

# 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 4

# «Национальный характер референдумов, проводимых в ЕС»

### Тематика:

- Институт референдума в конституционном праве. Национальные и общеевропейские цели проводимых референдумов. Национальные особенности референдумов в ЕС. Конституционно-правовые концепции прямой демократии
- Конституции и право на референдум в федеральных государствах ЕС. Юридическая практика и особенности проведения референдумов. Связь особенностей конституционно-правовой модели референдума и национальной специфики федеративных отношений в федеративных государствах



Funded by  
the European Union

# Конституционное право

**Конституционное право** – основополагающая **отрасль права**, регулирующая **фундаментальные общественные отношения**, которыми охватываются: конституционный (общественный) строй государства, формы и способы осуществления власти в государстве; основы правового положения личности; государственное устройство, т.е. территориальная организация государства; система, порядок формирования, принципы организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

*Большой юридический словарь*



Funded by  
the European Union

# Природа конституционного права

Во-первых, конституционное право есть **право политически организованного общества** (т.е. гражданского общества). Это не юридическое право в строгом смысле слова, а принявшая правовую форму логика политического сознания, связанного с приданием политически акцентированным общественным отношениям правового характера (наделением признаками правового).

Во-вторых, как следствие того, что конституционное право проистекает от гражданского общества, оно имеет **договорную природу**.

В-третьих, это **правовая идеология** гражданского общества, принявшая юридические формы.

В-четвертых, конституционное право есть исторически конкретная **форма сохранения и культивации религиозности** как компонента общественной правовой жизни.

В-пятых, оно имеет двойственный характер: как право государственное, оно задает общие формы существования (и экспансии), как право конституционное, оно задает границы государству либо посредством его же, государства, права, либо посредством права гражданского общества.



# Природа конституционного права

В-шестых, конституционное право является **противовесом** (и компенсатором, и, при определенных условиях, дополнением) **полицейского права**.

В-седьмых, это **право позитивное**, т.е. направленное на конструирование правоотношений, но, в отличие от административного, оно конструирует политически значимые правоотношения.

В-восьмых, это **право публичное** как по форме (поскольку оно связано с общественными интересами), так и по существу (хотя оно связано с политическими интересами таким образом, что общественный интерес выражается лишь опосредованно).

В-девятых, это **принципиально деперсонифицированное право**, что, однако, не прибавляет ему формальности.

В-десятых, конституционное право является, по своей сути, **превращенным правом гражданского общества**, поскольку в нем выражена симметричная связь государства и общества.

В-одиннадцатых, оно не имеет адекватного **отраслевого воплощения**.



# Принципы конституционного права

- **Принцип конституционализма**, содержащий требование прилагать необходимые усилия для придания деятельности государства полномочного, а не правосубъектного характера
- **Принцип суверенности**, предусматривающий, свободное, договорное начало любого конституционно значимого отношения или процесса, полноту ответственности перед обществом, а также преодоление возможности выведения любого субъекта из общей социальной реальности и обособления его от системы ответственности
- **Принцип гарантированности**, согласно которому любое правоотношение или правопритязание должны оцениваться с точки зрения их обеспеченности волей и силой, легитимностью, повсеместностью реализации и персональной неакцентированностью
- **Принцип идейности**, в соответствии с которым в основе любого правового акта необходимо видеть смысловую ценностную основу, масштабную содержательность
- **Принцип патриотизма**, согласно которому эффективность правового воздействия на государственную и общественную жизнь определяется сверенностью с интересами общества, народа и способностью обеспечивать его самоидентичность



# Типы современных конституций

Классификация конституций осуществляется:

- по порядку (способу) принятия, времени действия, политическому режиму
- по форме государственного правления
- по форме государственного устройства
- по форме систематизации
- по порядку изменения и принятия поправок



# Конституционно-правовые ценности ЕС

Европейский Союз основан на принципах **свободы, демократии, равенства, господства права, неприкосновенности человеческого достоинства и уважения прав человека**, включая права национальных меньшинств.

