

# Модуль «Защита прав человека в Европейском Союзе и за его пределами»



Protection of Human Rights  
within and across  
the European Union  
(ProEU)

**Синцов Глеб Владимирович**, д.ю.н., профессор,  
проректор по международной деятельности,  
профессор кафедры «Частное и публичное право»

**Битюцкий Евгений Владимирович**, к.ю.н., доцент кафедры  
«Правоохранительная деятельность»

**Феоктистов Данил Евгеньевич**, к.ю.н., доцент кафедры  
«Частное и публичное право»



Funded by  
the European Union

# Подмодуль 3 «Правовая база института референдума в ЕС»

## Тематика:

- Референдум: концепция, участники, типы
- Референдум в исторической и современной перспективе
- Роль и влияние референдума
- Правовая база института референдума в ЕС
- Право на референдум: понятие, содержание, гарантии
- Правовой статус участников референдума



# Понятие референдума

**Референдум – всенародное голосование по важному вопросу государственной жизни.**

*Политико-терминологический словарь*

**Референдум** (лат. referendum – то, что должно быть сообщено) – **важнейшая форма непосредственной демократии, способ принятия гражданами путем голосования законов и решений по важнейшим вопросам общественной жизни.**

*Новейший политологический словарь*



Funded by  
the European Union

# Особенности содержания понятия референдума

**Референдум** обозначает **прямое всенародное голосование**, предусмотренное законодательством или затребованное исполнительной или законодательной властью, **по определенному вопросу государственной или общественной жизни.**

**Понятие** отличается от голосования на выборах, которое проводится в отношении партий или отдельных кандидатов. В целом оно **отображает предпочтения избирателей в связи с особыми обстоятельствами или по ряду разных политических вопросов.**



# Особенности содержания понятия референдума

**Государства используют референдумы для применения принципа самоопределения.**

Принцип самоопределения народов является одним из основных прав человека, прочно закрепленных в международном праве (Устав ООН, пакты и декларации ООН, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН).



Funded by  
the European Union

# Самоопределение народов

**Внутреннее самоопределение** – это выбор определенной формы самоопределения народа внутри государства, без стремления к отделению. Одной из форм самоопределения является **предоставление этносу (народу) автономии** (определенной степени самостоятельности в вопросах этнокультурного и хозяйственного характера).

**Внешнее самоопределение** – это реализация права народа на самоопределение через создание независимого государства или присоединение к другому государству. Международное право не исключает право на самоопределение через отделение от материнского государства, но допускает только **в исключительных случаях**: незаконный захват власти, государственный переворот или иные действия центральной власти, направленные на дискриминацию населения, порождение этнической предвзятости и нетерпимости.



# История института референдума

## Прямая демократия и первые референдумы

### ➤ Афинская демократия

Прямая демократия зародилась в некоторых частях Древней Греции, в частности, в городе-государстве Афины около 508 г. до н.э. При этом участие было ограниченным (граждане мужского пола, исключая рабов).



Funded by  
the European Union



# История института референдума

## Прямая демократия и первые референдумы

### ➤ Римская демократия

С аналогичными ограничениями примерно в 449 г. до н.э. появилась римская демократия, предполагавшая формулирование и принятие законов гражданами, а также ветирование гражданами законов, одобренных законодательным органом.



Funded by  
the European Union



# История института референдума

Прямая демократия имеет давнюю традицию в некоторых кантонах **Швейцарской Конфедерации**, уходящую корнями еще в XIV век.

Когда Швейцария стала федеральным государством в 1848 г., инструменты прямой демократии были введены и на национальном уровне. **Федеральная конституция** определила принцип проведения обязательного референдума с целью изменения конституции, а также народную инициативу по полному пересмотру конституции.

Дополнительные аспекты **референдумного права** были введены в 1874 г., а народной инициативы – в 1891 г.

В период с 1848 г. по 2010 г. было проведено 569 референдумов.

