

**ДЕНИС ЮРЬЕВИЧ
СТЕПАНИУК**

соискатель НИУ
«Высшая школа
экономики»

**АЛЕКСЕЙ СЕРГЕЕВИЧ
КОШЕЛЬ**

проректор НИУ
«Высшая школа
экономики», доктор
юридических наук,
профессор

**АЛЬБИНА ОМАРОВНА
ГАДЖИЕВА**

директор Института
исследований
национального и
сравнительного
права факультета
права НИУ «Высшая
школа экономики»,
кандидат
юридических наук,
доцент

ОСОБЕННОСТИ РЕФЕРЕНДУМНОГО ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ О САМООПРЕДЕЛЕНИИ НА ПРИМЕРЕ ДОНЕЦКОЙ И ЛУГАНСКОЙ НАРОДНЫХ РЕСПУБЛИК, ХЕРСОНСКОЙ И ЗАПОРОЖСКОЙ ОБЛАСТЕЙ

Принцип самоопределения народов занял одно из центральных мест в междуна-родно-правовой повестке XX века, оказав решительное влияние на перестройку геополитического пространства и формирование современного мирового устройства. Он привел к возникновению более чем 190 суверенных государств — нынешних членов ООН. Вместе с тем многие вопросы, касающиеся процесса самоопределения народов, до сих пор остаются дискуссионными. Постдеколонизационные примеры самоопределения повысили актуальность проблемы условий и форм реализации народом этого права. Так, наряду с основаниями самоопределения-сецессии большое значение приобрели форма и процедура осуществления самоопределения, а также связанные с ними последствия принятого решения. В юридической доктрине отсутствует однозначное понимание форм, в которых может быть реализовано право на самоопределение. На практике также неоднородны и процедуры сецессии, которая далеко не всегда происходит в результате прямого волеизъявления самоопределяющегося народа. Однако именно референдум может рассматриваться как одно из наиболее авторитетных подтверждений факта самоопределения — в силу заложенных в нем демократических начал, которые непосредственно воплощают волю людей, самостоятельно определяющих собственную судьбу, и с которыми международное сообщество должно считаться исходя из сформированных им самим принципов.

При этом референдумы о самоопределении являются уникальными феноменами и, как правило, проводятся либо полностью вне рамок национальных правовых систем, либо в качестве процессов, по своему значению выходящих за рамки этих систем (восходящих от публично-правового к международно-правовому уровню). Поэтому ключевым становится вопрос о гарантиях и об особенностях референдумного процесса принятия решений о самоопределении — с одной стороны, обеспечивающих незыблемый демократический фундамент, а с другой — учитывающих уникальность возникших обстоятельств. В свете изложенного особый научный интерес представляют референдумы, проведенные в сентябре 2022 года в Донецкой и Луганской Народных Республиках, а также в Херсонской и Запорожской областях.

Ключевые слова: право на самоопределение, референдум, территориальная целостность, демократические процедуры, воля народа

DOI: 10.37239/0869-4400-2024-21-7-...

Введение

В XX веке международным сообществом в ходе деколонизации был сформирован относительно единый подход в отношении права на самоопределение коренных народов, проживавших в колониях и на зависимых территориях. Однако в нынешних условиях право народа на самоопределение стало прилагаться к принципиально иным вызовам и общественно-политическим реалиям. Мировое сообщество оказалось не готово к проблемам, вызванным трансформацией данного права и его выходом за рамки идеи деколонизации. Отсутствие равно уважаемой и международно признаваемой позиции по условиям и механизмам реализации этого права на практике (при возникновении острых геополитических ситуаций, требующих незамедлительного решения, в том числе с целью защиты прав и свобод от массовых нарушений) приводит к серьезным коллизиям. Легитимность выбора, осуществляемого самоопределяющимися народами, в каждом отдельном случае зависит от многих факторов, и далеко не последними из них являются убедительность и чистота форм, в которые выливается решение, принятое от имени народа. Во времена неоднозначности стандартов и разрозненности международных реакций на акты самоопределения возникает ситуация, когда концептуально признаваемое право, которым пытается воспользоваться тот или иной народ, может быть поставлено под сомнение на зыбкой основе сиюминутных геополитических интересов. В этом случае можно говорить о том, что «право» права на самоопределение как категория плохо подходит народу, решившемуся на самоопределение в форме сецессии в силу достаточных к тому оснований.

Право народа на самоопределение, как отмечает Т.Я. Хабриева, утвердилось как универсальная норма во второй половине XX века, став одним из важных результатов Второй мировой войны¹. В международно-правовой доктрине оно уравнивается принципом территориальной целостности государств, отчего и реализуется зачастую в пределах сложившихся

государственных границ (так называемый внутренний аспект самоопределения).

Вместе с тем международное сообщество стало свидетелем внушительного количества примеров реализации права на самоопределение в форме сецессии. При этом парадоксально, что право на самоопределение, и даже в форме сецессии, не всегда реализуется путем прямого народного волеизъявления — всеобщего голосования.

Референдум о самоопределении как обеспечительный институт рассматриваемого права содержит ключевые элементы, подтверждающие и усиливающие его изначальную демократическую природу. Речь в данном случае идет о гарантируемых и соблюдаемых при любом настоящем референдумном процессе фундаментальных правах человека и принципах народовластия, предполагающих непосредственное и свободное участие в голосовании на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. В связи с этим правовые основы проведения референдумов должны быть сконструированы таким образом, чтобы обеспечить истинную легитимность их результатов.

Поскольку в международном праве не существует устоявшихся требований к проведению референдумов, главную роль играют правила и нормы, устанавливаемые самими самоопределяющимися субъектами (населением зависимых территорий или непризнанных государств, находящихся в процессе самоопределения). На примере референдумов о самоопределении, проведенных в сентябре 2022 года в Донецкой и Луганской Народных Республиках, в Херсонской и Запорожской областях, мы рассмотрим эти правила и нормы.