Данные основополагающие конституционные принципы стран Евросоюза возведены в ранг конституционно-правовых ценностей ЕС.

Это нашло отражение в закреплении конституционных ценностей в **Хартии Европейского союза об основных правах 2000 г.**, а также в **Лиссабонском договоре 2007 г.**, который в результате успешной ратификации всеми государствами-членами ЕС вступил в силу 1 января 2009 г.

Конституционно-правовые ценности Европейского союза выступают как **руководящие начала** конституций стран Европейского союза.



# Принципы ЕС

- **Полномочность** – ЕС обладает только теми полномочиями, которые предоставлены договорами ЕС, которые были ратифицированы всеми странами-членами
- **Пропорциональность** – действия ЕС не могут превышать того, что необходимо для достижения целей договоров
- **Субсидиарность** – в областях, где могут действовать либо ЕС, либо национальные правительства, ЕС может вмешиваться только если ЕС сможет действовать более эффективно



# Эволюция компетенции ЕС

**1952 – 1957 гг.** – формирование принципиально нового интеграционного образования – Европейского объединения угля и стали, наделенного государствами-членами секторной компетенцией международно-правового типа, с элементами наднациональности

**1957 – 1986 гг.** – создание и развитие Европейского экономического сообщества, появление принципов верховенства и прямого действия коммунитарного права, развитие у него компетенции федеративного типа и механизма ее реализации; появление новых направлений интеграционного процесса

**1970 – 1986 гг.** – становление новых сфер компетенции, не предусмотренных учредительными договорами, на основании прецедентного права суда Европейских Сообществ и применения статей, закрепляющих подразумеваемые полномочия ЕС



# Эволюции компетенции ЕС

**1986 – 1992 гг.** – подготовка к созданию ЕС, интенсификация интеграционных процессов не только в экономической, но и в других сферах, ставших впоследствии опорами ЕС

**1992 – 1997 гг.** – создание и развитие ЕС, наделенного неоднородной компетенцией; развитие трех типов компетенции и механизмов их реализации; кристаллизация особенностей компетенции каждого типа

**1997 – 2007 гг.** – создание условий и подготовка к переходу на качественно новый уровень развития компетенции ЕС; значительное предметное расширение его компетенции; изменение механизма реализации компетенции ЕС в направлении его упрощения и повышения эффективности

**2007 г. – настоящее время** – осуществление структурной реформы ЕС, позволяющей провести более четкую дифференциацию компетенции ЕС и государств-членов



# Регулирование в ЕС

**Только ЕС может издавать законы и обладает исключительной компетенцией в следующих областях:**

- таможенный союз
- правила конкуренции для единого рынка
- денежно-кредитная политика для стран еврозоны
- торговые и международные соглашения (при определенных обстоятельствах)
- морские растения и животные, регулируемые общей политикой в области рыболовства

Роль стран-членов ограничивается применением закона, если только ЕС не разрешает им издавать определенные законы.



# Регулирование в ЕС

**ЕС и национальные правительства стран-членов могут издавать законы, т.е. ЕС обладает общей компетенцией, в следующих областях:**

- единый рынок
- занятость и социальная сфера
- экономическая, социальная и территориальная сплоченность
- сельское хозяйство
- рыболовство
- окружающая среда
- защита прав потребителей
- транспорт



Funded by  
the European Union

# Регулирование в ЕС

- трансъевропейские сети
- энергетика
- правосудие и основные права
- миграция и внутренние дела
- общественное здравоохранение (для аспектов, определенных в статье 168 Договора о функционировании Европейского Союза)
- научные исследования и освоения космоса
- сотрудничество в целях развития и гуманитарная помощь

Страны-члены могут издавать законы только в том случае, если ЕС еще не предложил законы или решил, что не будет этого делать.