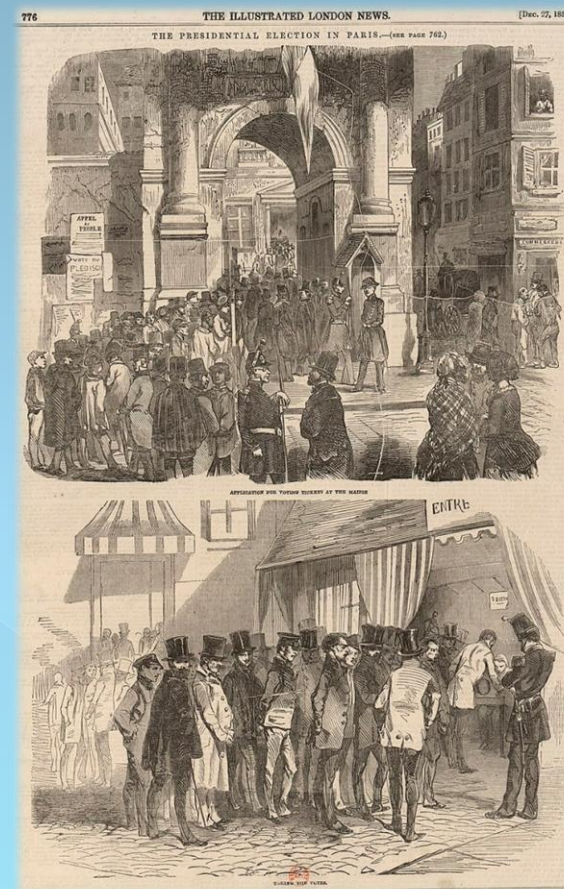


Funded by  
the European Union

# История института референдума

На ранних этапах Французской революции во **Франции** было проведено несколько плебисцитов, чтобы согласовать аннексии с доктриной отказа от территориальных завоеваний: Комтат-Венессен и Авиньон в 1791 г. и Савойя, Мюлуз, Эно и Рейнланд в 1792 г.

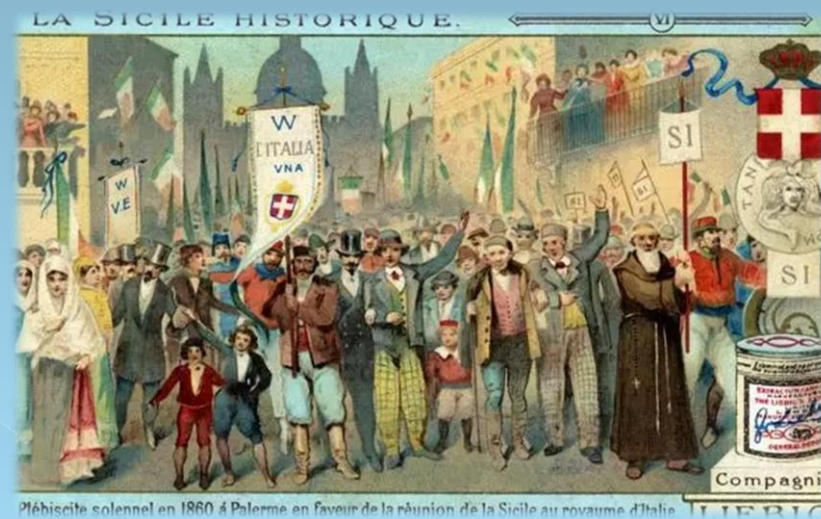
Французский **конституционный референдум** проводился 21 декабря 1851 г. для изменения Конституции Второй республики и увеличения президентского срока Наполеона III. Племянник Наполеона и президент Французской республики Луи-Наполеон Бонапарт 2 декабря 1851 г., нарушив Конституцию, распустил Национальное собрание и прибёг ко всеобщему голосованию для продления своей власти.



# История института референдума

С развитием принципа национального самоопределения объединение **Италии** (1860-1870) было осуществлено во имя воли народа и путем плебисцитов. При этом всенародного голосования проводилось согласно мужскому избирательному праву без учета грамотности.

