

## ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН В ОБЛАСТИ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА

Шерзод Н. Батиров

Исследователь Узбекистан

**Аннотация.** Выборы и референдумы являются важнейшими показателями современного демократического государства. В мировой практике референдум — это осуществляемое путем тайного голосования утверждение (или неутверждение) гражданами проекта какого-либо документа или решения, согласие (или несогласие) с теми или иными действиями парламента, главы государства или правительства. Таким образом, референдум является важнейшим столпом демократически организованного управления, проводником воли народа и именно референдум, как никакой другой институт непосредственного волеизъявления, воплощает идею участия народа в осуществлении власти в реальную действительность.

**Ключевые слова.** Референдум, СНГ, Конституция, Лиге Наций, ООН, Испания, Кортес, Италия.

Опыт зарубежных стран показал, что референдум для решения ряда вопросов выступает намного более удобным инструментом, позволяющим эффективно разрешить спорную ситуацию благодаря своей сущности и более гибкой возможности определения желаемой цели. Выборы так или иначе связаны рамками одного единственного результата — формирования органов государственной и муниципальной власти или замещения выборных должностей. Референдум же позволяет советоваться с населением по иным значимым вопросам (например, экологическим или территориальным), узнавать его точку зрения либо же полностью позволять населению принимать решение по значимым для него вопросам.

Свободные выборы призваны сформировать легитимный орган государственной или муниципальной власти, в задачу которого будет входить представление интересов избирателей. Референдум же преследует несколько иную цель — получение у населения ответа на конкретный вопрос, причем круг вопросов, которые могут быть вынесены на референдум, ограничен законодательством стран. К примеру, в

**Российской Федерации** – положениями Федерального конституционного закона от 28.06.2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»<sup>1</sup>. Названный закон в том числе определяет и принципы проведения референдума в Российской Федерации: всеобщее, равное, прямое волеизъявление граждан при тайном голосовании.

В **странах СНГ** право на участие в референдуме принадлежит гражданам государства и не может быть ограничено из-за пола, расы, вероисповедания, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения или по иным недемократическим основаниям; положения конституционного закона также предусматривают для граждан добровольное участие в референдуме с исключением любой возможности принуждения к участию или неучастию в нем. Кроме того, организующая референдум избирательная комиссия обязана обеспечить тайну волеизъявления участников референдума — подготовить на участках референдума места для голосования таким образом, чтобы исключить любую возможность контроля за проявлением гражданской воли избирателей — проставление знака в выбранной графе избирательного бюллетеня<sup>2</sup>.

**Испания.** Статья 66 Конституции Испании 1931 г. ввела процедуру референдума в отношении принятых Кортесами законов, если требование о проведении такого голосования поддерживали 15% избирательного корпуса. Такой референдум имел, таким образом, форму народного вето. Исключениями из общего правила стали сама Конституция, некоторые законы, а также ратификация зарегистрированных в Лиге Наций международных соглашений, областные статуты и налоговые законы. Эта же ст. 66 предусматривала народную законодательную инициативу, если по меньшей мере 15% избирателей представляли в Кортесы предложение о законе. И процедура

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48221/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48221/)

<sup>2</sup> Назарцев Е.И. К вопросу о сущности и роли референдума в современном мире на примере практики его проведения в отдельно взятых государствах // Юридический вестник Самарского университета. 2016. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-suschnosti-i-rol-i-referenduma-v-sovremennom-mire-na-primere-praktiki-ego-provedeniya-v-otdelno-vzyatyh-gosudarstvah> (дата обращения: 25.03.2024).

референдума, и народная инициатива должны были регулироваться специальным законом, который так и не был принят, и обе названные процедуры не применялись на национальном уровне. Конституция Испании 1978 г. открыла новую эпоху в конституционной истории Испании. Она отменила прежние франкистские конституционные законы и установила новый политический режим, одним из составных элементов которого стал институт референдума на национальном и областном уровнях, а также институт народной законодательной инициативы на национальном уровне. После принятия этого Основного закона был создан довольно обстоятельный юридический механизм приведения в действие названных процедур<sup>3</sup>.

