

Т.Я. Хабриева (член Венецианской комиссии), _____
В.И. Лафитский (заместитель члена Венецианской комиссии) _____

КОММЕНТАРИИ К ПРОЕКТУ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ «О СООТВЕТСТВИИ КОНСТИТУЦИОННЫМ ПРИНЦИПАМ РЕШЕНИЯ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ В УКРАИНЕ ПО ОРГАНИЗАЦИИ РЕФЕРЕНДУМА ПО ВОПРОСУ ВХОЖДЕНИЯ В КАЧЕСТВЕ СУБЪЕКТА В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ ИЛИ ВОССТАНОВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ КРЫМА 1992 Г.»

Аннотация. В материале представлена позиция представителей Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право по вопросу о проведении референдума в Республике Крым о вхождении Республики Крым в состав Российской Федерации в качестве субъекта РФ.

Ключевые слова: Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), заключение Венецианской комиссии, Республика Крым, Российская Федерация, Украина, референдум, вхождение в состав РФ.

Направляем материалы, которые могут быть полезны при подготовке и обсуждении заключения Венецианской комиссии по оценке референдума Республики Крым.

I. Историко-правовая часть

1. Отдельные земли Крыма входили в состав ряда древнерусских княжеств еще в X – XI веках. Освоение Древней Русью Крыма, некоторых других прибрежных территорий Черного моря было настолько масштабным, что арабские географы того времени называли его «Русским морем».

Вновь территория Крыма была включена в состав России по Манифесту императрицы Екатерины II от 8 апреля 1783 г. в соответствии с положениями Кючук-Кайнарджийского мирного договора от 10 июля 1774 г. и Ясского мирного договора от 29 декабря 1791 г.

Территория Таврической области (губернии) осваивалась в основном русским населением и она обозначалась в документах и на географических картах XVIII–XIX веков как «Новороссия».

По Именному указу Екатерины II от 2 февраля 1784 г. территория Крыма вошла в состав Таврической области, преобразованной в 1802 г. в Таврическую губернию.

В состав Малороссии, составляющей основную часть современной Украины (в том числе территории Киевской, Черниговскую, Полтавской, ряда других областей Украины) Крым не входил.

Так, по Указу Императрицы Елизавета II от 2 августа 1750 г. о назначении К.Г. Разумовского «гетманом

всея Малыя России» она ограничивалась территориями, прилегающими к обеим сторонам Днепра, а также землями, занятыми Войском Запорожским.

2. После распада Российской империи в 1917 г. территория Крыма не входила и в состав независимых украинских государственных образований: Украинской Народной Республики и Украинской Державы, которые существовали до образования Украинской Социалистической Советской Республики, вошедшей в 1922 г. в состав Советского Союза.

Во время Гражданской войны территория Крыма провозглашалась неотъемлемой частью России всеми сменявшимися друг друга правительствами, в том числе, Советской Социалистической Республикой Тавридой и Крымской Советской Социалистической Республикой.

На территории Крыма 18 октября 1921 г. была образована Автономная Крымская Советская Социалистическая Республика как часть Российской Федерации. В 1945 г. она была преобразована в Крымскую область.

В 1954 Крымская область была передана из состава Российской Федерации, входившей в Советский Союз, в состав другого субъекта Союза – Украинской Советской Социалистической Республики. Этот вопрос решался в ряде правовых актов Российской Федерации, Украины и Советского Союза.

Президиумом Центрального комитета Коммунистической партии Советского Союза 25 января 1954 года был утвержден проект Указа Верховного Совета Советского Союза о передаче Крымской области из состава Российской Федерации в состав Украинской ССР. Президиум Верховного Совета Российской Федерации

5 февраля 1954 г. принял Постановление «О передаче Крымской области из состава Российской Федерации в состав Украинской ССР» с последующим внесением его на утверждение Президиума Верховного Совета Советского Союза.

На основе этого акта Президиум Верховного Совета Украинской ССР 13 февраля 1954 г. принял Постановление «О представлении Президиума Верховного Совета Российской Федерации по вопросу передачи Крымской области в состав Украинской ССР» с обращением к Президиуму Верховного Совета Советского Союза о рассмотрении этого вопроса. 19 февраля 1954 г. принят Указ Президиума Верховного Совета Советского Союза «О передаче Крымской области из состава Российской Федерации в состав Украинской ССР». Этот Указ был утвержден Законом Советского Союза от 2 апреля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР». На его основе был принят 2 июня 1954 года Закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в статью 1 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации», которым Крымская область исключалась из состава Российской Федерации.