Передача **Швецией** своего острова Святого Варфоломея Франции была санкционирована плебисцитом в 1877 г., так же как и отделение Норвегии от Швеции в 1905 г.



Funded by  
the European Union

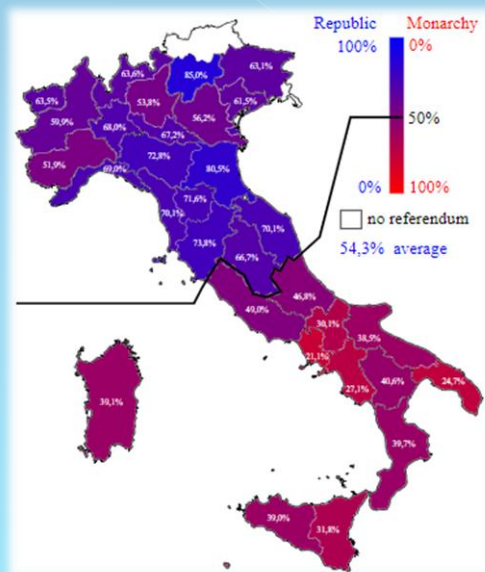


# Европейские референдумы XX – XXI вв.

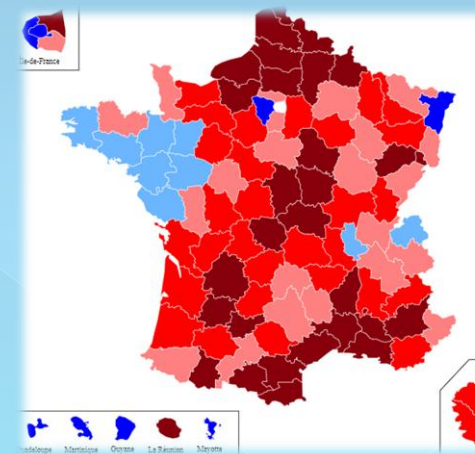
- Швейцарская Конфедерация
- Французская Республика
- Королевство Дания
- Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии
- Республика Ирландия
- Королевство Испания
- Итальянская Республика



Референдум о продаже Данией Вест-Индских островов 1916 г.



Конституционный референдум в Италии 1946 г.



Французский референдум по Конституции Европейского союза 2005 г.



Funded by  
the European Union

# Цель референдумов

- Поправка к закону
- Утверждение новой конституции
- Пересмотр существующей конституции
- Утверждение международного договора
- Утверждение присоединения территории
- Одобрение интеграции государства в существующее государство
- Степень автономии регионов внутри государства



# Цель референдумов

- **Экологические вопросы**
- **Налогообложение**
- **Законность развода или аборта**
- **Другие политические, социальные и моральные вопросы**



# Типология референдумов

Референдумы подразделяются:

➤ в зависимости от условий, необходимых для их проведения

**Обязательный референдум**

**Факультативный референдум**

➤ по характеру юридической силы решения, принятого на референдуме

**Консультативный референдум**

**Императивный референдум**



Funded by  
the European Union



# Типология референдумов

➤ в зависимости от предмета референдума, т.е. выносимого на него вопроса

**Конституционный референдум**

**Законодательный референдум**

**Международно-правовой референдум**

**Административный референдум**

➤ по территориальной сфере

**Общегосударственный референдум**

**Региональный референдум**

**Местный референдум**



# Типология референдумов

## Обязательный референдум

- Всенародное голосование, которое проводится автоматически в **обстоятельствах, определенных в конституции или законодательстве**
- Результаты референдума обычно имеют **обязательную силу**
- Если предложение, вынесенное на референдум, проходит, правительство или соответствующий орган **обязаны привести его в исполнение**

Обязательные референдумы могут быть предусмотрены для принятия решения по заранее predetermined вопросам большой национальной значимости (например, референдум 1994 г. о вступлении Австрийской Республики в Европейский Союз). Во многих странах предложенные поправки к конституции должны быть утверждены референдумом.