**Италия.** Конституция Италии 1947 г. провозглашает народный суверенитет, который осуществляется в формах и границах, ею указанных. Этот акт перечисляет четыре случая прямого участия избирателей в осуществлении государственной власти: народная инициатива и различные виды референдумов (включая «народное вето»). На национальном уровне, прежде всего в Конституции Италии 1947 г., провозглашена народная законодательная инициатива. Согласно ст. 71: «Народ осуществляет законодательную инициативу путем внесения от имени не менее чем пятидесяти тысяч избирателей законопроекта, составленного в форме статей законопроекта». Народ (более точно - меньшинство граждан) может представить свои законодательные предложения в форме статей. Предложение передается председателю одной из палат итальянского парламента, которая проводит проверку и подсчет подписей. Народная инициатива имеет форму постатейного проекта, сопровождаемого разъяснительным докладом. Листы с подписями должны содержать отпечатанный текст проекта и быть заверены в канцелярии коммуны или в канцелярии судебных учреждений. Должностное лицо, возглавляющее одно из этих учреждений, должно, заверяя подписные листы, поставить дату и печать учреждения. Листы, заверенные ранее чем за шесть месяцев до представления законопроекта, недействительны. Другими словами, указанное число подписей должно быть собрано в полугодичный срок.

Будучи представленным, проект рассматривается палатами парламента в соответствии с законодательной процедурой, и ничто не гарантирует, что он будет

---

<sup>3</sup> <https://cyberleninka.ru/article/n/referendum-v-zarubezhnyh-stranah>



обязательно принят, т.е. он будет подвергнут тем же испытаниям (политическим, юридическим и другим), что и законопроект, внесенный депутатом или сенатором<sup>4</sup>.

На местном и областном уровнях также функционируют институты непосредственной демократии. Согласно ст. 132 и 133 Конституции Италии 1947 г. референдумы проводятся при слиянии существующих областей или при создании новых областей с числом жителей не менее одного миллиона, если это предлагают сделать муниципальные советы, представляющие не менее одной трети заинтересованного населения. На таком же референдуме принимаются решения об отделении провинций и коммун от одной области и присоединении к другой, об изменении границ провинций и образовании новых провинций в пределах одной и той же области.

Третья форма прямого участия избирателей Италии при решении государственных дел - референдум, предусмотренный ст. 138 Конституции Италии. Согласно указанной статье возможность проведения конституционного факультативного референдума при изменении (общем или частичном) Конституции и других конституционных законов существует, если в течение трех месяцев после их опубликования этого потребует пятая часть членов одной из палат парламента, или 500 тыс. избирателей, или пять областных советов. Принятый парламентом закон публикуется в официальном органе государства, причем после заголовка указывается дата одобрения палатами, а до заголовка сообщается, что в течение трех месяцев названные выше субъекты обжалования могут потребовать проведения референдума. Если в течение трех месяцев после опубликования требования о проведении референдума не последовало, то президент республики промульгирует закон. Другими словами, в данном случае может быть проведен отлагательный референдум.

Рассмотрение конституционных поправок проводится в двух последовательных обсуждениях в палатах парламента с интервалом не менее трех месяцев, они одобряются абсолютным большинством членов каждой палаты при втором обсуждении. Референдум, однако, не проводится, если при втором обсуждении в каждой из палат закон был принят большинством в две трети голосов их членов<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> <https://cyberleninka.ru/article/n/referendum-v-zarubezhnyh-stranah>

<sup>5</sup> <https://cyberleninka.ru/article/n/referendum-v-zarubezhnyh-stranah>

Если применяется отлагательная процедура принятия конституционных поправок, то для дальнейшего движения дела при Кассационном суде страны создается центральное бюро по проведению референдума, состоящее из точно обозначенных в законе лиц (председатели отделений этого суда, советники). Это бюро контролирует соответствие требования о проведения референдума положениям ст. 138 Конституции Италии и другим законам (срок 30 дней). Решение центрального бюро немедленно сообщается президенту республики, председателям парламентских палат, председателю Совета министров и председателю Кассационного суда.

