

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.

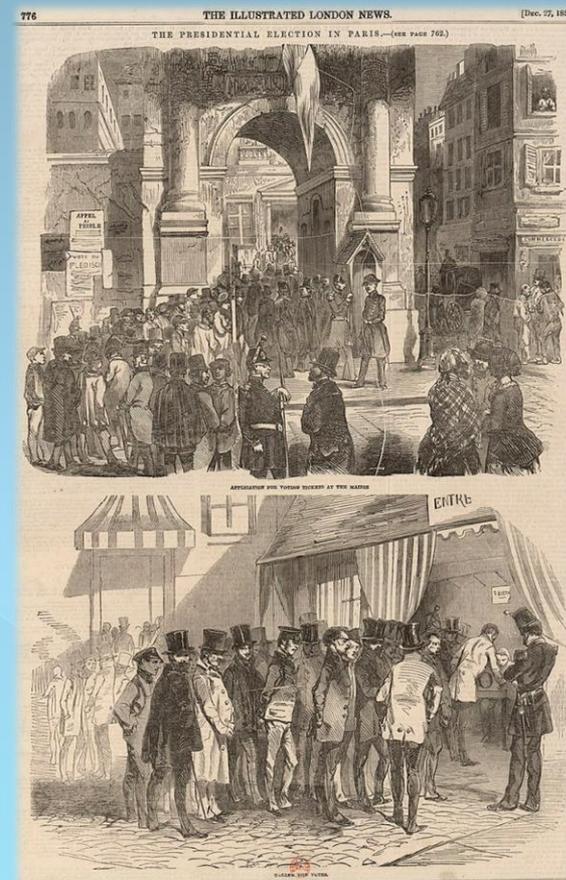


Funded by
the European Union

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.

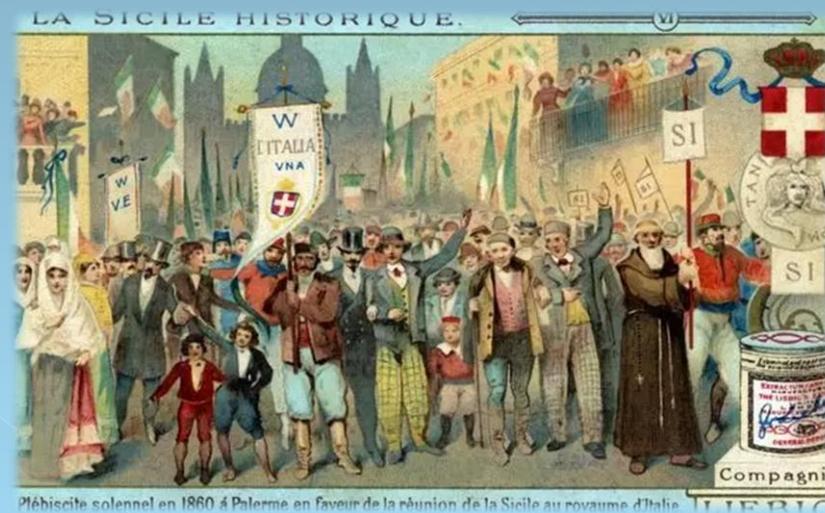
Французский **конституционный референдум** проводился 21 декабря 1851 г. для изменения Конституции Второй республики и увеличения президентского срока Наполеона III. Племянник Наполеона и президент Французской республики Луи-Наполеон Бонапарт 2 декабря 1851 г., нарушив Конституцию, распустил Национальное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



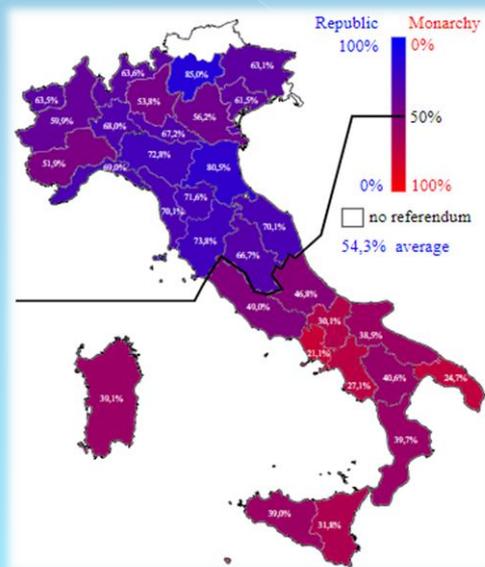
Funded by
the European Union

Европейские референдумы XX – XXI вв.