3. После распада Советского Союза легитимность указанных актов неоднократно ставилась под сомнение. Верховный Совет Российской Федерации принял Постановление от 21 мая 1992 г. № 2809–1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 г.», согласно которому все акты передачи Крымской области Украине были признаны не имеющими юридической силы с момента их принятия (пункт 1). Этот документ Верховного Совета Российской Федерации сохраняет для Российской Федерации юридическую силу и в наши дни.

В обоснование указанной позиции подчеркивалось, что передача части территории Российской Федерации и ее присоединение к территории Украинской ССР было осуществлено без согласия населения Крыма и учета мнения населения России, в состав которой Крым входил в течение столетий. Предусмотренный Конституцией СССР 1936 г. (статья 49) и Конституцией Российской Федерацией 1937 г. (статья 33) всенародный опрос (референдум) не проводился.

Не было соблюдено и процедурное требование о проведении переговоров между республиками и выражении формального согласия Верховного Совета Российской Федерации на передачу части своей территории, что непосредственно требовалось в соответствии с нормой статьи 16 Конституции Российской Федерации 1937 г.

Указывалось, что в период существования СССР такая передача части территории Российской Федерации в состав территории другого субъекта федерации

(Украинской ССР) не влекла за собой существенных изменений в обеспечении прав населения Крымской области, поскольку она была проведена в условиях единой и жестко централизованной государственности.

Верховный Совет Российской Федерации призвал к проведению межгосударственных переговоров по урегулированию вопроса о Крыме между Россией и Украиной с участием Крыма и на основе волеизъявления его населения (пункт 2 указа указанного Постановления от 21 мая 1992 г.).

4. В Крыму 20 января 1991 г. был проведен референдум, в котором приняли участие 81,3 % зарегистрированных избирателей Крыма. На вопрос: «Вы за воссоздание Крымской Автономной Советской Социалистической Республики как субъекта Советского Союза и участника Союзного договора» было подано 1 343 855 голосов (93,26 % от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании). Референдум был признан правомочным, в том числе Верховным Советом Украинской Советской Социалистической Республики.

В Крыму была вновь воссоздана Крымская Автономная Республика. Представители Крыма участвовали в разработке проекта Союзного Договора, как представители одного из будущих государств-участников обновленного Союза.

Седьмая сессия Верховного Совета Крыма приняла 5 мая 1992 года Акт о государственной самостоятельности Республики Крым, который должен был вступить в силу после подтверждения его общекрымским референдумом, назначенным на 2 августа. Его участникам предстояло дать ответ на два вопроса: «Вы за независимый Крым в союзе с другими государствами?» и «Вы подтверждаете Акт о государственной самостоятельности Республики Крым?».

Однако 13 мая 1992 г. Верховный совет Украины признал решения парламента Крыма о провозглашении акта о государственной самостоятельности и проведении референдума противоречащими Конституции Украины и приостановил их действие. 9 июля 1992 г. Верховный совет Крыма объявил мораторий на принятое им постановление о проведении референдума.

6 мая 1992 года была принята Конституция Республики Крым. Она провозгласила, что Республика Крым является правовым и демократическим государством, что Республика обладает верховным правом в отношении природных богатств, материальных, культурных и духовных ценностей и осуществляет суверенные права и всю полноту власти на всей территории Республики. Было установлено также, что Республика Крым в лице ее государственных органов и должностных лиц осуществляет на своей территории все полномочия, за исключением тех, которые она добровольно делегирует Украине и которые закреплены конституционным законом Республики (статья 1).

На первых президентских выборах Крыма, состоявшихся 30 января 1994 года, Президентом Республики Крым стал Ю.А. Мешков, который возглавил избирательный блок «Россия». Во втором туре выборов он набрал 72,9 % голосов от общего числа избирателей, принявших участие в выборах.

В феврале 1994 – январе 1995 г. органы власти Крыма провели ряд мер по укреплению государственности Крыма. Были внесены поправки в Конституцию Республики Крым, разработаны новые республиканские законы о Правительстве и местном самоуправлении, гражданстве Республики Крым, иные акты, обеспечивающие согласование интересов Украины и России.

27 марта 1994 г. состоялся общереспубликанский опрос граждан Республики Крым, который был проведен во время выборов депутатов Верховного Совета Республики Крым.