Funded by  
the European Union

# Регулирование в ЕС

**Страны-члены принимают законы, а ЕС может только поддерживать, координировать или дополнять действия стран-членов, т.е. обладает вспомогательной компетенцией, в следующих областях:**

- здравоохранение
- промышленность
- культура
- туризм
- образование и профессиональная подготовка
- молодежь и спорт
- гражданская защита
- административное сотрудничество



# Регулирование в ЕС

**ЕС может играть определенную роль или выходить за рамки того, что обычно разрешается в соответствии с договорами, т.е. обладает особой компетенцией:**

- координация экономической политики и политики занятости
- определение и реализация Общей внешней политики и политики безопасности
- 'положение о гибкости', которое при строгих условиях позволяет ЕС осуществлять действия за пределами обычных сфер ответственности



# Институты ЕС

- Европейский Совет
- Совет Европейского Союза
- Европейская Комиссия



Европейский Совет



Совет Европейского Союза



Европейская Комиссия



Funded by  
the European Union

# Институты ЕС

- Европейский Парламент
- Европейский Суд
- Европейский Центральный Банк
- Институт Европейского омбудсмена



Европейский Парламент



Европейский Суд



Европейский Центральный Банк



Институт Европейского омбудсмена



Funded by  
the European Union

# Принципы демократии

- **Признание народа источником власти** и носителем суверенитета
- **Равноправие граждан**, равная возможность участия в политической жизни
- Наличие **фундаментальных прав и свобод человека**, их признание, гарантированность и защита со стороны государства
- **Принцип большинства** (именно большинство, а не меньшинство выражает через институты демократии свою волю)
- **Право меньшинства** на оппозицию (при подчинении решениям большинства)
- **Политический плюрализм**, т.е. наличие различных автономных социально-политических партий, движений, групп, которые находятся в состоянии свободной конкуренции



# Принципы демократии

- **Правовое государство** (политический режим государства опирается на строгое соблюдение законности, правовых норм, закрепляющих естественные, неотъемлемые, всеобщие права и свободы человека и народов)
- Система **разделения властей**, при которой различные ветви государственной власти достаточно независимы и уравновешены
- **Гласность** в действиях государственных органов и должностных лиц, возможность беспрепятственного контроля за ними со стороны общества
- Выборность основных органов власти на основе **всеобщего, прямого, равного избирательного права** при тайном голосовании
- Развитая система **органов местного самоуправления**



# Прямая демократия

Прямая (непосредственная) демократия – это **форма политической организации и общественного устройства**, существенной характеристикой которой выступает то, что наиболее важные для развития и жизнедеятельности общества решения иницируются, принимаются и исполняются непосредственно гражданами.



# Прямая демократия

Различные формы прямой демократии рассматриваются как **“набор правовых механизмов, действующих в государственном контексте”**, что является сдерживающим фактором для органов государственной власти. Эти механизмы в значительной степени носят политический характер и включают такие концепции, как согласие народа на основе:

- свободных и справедливых выборов
- референдумов
- народного обсуждения
- народной инициативы
- императивного мандата



# Федерализм

**Федерация** (лат. foederatio – союз, объединение) – форма государственного устройства, характеризующаяся наличием **территориальных образований** – субъектов федерации (штатов, республик, провинций, кантонов, земель, областей и т. д.), обладающих отдельными **признаками государственности**.

