

УДК 342.8

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.5.4>

## ПСЕВДОРЕФЕРЕНДУМИ НА ТИМЧАСОВО-ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ЛЕГІТИМНОСТІ ТА ЗАСОБІВ РЕАГУВАННЯ

**Скобельська Ольга Романівна,**

аспірант кафедри парламентаризму  
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної  
служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка,  
начальник відділу  
Директорату стратегічного планування та європейської інтеграції  
Міністерства внутрішніх справ України



*У статті здійснено дослідження національного законодавства України та міжнародно-правових аспектів регулювання суспільних відносин, які виникають під час проголошення та проведення референдуму.*

*Визначено основну проблематику проведення псевдореферендумів на території України державою-агресором у 2014 та 2022 роках.*

*Проаналізовано норми міжнародно-правових актів, що регулюють питання проголошення та проведення референдумів, розкрито основні порушення норм міжнародного права державою-агресором при проголошенні та проведенні псевдореферендумів.*

*Здійснено дослідження міжнародних договорів, нормативно-правових актів та Закону України «Про всеукраїнський референдум».*

*Визначено основні вимоги до проведення референдумів у національному та міжнародному праві та випадки проведення псевдореферендумів як форми «легітимізації» окупованих територій.*

*Встановлено суб'єктно-об'єктний склад правовідносин, що виникають при призначенні та проголошенні всеукраїнського референдуму, критерії нелегітимності результатів референдуму.*

*У статті окреслено основні міжнародні підходи у проведенні референдумів.*

*Розкрито принципи проведення референдумів відповідно до міжнародного права та національного законодавства України.*

*Проаналізовано закордонний досвід у проведенні референдуму та його роль в публічному управлінні, зокрема досвід Естонії, Кіпру та Австрії.*

*Визначено основні підходи до міжнародно-правової відповідальності за проведення псевдореферендумів з метою легітимізації окупованих територій.*

*Окреслено застосування санкційної політики як одного з основних важелів впливу проти країни-агресора, яка, зокрема, реалізує свою загарбницьку політику шляхом легалізації окупованих нею територій, використовуючи такий інструмент прямої демократії як виборче право громадян, що реалізується шляхом участі у референдумі.*

*Наведено висновки щодо правової кваліфікації проведення псевдореферендумів та значення їх результатів для світової спільноти та України зокрема.*

**Ключові слова:** референдум, демократія, вільні вибори, псевдореферендум, легітимація результатів референдуму.

### **Skobelska Olga. Pseudo-referendums in the temporarily occupied territories of Ukraine: issues of legitimacy and means of response**

*The article deals with the national legislation of Ukraine and the international legal aspects of the regulation of social relations that arise during the announcement and holding of the referendum. Much attention is given to problems of holding pseudo-referendums on the territory of Ukraine by the aggressor state in 2014 and 2022. The article analyzes the norms of international legal acts regulating the issue of the declaration and holding of referendums and the main violations of the norms of international law by the aggressor state during the declaration and holding of pseudo-referendums. Particular attention is given to a study*

*of international treaties, legal acts and the Law of Ukraine "On the All-Ukrainian Referendum". It is spoken in detail about the main requirements for holding referendums in national and international law and cases of pseudo-referendums as a form of "legitimization" of occupied territories. The author examines the relationship between the subject-object composition of legal relations that arise when the all-Ukrainian referendum is appointed and announced, the criteria for the illegitimacy of the referendum results. Considerable attention is paid to the main international approaches to conducting referendums. The article defines the principles of holding referendums in accordance with international law and the national legislation of Ukraine. It gives a detailed analysis of the foreign experience in holding a referendum and its role in public administration, in particular the experience of Estonia, Cyprus and Austria. The author focuses on the main approaches to international legal responsibility for holding pseudo-referendums with the aim of legitimizing the occupied territories. The study establishes that the application of sanctions policy is as one of the main levers of influence against the aggressor country, which, in particular, implements its aggressive policy by legalizing the territories occupied by it, using such a tool of direct democracy as the right of citizens to vote, which is implemented by participating in a referendum. At the end of the article the author draws the conclusions regarding the legal qualification of pseudo-referendums and the significance of their results for the world community and Ukraine.*

**Key words:** referendum, democracy, free elections, pseudo referendum, legitimisation of the referendum results.

Актуальність проблеми полягає у використанні референдуму як форми безпосередньої демократії, способу здійснення влади народом з метою узаконення анексованих та окупованих державою агресором територій шляхом, здебільшого, насильницького спонукання мирного населення таких територій до голосування за приєднання окупованих територій до території держави – агресора.