Система правовых актов, регламентирующих порядок проведения референдума, имеет важное значение для обеспечения легитимности, в то время как ее отсутствие превращает референдум в декларацию и фикцию². Особое место в этой системе занимает регламентация порядка организации голосования:

¹ Хабриева Т.Я. Право народов на самоопределение: современная постановка вопроса // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 4. С. 9.

² Таева Н.Е. Особенности процессуальных норм в Конституционном праве России // Проблемы права. 2014. № 4. С. 24–31.

насколько соблюдаются права народа на прямое, свободное волеизъявление, обеспечено ли его выражение без какого-либо давления, ущемления или дискриминации?

В каждом из исследуемых нами случаев имела своя собственная система правового регулирования. Отдельно стоит отметить и различный международно-правовой статус субъектов самоопределения: ДНР и ЛНР — государства с частичным международным признанием, со своей правовой системой, а Запорожская и Херсонская области — территории, правовая система которых только начинала формироваться. В зависимости от статуса определялся перечень и формулировка вопросов, выносимых на референдумы: в Запорожской и Херсонской областях — об объявлении независимости и о вхождении в состав Российской Федерации на правах ее субъектов, в ДНР и ЛНР — только о присоединении к России на тех же правах.

1. Правовые основания, регламентирующие порядок проведения референдумов

Назначение референдумов осуществлялось в ЛНР и ДНР решениями Народных советов республик — их законодательными (представительными) органами в соответствии с Конституцией каждой из республик большинством голосов с обязательным доведением до всеобщего сведения и официальным их опубликованием.

1.1. ДНР. После публикации постановления Народного совета ДНР о назначении референдума³, а также Закона ДНР о референдуме⁴ в Донецке прошло первое заседание Центральной избирательной комиссии (ЦИК) ДНР по вопросу проведения референдума, на котором были приняты все необходимые для этого правовые акты. Таковыми нормативно определен

порядок подготовки и проведения референдума (в части, не урегулированной Законом о референдуме), утверждены формы документов, связанных с его подготовкой и проведением, список документов, удостоверяющих личность участника референдума^{5, 6}, определены время и способы голосования в дни голосования. Также были сформированы 26 территориальных комиссий референдума, в том числе за границами территории ДНР⁷, с последующим формированием участковых комиссий как внутри ДНР, так и за ее пределами. Всего работала 481 комиссия референдума⁸, а также дополнительно 217 — за пределами территории ДНР⁹.

1.2. ЛНР. В ЛНР протекали аналогичные процессы. Так, 20 сентября были приняты Закон ЛНР о вхождении в состав России¹⁰ и постановление Народного совета ЛНР о назначении референдума¹¹, а уже 21 сентября ЦИК ЛНР утвердила порядок проведения референдума и иные необходимые для его организации документы¹². Для голосования были сформированы 461 участковая комиссия на территории республики

⁵ ЦИК ДНР утвердил порядок проведения референдума по вопросу о вхождении в состав РФ. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/15811947> (дата обращения: 28.04.2024).

⁶ Постановление ЦИК ДНР от 20.09.2022 № 94 «Об утверждении форм документов, связанных с подготовкой и проведением референдума Донецкой Народной Республики по вопросу о вхождении в состав Российской Федерации на правах субъекта Российской Федерации» (далее — Постановление ЦИК ДНР от 20.09.2022 № 94).

⁷ Центризбирком ДНР определил порядок проведения референдума. URL: <https://t.me/opdnrinfo/9442> (дата обращения: 24.04.2024).

⁸ В ДНР откроется более 450 участков для голосования на референдуме. URL: <https://dan-news.ru/obschestvo/v-dnr-otkroetsja-bolee-450-uchastkov-dlja-golosovaniija-na-referendume/> (дата обращения: 22.04.2024).

⁹ В России откроют более 200 участков для голосования жителей ДНР. URL: <https://iz.ru/1398950/2022-09-21/v-rossii-otkroiut-bolee-200-uchastkov-dlia-golosovaniia-zhitelei-dnr> (дата обращения: 22.04.2024).

¹⁰ Закон ЛНР от 20.09.2022 № 411-III «О референдуме Луганской Народной Республики по вопросу о вхождении в состав Российской Федерации на правах субъекта Российской Федерации».

¹¹ Постановление Народного совета ЛНР от 20.09.2022 № 893-НС «О назначении референдума Луганской Народной Республики по вопросу о вхождении в состав Российской Федерации на правах субъекта Российской Федерации».

¹² ЦИК ЛНР утвердил порядок проведения референдума по вопросу вхождения в состав РФ. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/15818665> (дата обращения: 24.04.2024).

³ Постановление Народного совета ДНР от 20.09.2022 № I-726П-НС «О назначении референдума Донецкой Народной Республики по вопросу о вхождении в состав Российской Федерации на правах субъекта Российской Федерации».

⁴ Закон ДНР от 20.09.2022 № 410-III «О референдуме Донецкой Народной Республики по вопросу о вхождении в состав Российской Федерации на правах субъекта Российской Федерации».



и 201 участок за ее пределами¹³, вышестоящими по отношению к которым были 32 территориальные комиссии референдума.

Конституционное закрепление полномочий парламентов ДНР и ЛНР в процедуре назначения референдума, в том числе референдума о самоопределении¹⁴, можно отнести к особенностям процедуры как элементу легитимности его проведения.

Наделение парламентов республик как высшей представительной власти на территории правом непосредственного назначения референдума, полномочиями по формулированию выносимого на референдум вопроса, установления дня (дней) голосования и формы голосования в совокупности с непосредственным волеизъявлением образует симбиоз прямой и представительной форм демократии. Значимость их взаимосвязи как средства укрепления демократической легитимности политических решений, усиления подотчетности представительных органов, повышения открытости и транспарентности процессов принятия решений и поощрения непосредственного участия граждан в политическом процессе отмечалась в рекомендациях ПАСЕ о референдумах¹⁵.

