Російською Федерацією прав і свобод кримськотатарського народу» – <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1348-19>

<sup>130</sup> Обращение Верховной Рады Украины к международным организациям и парламентам иностранных государств об осуждении и непризнании запрета Российской Федерацией Меджлиса крымскотатарского народа и о защите коренного народа Крыма международным сообществом – <https://www.rada.gov.ua/ru/news/Novosty/Sobshchenyya/135621.html>



Запрет Меджлиса российскими властями также был раскритикован представителями УВКПЧ<sup>131</sup>, Amnesty International<sup>132</sup>, Европейского Союза<sup>133</sup> и Совета Европы<sup>134</sup>.

В марте 2017 года Меджлис крымскотатарского народа подал жалобу в Европейский суд по правам человека на запрет своей деятельности в Крыму. Согласно представителям Меджлиса, российские власти нарушили статью 11 (свобода собраний и объединений), статьи 14 (запрет дискриминации) и 18 (пределы использования ограничений в отношении прав) Европейской конвенции по правам человека. Заявители настаивают, что их право на справедливое судебное разбирательство (статья 6) также было нарушено<sup>135</sup>.

В постановлении Международного суда ООН по иску Украины против России (апрель 2017 года) Российскую Федерацию обязали воздержаться от ограничений (как уже существующих, так и новых) на права крымских татар иметь собственные представительные институты (включая Меджлис крымскотатарского народа)<sup>136</sup>.

Полномочия текущего созыва Курултая крымскотатарского народа, согласно его регламенту, закончились осенью 2018 года. Российские власти не отменили решения о запрете деятельности Меджлиса и, по сути, ввели искусственные препятствия для функционирования представительного органа крымских татар – под угрозой преследования со стороны РФ, многие крымские татары не рискнули выехать с территории Крыма для участия в Курултае. Они опасались того, что будут впоследствии преследоваться оккупационными властями, либо им будет запрещен въезд на территорию Крыма в связи с обвинениями в причастности к деятельности экстремистской организации.

В связи с невозможностью проведения в условиях оккупации Крыма Россией очередной VI сессии Курултая крымскотатарского народа Меджлис принял решение о проведении конференции делегатов Курултая крымскотатарского народа<sup>137</sup>.

---

<sup>131</sup> OHCHR report on the human rights situation in Ukraine, 16 November 2015 to 15 February 2016 – [www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine\\_13th\\_HRMMU\\_Report\\_3March2016.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_13th_HRMMU_Report_3March2016.pdf)

<sup>132</sup> Приостановление деятельности Меджлиса крымскотатарского народа направлено на подавление инакомыслия – Amnesty International – <https://interfax.com.ua/news/general/337487.html>

<sup>133</sup> Заявление в связи с приостановкой деятельности Меджлиса крымских татар (15/04/2016) – [http://eeas.europa.eu/archives/delegations/russia/press\\_corner/all\\_news/news/2016/20160415\\_2\\_ru.htm](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2016/20160415_2_ru.htm)

<sup>134</sup> Jagland: Ban of Mejlis risks targeting Crimean Tatar community as a whole) – <https://rm.coe.int/168071eeca>

<sup>135</sup> Меджлис крымских татар пожаловался в ЕСПЧ на запрет деятельности – <https://www.bbc.com/russian/news-39450256>

<sup>136</sup> Між рядками рішення Суду ООН: де виграла та де програла Україна – <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/04/20/7064741/>

<sup>137</sup> Чубаров, Р. 2018, У Києві зібралися делегати Курултаю – <https://www.ukrinform.ua/rubric-crimea/2577859-u-kievi-zibravsja-kurultaj-krimskotatarskogo-narodu.html>

12 ноября 2018 года часть делегатов Курултая и активистов крымскотатарского национального движения собрались в городе Киеве на конференцию. Всего на нее прибыло около 300 участников, из них 73 - делегаты Курултая (из общего количества 248 делегатов) и около 200 ветеранов крымскотатарского национального движения.

Исходя из того, что часть делегатов Курултая не приняла участия в конференции, поскольку не смогла выехать из оккупированного Крыма, участники конференции поддержали заявление о продлении полномочий действующего Курултая, Меджлиса и других органов национального самоуправления крымских татар.

Запрет Меджлиса в оккупированном Крыму и невозможность переизбрания Курултая крымскотатарского народа имеют негативные последствия для крымских татар как коренного народа. В обстоятельствах политики Российской Федерации по изменению демографического состава полуострова, при отсутствии действенных представительных органов коренного народа и преследования несогласных, крайне сложной является консолидация усилий крымских татар по сохранению и развитию своей национальной идентичности.

## ИМИТАЦИОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ В КРЫМУ

Российская Федерация, будучи признанной Генеральной Ассамблеей ООН<sup>138</sup> оккупационным государством, в силу принципа международного гуманитарного права о сохранении статус-кво (conservationist principle), статьи 43 Положения о законах и обычаях сухопутной войны (1907), статьи 47 IV Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны (1949), не имеет права изменять существующую форму правления, изменять правовые и политические институты на оккупированной территории Крыма, отменять права граждан Украины.

Допустимая сфера деятельности Российской Федерации как оккупационного государства ограничивается прагматической задачей – поддержанием нормального управления территорией. Некоторые изменения в законодательной и административной структурах могут быть допустимыми, если они необходимы для обеспечения безопасности или в гуманитарных целях. Более широкомасштабные реформы органов публичной власти не допускаются.

События последних шести лет свидетельствуют о стремлении Российской Федерации легитимировать оккупационную власть в Крыму с помощью проведения так называемого референдума, выборов всех уровней (местные 2014 и 2019 году, парламентские 2016 году, президентские 2018 года), а также через назначение на должности в органах публичной власти перемещенных на территорию полуострова российских граждан. Все это по сути элементы, необходимые Российской Федерации для того, чтобы показать необратимость процесса политической интеграции Крыма и засвидетельствовать, что все политико-правовые связи с Украиной нивелированы.

Таковыми действиями Российская Федерация нарушает не только принцип сохранения государственного и общественного строя, обязательный для оккупационного режима, но и соответствующие международные нормы о политических правах граждан:

- Статью 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 года «право принимать участие в управлении своим государством непосредственно или через свободно избранных представителей, право на участие в выборах»;

- Статью 25 Международного пакта про гражданские и политические права 1966 года «право принимать участие во введении государственных

---

<sup>138</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № A/RES/71/205 от 19 декабря 2016 года – <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/455/78/PDF/N1645578.pdf?OpenElement>

дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей, право голосовать и быть избранным»;

- Статью 3 Дополнительного протокола №1 к Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод 1950 года «право на свободные выборы».

Анализ ситуации в Автономной Республике Крым и г. Севастополе в категориях международного гуманитарного права, международного права прав человека и теории процессуальной справедливости [«вовлеченность» (engagement), «информированность» (explanation) и «ясность ожиданий» (expectation)] свидетельствует о дефектах легитимности оккупационной власти.

### Вовлеченность (engagement)

Анализируя ситуацию на крымском полуострове в аспекте «вовлеченности» населения в процесс реализации права принимать участие во введении государственных дел, в том числе путем выборов, следует отметить особенности электоральной активности в ходе проведенных выборов в Крыму.

*Обращает на себя внимание то снижение, то ее повышение вдвое по сравнению с явкой на «референдуме» 16 марта 2014 года.* Так, в марте 2014 года местная самопровозглашенная власть объявила о рекордной явке – 83,1% в Крыму и 89,5% в Севастополе.<sup>139</sup> В том же году в сентябре на выборах депутатов «Государственного совета Крыма», 265 «муниципальных советов», в том числе «Законодательного собрания городского совета Севастополя» по данным российской ЦИК, явка составила – 45,29%, а в Севастополе – 41,37%<sup>140</sup>. На парламентских выборах в сентябрь 2016 года явка стала еще ниже: 40,32% – в городе Севастополь, 42,37% – в Крыму<sup>141</sup>. Такое резкое сокращение вдвое свидетельствует скорее не об изменении электоральной активности, а о недостоверности данных о явке на «референдуме».

При этом иная ситуация имела место спустя четыре года на выборах Президента Российской Федерации 2018 года. По данным Избирательной комиссии так называемой «Республики Крым» 18 марта 2018 года явка составила 71,47%, за В. Путина отдали голоса более 994 тысяч избирателей, что составляет 92,15% пришедших на выборы.