По первому вопросу общереспубликанского опроса: «Вы за восстановление положения Конституции Республики Крым от 6 мая 1992 года, определявшего регулирование взаимоотношений между Республикой Крым и Украиной на основе договора и соглашений?» ответили «ДА» – 78,4%, избирателей Крыма, в том числе по Севастополю – 83,3% избирателей.

По второму вопросу общереспубликанского опроса: «Вы за восстановление положения Конституции Республики Крым от 6 мая 1992 года, провозглашавшего право граждан Республики на двойное гражданство?» ответили «ДА» – 82,8% избирателей Крыма, в том числе по Севастополю – 87,8% избирателей.

5. Дальнейшее укрепление крымской государственности было прервано действиями правительства Украины: Президент Крыма, ряд других высших должностных лиц Республики были отстранены от должности 17 марта 1995 года в соответствии с Законом Украины «Об отмене Конституции и некоторых законов Автономной Республики Крым».

Помимо Конституции Республики Крым, были отменены законы Республики «О выборах Президента Республики Крым» от 17 сентября 1993 года, «О Президенте Республики Крым» от 14 октября 1993 года, «О восстановлении конституционных основ государственности Республики Крым» от 20 мая 1994 года, конституционный закон «О Конституционном Суде Республики Крым» от 8 сентября 1994 года, «О выборах депутатов и председателей сельских, поселковых, районных, городских, районных в городах Советов» от 18 января 1995 г.

1 ноября 1995 г. была принята новая Конституция Крыма, которая значительно сократила предметы ведения Крыма и полномочия его государственных и муниципальных органов. Эту тенденцию сохранила и ныне действующая Конституция Крыма. Принятая 21 октября 1998 г. Верховным Советом Республики Крым,

она была введена в действие Законом Украины от 23 декабря 1998 г.

6. Приведенные исторические факты и документы свидетельствуют о том, что вопрос об устройстве государственности Крыма развивается продолжительное время и требует своего разрешения, что подтверждает, в том числе, и общереспубликанский референдум Республики Крым.

II. Конституционно-правовая часть

6. Конституционно-правовая оценка референдума Крыма должна учитывать не только общий контекст Конституции Украины и Конституции Республики Крым, но и время, и обстоятельства его проведения.

Конституция Украины 1996 г. во всех ее редакциях (1996 г., 2004 г., 2010 г., 2014 г.) провозглашает Украину суверенным, демократическим, правовым государством, в котором признается и действует принцип верховенства права.

Однако эти базовые ценности Конституции Украины были нарушены во время февральского государственного переворота 2014 г. Президент Украины в нарушение конституционно установленных процедур (статьи 5, 17, 37, 85, 105, 108, 109, 110, 111 и 112), был отстранен от должности, а его полномочия перешли к Верховной Раде Украины.

Верховная Рада Украины приняла также ряд других актов, нарушающих конституционный правопорядок. Так, по Постановлению Верховной Рады Украины от 24 февраля 2014 г. «О реагировании на факты нарушения судьями Конституционного Суда Украины присяги судьи» от 24 февраля 2014 г. досрочно прекратили осуществление своих полномочий пять судей Конституционного Суда, включая его Председателя. При этом Генеральному прокурору было поручено открыть уголовное производство относительно всех судей, которые, по мнению депутатов Верховной Рады, виновны в принятии решения Конституционного Суда Украины от 30 сентября 2010 года о соблюдении процедуры внесения изменений в Конституцию Украины.

Такое решение Верховной Рады Украины, нарушающее независимость и неприкосновенность судей, противоречит не только базовым принципам Конституции Украины во всех ее редакциях, но и международно-правовым обязательствам Украины. В частности, речь идет о положениях Рекомендации № R (94)12 по вопросам независимости судей (принята 13 октября 1994 года Комитетом Министров государств – членом Совета Европы), согласно которым ветви исполнительной или законодательной власти должны обеспечивать независимость судей и неприятие мер, которые могут поставить под угрозу независимость судей.

Верховной Радой Украины в нарушение действующих конституционных норм было осуществлено и внесение изменений в Конституцию Украины.

Согласно разделу XIII Конституции Украины, который не изменялся со времени принятия ее первоначальной редакции, изменение Конституции (за исключением разделов, устанавливающих общие положения, вопросы проведения выборов и референдума, а также порядка изменения самой Конституции) может быть осуществлено только по инициативе Президента либо не менее одной трети депутатов Украины от общего состава Верховной Рады Украины. На проект закона должно быть получено заключение Конституционного Суда Украины. Соответствующий законопроект должен быть принят на следующей очередной сессии Верховной Рады большинством не менее двух третей состава Верховной Рады Украины.