У сучасному світі референдуми, як одна з небагатьох форм прямої демократії, є важливим інструментом ухвалення рішень. Важливою передумовою імплементації референдумів у національне право України стали давні традиції народовладдя на терені України у формі вічової демократії, козацьких рад та діяльності Центральної Ради [1].

Основною проблемою, яка постає під час проведення псевдореферендумів є визначення законодавства, за яким здійснюється організація, процес голосування, підрахунок голосів та оголошення результатів таких референдумів.

У випадку України всі псевдореферендуми проводились відповідно до законодавства Російської Федерації.

Також слід наголосити, що питання зміни території України, відповідно до Конституції вирішуються виключно шляхом проведення всеукраїнського референдуму, і не можуть вирішуватись на місцевих референдумах.

Законодавство України та міжнародне публічне право не містить норм, які б регулювали питання притягнення до відповідальності держави – окупанта, яка застосовує референдум як пряму загрозу територіальній цілісності та національній безпеці України.

Метою цієї публікації є виявлення особливостей псевдореферендумів, проведених на територіях України, окупованих російською федерацією, зважаючи на критерії легітимності референдумів, а також окреслення елементів правового механізму реагування України на такі псевдореферендуми

**Виклад основного матеріалу.** Конституцією України, у статті 73, встановлено, що питання про зміну території України вирішуються виключно всеукраїнським референдумом, який відповідно до статті 72 проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області та призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених цією Конституцією [2].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про всеукраїнський референдум» всеукраїнський референдум є формою безпосередньої демократії в Україні, спо-

собом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень шляхом голосування у випадках і порядку, встановлених Конституцією України та цим Законом [3].

Можна визначити такі основні принципи проведення всеукраїнського референдуму як загальне право голосу; рівне право голосу; пряме волевиявлення; вільна участь у всеукраїнському референдумі; добровільна участь у всеукраїнському референдумі; таємне голосування; особисте голосування; однократне голосування; публічність та відкритість процесу референдуму.

Таким чином, можна визначити такі основні вимоги до проведення всеукраїнського референдуму, визначені в спеціальному законі:

1. Законодавче закріплення вимог до формулювання питань, що виносяться на всеукраїнський референдум.

2. Обмеження щодо призначення (проголошення) та проведення всеукраїнського референдуму в разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, що полягає у забороні призначення (проголошення) та проведення всеукраїнського референдуму у разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях.

3. Контроль Конституційного Суду України за відповідністю Конституції (конституційністю) питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, а також міжнародного договору про зміну території України, що вноситься до Верховної Ради України, який здійснюється за зверненням суб'єкта права на конституційне звернення в порядку, встановленому законом.

4. Встановлення порядку агітації під час збору підписів на підтримку ініціативи проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

5. Закріплення у законі загальних засад фінансового забезпечення всеукраїнського референдуму.

Крім того спеціальним законом визначено суб'єктно-об'єктний склад правовідносин, що виникають при призначенні та проголошенні всеукраїнського референдуму, а саме:

1. Президент України є суб'єктом проголошення всеукраїнського референдуму, у разі винесення на референдум питання внесення змін до розділу I «Загальні положення», розділу III «Вибори. Референдум» та розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України.

2. Верховна Рада України є суб'єктом проголошення всеукраїнського референдуму, у разі проведення референдуму щодо зміни території України.

3. Президент України є суб'єктом проголошення всеукраїнського референдуму, у разі проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Міжнародне право визнає проведення референдуму, як обов'язковий елемент для реалізація колективного права на самовизначення.

При цьому основною вимогою при проведенні референдуму є дотримання процесуальних норм, які встановлюють порядок його проведення, що дає можливість суб'єктам міжнародного права визнати результати референдуму.

Принцип вільного вибору передусім закріплено у статті 3 Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [4] та у статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [5].

Принцип вільних виборів має місце при наявності свободи, конфіденційності голосування особи, рівності, а також універсальності виборів.

При визначенні міжнародних підходів у проведенні референдумів слід звернутися до Кодексу належної практики проведення референдумів [6], розробленого у 2007 році Венеційською комісією, який хоча і не створює норми міжнародного права, що є обов'язковими для виконання усіма державами, проте містить міжнародні стандарти та визнану державами практику проведення референдумів. Так відповідно до Кодексу рівність можливостей повинна бути гарантована як для прихильників, так і для опонентів пропозиції, яка виносяться на голосування.