<sup>139</sup> Оперативные данные по миграционному движению населения Республики Крым – <https://bitly.su/DFCDHe72>

<sup>140</sup> Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления – <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom>

<sup>141</sup> Там же.

При сравнительном анализе данных явки на выборах 2014 и 2018 года следует учитывать изменение состава и структуры населения на Крымском полуострове, которое стало следствием демографической политики Российской Федерации.

Согласно статистике РФ, в течение 2014–2018 годов 140 198 человек сменили зарегистрированное место жительства с регионов федерации на «Республику Крым» или город Севастополь. Официальная статистика также гласит, что за январь-октябрь 2019 с территории РФ в Крым переселилось примерно 25,5 тысяч граждан РФ. В то же время, полуостров покинуло еще 18,1 тысяч крымчан<sup>142</sup>.

Изменение демографического состава населения оккупированного Крыма противоречит положениям международного гуманитарного права, устанавливающего, что оккупирующая держава «не должна депортировать или перемещать часть своего собственного гражданского населения на оккупированную ею территорию»<sup>143</sup>. Международный Суд ООН заявил, что это положение «запрещает... любые меры, принимаемые оккупирующей державой для организации или поощрения переводов групп своего собственного населения на оккупированную территорию»<sup>144</sup>.

### Информированность (explanation)

Информированность, как критерий процессуальной справедливости, также не находит должной реализации на территории Крыма. Проукраински настроенные избиратели не имеют возможности свободно обмениваться информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам. Также отсутствует свобода прессы и других средств информации, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность. Проукраински настроенные жители Крыма не имеют права на критику и возражения, на публикацию политических материалов, на проведение избирательных кампаний и на пропаганду проукраинских политических убеждений.

---

<sup>142</sup> Оперативные данные по миграционному движению населения Республики Крым – <https://cutt.ly/le76uu6>

<sup>143</sup> Конвенция (IV) о защите гражданского населения во время войны. Женева, от 12 августа 1949 года – <https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/misc/geneva-convention-4.htm>

<sup>144</sup> Международный Суд, Правовые последствия строительства стены на оккупированной палестинской территории, Консультативное заключение, Доклады Международного Суда, 2004 год, п. 120 – <https://www.icj-cij.org/files/advisory-opinions/advisory-opinions-2004-ru.pdf>

В Крыму российские власти запугивают и преследуют проукраинских активистов и крымских татар за выражение несогласия с нарушениями прав человека и оккупацией полуострова.

С марта 2014 года УВКПЧ выявило в Крыму 42 жертвы насильственных исчезновений. При этом, по состоянию на 30 июня 2019 года, из них освободили 28 людей, которых ранее похитили или незаконно задержали; 2 человека пребывали под стражей; 11 все еще числились пропавшими без вести; 1 нашли мертвым. Жертвами стали проукраинские активисты, а также «лица, связанные с крымско-татарскими учреждениями, и журналисты».<sup>145</sup>

В докладе Генсека ООН также задокументировано массовые сообщения о «произвольных арестах, которым обычно предшествовали облавы и обыски в домах, проводившиеся полицией и ФСБ.»<sup>146</sup> В течение 2017-2019 годов УВКПЧ зафиксировало 186 обысков. 140 из них затронули места проживания, проведения собраний или же отдельные предприятия крымских татар (п. 17, 18)<sup>147</sup>.

После аннексии Крыма любые публичные упоминания принадлежности Крыма Украине, в том числе в Интернете, стали под запретом. За подобные действия предполагается уголовная ответственность до пяти лет лишения свободы (статья 280.1 «публичные призывы к нарушению территориальной целостности России», которая вступила в силу в мае 2014 года). За это время в Крыму по ней возбудили уже пять уголовных дел. «Три из них – за публикации журналистов о необходимости возвращения полуострова под контроль Украины, два – за аналогичные высказывания в украинских СМИ главы Меджлиса крымскотатарского народа Рефата Чубарова и главы Бахчисарайского меджлиса Ильми Умерова»<sup>148</sup>.

Кроме того, 18 марта 2019 года в Российской Федерации приняты законы<sup>149</sup> о правонарушениях, заключающихся в «выступлении с публичными оскорблениями в адрес органов, осуществляющих государственную власть» и «распространении недостоверной общественно значимой информации», что может негативно

<sup>145</sup> Доклад Генерального секретаря ООН о Положении в области прав человека в Автономной Республике Крым и городе Севастополе, Украины А/74/276 от 2 августа 2019 года – <https://undocs.org/ru/A/74/276>

<sup>146</sup> Там же.

<sup>147</sup> Там же.

<sup>148</sup> Табу в Крыму: девять тем, о которых нельзя говорить – <https://ru.krymr.com/a/27782711.html>

<sup>149</sup> Федеральные законы от 18 марта 2019 года №№ 27-ФЗ, 28-ФЗ, 30-ФЗ и 31-ФЗ.

воздействовать на законное осуществление права на свободу выражения мнений в Крыму (п. 39)<sup>150</sup>.

Нарушается также и право на мирные демонстрации и собрания. По данным УВКПЧ, общественные мероприятия, которые инициировали проукраинские активисты или же просто противники политики России в Крыму «предотвращались и/или запрещались» оккупационными властями в Крыму, что нарушает свободу мирных собраний и свободу ассоциации. Все юридические лица, которые хотели продолжить свою работу в Крыму, были обязаны перерегистрироваться в соответствии с российским законодательством (п. 41)<sup>151</sup>.

### Ясность ожиданий (expectation)

Категория «ясность ожиданий» в рамках процессуальной справедливости предполагает, в частности, предоставление возможности избирателям, свободно голосовать за любого выдвинутого кандидата, что в частности, исключает любое запугивание или принуждение к голосованию в поддержку или против того или иного кандидата на выборах, насилие или угрозы насилием на любой стадии избирательного процесса, а также любое незаконное или произвольное вмешательство в процесс выборов.

Во время парламентских (2016) и президентских выборов (2018) поступали сообщения о давлении на работников государственного и общественного секторов в Крыму, в том числе учителей, медицинских работников и работников местных органов власти, чтобы они проголосовали, чтобы обеспечить высокую явку на обоих выборах.<sup>152</sup> Им угрожали расправой, в том числе увольнением, если они не явились на голосование. Например, крымскотатарский учитель получил выговор, и ему угрожал увольнением директор школы в Красноперекопском районе за отказ голосовать на президентских выборах в 2018 году<sup>153</sup>.

---

<sup>150</sup> Доклад Генерального секретаря ООН о положении в области прав человека в Автономной Республике Крым и городе Севастополе, Украина A/74/276 от 2 августа 2019 года – <https://undocs.org/ru/A/74/276>

<sup>151</sup> Доклад Генерального секретаря ООН о положении в области прав человека в Автономной Республике Крым и городе Севастополе, Украина A/74/276 от 2 августа 2019 года – <https://undocs.org/ru/A/74/276>

<sup>152</sup> Доклад УВКПЧ о ситуации с правами человека в Украине, 16 августа - 15 ноября 2016 года, п. 178 Доклад о положении в области прав человека во временно оккупированной Автономной Республике Крым и городе Севастополе, Украина, с 13 сентября 2017 года по 30 июня 2018 года, п. 59; Доклад УВКПЧ о ситуации с правами человека в Украине, 16 февраля - 15 мая 2018 года, п. 96 – <https://www.ohchr.org/RU/Countries/ENACARegion/Pages/UAREports.aspx>

<sup>153</sup> Доклад УВКПЧ о ситуации с правами человека в Украине, 16 февраля - 15 мая 2018 года, п. 96 – [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraineFev-May2018\\_RU.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraineFev-May2018_RU.pdf)



Оба избирательных процесса были отмечены преследованиями в ответ на любые призывы бойкотировать выборы. В 2016 году поступали сообщения об обысках домов и других формах давления на крымскотатарских активистов, выступавших за бойкот выборов.<sup>154</sup> В 2018 году обыски в домах были объединены, по крайней мере, с двумя обвинительными приговорами в «экстремизме» с назначением административного ареста на 10 и 11 суток лицам, планирующим протест против выборов<sup>155</sup>.

В этом контексте следует сказать, что для реализации в Крыму права быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также права на доступ к государственной службе необходимо не просто иметь гражданство Российской Федерации, но и проявить лояльность к российскому государству, отказавшись от украинского гражданства. Российская Федерация на законодательном уровне закрепила порядок такого отказа. Согласно установленному порядку, он происходит посредством направления заявления об этом в соответствующий орган Украины. Документом, который подтверждает отказ от гражданства Украины, служит копия этого заявления, заверенная нотариусом<sup>156</sup>.