Однако указанные требования полностью не были выполнены: не было необходимого заключения Конституционного Суда; вопрос об изменении Конституции не был вынесен на следующую сессию Верховной Рады Украины.

Изменения в Конституцию Украины были внесены Постановлением Верховной Рады Украины от 22 февраля 2014 года № 750-VII «О тексте Конституции Украины в редакции 28 июня 1996 года, с изменениями и дополнениями, внесенными законами Украины от 8 декабря 2004 года № 2222-IV, от 1 февраля 2011 года № 2952-У1, от 19 сентября 2013 года № 586-VII». Этот документ, вступивший в силу со дня его принятия, нарушил требование Конституции, согласно которому изменение текста Конституции может быть осуществлено только законом об изменении Конституции.

Последующее принятие Закона Верховной Рады Украины от 22 февраля 2014 года о возобновлении действия Конституции Украины в редакции 2004 года указанным конституционным требованиям также не соответствует и ставит под сомнение его юридическую силу.

7. В условиях сложившейся правовой неопределенности по вопросу о том, в какой редакции действует Конституция Украины, преобладающее конституционно-правовое значение для Республики Крым приобретают конституционные акты Республики Крым и волеизъявление ее населения.

Согласно Конституции Республики Крым к полномочиям Верховного Совета Республики Крым относится принятие решения о проведении республиканского (местного) референдума.

Такой референдум проводится в исключительном порядке, предусмотренном законодательством Республики Крым, поскольку законодательство Украины эти вопросы не регламентирует.

По ходатайству Генеральной прокуратуры Украины окружной административный суд Киева 4 марта 2014 г. принял решение о признании незаконными решений Республики Крым об организации и проведении республиканского референдума. 7 марта 2014 года исполняющий обязанности Президента Украины А. Турчинов принял в нарушение требований Конституции Украины решение о приостановлении действия Постановления Верховного Совета Республики Крым о проведении общекрымского референдума. В тот же день (7 марта) указанное Постановление Верховного Совета Крыма было признано отмененным Административным судом Киева.

Соответствующее обращение было направлено и в Конституционный Суд Украины. Однако он не мог провести пленарное заседание ввиду отсутствия кворума из-за принудительной отставки пяти членов Суда, о чем было сказано выше. Чтобы преодолеть эту процедурное препятствие, Верховная Рада Украины 13 марта 2014 г. утвердила в должности и привела к присяге четырех новых судей Конституционного Суда. Это позволило провести на следующий день (14 марта 2014 г.) пленарное заседание Конституционного Суда Украины, на котором Постановление Верховного Совета Республики Крым о проведении референдума было признано не соответствующим Конституции Украины.

Указанные действия – в значительной мере порочны с правовой точки зрения.

8. Конституционно-правовая оценка референдума Республики Крым как в историческом, так и в юридическом плане, неразрывна связана и с решением вопроса о сохранении и обеспечении конституционных и международно-правовых гарантий населения Крыма, как национального меньшинства в составе Украины.

Верховная Рада Украины отменила Закон о языковой политике 2012 г., согласно которому русский язык имел в Республике Крым статус регионального языка. Такое решение нарушает права русскоязычного, других неукраинских национальностей Крыма и вступают в противоречие не только с Конституцией Украины (статьи 10, 11, 34 и 53) но с международно-правовыми обязательствами Украины, предусмотренными Европейской хартией региональных языков или языков меньшинств 1992 г., а также Рамочной конвенцией Совета Европы о защите национальных меньшинств 1995 г. (к указанным актам Украина присоединилась, соответственно, в 2006 и 1998 гг.).

В целом, конституционно-правовая оценка решения Верховного совета Республики Крым о проведении референдума не может быть полной, объективной и всесторонней вне более широкого его международно-правового значения и смысла.

III. Международно-правовая часть

9. По Конституции Украины Автономная Республика Крым имеет особый правовой статус. Само наименование «Республика» в международном праве обычно ассоциируется с формой реализации национального суверенитета соответствующих государственных образований, основу которой составляет право народов на самоопределение, в том числе на свободу выбора пути своего развития и определения своей исторической судьбы.

Право народов на самоопределение широко признано в современном международном праве и получило закрепление в ключевых международно-правовых актах. Часть 2 статьи 1 Устава Организации Объединенных Наций обязывает государства уважать принцип равноправия и самоопределения народов, рассматривая его как основу развития современного мира.