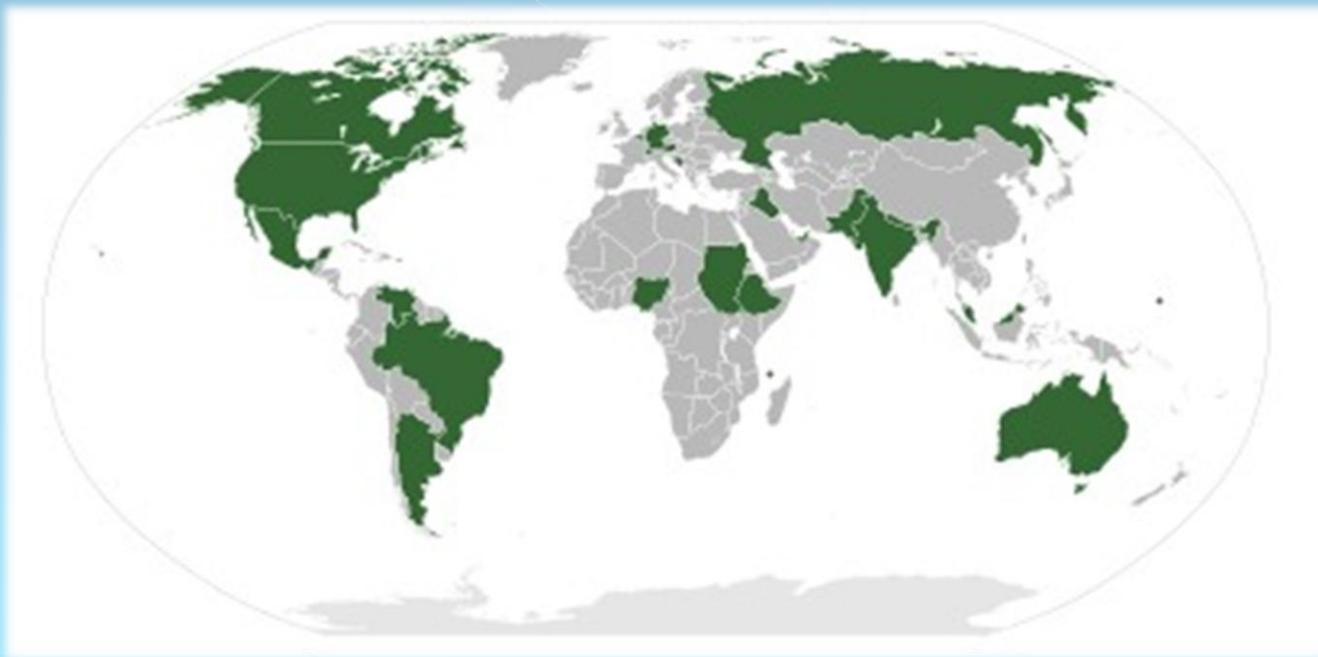
Объединяющие начала федерации – федеральная конституция, единое социально-экономическое пространство, единая денежная система, федеральные органы власти и управления, институт единого гражданства, федеральная юстиция.

Федерация признается одним из оптимальных способов существования сложноорганизованных государств (большая территория, сложный этнический состав населения, различные исторические традиции и др.).



# Федерализм

В настоящее время в мире существуют **22 государства с федеративной формой**.



Funded by  
the European Union

# Федерализм

География федерализма обширна:

в **Европе** – Австрийская Республика, Королевство Бельгия, Босния и Герцеговина, Российская Федерация, Федеративная Республика Германия, Швейцарская Конфедерация;

в **Азии** – Республика Индия, Малайзия, Исламская Республика Пакистан, Объединённые Арабские Эмираты; в Африке – Объединённая Республика Танзания, Федеративная Республика Нигерия, Коморские острова, Федеративная Демократическая Республика Эфиопия;

в **Северной и Южной Америке** – Аргентинская Республика, Федеративная Республика Бразилия, Боливарианская Республика Венесуэла, Канада, Мексиканские Соединенные Штаты, Соединённые Штаты Америки;

в **Австралии и Океании** – Австралийский Союз, Независимое Государство Папуа — Новая Гвинея, Федеративные Штаты Микронезии.