*Отдельно следует рассмотреть ситуацию с реализацией, предусмотренного статьей 38 Конституции Украины, права жителей Крыма свободно избирать и быть избранным на территории материковой Украины.*

Во время внеочередных президентских выборов (25 мая 2014 года) Центральная избирательная комиссия постановлением №265 от 13 апреля 2014 года констатировала невозможность создания окружных избирательных комиссий в Автономной Республике Крым и городе Севастополь<sup>157</sup>. При этом на избирательных участках материковой Украины смогли проголосовать не более шести тысяч жителей оккупированного Крыма, именно столько избирателей воспользовались механизмом временного изменения места голосования<sup>158</sup>.

---

<sup>154</sup> Доклад УВКПЧ о ситуации с правами человека в Украине, 16 августа - 15 ноября 2016 года, п. 178 – [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UARreport16th\\_RU.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UARreport16th_RU.pdf)

<sup>155</sup> Доклад УВКПЧ о ситуации с правами человека в Украине, 16 февраля - 15 мая 2018 года, п. 96 – [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraineFev-May2018\\_RU.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraineFev-May2018_RU.pdf)

<sup>156</sup> Федеральный Закон «О гражданстве Российской Федерации» № 62-ФЗ, с. 6, 14 – [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_36927/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36927/)

<sup>157</sup> Итоговый отчет по наблюдению за выборами Миссии ОСБЕ/БДИПЧ от 30 июня 2014 года с.10 – <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=36124>

<sup>158</sup> Как голосуют жители оккупированного Крыма – <https://www.segodnya.ua/politics/kak-golosuyut-zhiteli-okkupirovannogo-kryma-523108.html>



На парламентских выборах, которые состоялись 26 октября 2014 года, также, как и на внеочередных выборах народных депутатов Украины 21 июля 2019 года, граждане Украины, проживающие на полуострове, не получили возможности иметь своих представителей в Верховной Раде Украины в части депутатов, избранных по мажоритарным округам, поскольку выборы по одномандатным избирательным округам в Крыму не проводились. «При этом по партийным спискам в Верховную Раду Украины в 2019 году баллотировались пять членов Меджлиса крымскотатарского народа: лидер крымскотатарского народа Мустафа Джемилев и замглавы Меджлиса Ахтем Чийгоз (партия Петра Порошенко «Европейская солидарность»), председатель Меджлиса Рефат Чубаров (партия «Сила и честь» Игоря Смешко) и член Меджлиса крымскотатарского народа Гаяна Юксель (Партия зеленых Украины)»<sup>159</sup>.

В местных выборах, которые состоялись 25 октября 2015 года избиратели Крыма и города Севастополя также не принимали участия. Согласно пункту 5 статьи 8 Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовом режиме на временно оккупированной территории Украины» «выборы депутатов органов местного самоуправления, сельских, поселковых, городских голов на временно оккупированной территории не проводятся»<sup>160</sup>. В свою очередь изменения, внесенные в Закон Украины «Про местные выборы»<sup>161</sup> фактически привели к невозможности внутренне перемещенным лицам реализовать свое право избирать и быть избранными в местные органы власти, т.к. Закрепили это право только за теми членами громады, которые в них зарегистрированы. Перемещенные лица, не имеющие регистрации в принимающих общинах, претерпели дискриминационное к себе отношение со стороны Украины.

В 2019 году состоялись очередные выборы президента Украины. Согласно статье 8 Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовой режим на временно оккупированной территории Украины» гражданам Украины, которые проживают на временно оккупированной территории, должны быть созданы условия для свободного волеизъявления на подконтрольной Украине территории. В связи с этим возникает вопрос какие именно условия созданы Украиной для своих граждан, находящихся на оккупированной территории.

---

<sup>159</sup> В Украине начались парламентские выборы – <https://ru.krymr.com/a/news-ukraine-parlament-vybory/30067144.html>

<sup>160</sup> Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>

<sup>161</sup> Закон України «Про місцеві вибори» – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

Организация избирательных участков на приграничных территориях с учетом крымских расстояний вряд ли решает вопрос для жителей всего полуострова. Кроме того, пересечение пункта пропуска в день голосования дает возможность оккупационным властям легко идентифицировать лиц лояльных к Украине, которые и так претерпевают в Крыму неправомерное вмешательство в реализацию своих прав.

Из 1,5 миллиона избирателей Автономной Республики Крым по состоянию на 25 марта 2019 года количество тех, кто зарегистрировал изменение избирательного адреса, составило 5528 человек. Чаще всего крымчане выбирали для голосования Киев – 1826 избирателей, 696 человек проголосовали в Киевской области, в соседней с Крымом – Херсонской – приняли решение голосовать 412 крымчан, во Львовской – 411, в Днепропетровской – 290<sup>162</sup>. Во втором туре голосования по данным Государственного реестра избирателей Украины изъявили желание проголосовать на выборах на материковой части Украины 6025 человек (4884 крымчанина и 1141 севастополец)<sup>163</sup>.

На внеочередных парламентских выборах, состоявшихся 21 июля 2019 года, только 3198 избирателей из Крыма зарегистрировалось для голосования на материковой части Украины<sup>164</sup>.

Более эффективным могло бы стать голосование с использованием электронной цифровой подписи, что позволило бы минимизировать возможность негативной реакции со стороны оккупационных властей. К тому же, парламентом велась работа над проектом Избирательного кодекса Украины<sup>165</sup> и соответствующие новации могли бы найти в нем свое отражение.

Однако ситуация обеспечения Украиной права на свободное волеизъявление имеет и другой аспект, связанный с наличием у преимущественного большинства жителей Крыма двойного гражданства, как следствие массовой автоматической натурализации.

Статья 4 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города

---

<sup>162</sup> Понад 5 528 кримчан змінили місце голосування щоб взяти участь у виборах президента України – [https://ark.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_c=view&\\_t=rec&id=248290](https://ark.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=248290)

<sup>163</sup> Более 6 тысяч крымчан сменили место голосования на выборах президента Украины – <https://ru.krymr.com/a/news-bolee-6-tysyach-krymchan-i-sevastopoltsev-smenili-mesto-golosovaniya-na-vyborah-prezidenta-ukrainy/29885729.html>

<sup>164</sup> Жители Крыма специально пересекали админграницу, чтобы проголосовать – <https://www.segodnya.ua/regions/others/zhiteli-kryma-specialno-peresekali-admingranicu-chtoby-proglosovat-1304888.html>

<sup>165</sup> Проект Виборчого кодексу України №3112-1 від 02.10.2015 – [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56671](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671)

федерального значения Севастополя» объявила всех граждан Украины и лиц без гражданства, проживавших на Крымском полуострове гражданами РФ. Те же кто, желал сохранить свой статус (как гражданина Украины или лица без гражданства) должны были официально заявить об этом в течение 1 месяца после «присоединения» Крыма. Иначе жители Крыма автоматически признавались гражданами РФ без наличия любого другого гражданства<sup>166</sup>.

Как указано в докладе так называемого Уполномоченного по правам человека в Республике Крым в 2014 году, отсутствие паспорта гражданина Российской Федерации «делает невозможным реализацию почти всех прав и свобод, изложенных в Конституции. В том числе, невозможность трудоустройства, получения социальных гарантий...»<sup>167</sup>.

В свою очередь согласно статье 5 Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовом режиме на временно оккупированной территории Украины», такое навязывание гражданства крымчанам не признается и не может служить основанием для лишения их гражданства Украины.

Согласно заявлениям представителей украинской Миграционной службы «Украина по-прежнему будет считать своими гражданами украинцев, которые получают российское гражданство по упрощенной процедуре... Прекращение гражданства Украины – это только указ Президента...»<sup>168</sup>.

Можно констатировать, что проведение выборов в органы публичной власти Российской Федерации на территории оккупированного Крыма – это прямое и грубое нарушение норм международного права в части правового режима оккупированных территорий и политических прав граждан Украины. Население оккупированного Крыма путем введения российского гражданства и преследований вынуждено принять участие в российских выборах и, таким образом, показать свою лояльность оккупирующей власти. Однако это скорее имитация, чем эффективна форма реализации права участвовать в управлении государственными делами.