1.3. Запорожская и Херсонская области. В отличие от ДНР и ЛНР, где уже была сформирована система публичной власти и избирательная система, имелась правовая база, применявшаяся, в частности, при организации всеобщих выборов глав и законодательных органов республик в 2014 и 2018 годах, в Херсонской и Запорожской областях нормативная база проведения референдумов создавалась с нуля.

Херсонская область. В мае 2022 года при участии членов Комитета спасения «За Мир и Порядок» была сформирована Военно-гражданская администрация

Херсонской области (далее — Администрация) с целью ликвидации вакуума власти, образовавшегося в условиях самоустранения всех прежних органов власти и должностных лиц от исполнения своих обязанностей. Образование Администрации обеспечило необходимые условия для эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на территории области.

Так, 12 мая 2022 года был принят указ главы Администрации № 018-р «О структуре органов исполнительной власти». При этом надо иметь в виду, что одной лишь исполнительной власти недостаточно для полноценного построения государственности¹⁶. Формирование представительных органов сопряжено с необходимостью предварительно создать систему избирательных комиссий — как для избрания законодательного органа, так и для возможности сформировать органы местного самоуправления. Чтобы не подрывать легитимности органов, которые формируются путем выборов, было принято решение о создании постоянно действующего консультативного органа.

В отсутствие представительных органов власти с целью организации объективного наблюдения за деятельностью органов власти, общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений, реализации консультативных функций может эффективно применяться институт общественного контроля.

Для реализации описанных функций в Херсонской области был создан Общественный совет при Администрации, компетенция, порядок деятельности и формирования которого определены соответствующим Положением¹⁷. Общественный совет состоял из 13 членов, которые осуществляли свою деятельность на постоянной основе¹⁸. Целью деятельности Обще-

¹³ ЦИК ЛНР сообщил о запуске работы участковых комиссий референдума. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/15831139> (дата обращения: 24.04.2024).

¹⁴ Статья 2 Закона ДНР о референдуме; ст. 2 Закона ЛНР о вхождении в состав России.

¹⁵ Рекомендация ПАСЕ от 29.04.2005 № 1704 (2005). Референдумы: на пути к выработке передовой практики в Европе. URL: [https://www.coe.int/t/R/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2005\]/%5BApr2005%5D/Rec1704_rus.asp#TopOfPage](https://www.coe.int/t/R/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2005]/%5BApr2005%5D/Rec1704_rus.asp#TopOfPage) (дата обращения: 27.04.2024).

¹⁶ *Lesiv B.V.* Constitutional resistance as an essential ability of modern democracy // *Legal Concept*. 2018. Vol. 17. № 4. P. 78–84.

¹⁷ Положение об Общественном совете при Военно-гражданской администрации Херсонской области (утв. указом главы Военно-гражданской администрации от 01.06.2022 № 56-р).

¹⁸ В соответствии с п. 3.1 Положения об Общественном совете все областные общественные объединения избирали

ственного совета определено оказание консультативной, информационной и организационной помощи Администрации в нормализации социальной, общественно-политической, деловой и культурной жизни Херсонской области. Уже 20 сентября Общественный совет попросил о проведении референдума. Его председатель В. Овчаренко, отметил, что это обращение основано на многочисленных предложениях и пожеланиях общественных организаций и отдельных жителей Херсонской области¹⁹.

Следующим шагом на пути к демократизации Херсонской области и организации представительной демократии стало формирование избирательной комиссии для проведения выборов и референдумов. Статус, порядок формирования и полномочия определялись указом главы Администрации²⁰, который определил срок полномочий комиссии (три года) и ее численный состав (семь человек), а также предписал разработку положения, регулирующего порядок ее деятельности.

Запорожская область. Пятого марта 2022 года начал функционировать общественный совет самоорганизации города²¹ в Энергодаре — городе, в котором располагается Запорожская атомная электростанция. Данное явление станет массовым на всех освобожденных территориях и впоследствии приведет к формированию Военно-гражданской администрации Запорожской области (далее — Администрация Запорожской области). Именно с ее появления как органа, взявшего на себя ответственность за налаживание мирной жизни в освобожденной части области, начнется формирование полноценных органов власти, способных наладить жизнеобеспечение народа, сохранить жизненно важную инфраструктуру Запоро-

жья. Уже 20 мая²² была сформирована структура исполнительных органов власти области, что позволило обеспечить нормальную жизнедеятельность в области, надлежащим образом организовать самоуправление. Двадцать первого июля²³ образована Избирательная комиссия Запорожской области, определен срок ее полномочий в три года и численный состав в десять членов.

С июля 2022 года начало формироваться общественное движение «Мы вместе с Россией»²⁴, которое было ориентировано на интеграцию Запорожья и Российской Федерации. Впоследствии стали появляться и другие объединения граждан в порядке самоорганизации с целью обозначить позицию жителей области перед Администрацией Запорожской области. Наиболее крупным из них стал Общенародный съезд общественности Запорожской области в Мелитополе 20 сентября 2022 года²⁵, делегаты которого, представляющие различные районы и населенные пункты области, обратились к Администрации с призывом к немедленному проведению референдума, а также подчеркнули историческую значимость референдума о воссоединении с Россией и призвали жителей области принять в нем участие. После этого начались активные действия по подготовке избирательной системы области к проведению референдума.

Подобные обращения от органов общественного контроля были озвучены в обеих областях бывшей Украинской ССР, а также в ДНР и ЛНР. Несмотря на то, что их правовые системы не были синхронизированы между собой, их одновременное проведение само по себе представляется важным.

на своих общих собраниях (съездах) делегатов (представителей) на учредительную конференцию Общественного совета, которая из своего состава избрала 13 членов Общественного совета.