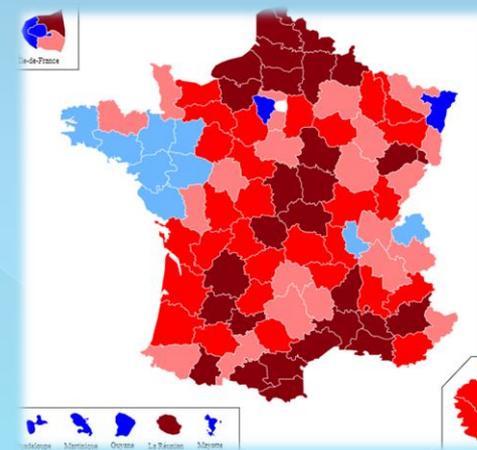
- Швейцарская Конфедерация
- Французская Республика
- Королевство Дания
- Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии
- Республика Ирландия
- Королевство Испания
- Итальянская Республика



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 инициируют 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, иницилирующий 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.



Funded by
the European Union

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

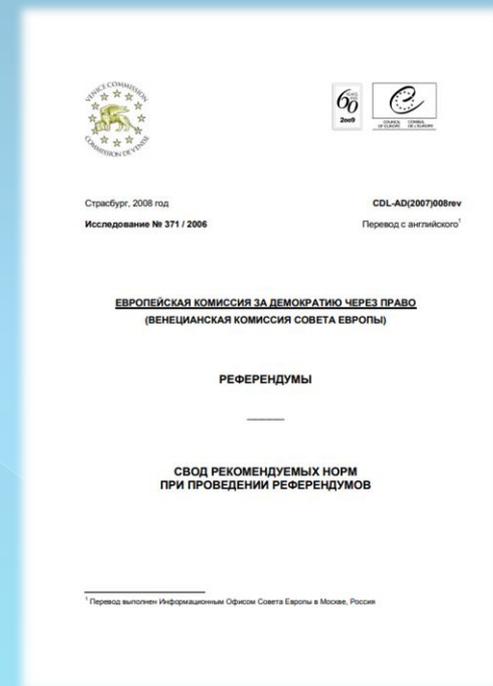
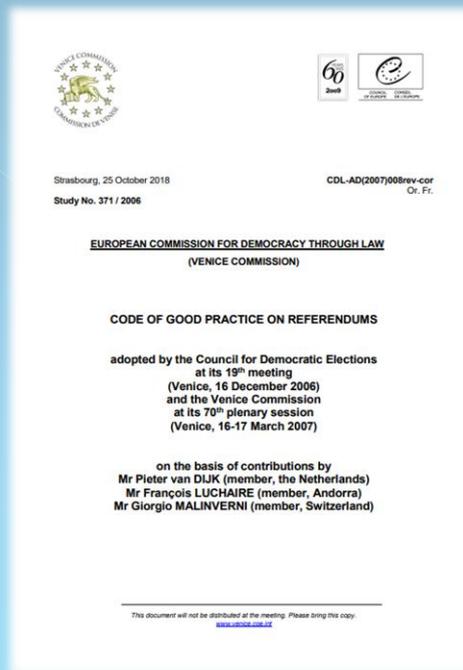
Результат референдума может быть юридически обязательным или нет. Юридически обязательные результаты предполагают их обязательное выполнение правительством или соответствующим органом власти. Не обязательные результаты выступают в качестве рекомендаций правительству или соответствующему органу власти.

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