---

<sup>166</sup> Федеральный конституционный закон "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя" N 6-ФКЗ – [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_160618/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160618/)

<sup>167</sup> Доклад «Уполномоченного по правам человека в Республике Крым» в 2014 году – <http://crimea.gov.ru/textdoc/ru/7/act/393pr.pdf>

<sup>168</sup> Лишить гражданства Украины можно только по указу президента, - Миграционная служба – <https://www.rbc.ua/rus/news/lishit-grazhdanstva-ukrainy-mozhno-ukazu-1499871295.html>

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ АКТЫ И РЕЛЕВАНТНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

### **Положения международных договоров относительно территориальной целостности и суверенности государства**

*Устав ООН (1945 года)*

Часть четвертая статьи 2 Устава ООН гласит: «Все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Объединенных Наций».

*Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975 года)*

В Заключительном акте СБСЕ содержатся принципы взаимоотношений государств. Первый принцип «Суверенное равенство, уважение прав, присущих суверенитету» гласит: «Государства-участники будут уважать суверенное равенство и своеобразие друг друга, а также все права, присущие их суверенитету и охватываемые им, в число которых входит, в частности, право каждого государства на юридическое равенство, на территориальную целостность, на свободу и политическую независимость. Они будут также уважать право друг друга свободно выбирать и развивать свои политические, социальные, экономические и культурные системы, равно как и право устанавливать свои законы и административные правила».

Также важными принципами названы: «II. Неприменение силы или угрозы силой»; III «Нерушимость границ»; IV «Территориальная целостность государств»; «V. Мирное урегулирование споров»; «VI. Невмешательство во внутренние дела»; «VII. Уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений»; «VIII. Равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой»; «IX. Сотрудничество между государствами»; «X. Добросовестное выполнение обязательств по международному праву».

### **Международно-правовые акты относительно признания Российской Федерацией государственных границ Украины**

*Алма-Атинская декларация (1991 года)*

Независимые Государства, среди которых Российская Федерация и Украина, заявили о стремлении «построить демократические правовые государства, отношения между которыми будут развиваться на основе взаимного признания и уважения государственного суверенитета и суверенного равенства, неотъемлемого права на самоопределение, принципов равноправия и невмешательства во внутренние дела, отказа от применения силы и угрозы силой, экономических и любых других

методов давления, мирного урегулирования споров, уважения прав и свобод человека, включая права национальных меньшинств, добросовестного выполнения обязательств и других общепризнанных принципов и норм международного права». Также в преамбуле Алма-Атинской декларации Независимые Государства констатировали признание и уважение территориальной целостности друг друга и нерушимости существующих границ, а также осознание своей ответственности «за сохранение гражданского мира и межнационального согласия».

*Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия (1994 года)*

Украина, Российская Федерация, Соединенное Королевство Великой Британии и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки подтвердили «обязательства согласно с принципами Заключительного акта СБСЕ уважать независимость и суверенитет и существующие границы Украины» (пункт 1); «обязательство воздерживаться от угрозы силой или ее использование против территориальной целостности или политической независимости Украины, и что никакое их оружие никогда не будет использоваться против Украины, кроме целей самообороны или любым другим образом согласно Уставу Организации Объединенных Наций» (пункт 2); «обязательства согласно с принципами Заключительного акта СБСЕ воздерживаться от экономического давления, направленного на то, чтобы подчинить своим собственным интересам осуществление Украиной прав, присущих ее суверенитету, и таким образом получить любые преимущества» (пункт 3).

*Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о статусе и условиях пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины (1997 года)*

«Российская Федерация и Украина, именуемые далее Сторонами, стремясь к дальнейшему развитию и укреплению дружбы и сотрудничества, согласились о нижеследующем».

«Воинские формирования осуществляют свою деятельность в местах дислокации в соответствии с законодательством Российской Федерации, уважают суверенитет Украины, соблюдают ее законодательство и не допускают вмешательства во внутренние дела Украины». (часть первая статьи 6). «Хозяйственная деятельность предприятий, организаций и учреждений Черноморского флота Российской Федерации не должна противоречить законодательству Украины» (часть вторая статьи 6). «Воинские формирования проводят учения и другие мероприятия боевой и оперативной подготовки ... по согласованию с компетентными органами Украины» (часть вторая статьи 8).

Статья 15 устанавливает, что «перевозки войск, лиц, входящих в состав воинских формирований, следующих одиночным порядком и в составе воинских формирований, вооружения, военной техники и других материально-технических средств, караулов и специалистов, их сопровождающих, всеми видами транспорта, которые выполняются в интересах Черноморского флота Российской Федерации, осуществляются в приоритетном порядке с соблюдением пограничного, таможенного и иных видов государственного контроля при пересечении российско-украинской границы в соответствии с действующим законодательством Украины» (часть первая), а «перевозки с использованием кораблей и судов Военно-Морского Флота, судов гражданских ведомств Российской Федерации через порты Украины осуществляются с соблюдением Кодекса торгового мореплавания Украины, соответствующих портовых правил, правил безопасности судоходства, охраны окружающей среды и рыболовства Украины» (часть четвертая). Передвижения, связанные с деятельностью воинских формирований вне мест их дислокации, осуществляются после согласования с компетентными органами Украины (часть пятая).

По делам о преступлениях, совершенных лицами, входящими в состав воинских формирований, или членами их семей на территории Украины, применяется законодательство Украины и действуют суды, прокуратура и другие компетентные органы Украины (часть первая статьи 19).

### **Международные акты применимые к режиму оккупации**

#### *Гагская конвенция о законах и обычаях сухопутной войны (1907)*

Согласно статье 42 Гагских положений, территория признается оккупированной, если она действительно находится во власти неприятельской армии; оккупация распространяется лишь на те области, где эта власть установлена и в состоянии проявлять свою деятельность.

Статья 43 предусматривает, что с фактическим переходом власти из рук законного Правительства к занявшему территорию неприятелю последний обязан принять все зависящие от него меры к тому, чтобы, насколько возможно, восстановить и обеспечить общественный порядок и общественную жизнь, уважая существующие в стране законы, если не встретится неодолимого препятствия.

#### *Женевские конвенции (1949 года)*

Статья 2, общая для четырёх Женевских конвенций 1949 года, применяется к любой территории, оккупированной во время международного вооружённого конфликта, а также в ситуациях, когда вооружённого сопротивления не было.

Согласно статье 47 Четвёртой Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 года, покровительствуемые лица, которые находятся на оккупированной



территории, не будут ни в коем случае и никаким образом лишены преимуществ настоящей Конвенции ни в силу какого-либо изменения, происшедшего в установлениях, действующих на данной территории или в управлении этой территорией вследствие ее оккупации, ни в силу соглашения, заключенного между властями оккупированной территории и оккупирующей державы, ни в силу аннексии оккупирующей державой всей или части оккупированной территории.

**Акты международных организаций относительно нарушения территориальной целостности Украины**

*Резолюция A/RES/68/262, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 27 марта 2014 года «Территориальная целостность Украины»*

Генеральная Ассамблея ООН:

- подтвердила свою приверженность суверенитету, политической независимости, единству и территориальной целостности Украины в ее международно признанных границах;

- подчеркнула, что референдум, проведенный в Автономной Республике Крым и городе Севастополе 16 марта 2014 года, не имея законной силы, не может быть основой для любого изменения статуса Автономной Республики Крым или города Севастополя;

- призвала все государства, международные организации и специализированные учреждения не признавать любое изменение статуса Автономной Республики Крым и города Севастополя на основе вышеупомянутого референдума и воздерживаться от любых действий или шагов, которые можно было бы истолковать как признание любого такого измененного статуса.

*Резолюция ПАСЕ 1988 (2014) – «Последнее развитие событий в Украине: угроза функционированию демократических институтов»*

Пункт 14 резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы установил, что Ассамблея выражает сожаление, что демократические перемены и политические события в Украине были ухудшены событиями в Крыму. Ассамблея решительно осуждает разрешение парламента Российской Федерации на использование военной силы в Украине, российскую военную агрессию и дальнейшую аннексию Крыма, ставшие явным нарушением международного права, включая Устав ООН, Хельсинкский Заключительный Акт ОБСЕ, Устав и базовые принципы Совета Европы.