¹⁹ Общественный совет Херсонской области попросил главу ВГА немедленно провести референдум. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/15804377> (дата обращения: 27.04.2024).

²⁰ Указ главы Военно-гражданской администрации Херсонской области от 22.07.2022 № 245-р.

²¹ Здесь, так же как и в Херсонской области, этот орган был призван ликвидировать вакуум власти, образовавшийся в связи с самоустранением от исполнения своих обязанностей ранее действовавших органов власти и должностных лиц.

²² См.: Указ главы Военно-гражданской администрации Запорожской области от 20.05.2022 № 19-р «Об утверждении структуры Военно-Гражданской Администрации Запорожской области».

²³ Указ главы Администрации Запорожской области от 21.07.2022 № 154/1-у «Об избирательной комиссии Запорожской области».

²⁴ В Запорожье создают движение за интеграцию с Россией. URL: <https://www.pnp.ru/in-world/v-zaporozhe-sozdayut-dvizhenie-za-integraciyu-s-rossiey.html> (дата обращения: 27.04.2024).

²⁵ Общественность Запорожской области призвала провести референдум о присоединении к РФ. URL: <https://www.interfax.ru/world/863053> (дата обращения: 27.04.2024).



2. Гарантии и основные принципы реализации права на участие в референдуме

При рассмотрении референдума о самоопределении с точки зрения его легитимности ключевым, наряду с правовыми основаниями его проведения, является вопрос о **гарантиях права на волеизъявление народа** — как в разрезе **общепризнанных прав и свобод человека**, выражающего свою волю, так и в разрезе **уважения и обязательности учета воли** самоопределяющегося народа. В этом отношении особый научный интерес представляет процедура проведения референдумов о самоопределении и реализации заложенных в них механизмов обеспечения легитимности свободного волеизъявления самоопределяющегося народа.

Совокупный анализ положений, приведенных в международных актах, позволяет выделить такие общепризнанные элементы легитимности референдума, как наличие всеобщего равного избирательного права, обеспечение свободного и тайного голосования. Неразрывно связаны с этим открытость и гласность, независимость комиссий референдума²⁶. В принятых порядках проведения референдумов отражено, как в самоопределившихся территориях была решена основная задача — обеспечить соблюдение базовых принципов свободного волеизъявления²⁷.

²⁶ См. подробнее: *Степанюк Д.Ю.* Референдум как одна из форм реализации права народов на самоопределение // Актуальные проблемы российского права. 2024. Т. 19. № 5.

²⁷ Постановление ЦИК ДНР от 20.09.2022 № 93 «О Порядке подготовки и проведения референдума Донецкой Народной Республики по вопросу о вхождении в состав Российской Федерации на правах субъекта Российской Федерации»; Положение о референдуме Херсонской области о выходе Херсонской области из состава Украины и о вхождении Херсонской области в состав Российской Федерации на правах субъекта Российской Федерации (утв. указом Главы Военно-гражданской администрации Херсонской области от 20.09.2022 № 88-у) (далее — Положение о референдуме Херсонской области); Утвержден порядок подготовки и проведения референдума — ЦИК. URL: <https://news.gtrklnr.ru/news/lnr/6902-utverzhen-porjadok-podgotovki-i-provedeniya-referenduma-cik.html>; Евгений Балицкий подписал положение о проведении референдума в Запорожской области. URL: https://zo.gov.ru/news/show/evgenij_balickij_podpisal_polozhenie_o_provedenii_referenduma_v_zaporozhskoj_oblasti?ysclid=lvw5efqehf43759322 (дата обращения: 25.04.2024).

2.1. Всеобщее право на участие в референдуме.

Данный принцип — не только провозглашенный, но и закрепленный в нормативных актах и впоследствии реализуемый на практике — служил гарантией наделения правом на участие в референдуме граждан соответственно ДНР, ЛНР, жителей Запорожской и Херсонской областей, достигших на день (последний день) голосования возраста 18 лет и не признанных судом недееспособными²⁸.

2.2. Равное и прямое право на участие в референдуме.

Каждый участник референдума имел право на получение только одного бюллетеня для голосования. При этом голосование осуществлялось им лично и непосредственно, что нормативно и на практике означало запрет получения бюллетеня одним физическим лицом за другого, даже по доверенности, а также запрет на передачу бюллетеня для голосования другим лицам.

Симметричным непосредственному голосованию участника референдума явился способ голосования — лично путем внесения в бюллетень любого знака в квадрат, относящийся к выбранному варианту волеизъявления.

Способ голосования был единым — после заполнения бюллетеня его надлежало опустить в опечатанный (опломбированный) ящик для голосования.

2.3. Свободное волеизъявление и тайна голосования.

Нарушение основного принципа любого электорального процесса — тайного голосования²⁹ — негативно отражается на его легитимности, поскольку открывает пути к контролю за выраженным мнением и к недостоверности результатов волеизъявления. Следовательно, на референдуме как высшей форме прямой демократии тайна голосования обеспечивает соблюдение принципа свободного волеизъявления, т.е. волеизъявление граждан по своему собственному осознанному и самостоятельному, без какого-либо принуждения выбору практически должно обеспечиваться такими механизмами голосования, чтобы исключалась любая форма контроля за ним.

²⁸ Статья 5 Закона ДНР о референдуме; ст. 5 Закона ЛНР о вхождении в состав России; п. 3 Положения о референдуме Херсонской области.

²⁹ *Вашакидзе Г.Т.* Бюллетень для голосования на референдуме // Закон. Право. Государство. 2020. № 4-1. С. 197–203.

Применительно к рассматриваемым нами референдумам свободное волеизъявление принципиально гарантировалось каждому их участнику. Участие в референдуме являлось для жителей регионов свободным и добровольным. Законодательно был установлен запрет на оказание воздействия на участника референдума с целью принудить его к участию или неучастию в голосовании, препятствовать его свободному волеизъявлению. Также запрещалось поощрение или принуждение участников референдума к передаче бюллетеня для голосования другим.