Обязательные референдумы могут также проводиться в заранее predetermined ситуациях (например, в президентских системах, где в случае разногласия между президентом и законодательным органом инструментом разрешения спорных вопросов может быть референдум).



# Типология референдумов

## Факультативный референдум

- Всенародное голосование, проводимое по **формальному затребованию**, которое может исходить от исполнительной власти, членов законодательного собрания, группы граждан или от некоторых других доверенных лиц
- Результаты голосования **могут быть или не быть обязательными** для исполнения

Правительство может принять решение о созыве референдума по политическому вопросу большой важности. Правительство может это сделать под давлением общественности или вследствие расхождения мнений. Несмотря на то, что референдумы могут быть юридически необязательными, правительству с политической точки зрения может быть сложно игнорировать их результаты.

Факультативные референдумы часто проводились в Европе по вопросу интеграции в Европейский Союз (хотя в некоторых случаях эти референдумы были обязательными, так как предполагали внесение изменений в конституцию). Также примером служит референдум 2015 г. по финансовой политике в Греции.



# Типология референдумов

## Аннулирующий (отменяющий) референдум

- Вид факультативных референдумов
- Всенародное голосование **за поддержку или отмену закона или постановления**, принятого и обнародованного законодательным органом и уже вступившего в действие
- Обычно граждане иницируют голосование, собирая определенное количество подписей в его поддержку

Примером является референдум 1992 г. о скользящей шкале заработной платы в Итальянской Республике.



# Типология референдумов

## Консультативный и императивный референдум

**Консультативный референдум** проводится для выяснения мнения населения по каким-либо вопросам, окончательное решение по которым принимает орган, инициирующий проведение референдума (например, референдум 2012 г. по вопросу строительства новой атомной электростанции в Литовской Республике). Решение, принятое на консультативном референдуме, не имеет обязательной силы.

Решения **императивного референдума** обязательны для исполнения всеми органами и лицами на территории, в рамках которой они были приняты. Такие решения не нуждаются в дополнительном утверждении и обычно могут быть изменены (отменены) только таким же референдумным путем. Примером выступает референдум 2016 г. о членстве Великобритании в Европейском Союзе.



# Типология референдумов

## Конституционный, законодательный и административный референдум

Предметом **конституционного референдума** является внесение изменений в конституцию либо принятие нового проекта конституции (например, референдум 2022 г. по вопросу внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь).

Предметом **законодательного референдума** является принятие законопроекта, внесение изменений или отмена действующих законов (например, ст. 90 конституции Республики Словения).

**Административный референдум** проводится по вопросам, связанным с изменением административно-территориального деления и досрочным прекращением полномочий должностных лиц, а также по вопросам местного значения (строительство сооружений, прокладка дорог и т. п.). Пример – референдум 1989 г. о предоставлении автономии южным провинциям в Республике Филиппины.



# Типология референдумов

## Международно-правовой референдум

Международно-правовой референдум проводится для решения вопросов, возникающих в межгосударственных отношениях. Предметом такого референдума может быть **вступление в международные организации, ратификации или денонсация международных договоров**, решение вопросов о международно-правовой судьбе территорий (например, референдум 2016 г. в Нидерландах об ассоциации между Европейским союзом и Украиной).



Funded by  
the European Union



# Типология референдумов

## Общегосударственный, региональный и местный референдум

В **общегосударственном референдуме** участвуют все граждане, обладающие правом на участие в референдуме (референдум 2021 г. о повышении налогов на доходы от капитала в Швейцарской Конфедерации).

**Региональные референдумы** проводятся в федеративных государствах в пределах территории субъекта федерации (референдум 1996 г. по объединению Берлина с окружающим Бранденбургом в Федеративной Республике Германии).

**Местные референдумы** проводятся в пределах административно-территориальных (муниципальных) единиц (референдум 2019 г. по вопросам языка обучения в муниципальных школах в Норвегии).

\*Соответственно, решения, принятые на референдумах, различаются по территории своего действия.