Пункт 15 подчеркнул, что Ассамблея считает, что ни один из аргументов, используемых Российской Федерацией для оправдания своих действий, не соответствует фактам и свидетельствам. Не было захвата центрального правительства в Киеве крайне правыми силами, как и не было непосредственной угрозы правам российского этнического

меньшинства в стране, включая или особенно в Крыму. Учитывая то, что в российской вооруженной интервенции ни сепаратизм, ни интеграция в Российскую Федерацию не были первоочередными широко поддерживаемыми на политической повестке дня населения, Ассамблея считает, что кампания по отделению и интеграции в Российскую Федерацию была инспирирована российскими властями под прикрытием военной интервенции.

Пункт 16 резолюции предусматривает, что так называемый референдум, организованный в Крыму 16 марта 2014 года, был неконституционным как по Конституции Крыма, так и по Конституции Украины. В дополнение, его явка и результаты, которые были оглашены, являются неправдоподобными. Таким образом, последствия этого референдума, как и незаконная аннексия территории Российской Федерацией, не имеют юридической силы и не признаются Советом Европы. Ассамблея подтверждает свою решительную поддержку независимости, суверенитета и территориальной целостности Украины. В связи с денонсацией Российской Федерацией соглашений, заключенных с Украиной в 1997 году, по размещению Черноморского флота в Крыму, Ассамблея призывает Россию безотлагательно вывести ее войска из Крыма.

В пункте 17 Ассамблея выразила свое глубокое беспокойство по наращиванию большого количества российских военных сил вдоль границы с Украиной, что может быть признаком того, что Российская Федерация рассматривает дальнейшую неспровоцированную военную агрессию против Украины, что является неприемлемым.

#### *Заявление НАТО о ситуации в Украине от 2 марта 2014 года*

В заявлении отмечено, что Североатлантический совет осуждает военную эскалацию Российской Федерации в Крыму и выражает серьезную обеспокоенность в связи с разрешением российского парламента использовать вооруженные силы Российской Федерации на территории Украины.

Подчеркивается, что военные действия против Украины силами Российской Федерации являются нарушением международного права и противоречат принципам Совета Россия-НАТО и Партнерства во имя мира. Россия должна соблюдать свои обязательства по Уставу Организации Объединенных Наций и духу и принципам ОБСЕ, на которых покоятся мир и стабильность в Европе. НАТО призвало Россию к деэскалации напряженности.

Также НАТО призвало Российскую Федерацию выполнить свои международные обязательства, в том числе изложенные в Будапештском меморандуме 1994 года, Договоре о дружбе и сотрудничестве между Россией и Украиной 1997 года и правовых актах, регулирующих присутствие Черноморского флота России, вывести свои войска на свои базы и воздержаться от любого вмешательства в других частях Украины.



Указано, что НАТО будет и впредь поддерживать суверенитет, независимость, территориальную целостность Украины и право украинского народа определять свое будущее без вмешательства извне.

*Заявление НАТО о так называемом референдуме в Крыму от 17 марта 2014 года*

В заявлении отмечено, что Североатлантический совет рассматривает так называемый референдум, состоявшийся 16 марта в Автономной Республике Крым, как незаконный и нелегитимный. Референдум нарушил Конституцию Украины и международное право, и Альянс не признает его результатов.

Подчеркнуто, что «более того, обстоятельства, при которых он проводился, были глубоко ошибочными и поэтому неприемлемыми. Это было продемонстрировано бурным характером опроса в условиях военной интервенции, ограничениями и манипуляциями средствами массовой информации, которые препятствовали любой возможности свободного обсуждения и дискуссии и лишали голосование какой-либо авторитетности».

НАТО призвало Российскую Федерацию деэскалировать ситуацию, в том числе прекратив всю военную деятельность в отношении Украины, а также настоятельно призвало Российскую Федерацию не предпринимать никаких шагов по присоединению Крыма, что явилось бы явным нарушением Устава Организации Объединенных Наций.

Также сказано, что так называемый референдум подрывает усилия по поиску политического решения кризиса в Украине.

Подчеркнуто, что НАТО вновь заявляет о своей полной поддержке суверенитета и территориальной целостности Украины, а также принципа неприкосновенности ее международно признанных границ.

*Заключение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) № 762 / 2014 от 21 марта 2014 года CDL-AD(2014)002 по вопросу «Соответствует ли решение, принятое Верховным Советом Автономной Республики Крым в Украине об организации референдума о том, чтобы стать субъектом Российской Федерации или восстановить Конституцию Крыма 1992 года, конституционным принципам»*

Пункт 22 Заключения указывает на то, что ряд обстоятельств приводит к сомнениям в том, мог ли референдум 16 марта 2014 года быть проведён в соответствии с международными стандартами. Это следующие обстоятельства:

1) в Украине в настоящее время нет закона, регулирующего местные референдумы. Поэтому не ясно, согласно каким правовым нормам проводится этот референдум;

2) хотя Венецианская комиссия не провела всесторонней оценки текущей ситуации в Крыму, масштабное публичное присутствие военных (военизированных) сил не благоприятствует демократическому принятию решений;

3) высказывалась озабоченность, в том числе ОБСЕ, в отношении свободы выражения мнений в Крыму;

4) срок от принятия решения об организации референдума до самого референдума, составляющий всего 10 дней, является слишком коротким;

5) 11 марта Верховная Рада приняла декларацию о независимости Крыма. Это ставит под сомнение правовые последствия референдума и нейтральность властей.

В выводах к заключению указывалось, что Конституция Украины, как и другие конституции государств-членов Совета Европы, предусматривает целостность страны и не позволяет проводить какой бы то ни было местный референдум об отделении от Украины. Это следует, в частности, из статей 1, 2, 73 и 157 Конституции. Эти положения в совокупности с Разделом X Конституции свидетельствуют о том, что этот запрет применим и к Автономной Республике Крым, и Конституция Крыма не позволяет Верховному Совету Крыма назначать такой референдум. По Конституции Украины мог бы быть допустимым лишь консультативный референдум о более широкой автономии (пункт 27).

Кроме того, обстоятельства в Крыму не позволяли провести референдум в соответствии с европейскими демократическими стандартами. Любому референдуму о статусе какой-либо территории должны предшествовать серьезные переговоры всех заинтересованных сторон. Таких переговоров не было (пункт 28).

#### *Декларация саммита НАТО в Уэльсе от 5 сентября 2014 года*

Декларация состоит из 113 пунктов и в ней говорится, что агрессивные действия России против Украины коренным образом бросили вызов нашему видению всей Европы, свободы и мира (п. 1).

Отмечено, что НАТО самым решительным образом осуждает эскалацию и незаконную военную интервенцию России в Украине и требует, чтобы Россия прекратила и вывела свои войска из Украины и вдоль украинской границы. Это нарушение суверенитета и территориальной целостности Украины является серьезным нарушением международного права и серьезной проблемой для евроатлантической безопасности. НАТО не признает и не признает незаконную и нелегитимную «аннексию» Россией Крыма. НАТО требует от России соблюдения международного права и ее международных обязательств; прекратить незаконную оккупацию Крыма; воздерживаться от агрессивных действий против Украины; вывести свои войска; остановить поток оружия, оборудования, людей и денег через границу для сепаратистов; и прекратить раздувание напряженности вдоль и поперек

украинской границы. Россия должна использовать свое влияние с сепаратистами для деэскалации ситуации и предпринять конкретные шаги, чтобы обеспечить политическое и дипломатическое решение, которое будет уважать суверенитет, территориальную целостность Украины и международно признанные границы (пункт 16).

*Резолюция Европейского парламента от 4 февраля 2016 года (2016/2556(RSP)) о положении в области прав человека в Крыму, в частности крымских татар*

В преамбуле резолюции указано, что принимая во внимание свои предыдущие резолюции о Восточном партнерстве, Украине и Российской Федерации; решение Европейского совета (21 марта, 27 июня, 16 июля 2014 года) О введении санкций в отношении Российской Федерации в качестве реакции на незаконную аннексию Крыма; резолюцию Европейского парламента от 11 июня 2015 года По военно-стратегической обстановке в бассейне Черного моря, следующую за незаконной аннексией Крыма Россией; резолюцию Европейского парламента от 21 января 2016 года Об ассоциации и соглашении по углубленной и всеобъемлющей свободной торговле с Грузией, Молдавией и Украиной; Доклады миссии по правам человека в Крыму, проведенных Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека и верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств; правозащитный World Report 2016, опубликованный 27 января 2016 года

В пункте А резолюции констатировано, что Российская Федерация незаконно аннексировала Крым и, следовательно, нарушила международное право, включая Устав ООН, Хельсинкский заключительный акт и Будапештский меморандум 1994 года.