2.4. Запрет на вмешательство в проведение референдума иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных организаций, международных организаций и международных общественных движений. Названным лицам запрещалось осуществлять деятельность, препятствующую подготовке и проведению референдума, а также в иных формах препятствовать населению участвовать в голосовании.

При этом нормативно весьма четко разделялись запрет на вмешательство указанных лиц в вопросы проведения референдума и допустимость их присутствия на референдуме в статусе международных наблюдателей как элемента гласности, с соответствующим регулированием на уровне закона и принимаемыми избирательными комиссиями решениями о порядке аккредитации соответствующих лиц и представителей соответствующих организаций в качестве иностранных (международных) наблюдателей.

2.5. Открытость и гласность проведения референдума. Несмотря на то, что с точки зрения обеспечения безопасности референдумы о самоопределении проходили в беспрецедентно сложных — как для организующих референдум избирательных комиссий, так и для самих его участников — условиях, подготовка и их проведение были максимально открытыми и гласными.

Немаловажную роль в организации референдума играет широкое информирование его потенциальных участников референдума как элемент гласности, позволяющий населению всеми доступными способами получить информацию о референдуме, выносимых на голосование вопросах, месте и времени голосования, сроках и порядке совершения действий для участия. Характерной чертой информирования, организованного при проведении рассматриваемых референду-

мов, стало широкое их освещение в средствах массовой информации, сети Интернет, социальных сетях, размещение информационных печатных материалов в доступных для посещения населением местах. Во избежание дискредитации, распространения заведомо ложной информации, препятствующей свободному участию населения в голосовании, были нормативно закреплены требования к объективности и достоверности содержания информационных материалов, размещаемых в СМИ или распространяемых иным способом. При этом обязанность по информированию возлагалась прежде всего на комиссии референдума с сохранением права осуществлять его как органам государственной власти, органам местного самоуправления (в том числе вновь созданным органам публичной власти в Запорожской и Херсонской областях), так и средствам массовой информации, физическим и юридическим лицам.

2.6. Наблюдение. Международные наблюдатели. Широкое общественное и международное наблюдение является общепризнанным критерием открытости и гласности процесса организации голосования, доступности общественного контроля за предоставлением организующими голосование комиссиями населению возможности свободного волеизъявления и недопустимостью нарушений прав граждан, влекущих искажение результатов волеизъявления. Особую значимость для целей легитимности референдума, в том числе его признания со стороны международного сообщества, приобретает международное наблюдение.

В доктрине существуют разные подходы к пониманию сущности международного наблюдения. Так, В.Е. Чуров отмечал, что одной из задач, которые выполняет институт международного наблюдения за выборами, является повышение доверия избирателей к существующей в государстве избирательной системе, при этом объективного способа точно определить уровень доверия граждан к избирательной системе нет, а следовательно, «внутригосударственный вопрос народного волеизъявления извращенно превращается в вопрос внешнего (т.е. международного) непризнания результатов национальных выборов»³⁰. Встречает-

³⁰ Чуров В.Е. Мировая практика организации работы международных наблюдателей на выборах (состояние, проблемы, перспективы) // Гражданин. Выборы. Власть. 2016. № 1. С. 3–27.



ся и альтернативный подход, предполагающий, что международные организации, которые направляют наблюдателей, способны оказать влияние на соблюдение государством институциональных правил посредством таких средств, как убеждения и ценности³¹. При этом, вне зависимости от доктринальных подходов, присутствие международных наблюдателей обеспечивает внешнюю оценку процесса голосования: они не только выполняют функцию мониторинга, но и являются важным инструментом соблюдения заданных соответствующей юрисдикцией стандартов при организации волеизъявления.

В правовые акты, регулирующие порядок проведения рассматриваемых референдумов, был включен детально регламентированный институт наблюдения, в том числе международного. Все документы, устанавливающие порядок голосования, содержали положения, гарантирующие гласность в деятельности комиссий, в том числе возможность наблюдения представителями международных организаций и иностранными лицами. К примеру, в Запорожской области гласности был посвящен раздел 5 Порядка подготовки и проведения референдума, который закреплял возможность участия в наблюдении за ходом голосования в том числе и аккредитованных иностранных (международных) наблюдателей. В течение всех дней голосования на избирательных участках в Запорожской области присутствовали международные наблюдатели из Франции, Камеруна и Сирии, Белоруссии, ЮАР³², Испании³³, ФРГ. Также на территории области работали делегации международных наблюдателей, в которые входили представители государств Южной Америки³⁴.

В Херсонской области международное наблюдение обеспечивали представители Алжира, Ботсваны, Гер-

мании, Замбии³⁵, Индонезии, Мексики, США, Франции, Болгарии³⁶ и ЮАР.

В ЛНР осуществляли деятельность международные наблюдатели из Германии, Камеруна, Словакии и Беларуси, Бразилии, Нидерландов, Египта, Франции, Сирии, Аргентины и Мексики, Судана, Мьянмы, Казахстана, Словении, Сербии, Эквадора, Камеруна, ЦАР и ЮАР, Того³⁷, получив соответствующую аккредитацию³⁸.

В ДНР для наблюдения за ходом референдума были аккредитованы 129 наблюдателей из Европы, Латинской Америки и Африки. Итоговое количество наблюдателей превысило 1000 человек³⁹.

При всей важности присутствия международных наблюдателей ключевым способом обеспечения гласности является деятельность наблюдателей, которые обладают правом голосовать на соответствующем референдуме, поскольку они в наибольшей степени заинтересованы в обеспечении достоверности его результатов, определяющих дальнейшую судьбу самоопределяемого народа.