Funded by  
the European Union

# Типология референдумов

## Петиционный и отклоняющий референдум

**Петиционный референдум** – народное голосование по законопроекту, который требует определенного числа граждан, подписавших петицию о принятии соответствующего закона.

Применяется в большинстве штатов США и в Италии – по инициативе местных органов власти.

**Отклоняющий референдум** – народное голосование по требованию определенного числа избирателей или установленного числа административных единиц с целью отмены уже принятого акта.

Если голосование проводится по инициативе избирателей, то отклоняющий референдум имеет форму народного вето. Предусмотрен, в частности, ст. 89 Конституции Швейцарской Конфедерации.



# Последствия референдумов

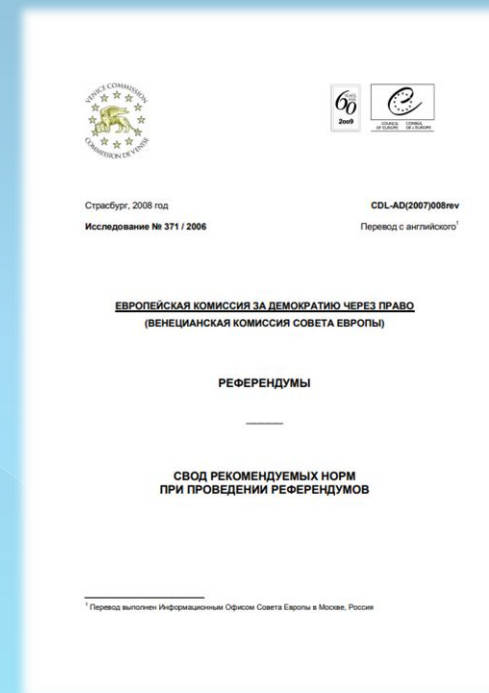
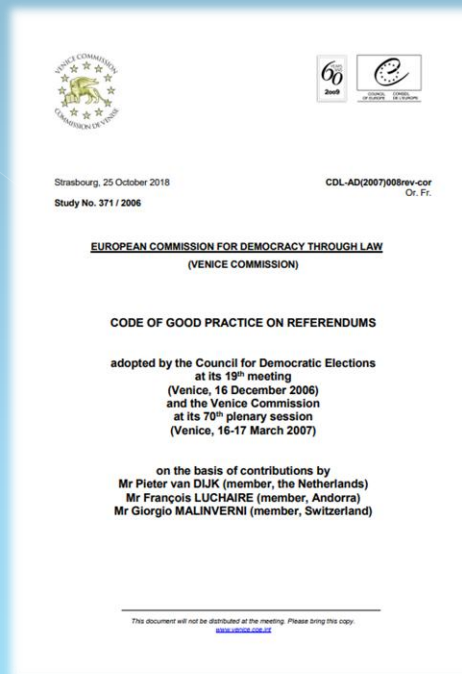
**Результат референдума** может быть юридически обязательным или нет. Юридически обязательные результаты предполагают их обязательное выполнение правительством или соответствующим органом власти. Не обязательные результаты выступают в качестве рекомендаций правительству или соответствующему органу власти.

**Юридические последствия** голосования должны быть четко определены или в конституции, или в специально принятых по созыву референдума решениях. В данном контексте важно делать различие между **юридическими и политическими последствиями**. Если даже референдум имеет консультативную функцию, правительству или соответствующим органам власти может быть по политическим причинам трудно уклониться от исполнения его результатов.



# Регулирование референдумов

**Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы)**



Funded by  
the European Union

# Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов

## **Всеобщее избирательное право**

- Нормы и исключения из установленных ими общих правил
- Списки участников референдума

## **Равное голосование**

- Равенство при подсчёте голосов
- Равенство условий
- Равенство прав участников референдума и национальные меньшинства

## **Свободное голосование**

- Свобода участников референдума формировать мнения
- Свобода волеизъявления участников референдума и борьба с нарушением законодательства о голосовании

## **Тайное голосование**



# Спасибо за внимание!



Funded by  
the European Union