Пункт D резолюции подтвердил, что ситуация с правами человека в Крыму, особенно ситуация с правами крымских татар, резко ухудшилась, а крымско-татарские интеллектуалы, журналисты и простые граждане, которые не согласны с российскими властями, регулярно пропадают и находятся мертвыми со следами пыток. А пункт F – что из общественной сферы в Крыму был удален украинский язык, часто с применением силы, христианская церковь, независимая от Москвы, ощущает ограничения в своей деятельности.

Европейский парламента вновь подтвердил свою решительную приверженность суверенитету и территориальной целостности Украины в пределах ее международно-признанных границ и ее свободному и суверенному выбору европейского пути; напоминает об осуждении незаконного присоединения к России Крымского полуострова и приверженности ЕС, государств-членов и международного сообщества в полной мере реализовать политику непризнания незаконной аннексии Крыма; восстановление украинского контроля над полуостровом является одним из условий, необходимых для повторного установления отношений

сотрудничества с Российской Федерацией, в том числе приостановления соответствующих санкций (пункт 1).

Также Европейский парламент решительно осудил беспрецедентный уровень нарушений прав человека, совершаемых против крымчан, в первую очередь крымских татар, которые не действуют так, как требуют так называемые местные власти, особенно под предлогом борьбы с экстремизмом или терроризмом (пункт 2) и настоятельно призвал русские и де-факто местные власти эффективно расследовать, беспристрастно и прозрачно все случаи исчезновения, пытки и нарушения прав человека со стороны сотрудников полиции и военизированных сил, действующих на Крымском полуострове, начиная с февраля 2014 года (пункт 4).

Кроме того, Европейский парламент осудил регулярные гонения на независимые СМИ, журналистов и активистов гражданского общества в Крыму; выразил сожаление о силовой паспортизации граждан Украины в Крыму со стороны Российской Федерации; осудил также практику властей де-факто навязывания российского гражданства жителям Крыма (пункт 12).

*Резолюция Европейского парламента от 5 октября 2017 года (2017/2869(RSP))*

Европейский парламент осудил вынесение приговора Ильми Умерову, крымско-татарскому лидеру и заместителю председателя Меджлиса; Ахтему Чийгозу, заместителю председателя Меджлиса и журналисту Николаю Семене; потребовал, чтобы данные обвинительные приговоры были отменены, а также чтобы г-н Умеров и г-н Чийгоз немедленно и безоговорочно были освобождены, а все обвинения против г-на Семены немедленно и безоговорочно сняты (пункт 1). Также Европейский парламент решительно осудил суровые приговоры, вынесенные лидерам крымско-татарской общины и другим, выступающим против аннексии Крыма Россией, в результате показательных судебных разбирательств и сомнительных обвинений; потребовал отмены данных судебных решений и немедленного освобождения заключенных (пункт 2).

Кроме того, резолюция осудила дискриминационную политику, осуществляемую так называемыми властями, в частности, против коренного крымско-татарского народа, ущемление их имущественных прав, постоянно усугубляющееся запугивание в политической, социальной и экономической жизни данного сообщества и всех тех, кто выступает против аннексии Крыма Россией (пункт 3).

*Резолюция А/RES/72/190, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 19 декабря 2017 года на 72-й сессии (пункт 72 (с) повестки дня) «Положение в области прав человека в Автономной Республике Крым и городе Севастополе, Украина»*

Резолюция осудила нарушения, злоупотребления и дискриминационные меры и методы в отношении жителей временно оккупированного Крыма, в том числе крымских татар, а также украинцев и лиц, принадлежащих к другим этническим и религиозным группам, со стороны российских оккупационных властей (пункт 1). Также осудила незаконное установление Российской Федерацией законов, юрисдикции и управления в оккупированном Крыму и потребовала, чтобы Российская Федерация соблюдала международно-правовые обязательства в части уважения законов, действовавших в Крыму до оккупации (пункт 2).

В пункте 3 ПАСЕ настоятельно призвала Российскую Федерацию:

А) соблюдать все свои обязательства по применимым нормам международного права в качестве оккупирующей державы;

В) полностью и немедленно выполнить постановление Международного Суда от 19 апреля 2017 года о временных мерах по делу «Применение Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма и Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Украина против Российской Федерации)»;

С) принять все необходимые меры к тому, чтобы немедленно покончить со всеми нарушениями и злоупотреблениями в отношении жителей Крыма, в частности зафиксированными дискриминационными мерами и методами, произвольными задержаниями, пытками и другими жестокими, бесчеловечными или унижающими достоинство видами обращения, и отменить все дискриминационное законодательство;

Д) уважать законы, действующие в Украине, и отменить законы, введенные в Крыму Российской Федерацией и позволяющие производить принудительное выселение и конфискацию частной собственности в Крыму в нарушение применимых норм международного права;

Е) немедленно освободить тех украинских граждан, которые были незаконно задержаны и преданы суду без соблюдения элементарных стандартов правосудия, а также тех, которые были перемещены или депортированы через международно-признанные границы из Крыма в Российскую Федерацию;

Ф) заниматься проблемой безнаказанности и обеспечивать, чтобы те, кто уличен в нарушениях и злоупотреблениях, привлекались к ответственности в независимом суде;

Г) создать и поддерживать безопасные и благоприятные условия для журналистов, правозащитников и адвокатов защиты, с тем чтобы они могли выполнять свою работу в Крыму независимо и без неоправданного вмешательства;

Н) восстановить реализацию прав всеми людьми, без какой-либо дискриминации по признаку происхождения и религии или убеждений, и отменить решения, запрещающие культурные и религиозные учреждения, неправительственные организации, правозащитные организации и средства массовой информации, а также восстановить реализацию прав лицами, принадлежащими к этническим общинам в Крыму, в частности украинцами и крымскими татарами, включая право собираться на культурных мероприятиях;

И) обеспечить доступность образования на украинском и крымско-татарском языках;

Ј) немедленно отменить решение об объявлении Меджлиса крымско-татарского народа экстремистской организацией и запрещении его деятельности, аннулировать решение о запрещении лидерам Меджлиса въезда в Крым и отказаться от поддержания или введения ограничений на способность крымско-татарской общины сохранять свои представительные институты;

К) прекратить практику принуждения крымских жителей к службе в вооруженных или вспомогательных силах Российской Федерации, в том числе с помощью давления или пропаганды;

Л) полномасштабно и незамедлительно сотрудничать с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе и Советом Европы в том, что касается ситуации с правами человека в Крыму.

### **Международные акты относительно права на участие в управлении государством**

#### *Всеобщая декларация прав человека (1948 года)*

Статья 21 Всеобщей декларации прав человека предусматривает, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей (часть первая). Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране (часть вторая). Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования (часть третья).

#### *Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 года)*

Часть первая статьи 1 констатирует, что 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.

Статья 25 гарантирует каждому гражданину иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

А) принимать участие во ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

В) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

С) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Кодекс надлежащей практики при проведении референдумов (CDL-AD(2007)008rev) (2006 года)

Кодекс предусматривает в части III.1 «Верховенство права», что использование референдумов должно соответствовать правовой системе в целом и особенно процессуальным нормам. В частности, референдумы не могут проводиться, если Конституция или же один из соответствующих ей законов не предусматривают их, например, если текст, представленный на референдум, является вопросом исключительной юрисдикции парламента.

*Кодекс надлежащей практики в избирательных делах (CDL-AD(2002)023rev), принятый Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) № 190 / 2002 от 30 октября 2002 года*

Кодекс предусматривает в подпункте «а» части 2.3 (раздел I) «Равенство возможностей», что всем партиям и кандидатам должны быть гарантированы равные возможности, имеющие виду, среди прочего, освещение в средствах массовой информации, в частности государственных СМИ. Пункт «а» части 2.4 «Равенство и национальные меньшинства» предусматривает, что должна быть разрешена деятельность партий, представляющих национальные меньшинства.

Раздел II «Условия реализации принципов» в части 1 «Соблюдение основных прав» подчеркивает, что демократические выборы невозможны без соблюдения прав человека, свободы слова и прессы, свободы передвижения по стране, свободы собраний и объединения в политических целях.

*Европейская хартия местного самоуправления (1985 года)*

Пункт 2 статьи 3 определяет, что местное самоуправление осуществляется советами или собраниями, члены которых были избраны



в ходе свободных выборов на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и которые могут иметь исполнительные органы, подотчетные им. Это никоим образом не исключает возможности проведения собраний граждан, референдумов или иных форм непосредственного участия граждан в делах государства, насколько это предусматривается законом.