Референдум назначается декретом президента Италии по решению совета министров в течение 60 дней по получении решения, признавшего его допустимым. Время голосования устанавливается на любое воскресенье в период от 50 до 70 дней после издания декрета о его назначении. Закон, вынесенный на голосование, не считается принятым, если он не одобрен большинством признанных действительными голосов. В названную процедуру Конституционный суд Италии не вмешивается<sup>6</sup>.

Теперь стоит сказать несколько слов о **практике зарубежных государств**, в которых в течение последних нескольких лет прошли достаточно важные референдумы, также породившие дискуссии в политической и правовой среде.

Так, например, 10—11 марта 2013 года прошел референдум на Фолклендских островах. Населению был задан вопрос: «Хотите ли вы, чтобы Фолклендские острова сохранили свой нынешний политический статус заморской территории Соединенного королевства?» Конфликт между Аргентиной и Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии из-за вопроса территориальной принадлежности Фолклендских островов длится с 1982 года, когда имела место прямая вооруженная конфронтация между этими государствами.

По результатам референдума, явка на который составила 92 %, Фолклендские острова сохраняют за собой статус заморской территории Соединенного Королевства; правительство Фолклендов, принявшее решение о референдуме<sup>7</sup>, настаивает, что

<sup>6</sup> <https://cyberleninka.ru/article/n/referendum-v-zarubezhnyh-stranah>

<sup>7</sup> Falkland Islands plan referendum 'to send a message to Argentina. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/southamerica/falklandislands/9326833/Falkland-Islands-plan-referendum-to-send-a-message-to-Arentina.html>

территория не является колонией Лондона, а сохраняет самостоятельность и самоуправление по всем вопросам, кроме обороны и внешней политики<sup>8</sup>. Решение остаться с Соединенным Королевством было принято 98,8 % участников референдума.

Официально Аргентина неоднократно заявляла на всех уровнях, что не признает результаты референдума. Президент Аргентины, комментируя в интервью полученные данные об итогах референдума, заявила: «Имеет значение лишь позиция США, а Госдепартамент США объявил, что Фолклендские острова остаются предметом территориального спора между Великобританией и Аргентиной»<sup>9</sup>. Стоит отметить, что незадолго до проведения референдума тогдашний премьер-министр Великобритании Дэвид Кэмерон обратился к Аргентине с призывом уважать право жителей Фолклендов на самоуправление.

Председатель комитета международных дел нижней палаты Аргентинского парламента заявил, что «Аргентина отрицает возможность самоопределения для искусственно насажденного (дословный перевод) населения, каким и является британское население Мальвин»<sup>10</sup>.

Следует также отметить, что прошедший референдум не был одобрен ООН, и большинство стран Латинской Америки поддерживает в данном вопросе приняли позицию Аргентины. Кроме того, два члена Совета Безопасности ООН — Россия и Китай — отказались признавать результаты референдума<sup>11</sup>.

В сентябре 2014 года аналогичный референдум состоялся в Шотландии; 55,3 % граждан, принявших участие в нем, высказались за сохранение статуса составной части Соединенного королевства Великобритании и Северной Ирландии. Ожидалось, что сторонников независимости будет более 50 %, но фактические результаты

---

<sup>8</sup> Итоги референдума: Фолклендские острова останутся Британскими. URL: <http://ria.ru/world/20130312/926804756.html>

<sup>9</sup> Аргентина назвала референдум на Фолклендах «пародией». URL: <http://lenta.ru/news/2013/03/13/parody>

<sup>10</sup> Falklands's referendum has «no value» and does not change Argentina's position. URL: <http://en.mercopress.com/2012/06/13/falklands-referendum-has-no-value-and-does-not-change-argentina-s-position>

<sup>11</sup> Фолкленды защитились референдумом. URL: [http://www.gazeta.ru/politics/2013/03/12\\_a\\_5053169.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2013/03/12_a_5053169.shtml)



получились намного более скромными<sup>12</sup>. Первый министр правительства Шотландии, Алекс Салмонд, выступающий также лидером шотландской национальной партии, признал факт поражения той части шотландского общества, что ратовала за независимость, вместе с тем отметив, что Лондон, как надеются шотландские власти, расширит их автономию<sup>13</sup>.