Funded by  
the European Union

# Признаки федеративных государств

- **подразделение территории на составные части** – субъекты федерации, имеющие одинаковые или различные наименования: штаты, земли, республики и т.д.
- **отсутствие** у субъектов федерации государственного **суверенитета**, несмотря на наличие некоторых его признаков
- наличие **двухуровневой системы органов государственной власти**: на уровне федерации и на уровне ее субъектов
- наличие **федеральной правовой системы** и правовой системы субъектов федерации
- **принадлежность верховной власти** федеральным государственным органам
- **разграничение** предметов ведения и **полномочий** между федеральным уровнем и уровнем субъекта федерации на основании положений федеральной конституции



# Признаки федеративных государств

- исключительное право на **осуществление общегосударственной внешнеполитической деятельности** федеральными органами государственной власти, представляющими всю федерацию в международных отношениях
- принадлежность **главенствующей роли в реализации государственной федеративной политики** вопросу разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами
- наличие у субъектов федерации **права иметь собственные конституции, систему органы власти** и управления, систему судебных органов
- **двухпалатная структура федерального парламента**, одна из палат (как правило, верхняя) которого должна представлять интересы субъектов федерации
- наличие **финансовой зависимости от федеральной власти** субъектов федерации, лишенных реальных финансовых правомочий



# Федерализм в теории европейской интеграции

- Теория федерализма в рамках теорий интеграции является первой по времени возникновения и одной из самых значимых по степени влияния на процесс интеграции в Европе.
- У европейского федерализма нет до сих пор ярко выраженной научной школы. Только в Италии федерализм как желательная форма европейской интеграции получил развитие на уровне теоретического концепта. В качестве основной причины необходимости федерализации Европы был выдвинут принцип отказа от войн в разрешении конфликтов и мирного сосуществования.



# Федерализм в теории европейской интеграции

- Главенствующим признаком федерации как конечной цели процесса интеграции является формирование наднациональных органов управления и передачи им государственного суверенитета от властей национальных государств.
- Несмотря на близость концепта федерализма процессам, проходившим в Европейских сообществах, данная теория подвергалась критике и модификации в рамках теории неофедерализма.
- Федерализм и неофедерализм, несмотря на отказ от немедленного претворения этих теорий в жизнь, отразили процессы, проходившие в Европе. В настоящее время федерализация ЕС остается одним из вариантов развития этого мегагосударства.



# Федеративный опыт Королевства Бельгии

**Конституция Королевства Бельгии** содержит статью 35, в которой определен порядок разграничения предметов ведения между федерацией, сообществами и регионами.

Данная статья предполагает **разграничение предметов ведения** путем формирования трех категорий предметов ведения:

- предметы исключительного ведения федерации
- предметы исключительного ведения регионов
- предметы исключительного ведения сообществ

Однако данная норма Конституции Королевства Бельгии на сегодняшний момент не действует в связи с отсутствием закона, в котором бы был определен исчерпывающий перечень предметов ведения федерации.



# Федеративный опыт Королевства Бельгии

Конституция Королевства Бельгии называет ряд вопросов, которые отнесены к ведению сообществ и регионов. Так, например, в соответствии со **статьями 127 и 129** парламенты лингвистических субъектов – Фламандского и Французского сообществ вправе принимать декреты по вопросам культуры, образования, порядка использования языков в административных правоотношениях.

Более подробное регулирование сфер компетенции органов государственной власти регионов и сообществ осуществляется **Специальным законом** от 8 августа 1980 г. «О специальных реформах» и Специальным законом от 12 января 1989 г.

В соответствии со **статьями 6 и 8** Специального закона к законодательной компетенции органов Фламандского и Французского сообществ относятся в том числе следующие вопросы: защита языка, культурное наследие, музеи и другие научные учреждения и учреждения культуры, физическое воспитание, спорт, досуг, дошкольное образование, послевузовское образование, интеллектуальное, нравственное и социальное воспитание, профессиональная подготовка, вопросы личного характера (здравоохранение, социальная помощь) и пр.

При этом за федеральным парламентом сохраняются законодательные полномочия в сфере гражданского законодательства, касающегося статуса несовершеннолетних и семьи, уголовного законодательства, устанавливающего уголовную ответственность в отношении несовершеннолетних, а также за преступления против молодежи, ювенальной юстиции.