Пункт 1 статьи 4 гласит: «Основные полномочия органов местного самоуправления определяются конституцией или законом», а пункт 2 этой статьи предусматривает: «Органы местного самоуправления в пределах закона имеют полное право свободно решать любой вопрос, который не исключен из сферы их компетенции и решение которого не отнесено к ведению какого-либо иного органа».

### **Национальное законодательство Украины относительно государственного суверенитета Украины, проведения референдумов и полномочий Автономной Республики Крым**

*Конституция Украины (1996 года)*

Статья 1 Конституции Украины провозглашает её суверенным и независимым государством.

Согласно статье 2 Конституции Украины, суверенитет Украины распространяется на всю ее территорию; Украина является унитарным государством; территория Украины в пределах существующей границы является целостной и неприкосновенной.

Статья 5 гласит, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ, который осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления; право определять и изменять конституционный строй в Украине принадлежит исключительно народу и не может быть узурпировано государством, его органами или должностными лицами; никто не может узурпировать государственную власть.

Вопросы об изменении территории Украины решаются исключительно всеукраинским референдумом (статья 73 Конституции Украины). Назначение всеукраинского референдума по вопросам, определенным указанной статьей Конституции Украины, а также принятие законов относится к полномочиям Верховной Рады Украины (пункты 2-3 части первой статьи 85 Основного Закона Украины).

Согласно ст. 134 Конституции Украины, Автономная Республика Крым является неотъемлемой составной частью Украины и в пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, решает вопросы, отнесенные к ее ведению.

Представительным органом Автономной Республики Крым является Верховная Рада Автономной Республики Крым (часть первая статьи 136), которая в пределах своих полномочий принимает решения и

постановления, которые обязательны для исполнения в Автономной Республике Крым (часть вторая статьи 136).

Полномочия, порядок формирования и деятельности Верховной Рады Автономной Республики Крым и Совета министров Автономной Республики Крым определяются Конституцией Украины и законами Украины, нормативно-правовыми актами Верховной Рады Автономной Республики Крым по вопросам, отнесенным к ее компетенции (часть пятая статьи 136).

*Закон Украины «О Верховном Совете Автономной Республики Крым» (1998 года)*

Согласно статье 1, представительным органом Автономной Республики Крым является Верховный Совет Автономной Республики Крым, которая осуществляет свои полномочия на основании Конституции Украины и законов Украины, Конституции Автономной Республики Крым и нормативно-правовых актов Автономной Республики Крым с целью содействия реализации прав и интересов населения автономии и решению вопросов жизнедеятельности региона.

Статья 8 Закона предписывает, что заседания Верховного Совета Автономной Республики Крым проводятся открыто с обеспечением права каждого присутствовать на них, кроме случаев, предусмотренных законодательством. Порядок доступа к заседаниям определяется Верховным Советом Автономной Республики Крым в соответствии с законом.

В соответствии с частью пятой статьи 10, постановления и решения ВС АРК принимаются на его заседании открытым или тайным голосованием большинством голосов депутатов от общего состава Верховного Совета Автономной Республики Крым.

Части девятая и десятая указанной статьи гласят следующее. Нормативно-правовые акты ВС АРК не могут противоречить Конституции и законам Украины и принимаются в соответствии с Конституцией и законами Украины, актами Президента Украины и Кабинета Министров Украины и на их выполнение. По мотивам несоответствия нормативно-правовых актов ВС АРК Конституции и законам Украины Президент Украины может приостановить действие этих нормативно-правовых актов ВС АРК с одновременным обращением в Конституционный Суд Украины относительно их конституционности.

*Закон Украины «О всеукраинском референдуме» (2012 года)*

В соответствии со статьей 1 Закона Украины «О всеукраинском референдуме» всеукраинский референдум является одной из форм непосредственной демократии в Украине, способом осуществления власти непосредственно Украинским народом, заключающимся в принятии (утверждении) гражданами Украины решений по вопросам

общегосударственного значения путем тайного голосования в порядке, установленном настоящим Законом.

Согласно пункту 2 части третьей статьи 3 Закона Украины «О всеукраинском референдуме», ратификационный референдум об изменении территории Украины может быть проведен только на всеукраинском уровне.

*Закон Украины «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовой режим на временно оккупированных территориях Украины» (2014)*

Статья 8 Закона посвящена защите избирательных прав граждан Украины на временно оккупированной территории.

Часть первая устанавливает, что при проведении выборов Президента Украины, народных депутатов Украины, всеукраинского референдума голосования граждан Украины на временно оккупированной территории не организуются и не проводятся.

Согласно части пятой указанной статьи, на временно оккупированной территории выборы депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, депутатов местных советов, сельских, поселковых, городских голов, местный референдум не проводятся.

Часть шестая добавляет, что органы ведения Государственного реестра избирателей, образованные на территории Автономной Республики Крым и города Севастополя, не осуществляют ведение Государственного реестра избирателей. Порядок доступа к записям об избирателях, избирательный адрес которых относится к территории, на которую распространяются полномочия этих органов ведения Государственного реестра избирателей, а также актуализации этих записей устанавливаются Центральной избирательной комиссией.

*Постановление Центральной избирательной комиссии № 18 от 13 февраля 2014 года «Об отмене решений Украинской городской избирательной комиссии Обуховского района Киевской области от 27 января 2014 года № 1, 2, 3, 4»*

В постановлении отмечено, что «на сегодня закон, который должен определять организацию и порядок проведения местного референдума, отсутствует, поскольку Закон Украины «О всеукраинском и местных референдумах» согласно пункту 4 раздела XIII «Заключительные положения» Закона Украины «О всеукраинском референдуме» от 6 ноября 2012 года № 5475-VI признан утратившим силу».

*Постановление Верховной Рады Украины от 11 марта 2014 года № 857-VII «О заявлении Верховной Рады Украины в связи с приостановлением действия решения Верховного Совета Автономной*

*Республики Крым от 6 марта 2014 года о проведении 16 марта 2014 года общекрымского референдума»*

Верховная Рада Украины, в частности, констатировала, что постановление ВС АРК № 1702-6/14 от 6 марта 2014 года «О проведении общекрымского референдума» противоречит нормам Конституции Украины.

*Постановление Верховной Рады Украины от 1 марта 2018 года № 2310-VIII «Об Обращении Верховной Рады Украины к международному сообществу в связи с подготовкой незаконных выборов Президента Российской Федерации на временно оккупированной части территории Украины – в Автономной Республике Крым и городе Севастополе»*

Верховная Рада Украины признала, что намерение органов власти Российской Федерации и оккупационной администрации незаконно провести 18 марта 2018 года Выборы Президента Российской Федерации на временно оккупированной части территории Украины – в Автономной Республике Крым и городе Севастополе – является грубым нарушением Конституции и законов Украины, общепризнанных принципов и норм международного права, в том числе ряда международных договоров, участниками которых являются Украина и Российская Федерация (пункт 1).

Также было одобрено обращение Верховной Рады Украины к международному сообществу в связи с подготовкой незаконных выборов Президента Российской Федерации на временно оккупированной части территории Украины – в Автономной Республике Крым и городе Севастополе.

*Заявление МИД Украины в связи с решением оккупационной администрации организовать выборы президента РФ на временно оккупированных территориях Автономной Республики Крым и города Севастополь (16 марта 2018 года)*

МИД Украины решительно осудил решение российской оккупационной администрации провести 18 марта 2018 года выборы президента РФ на временно оккупированных Россией территориях Автономной Республики Крым и Севастополь.

Указано, что организация и проведение незаконного голосования во временно оккупированных АР Крым и г. Севастополе является очередным шагом по реализации стратегии Кремля, направленной на легитимизацию последствий агрессии против Украины. Это грубо нарушает фундаментальные принципы и нормы международного права, обязательства РФ по международным договорам, участниками которых являются РФ и Украина, законодательство Украины, а также противоречит Уставу ООН, резолюциям Генеральной Ассамблеи ООН, Хельсинкскому заключительному акту Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 года.

В заявлении подчеркивается, что результаты незаконного голосования будут ничтожными с юридической точки зрения, не будут иметь никаких правовых последствий и не будут признаны ни Украиной, ни международным сообществом. Все причастные к организации и проведению незаконного голосования во временно оккупированном Крыму будут нести ответственность в соответствии с законодательством Украины. Более того, незаконное голосование на временно оккупированной территории Украины исказит результаты выборов в Российской Федерации в целом и, таким образом, поставит под серьезное сомнение их легитимность.