Так, на каждом из четырех референдумов наблюдатели были наделены существенным комплексом прав, как материальных, так и процессуальных, главными из которых для успешной реализации функции наблюдения были права присутствовать в помещении для голосования, наблюдать за действиями комиссии, обращаться к председателю участковой комиссии,

³¹ Линдерс А.М.П. Международные отношения и технологическая обусловленность // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2020. № 1. С. 96–104.

³² Завершился третий день голосования на референдуме по вопросу вхождения Запорожской области в состав России... URL: https://t.me/IK_ZO/25 (дата обращения: 26.04.2024).

³³ Сегодня в Запорожской области работают международные наблюдатели из Бразилии, ЮАР, Белоруссии и Испании... URL: <https://t.me/BalitskyEV/314> (дата обращения: 26.04.2024).

³⁴ Завершился первый день голосования на референдуме по вопросу вхождения Запорожской области в состав России... URL: https://t.me/IK_ZO/15 (дата обращения: 26.04.2024).

³⁵ Наблюдатель из Замбии назвал выборы президента России на Херсонщине демократичными. URL: <https://tass.ru/politika/20259611> (дата обращения: 26.04.2024).

³⁶ Наблюдатель из Болгарии назвал волей народа референдум в Херсонской области. URL: <https://iz.ru/1401880/2022-09-27/nabljudatel-iz-bolgarii-nazval-volei-naroda-referendum-v-khersonskoi-oblasti> (дата обращения: 26.04.2024).

³⁷ Зарубежные эксперты присутствовали на избирательном участке во время подсчета голосов. URL: https://t.me/mid_inr/6285 (дата обращения: 26.04.2024).

³⁸ В ЛНР прибыла группа международных наблюдателей, которые непосредственно на участках отслеживают ситуацию с соблюдением демократических принципов волеизъявления при голосовании по вопросу о вхождении ЛНР в состав Российской Федерации. URL: https://t.me/mid_inr/6144 (дата обращения: 26.04.2024).

³⁹ Итальянский наблюдатель не выявил нарушений в первый день референдума в ДНР. URL: <https://dan-news.ru/world/italjanskij-nabljudatel-ne-vyjavil-narushenij-v-pervyj-den-referenduma-v-dnr/> (дата обращения: 26.04.2024).

а в случае его отсутствия к замещающему его лицу с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования.

Широкое общественное и международное наблюдение, реализованное на участках для голосования, позволило в полной мере раскрыть потенциал децентрализованного демократического (общественного) контроля за чистотой процесса голосования, обеспечив инвентарий для подлинной гласности и, что не менее важно, соблюдения установленных правил деятельности комиссий референдумов о самоопределении.

2.7. Комиссии референдума. Формирование устойчивой избирательной системы как фактор легитимности. Избирательная система, как уже отмечалось выше, не была одинакова в четырех будущих субъектах Российской Федерации. Например, под руководством главы Администрации Запорожской области была сформирована избирательная комиссия в связи с намеченным референдумом по вопросу вхождения региона в состав Российской Федерации — в целях обеспечения прозрачности и легитимности референдума и защиты избирательных прав граждан подписан указ о создании избирательной комиссии Запорожской области⁴⁰. Утвержденное в соответствии с ним Положение об избирательной комиссии Запорожской области определяло ее правовой статус, полномочия, порядок формирования и срок полномочий.

Новая структура была сформирована из представителей общественных организаций, а также собраний граждан по месту жительства, работы или службы, включая наиболее активных и заинтересованных жителей региона. Этот шаг также предполагал прекращение с момента подписания указа деятельности всех предыдущих органов, занимавшихся организацией выборов на территории, и создание совершенно новой открытой структуры.

При формировании комиссии был заложен комплекс процессуальных и материальных гарантий, обеспечивающих как открытость ее деятельности, так и легитимность принимаемых ею решений. В частности,

важными процессуальными гарантиями являются деятельность избирательной комиссии на постоянной основе, коллегиальный характер работы, наличие требований к правомочности состава, представленность гражданского общества в составе. Работа комиссии должна быть открытой и гласной.

Как уже было отмечено выше, в отличие от Херсонской и Запорожской областей, в ДНР и ЛНР уже стабильно функционировала собственная система публичной власти и избирательная система, в связи с чем существовала проработанная организационно-правовая база, которая использовалась при организации Всеобщих выборов, на которых были избраны главы и законодательные органы республик. В обеих республиках систему избирательных комиссий возглавляли Центральные избирательные комиссии.

Например, ЦИК ЛНР является коллегиальным действующим на постоянной основе государственным органом, наделенным полномочиями по обеспечению реализации и защите избирательных прав граждан. Указанное положение закреплено на высшем уровне⁴¹.

В обеих республиках была выстроена избирательная система, состоящая из следующих звеньев: ЦИК, территориальные избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии, которые обеспечивали полную доступность голосования для избирателей.

3. Порядок голосования и подведения итогов референдума

3.1. Списки участников референдума, их составление, основания дополнительного включения в списки, как и документы-основания для такого включения, несмотря на их процедурный характер, представляют особый интерес с точки зрения обеспечения легитимности — прежде всего потому, что право на включение в список участников голосования при наличии соответствующего электорального права является гарантией реализации принципа всеобщего права на участие в референдуме⁴².

⁴¹ Закон ЛНР от 13.10.2014 № 31-І «О Центральной Избирательной Комиссии Луганской Народной Республики».

⁴² Гаджиева А.О. Электронный список избирателей как новый элемент цифровизации избирательного процесса: право-

⁴⁰ См. сноску 23.



В отсутствие полноценного доступа к данным регистрации учета избирателей в рамках системы государственного учета (а в рассматриваемых референдумах комиссии формировали списки избирателей именно в таких непростых условиях, вызванных сопротивлением органов власти Украины) правильность их составления, корректность учета участников референдума, а также возможность реализации ими права на участие в голосовании представляли собой не только правовой вызов, но и важную организационно-электоральную задачу.