В пункте 2 Декларации О предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г. (принята резолюцией 1514 (XV) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1960 года) установлено, что все народы имеют право на самоопределение и в силу этого они имеют право свободно устанавливать свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие.

Такие же нормы содержатся в международных пактах о правах человека 1966 г. – пункте 1 статьи 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и пункте 1 статьи 1 Международного пакта о гражданских и политических правах. При этом важно подчеркнуть, что указанные международно-правовые нормы не связывают их действие с какими-либо конституционными или иными ограничениями, установленными национальным законодательством.

Более того, в пункте 3 указанных статей международных пактов о правах человека специально подчеркивается, что все участвующие в них государства должны, в соответствии с положениями Устава ООН, поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право.

Украина является участником международных пактов о правах человека с 1976 г. Соответственно, установленные ими требования обязывают ее в полной мере.

10. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций 1970 г. (принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 года) подтвердила и развила положения Устава ООН и других международно-правовых документов о праве народов на самоопределение. В частности, в ней установлено, что в силу принципа равноправия и самоопределения народов, закрепленного в Уставе

ООН, все народы имеют право свободно определять без вмешательства извне свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие, и каждое государство обязано уважать это право в соответствии с положениями Устава.

Это требование обеспечивается обязанностью каждого государства содействовать с помощью совместных и индивидуальных действий осуществлению принципа равноправия и самоопределения народов в соответствии с положениями Устава и оказывать помощь Организации Объединенных Наций в выполнении обязанностей, возложенных на нее Уставом.

Раскрывая содержание этого положения, Декларация устанавливает, что каждое государство обязано содействовать путем совместных и самостоятельных действий всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод, тем самым подчеркивая тесную связь права на самоопределение с правами и основными свободами человека. Препятствие в реализации этого права рассматривается как грубейшее нарушение прав человека.

Декларация не только устанавливает юридическое содержание права самоопределение, но и раскрывает основные формы его реализации. Создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом, являются формами осуществления этим народом права на самоопределение.

Декларация обязывает каждое государство воздерживаться от каких-либо насильственных действий, лишающих народы права на самоопределение, свободу и независимость. В случае насильственных действий по противодействию осуществлению своего права на самоопределение, такие народы вправе добиваться поддержки и получать ее в соответствии с Уставом ООН.

Вместе с тем, Декларация подчеркивает, что указанные нормы не должны истолковываться как санкционирующие или поощряющие любые действия, которые ведут к расчленению, к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов и имеющих правительства, представляющие без различия расы, вероисповедания или цвета кожи весь народ, проживающих на их территориях.

Если государства в своих действиях не соблюдают указанный принцип, в том числе в случаях, когда их правительства не представляют весь народ, проживающий на данной территории, то оказание содействия самоопределяющемуся народу не будет рассматриваться в качестве действий, ведущих к нарушению

территориальной целостности или политического единства государств, в том числе и со стороны других государств. Данное норма в полной мере применима к Российской Федерации, оказывающей содействие в самоопределении народа Республики Крым.

В этой связи следует руководствоваться решением Международного суда ООН по делу о «Военной и полувоенной деятельности в Никарагуа и против Никарагуа» (Отчеты Международного суда ООН (ICJ Reports) 1986, стр. 101–103, пункты. 191–193), который отметил, что рассматриваемая Декларация отражает обычное международное право и что ее положения можно рассматривать в качестве общепризнанных принципов и норм международного права.

11. В соответствии с разделом VIII Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. (Равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой)¹, государства-участники обязуются уважать равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой, действуя постоянно в соответствии с целями и принципами Устава ООН и соответствующими нормами международного права, включая те, которые относятся к территориальной целостности государств.

В данном разделе Заключительного акта подтверждены ранее установленные обязательства, вытекающие из права на самоопределение. Все народы всегда имеют право в условиях полной свободы определять, когда и как они желают, свой внутренний и внешний политический статус без вмешательства извне и осуществлять по своему усмотрению свое политическое, экономическое, социальное и культурное развитие. Государства – участники СБСЕ подтвердили всеобщее значение уважения и эффективного осуществления равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой для развития дружественных отношений между ними, как и между всеми государствами; они напоминают также о важности исключения любой формы нарушения этого принципа.