Также указано, что в Украине приветствуют решение БДИПЧ ОБСЕ и других международных партнеров не участвовать в наблюдении за незаконным избирательным процессом в оккупированных АР Крым и Севастополь. Высказано ожидание, что в итоговом отчете международной миссии по наблюдению за выборами Президента РФ будет четко указано на незаконность проведения российских выборов на территории украинского Крыма.

*Заявление Министерства по вопросам временно оккупированных территорий и внутренне перемещенных лиц Украины по организации Российской Федерацией президентских выборов на временно оккупированной территории Украины – Автономной Республики Крым и г. Севастополя*

Министерство призвало крымчан не участвовать в незаконных выборах Президента РФ на территории полуострова, не поддерживать нелегитимные выборы и воздержаться от любых действий и шагов по участию в президентских выборах на временно оккупированной территории Украины – АР Крым и г. Севастополе.

Подчеркнуто, что проведение страной-оккупантом выборов в АР Крым является грубым нарушением Конституции и законодательства Украины, основных принципов и норм международного права, Устава ООН, Хельсинкского заключительного акта, Будапештского меморандума, резолюций Генеральной Ассамблеи ООН и др. Международно-правовых актов.

Кроме того, указано, что согласно Закону Украины «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовом режиме на временно оккупированной территории Украины», в Крыму действует особый правовой режим, согласно которому никакие выборы на территории оккупированного Крыма не проводятся, а все органы власти, созданные страной-оккупантом и принятые ими решения, признаются нелегитимными и незаконными. Учитывая это, выборы Президента РФ на временно оккупированной территории являются незаконными и нелегитимными и ставят под сомнение общую легитимность этих выборов.

### **Нормативно-правовые акты Российской Федерации относительно «Республики Крым» и реализации политических прав граждан**

*Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»*

Согласно пункту 3-1 статьи 4, не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Согласно статье 18, для проведения выборов образуются одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа либо определяется единый избирательный округ; для проведения референдума определяется округ референдума. Одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа образуются сроком на десять лет на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории в соответствии с пунктом 10 статьи 16 настоящего Федерального закона. Избирательная комиссия, организующая выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, представительный орган муниципального образования, определяет схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, в которой обозначены их границы, определен перечень административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ, указаны номер каждого избирательного округа, число избирателей в каждом избирательном округе, а для многомандатных избирательных округов - также количество мандатов, замещаемых в округе.

### **Нормативно-правовые акты так называемых «Государственного совета Республики Крым» и «Законодательного собрания города Севастополь»**

*Конституция Республики Крым, принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 года*

Статья 2 провозглашает, что источником власти в Республике Крым является ее народ, являющийся частью многонационального народа Российской Федерации. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Присвоение властных полномочий или захват власти недопустимы. Ответственность за присвоение властных полномочий или захват власти устанавливается федеральным законом.



Статья 70 устанавливает, что депутаты Государственного Совета Республики Крым избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Порядок выборов депутатов Государственного Совета Республики Крым устанавливается законом Республики Крым в соответствии с федеральным законом.

Согласно статье 71, депутатом Государственного Совета Республики Крым может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 88).

*Закон Республики Крым от 15 мая 2014 года №2-ЗПК «О Государственном Совете Республики Крым – Парламенте Республики Крым»*

Закон определил, что Государственный Совет является постоянно действующим высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти Республики Крым (пункт 1 статьи 1).

Государственный Совет состоит из 75 депутатов, избираемых гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Республики Крым и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Государственный Совет является правомочным при избрании не менее двух третей от установленного числа депутатов. Государственный Совет избирается сроком на пять лет (статья 5).

*Закон Республики Крым от 15 мая 2014 года №3-ЗПК «О выборах депутатов Государственного Совета Республики Крым»*

Часть первая статьи 1 Закона гласит, что депутаты Государственного Совета Республики Крым избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Согласно части первой статьи 2 Закона, законодательство о выборах депутатов Государственного Совета основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», других федеральных законов, Конституции Республики Крым и настоящего Закона.



*Закон Республики Крым «Об основах местного самоуправления в Республике Крым» от 8 августа 2014 года*

Статья 15 гласит, что муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения и подведения итогов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами Республики Крым. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами Республики Крым.

*Закон Республики Крым «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Крым» от 4 июня 2014 года*

Согласно части первой статьи 2 Закона, законодательство о выборах депутатов представительного органа муниципального образования основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иных федеральных законов, Конституции Республики Крым, законов Республики Крым, иных нормативных правовых актов о выборах.

В соответствии со статьей 3, выборы депутатов представительного органа муниципального образования проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение срока полномочий представительного органа муниципального образования соответствующего созыва, являются обязательными и периодическими. Гражданин Российской Федерации голосует на выборах в представительный орган муниципального образования соответственно за кандидата, кандидатов, списки кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования.

Часть седьмая статьи 77 указывает, что избирательные бюллетени печатаются на русском языке. По решению избирательной комиссии муниципального образования бюллетени печатаются на русском, украинском и крымско-татарском языках. Если для избирательного участка печатаются бюллетени на двух и более языках, текст на русском языке должен помещаться в каждом бюллетене.

*Закон Республики Крым № 18-ЗРК от 5 июня 2014 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Крым»*

Закон установил принципы административно-территориального устройства Республики Крым, порядок решения вопросов образования, объединения, разделения, преобразования, упразднения, присвоения наименований, переименования, учета административно-территориальных единиц и входящих в их состав населенных пунктов и закрепил полномочия органов государственной власти Республики Крым и органов местного самоуправления в сфере административно-территориального устройства.

*Постановление Государственного совета Республики Крым от 4 июня 2014 года № 2208-6/14 «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Государственного совета Республики Крым»*

Были утверждены сроком на 10 лет:

- 1) схема одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Государственного Совета Республики Крым, определенная постановлением Избирательной комиссии Республики Крым от 30 мая 2014 года № 3/17-1 «О схеме одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Государственного Совета Республики Крым»;
- 2) графическое изображение данной схемы.

Закон города Севастополя от 14 апреля 2014 № 1-ЗС «Устав города Севастополя»

Статья 1 устанавливает, что Севастополь – субъект Российской Федерации, город федерального значения, статус которого определяется Конституцией Российской Федерации и настоящим Уставом. Статус города Севастополя может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и города Севастополя в соответствии с федеральным конституционным законом.

Депутаты Законодательного Собрания города Севастополя избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Порядок выборов депутатов Законодательного Собрания города Севастополя устанавливается законом города Севастополя в соответствии с федеральным законом (статья 15).

Депутатом Законодательного Собрания города Севастополя может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах (статья 16).

*Закон города Севастополя от 30 апреля 2014 № 4-ЗС «О выборах депутатов Законодательного Собрания города Севастополя»*

Согласно статье 3, 8 депутаты Законодательного Собрания избираются по одномандатным избирательным округам. 16 депутатов Законодательного собрания избираются по городскому избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за городские списки кандидатов в депутаты Законодательного Собрания, выдвинутые избирательными объединениями.

*Закон города Севастополя № 20-ЗС от 3 июня 2014 года «О выборах депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований города Севастополя»*

Установлено, что выборы депутатов представительного органа внутригородского муниципального образования проводятся с применением одной из следующих избирательных систем:

- 1) мажоритарная избирательная система относительного большинства;
- 2) смешанная избирательная система с закрытыми списками кандидатов;
- 3) пропорциональная избирательная система с закрытыми списками кандидатов.

Вид применяемой избирательной системы устанавливается уставом соответствующего внутригородского муниципального образования.

*Закон города Севастополя № 330-ЗС от 14 марта 2017 года «О выборах Губернатора города Севастополя»*

Закон определяет, что гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 18 лет, зарегистрированный по месту жительства на территории города Севастополя, и гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 18 лет, зарегистрированный по месту пребывания на территории города Севастополя не менее чем за три месяца до дня голосования и включенный в список избирателей в соответствии с частью 6 статьи 10 настоящего Закона, имеют право избирать Губернатора. Гражданин Российской Федерации, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях. Губернатором может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 30 лет.

Больше информации о правах человека  
в условиях оккупации находится в серии  
тематических обзоров «Крым без правил».

Доступ на сайте [krymbezpravil.org.ua](http://krymbezpravil.org.ua)

© Региональный центр прав человека  
Киев, 2019