# Юридическая практика проведения референдумов

В **Королевстве Бельгии** нет конституционной или законодательной основы для проведения референдума, а референдум по принятию решений (имеющий юридическую силу) считается неконституционным.

**Консультативный референдум**, конституционность которого вызывала серьезные сомнения, был организован в **1950 г.** в соответствии с конкретным решением парламента.

В Конституции Королевства Бельгии **не упоминаются** вопросы проведения референдумов.



# Юридическая практика проведения референдумов

В **Королевстве Нидерландов** до настоящего времени не было организовано ни одного национального референдума на основании (временного) Общего закона о референдумах. Положение о референдуме было введено посредством временного закона, который действовал с 2002 г. по 2004 г.

**Консультативный референдум по вопросу одобрения Королевством Нидерландов Конституционного договора Европейского Союза** («Европейская конституция») был проведен в 2005 г., но этот референдум был основан на специальном законе.

Парламент Королевства Нидерландов недавно выступил против внесения референдума в конституцию. Именно потому, что еще не принято окончательного решения о введении референдумов, в конституции пока нет положения о них.



# Юридическая практика проведения референдумов

В **Королевстве Норвегии**, поскольку в конституции не было соответствующих положений, два референдума (о вступлении в Европейское экономическое сообщество и о вступлении в Европейский Союз) были организованы на основе конкретных законодательных актов парламента (в 1972 г. и 1994 г.). Тот факт, что в **Конституции Королевства Норвегии** нет положения по этому вопросу, не исключает проведения референдума, но последний является настолько исключительным, что общее положение неуместно.

В **Республике Кипр** институт референдума регулируется на законодательном уровне.

В **Республике Мальта** в конституции делается ссылка только на конституционный референдум.



# Юридическая практика проведения референдумов

Существование конституционных норм, предусматривающих проведение референдума, явно не исключает применения законодательства. Напротив, вполне естественно, что конституция устанавливает принципы, а другие правила конкретизируются в обычном законодательстве.

В некоторых государствах конституционная норма реализуется правовым актом, который имеет более высокий ранг, чем обычный закон (в **Княжестве Андорра** – “квалифицированный” закон, в **Королевстве Испания** и **Португальской Республике** – “органический” закон или имплементационный акт).

Когда референдум используется редко, при каждой его организации может потребоваться принятие специального закона (как в **Финляндской Республике**, где было проведено два референдума).



# Цели референдумов

В некоторых государствах любой пересмотр конституции выносится на обязательный референдум, в результате чего конституционным органом становится сам народ (например, **Княжество Андорра, Ирландия, Швейцарская Конфедерация, Королевство Дания**).

В других государствах (например, **Австрийская Республика, Королевство Испания**) на обязательный референдум выносятся только полные изменения.

Обязательный референдум может быть обусловлен предварительной процедурой, как в случае **Французской Республики**, где он касается только конституционных изменений, инициированных парламентом (не было ни одного фактического случая, когда он использовался), и **Турецкой Республики**, где он касается только конституционных поправок, принятых по крайней мере тремя пятыми, но менее двух третей членов Великого Национального собрания.



# Цели референдумов

Обязательный референдум также может быть ограничен изменениями определенных положений или правил:

➤ основные конституционные положения (**Эстонская Республика** – главы Конституции об общих положениях и пересмотре Конституции, а также закон, дополняющий Конституцию, о вступлении в Европейский союз; **Латвийская Республика** – демократический и суверенный характер Конституции государства, территория, официальный язык и флаг, выборы парламента, пересмотр положений конституции; **Литовская Республика** – независимость и демократия, пересмотр конституции, конституционный закон о неприсоединении страны к постсоветским союзам);

➤ положения, касающиеся пересмотра конституции и срока полномочий парламента (**Республика Мальта**).



# Спасибо за внимание!



Funded by  
the European Union