Відповідно до Кодексу обов'язково має бути прийнятий закон, яким би визначалася процедура голосування під час референдуму, а також обов'язкова присутність національних та міжнародних спостеріга-

чів. Саме присутність міжнародних спостерігачів під час проведення референдумів є міжнародно визнаною практикою та представляє собою звичаєву норму міжнародного права.

Отже, можемо визначити основні вимоги до проведення референдумів відповідно до вимог норм міжнародного права, а саме:

- а) обов'язкове дотримання процесуальних норм при проведенні референдуму;
- б) визнання результатів референдуму суб'єктами міжнародного права;
- в) дотримання принципу вільних виборів;
- г) рівність можливостей для усіх учасників референдуму;
- д) наявність закону, який регулює порядок проведення референдуму;
- е) обов'язкова присутність під час проведення референдуму національних та міжнародних спостерігачів.

Виключно за умови дотримання всіх вищезазначених вимог можна говорити про законність проведення референдуму та легітимність його результатів, які визнаються як в середині держави так і суб'єктами міжнародного права.

Аналізуючи проведення псевдореферендумів у Криму, на тимчасово окупованих частинах Луганської, Донецької, Херсонської та Запорізької областей України, можна стверджувати, що вони відбулися з порушенням принципу вільних виборів, адже на момент голосування військові Російської Федерації контролювали ці території, та відповідно до законодавства країни агресора, яке не може застосовуватись на території України.

Проводячи на тимчасово окупованих територіях псевдореферендуми Російська Федерація порушує не лише Конституцію України, але і статтю 43 Гаазької конвенції про закони та звичаї війни на суходолі 1907 року, яка закріплює положення про те, що держава-окупант має максимально дотримуватись національних законів окупованої держави, статтю 47 Женевської конвенції щодо непорушності прав населення окупованих територій, Статуту ООН щодо принципу непорушності кордонів та суверенітету держав.

Окупаційні адміністрації ініціювавши псевдореферендуми без згоди місцевого населення, порушили базове право на

вибір та участь в управлінні своєю державою, що суперечить статті 21 Загальної декларації прав людини.

Аналізуючи норми міжнародного права, що регулюють порядок проведення референдумів слід визначити такі блоки правових норм:

1. Норми законодавства Європейського Союзу, яке не має єдиного законодавчо визначеного підходу до проведення референдумів, проте в багатьох державах Євросоюзу на конституційному рівні закріплено перелік умов, за наявності яких проведення референдумів забороняється.

2. Норми міжнародного права, які чітко регламентують процедуру організації і проведення референдуму.

3. Норми законодавства України, до яких відноситься Конституція України та Закону України «Про всеукраїнський референдум».

Аналізуючи законодавство країн, Європейського Союзу, можна зробити висновок, що ним встановлено загальні засади, на яких проводиться референдум.

Це принцип загальності, таємності голосування та принцип рівності.

Європейське законодавство не розрізняє умови для отримання права голосування на виборах і умови участі у референдумі, та об'єднує підстави, що позбавляють права брати участь як у виборах так і в референдумі.

У деяких країнах Європейського Союзу, як наприклад Австрії та Кіпрі на рівні конституцій визначено порядок ведення реєстрів виборців, які беруть участь у референдумі.

В ряді країн Європейського Союзу референдум є інструментом стримувань і протипаг. Наприклад в Австрії, у разі коли на референдумі відхиляється питання про дострокове припинення повноважень президента є причиною для дострокового припинення повноважень парламенту, а у разі підтримки цього питання населенням до дострокового припинення повноважень президента.

У Естонії, у разі відхилення на референдумі проекту закону, глава держави має право розпустити парламент.

Як бачимо лише Російська Федерація неодноразово використовує референдум як інструмент анексії захоплених та окупованих нею територій.

Це стало можливим, в тому числі, завдяки відсутності міжнародно – правового механізму застосування притягнення до відповідальності країни-агресора, яка прямо порушує норми міжнародного законодавства і не несе за такі дії негативних для неї наслідків, та не піддається однозначній негативній санкційній політиці з боку країн-учасниць міжнародних конвенцій, які гарантують недоторканність міжнародно визнаних кордонів країни, яка піддалась нападу.