Самый последний референдум, получивший широкую огласку и общественный резонанс, состоялся в Нидерландах 6 апреля 2016 года. На нем впервые применялся новый национальный закон о консультативном референдуме, вступивший в силу 1 июля 2015 года. На референдум был вынесен вопрос о принятии соглашения об ассоциации Европейского Союза и Украины. Противники ассоциации набрали 61 % голосов от участников референдума. Референдум, согласно действующему закону, носил статус консультативного, следовательно, решение граждан не является строгим правом для государственных органов Нидерландов при принятии окончательного решения по проекту соглашения об ассоциации. Однако необходимо учесть такую составляющую подоплеку голосования «против», как недовольство современной политикой Европейского Союза. Жители Голландии показали тем самым, что они имеют свою собственную точку зрения по вопросам существования европейского сообщества, фактически, как отмечали многие респонденты на улицах Амстердама, это был призыв общества к властям обратить внимание в первую очередь на проблемы своего государства<sup>14</sup>.

Референдум — институт достаточно древний и закреплённый в правовом поле демократических государств в их конституциях и специальных законах. Как уже отмечалось выше, несмотря на его фактическое закрепление в законодательстве, данный институт не всегда функционирует оптимальным образом, даже несмотря на необходимость принятия во внимания статистической погрешности при определении

---

<sup>12</sup> Шотландия остается в составе Британии. URL: <http://rg.ru/2014/09/19/oficialno-site.html>

<sup>13</sup> Противники автономии Шотландии набрали большинство голосов на референдуме. URL: <http://data.tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1452723>

<sup>14</sup> Kaufmann, Bruno (ed). Initiative & referendum monitor 2004/2005. Initiative & Referendum Institute Europe. Amsterdam, 2004. 185 c.

уровня развитости демократии и гражданского общества, исходя из количества проведенных референдумов, состоявшихся выборов, как это сделало амстердамское агентство в 2004 году.

И зарубежная, и отечественная практика показали, что референдум для решения ряда вопросов выступает намного более удобным инструментом, позволяющим эффективно разрешить спорную ситуацию благодаря своей сущности и более гибкой возможности определения желаемой цели. Выборы так или иначе связаны рамками одного единственного результата — формирования органов государственной и муниципальной власти или замещения выборных должностей.

Вместе с тем в качестве итога хочется отметить, что, несмотря на определенные недостатки, институт референдума значим и демократичен, а его важную роль в жизни гражданского общества и правового государства многим гражданам еще только предстоит осознать.

#### ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА:

1. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»  
[https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48221/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48221/)
2. Назарцев Е.И. К вопросу о сущности и роли референдума в современном мире на примере практики его проведения в отдельно взятых государствах // Юридический вестник Самарского университета. 2016. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-suschnosti-i-rol-i-referenduma-v-sovremennom-mire-na-primere-praktiki-ego-provedeniya-v-otdelno-vzyatyh-gosudarstv> (дата обращения: 25.03.2024).
3. <https://cyberleninka.ru/article/n/referendum-v-zarubezhnyh-stranah>
4. Falkland Islands plan referendum 'to send a message to Argentina. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/southamerica/falklandislands/9326833/Falkland-Islands-plan-referendum-to-send-a-message-to-Argentina.html>
5. Итоги референдума: Фолклендские острова останутся Британскими. URL: <http://ria.ru/world/20130312/926804756.html>
6. Аргентина назвала референдум на Фолклендах «пародией». URL: <http://lenta.ru/news/2013/03/13/parodyFalklands's-referendum-has-no-value-and-does-not>



change Argentina's position. URL: <http://en.mercopress.com/2012/06/13/falklands-referendum-has-no-value-and-does-not-change-argentina-s-position>

7. Фолкленды защитились референдумом. URL:  
[http://www.gazeta.ru/politics/2013/03/12\\_a\\_5053169.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2013/03/12_a_5053169.shtml)

8. Шотландия остается в составе Британии. URL:  
<http://rg.ru/2014/09/19/oficialno-site.html>

9. Противники автономии Шотландии набрали большинство голосов на референдуме. URL: <http://data.tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1452723>

10. Kaufmann, Bruno (ed). Initiative & referendum monitor 2004/2005. Initiative & Referendum Institute Europe. Amsterdam, 2004. 185 с.