Право на равноправие и самоопределение народов неоднократно подчеркивалось и в других международно-правовых региональных актах, например, в Венской декларации и Программе действий, принятых на Всемирной конференции по правам человека 25 июня 1993 г., в ст. 20 Африканской Хартии прав человека и народов 1981 г. и т.д.

¹ Следует иметь в виду, что название раздела VIII Заключительного акта СБСЕ на русском языке не совпадает с его значением, изложенном на других европейских языках. В соответствующих текстах на этих языках (английском, испанском, итальянском, немецком и французском) VIII раздел называется в формулировке, основанной на терминологии Устава ООН, а именно – «равноправие и право народов на самоопределение».

12. Международное право в самых общих чертах устанавливает принципы и нормы, регулирующие законность проведения референдумов на территории независимых государств. Как правило, эти нормы касаются обеспечения условий для свободного волеизъявления населения, участвующего в выборах или референдумах. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. в пункте 3 статьи 21 предусматривает, что воля народа должна быть основой осуществления власти правительства. Выборы, как, впрочем, и референдумы, должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

Международно-правовые стандарты проведения референдума раскрываются в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., в которой предусмотрено, что каждый гражданин без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений должен иметь право и возможность голосовать и быть избранным на подлинно демократических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

В этой связи следует привести и требование статьи 3 Протокола 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод государства-участники, которое обязывает проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти. Обращает на себя внимание тот факт, что в указанном Протоколе говорится об условиях обеспечения свободного волеизъявления народа, однако содержание этих условий не раскрывается.

Это означает, что наиболее общими требованиями, необходимыми для свободного волеизъявления народа в ходе референдума являются всеобщность участия, равноправие всех участвующих лиц, проведение тайного голосования, проведение его в установленных правом формах.

С точки зрения международного права, проведение общекрымского референдума – это реализация права граждан Украины, проживающих на территории Крыма, на участие в референдуме, что предусмотрено не только в Конституции Республики Крым, но и в Конституции самой Украины, допускающей проведение местных референдумов (статья 38).

Референдум проводится в соответствии с законодательством Республики Крым, которое обеспечивает соблюдение изложенных выше стандартов свободного волеизъявления населения Республики, что подтверждено международными наблюдателями, в том числе от Европейского Парламента.

13. Оценивая международно-правовое содержание референдума Республики Крым необходимо подчеркнуть, что он проводится после принятия Декларации о независимости Республики Крым и города Севастополя, принятой 11 марта 2014 года депутатами Верховного Совета Республики Крым и Севастопольского городского Совета. И к нему в полной мере применимы положения прецедента, установленного Консультативным заключением «О соответствии международному праву одностороннего провозглашения независимости Косово» Международного Суда ООН от 22 июля 2010 года.

В Консультативном заключении Международного Суда ООН установлено, что одностороннее провозглашение независимости на основе принципа самоопределения народов не нарушает принципы и нормы международного права.

В обоснование своей позиции о соответствии международному праву одностороннего провозглашения независимости Косово, Международный Суд указал, что на протяжении восемнадцатого, девятнадцатого и начала двадцатого веков имели место многочисленные случаи принятия деклараций независимости. «Иногда принятие декларации приводило к созданию нового государства, в других случаях этого не происходило. Тем не менее, ни в одном из случаев практика государств, взятая в целом, не давала оснований предположить, что акт о провозглашении декларации расценивался как противоречащий меж-

дународному праву. Наоборот, практика государств в течение этого периода ясно указывала на вывод о том, что международное право не содержит нормы, запрещающей провозглашение независимости. В течение второй половины XX века международное право на самоопределение развивалось в том направлении, чтобы создать право на независимость народов самоуправляющихся территорий и народов, находящихся (подчиненных) под иностранным игом, господством и эксплуатацией.

Огромное количество новых государств получили возможность существовать в результате осуществления этого права. Были, однако, и случаи провозглашения независимости вне этого контекста. Практика государств в этих последних случаях не указывает на появление в международном праве нового правила, запрещающего принятие декларации независимости в таких случаях».

Международный суд также установил, что никакого общего запрета на одностороннее провозглашение независимости не вытекает равным образом и из практики Совета Безопасности ООН.

В этой связи следует также отметить, что сецессия не является феноменом последних десятилетий. Одним из первых актов сецессии был выход Техаса из Мексики в 1836 г. и его вхождение в 1845 г. в состав США. Многочисленные акты сецессии были и в XIX, и в XX веках, что подтверждает история Эритреи, Бангладеш, большого числа других государств.