Во избежание необоснованных отказов во включении в список участников референдума был установлен широкий, но концептуально и юридически обоснованный перечень документов, которые подтверждают право гражданина на участие в голосовании.

Например, ЦИК ДНР при принятии актов⁴³, регулирующих порядок подготовки и проведения референдума, утвердила и список документов, удостоверяющих личность участника референдума⁴⁴: паспорт ДНР, удостоверение личности офицера ДНР, военный билет солдата, военный билет офицера запаса ДНР, адресная справка миграционной службы МВД ДНР, паспорт гражданина Украины с отметкой о регистрации по месту жительства на территории ДНР, другие документы, удостоверяющие личность, выданные уполномоченным органом.

Элементом обеспечения реализации всеобщего права на участие в референдуме послужила нормативно закреплённая возможность участия в голосовании лиц, временно находящихся за пределами территории его проведения. Принимая во внимание сложившуюся на момент проведения референдума непростую (с точки зрения безопасности проживающего на соответствующей территории населения) ситуацию,

придание особой значимости формированию участков за пределами территории референдума существенно расширяло право на участие в голосовании, а по сути служило дополнительной гарантией его реализации гражданами, которые в силу объективных причин не могли явиться на избирательные места на территории проведения референдума, хотя имели не только право на участие в голосовании, но и желание проголосовать по вопросу, выносимому на референдум.

Образование множества таких избирательных участков является характерной особенностью всех рассматриваемых референдумов. В целом на территории России было сформировано более 600 участков⁴⁵, на которых проголосовало свыше 900 тыс. человек⁴⁶.

Такое количество участков для голосования создавало максимальные возможности для голосования лицам, временно находящимся за пределами территории проведения референдума. К примеру, для голосования в ДНР был открыт 481 участок (также 217 за пределами территории республики), в ЛНР — 461 (также 201 за пределами территории республики), в Запорожской области — 394 (также 103 за пределами области) и в Херсонской области — 198 участков (также 104 за пределами области)⁴⁷.

Для соблюдения процедуры референдума в технологической части комиссии закупили и впоследствии использовали необходимое оборудование — переносные и стационарные ящики для голосования, кабинки для обеспечения тайны голосования, сейфы для надежного хранения документации, сейф-пакеты, печати избирательных комиссий.

3.2. Организация голосования. Референдум в Херсонской и Запорожской областях проходил с 23 по 27 сентября. В первые четыре дня голосование осуществлялось с 08:00 до 20:00 по местному времени на придомовых территориях, на территориях общего

вые и организационные основы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. № 5. С. 47–48.

⁴³ ЦИК ДНР утвердил порядок проведения референдума по вопросу о вхождении в состав РФ. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/15811947> (дата обращения: 28.04.2024).

⁴⁴ Постановление ЦИК ДНР от 20.09.2022 № 94 «Об утверждении форм документов, связанных с подготовкой и проведением референдума Донецкой Народной Республики по вопросу о вхождении в состав Российской Федерации на правах субъекта Российской Федерации».

⁴⁵ Референдумы в ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областях. Главное. URL: <https://www.rbc.ru/politics/29/09/2022/6329d5c89a79474c0f7ad167> (дата обращения: 26.04.2024).

⁴⁶ Подведены итоги референдумов по вопросу вхождения в РФ новых субъектов на участках в Москве. URL: <https://www.msk.kp.ru/online/news/4939219/> <https://www.msk.kp.ru/online/news/4939219/> (дата обращения: 01.05.2024).

⁴⁷ Референдумы в ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областях. Главное.

пользования и в иных местах, пригодных для голосования, а также в населенных пунктах, где отсутствуют помещения для голосования. 27 сентября голосование проходило на участках с 08:00 до 16:00 и вне помещения для голосования — для тех участников, которым здоровье не позволяло явиться в него. Такой порядок был необходим для обеспечения безопасности избирателей и сохранности их персональных данных.

Аналогичные сроки и формы реализации волеизъявления были закреплены в постановлениях Народных советов ЛНР и ДНР о назначении референдумов. Там для сохранения конфиденциальности в первые дни голосования избирательными комиссиями использовались сейф-пакеты, имеющие индикаторную ленту, подтверждающую факт сохранности и неприкосновенности содержащихся в них бюллетеней. Правда, фактов несанкционированного вскрытия сейф-пакетов, нарушения целостности и (или) повреждения их и содержащихся в них документов так и не было выявлено.

Также предусматривалось право участковой комиссии в случае возникновения на участке референдума в день (дни) голосования ситуации, которая может привести к нанесению вреда жизни и здоровью членов комиссии референдума, участников референдума, приостановить голосование на данном участке до устранения опасности с обязательным информированием о данной угрозе вышестоящей территориальной комиссии.

3.3. Подсчет голосов и установление итогов голосования. Несмотря на трудные условия с точки зрения обеспечения безопасности и высокий риск провокаций, подсчет голосов осуществлялся, как это и было предусмотрено порядками, с соблюдением принципа гласности, с участием наблюдателей, представителей средств массовой информации, что также имеет большое значение для признания процедуры установления итогов голосования легитимной.

Наличие в порядке проведения референдума (в части процедуры установления итогов голосования на участке) нормы, предусматривающей подсчет голосов и составление протокола об итогах голосования вышестоящей комиссией, было обусловлено целесообразностью обеспечения беспрепятственного подсчета при возникновении угрозы безопасности членов комиссии и необходимости их эвакуации из помещения избирательного участка.

Определение результатов референдумов, юридическая сила принятого на них решения, поставленная в прямую зависимость от волеизъявления народа, их общеобязательный, не требующий дополнительного подтверждения со стороны каких-либо органов характер являются отличительными особенностями данных референдумов.

Вопрос, вынесенный на голосование, считался одобренным, если получил поддержку не просто большинства, принявшего участие в голосовании, но абсолютного большинства участников, включенных в списки. Столь высокие требования были призваны обеспечить однозначность волеизъявления в связи с тем, что жители всех территорий определяли свою судьбу, будущее, выбирали исторический путь.