Анексія Автономної Республіки Крим, окупація частини Донецької та Луганської областей та утворення невизнаних світовою спільнотою республік шляхом проведення псевдо референдумів у 2014 році не отримала належної міжнародно-правової оцінки та не призвела до серйозних наслідків для Російської Федерації, як то повна ізоляція у політичному та економічному просторі, прямий вплив на економіку держави-агресора через застосування всеохоплюючих санкцій, розірвання міжнародних економічних та дипломатичних зв'язків, що і стало однією з основних передумов повномасштабного нападу, окупації частини територій України Російською Федерацією, що бере початок 24 лютого 2022 року

Серед норм міжнародного права, права Європейського Союзу та законодавства України можна визначити такі критерії нелегітимності проведення референдумів:

- а) порядок проведення референдуму суперечить нормам міжнародного або національного законодавством;
- б) закритість процесу голосування;
- в) участь у голосуванні менше 50% населення території, на якій проводиться референдум;
- г) наявність примусу з боку організаторів референдуму;
- д) двозначність у формулюванні питання, що ставиться на голосування є у розумінні
- е) відсутність національних та міжнародних спостерігачів при проведенні референдуму;
- є) невизнання результатів референдуму міжнародною спільнотою через порушення встановленої процедури його проведення.

Перш за все, говорячи про легітимність у випадку проведення псевдореферен-

думу необхідно визначитись на підставі якого законодавства має проводитися відповідний референдум.

На території України діє виключно законодавство України та міжнародні договори, до яких приєдналась Україна, а тому проведення референдумів на території України має проводитись виключно на підставі законодавства України.

Наступним критерієм у проведенні псевдо референдуму є відкритість голосування та встановлена кількість жителів, на території, де він проводиться та які повинні приймати участь у референдумі.

Відповідно до законодавства України та світової практики у референдумі має брати участь більше 50% населення, яке проживає на тій чи іншій території.

Проте переважна більшість населення тимчасово окупованих територій на момент проведення псевдо референдумів у 2022 році знаходиться поза межами таких територій у зв'язку з воєнними діями, що спричиняють небезпеку для життя, пошкодженням об'єктів критичної інфраструктури, що забезпечують життєдіяльність населення та з небажанням знаходитись під протекторатом окупаційної влади. Таким чином в референдумі брали участь менше половини населення, що проживає на території проведення референдуму, що вже прямо суперечить нормам законодавства в частині легітимізації, тобто визнання законними результатів референдуму на тій чи іншій території.

Ще одним критерієм, який свідчить про легітимізацію результатів референдуму є забезпечення вільного волевиявлення, що напряму залежить від відсутності впливу на волю людини та забезпечення безпеки життя і здоров'ю людини при виявленні такої волі.

Свобода волевиявлення при повному контролі з боку військових окупаційної влади та безпека для виборця на території, де введено правовий режим воєнного стану та ведуться активні бойові дії є досить сумнівними категоріями, та не можуть бути об'єктивно використані для легітимізації результатів псевдо референдумів.

Крім того, при проведенні псевдореферендумів окупаційною владою не було допущено міжнародних спостерігачів,

а питання, які виносились на голосування не були сформульовані однозначно.

**Висновки.** Таким чином, проведення псевдореферендумів на тимчасово окупованих територіях України є порушенням положень Конституції України, норм міжнародного права та «узаконенням» злочинних дій агресора по захопленню території України під час збройної агресії та повномасштабного військового наступу Російської Федерації на Україну, а результати їх проведення є сфальшованими та не можуть бути визнані на міжнародному рівні.

Міжнародне право не містить відпрацьованого та дієвого механізму стосовно

встановлення заборон на проведення псевдореферендумів та притягнення до відповідальності країни-агресора в цілому та її керівництва, зокрема.

Можна лише сподіватися, що застосування міжнародного політичного та економічного тиску на Російську Федерацію як державу – агресора, державу – терориста та сприяння в кримінально-правовому переслідуванні осіб, причетних до організації та проведення псевдореферендумів на території України, які сприяли втіленню загарбницьких ідей окупантів, призведе до припинення застосування псевдореферендумів як інструменту анексії тимчасово окупованих територій в майбутньому.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. В.Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко Референдуми в Україні: історія та сучасність: Монографія. Київ : Ін-т держави і права НАН України, 2000. 248 с.
2. Конституція України. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Закон України «Про всеукраїнський референдум». База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_535#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535#Text)
5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text)
6. Кодекс належної практики проведення референдумів База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://pravo.studio/evropeyskoe-pravo/kodeks-nalejnoji-praktiki-schodo-63553.html>