Заключение

В основе демократического характера референдума и его последующей легитимности лежит соблюдение порядка его проведения, устанавливающего процессуальные и материальные гарантии для его участников, иных субъектов референдумного процесса. Правовая основа голосования и ее соблюдение становятся определяющими факторами, формирующими доверие граждан к его результатам и обеспечивающими принятие обществом решений по вопросам, вынесенным на референдум.

Само по себе проведение референдума по вопросу самоопределения, когда решение дальнейшей судьбы и правового статуса территории поставлено в зависимость от прямого и свободного выбора народа, выраженного им непосредственно, является высшей формой демократического процесса.

Исследование особенностей референдумного процесса принятия решений о самоопределении на примере Донецкой и Луганской Народных Республик, Херсонской и Запорожской областей показывает, что ключевые аспекты организации и проведения референдумов, уровень соблюдения прав и свобод человека в процессе голосования и подготовки к нему могут однозначно свидетельствовать о подлинности выраженной воли самоопределившихся народов, с которой обязаны считаться все сторонние субъекты. 🇺🇦



Characteristics of the Referendum Process for Decision-Making on Self-Determination: The Case of the Donetskaya and Luganskaya People's Republics, Khersonskaya and Zaporozhskaya Oblasts

The principle of self-determination has occupied a central place in the international legal agenda of the 20th century, decisively influencing the restructuring of geopolitical space and the formation of the contemporary global order, manifested in the union of more than 190 sovereign states within the framework of the United Nations. However, many issues related to the process of self-determination remain contentious. Post-decolonisation examples of self-determination, characterised by ad hoc situations, have thus confronted the competing principle of the territorial integrity of states, enhancing the relevance of the problem concerning the conditions and forms in which peoples may exercise their right to self-determination. Alongside the bases for self-determination through secession, the form and procedure of its implementation, as well as the consequences associated with the decision on self-determination, are of significant importance. Legal doctrine lacks a clear understanding of the forms in which the right to self-determination may be realised. In practice, the procedures for implementing secession are also heterogeneous, and it does not always occur as a result of the direct expression of will by the self-determining people. However, a referendum can be regarded as one of the most authoritative confirmations of the act of self-determination due to its inherent democratic principles, which directly embody the will of the people determining their own destiny, and with which the international community must comply based on established principles.

Referendums on self-determination are unique phenomena and are typically conducted either entirely outside the frameworks of national legal systems or as processes whose significance transcends these systems (ascending from public law to the international level). Therefore, the question of what can be the guarantees and features of the referendum process for making decisions on self-determination becomes key — on the one hand, ensuring a steadfast democratic foundation, and on the other, considering the uniqueness of the circumstances that have arisen. In this context, the referendums conducted in September 2022 in the Donetsk and Luhansk People's Republics, as well as in the Kherson and Zaporozhye regions, present a particular academic interest.

Keywords: right to self-determination, referendum, territorial integrity, democratic procedures, will of the people

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Denis Yu. Stepanyuk

Postgraduate Student at HSE University (e-mail: dest_yu@mail.ru)

Alexey S. Koshel

Professor of HSE University, Doctor of Juridical Sciences (e-mail: koshel@hse.ru)

Albina O. Gadzhieva

Associate Professor of HSE University, Candidate of Juridical Sciences (e-mail: agadzhieva@hse.ru)

REFERENCES

Churov, V.E. "The world practice of organizing the work of international election observers (status, problems, prospects)" [*Mirovaya praktika organizatsii raboty mezhdunarodnykh nablyudateley na vyborakh (sostoyanie, problemy, perspektivy)*]. Citizen. Elections. Power. [*Grazhdanin. Vybory. Vlast*]. 2016. No. 1. P. 3–27.

Gadzhieva, A.O. "Electronic voters list as a new element of digitalizing electoral process: legal and organizational basis" [*Elektronnyj spisok izbiratelej kak novyj element cifrovizatsii izbiratel'nogo processa: pravovye i organizacionnye osnovy*]. Law. Journal of the Higher School of Economics [*Pravo. Zhurnal Vysshej shkoly ekonomiki*]. 2022. Vol. 15. No. 5. P. 44–65.

Khabrieva, T.Ya. "The right of peoples to self-determination: a modern formulation of the issue" [*Pravo narodov na samoopredelenie: sovremennaya postanovka voprosa*]. Journal of Foreign Legislation and Comparative Law [*Zhurnal zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*]. 2010. No. 4. P. 9–19.

Kulyasova, N.A. "Compilation and clarification of voter lists in the Russian Federation" [*Sostavlenie i utocnenie spiskov izbiratelej v Rossijskoy Federatsii*], in: The electoral process in the Russian Federation: Collection of Essays [*Izбирatel'nyy protsess v Rossijskoy Federatsii: sb. st.*]. Moscow, 2014. P. 31–34.

Leenders, A.M.R. "International relations and technological causation" [*Mezhdunarodnye otnosheniya i tekhnologicheskaya obuslovlennost'*]. The Caspian region: politics, economy, culture [*Kaspiyskiy region: politika, ekonomika, kul'tura*]. 2020. No. 1. P. 96–104.

Lesiv, B.V. "Constitutional resistance as an essential ability of modern democracy". Legal Concept. 2018. Vol. 17. No. 4. P. 78–84.

Taeva, N.E. "Features of procedural norms in the Constitutional Law of Russia" [*Osobennosti protsessual'nykh norm v Konstitutsionnom prave Rossii*]. Legal issues [*Problemy prava*]. 2014. No. 4. P. 24–31.

Vashakidze, G.T. "The ballot paper for the referendum" [*Byulleten' dlya gosovovaniya na referendum*]. Law. Right. State. [*Zakon. Pravo. Gosudarstvo*]. 2020. № 4-1. P. 197–203.