

ИСТОРИЯ ПРОВЕДЕНИЯ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА РЕФЕРЕНДУМА

Шерзод Н. Батиров

Исследователь

Узбекистан

Аннотация. В данной статье раскрывается, что роль референдума в политической жизни современных демократических государств как формы принятия законов и решения важнейших вопросов государственного значения является важным инструментом прямой демократии.

Ключевые слова. Референдум, США, Олий Мажлис, Наблюдатель, Республики Узбекистан, Финляндия

Референдум (от лат. слова «referendum») – то, что должно быть сообщено) – это голосование избирателей, при помощи которого принимается определенное решение на уровне государства, региона, муниципалитета. Его родиной считают Швейцарию, где подобная форма народного волеизъявления практикуется с XV века¹.

Выносимые на альтернативное голосование вопросы или совокупность предлагаемых вариантов вопросов и ответов называют формулой референдума. Его вопросы предполагают положительный или отрицательный ответ человека, а также выбор из нескольких вариантов решений. Принимается решение, собравшее наибольшее количество голосов относительно других вариантов. Не выносятся на голосование вопросы о формировании состава органов власти, об их персональном составе, амнистии или помиловании осужденных.

Существует общее правило в практике применения, согласно которому формула референдума не должна включать следующие вопросы:

- чрезвычайного и безотлагательного характера (принятие срочных и экстраординарных видов мер по обеспечению безопасности и здоровья населения);
- требующие специальных знаний (исполнение либо изменение внутренних финансовых обязательств государства, принятие и изменение бюджета);
- ответ на которые заранее известен (снижение различных видов налогов и сборов, повышение заработной платы)².

¹ Мухамедов Ў.Х. *Ўзбекистон Республикасида қонунчиликни тизимлаштиришнинг назарий ва амалий муаммолари. Юрид. фанлар докт. дис... автореф.* – Тошкент, 2010. – 46 б.

² Рустамов П.А. *Научно-информационное обеспечение законотворческой деятельности в Республике Узбекистан. Автореф.дис.канд. юрид. наук.* – Ташкент, 2000. – 24 с.



2-TOM, 4-SON

К участию в референдуме допускаются все лица, которые обладают активным избирательным правом³.

В практике их применения встречаются случаи, когда они проводятся по ключевым вопросам внешней политики. Так, в 1995 году избиратели Финляндии и Австрии путем проведения альтернативного голосования выступили за вступление этих государств в Европейский Союз. В 2001 году в Швейцарии большинство её граждан высказались против ускоренного вступления страны в ЕС⁴.

Законодательство о референдумах предусматривает запрет на организацию и проведение всенародных голосований в условиях чрезвычайного или военного положения.

Согласно общему правилу референдум не проводится дважды по одному и тому же вопросу. Однако он может быть проведен повторно по тому же вопросу через определенный промежуток времени (например, в Венгрии – через 2 года, в Испании – через 3 года, в Канаде – через 10 лет).

Референдум обычно признается состоявшимся, в случае если в нём приняли участие большинство от общего количества зарегистрированных избирателей. Решение считается одобренным или принятым, если за него отдало свои голоса большинство пришедших на голосование⁵.

Принятое на референдуме решение является **общеобязательным** и не требует **дополнительного утверждения**. Однако практически все принятые решения находят отражение в актах конституционного и текущего законодательства.

Референдум, наравне со свободными выборами, является высшим непосредственным выражением власти народа. Данная конституционная формулировка предопределила не только актуализацию вопросов, так или иначе связанных с референдумом, но и поставила данный институт в качестве одного из приоритетных объектов изучения современной юридической науки.

В качестве предмета исследования референдум выступал в работах многих ученых-правоведов, философов, политтехнологов и даже психологов. Референдум рассматривался с разных сторон, затрагивались всевозможные аспекты, что само по

³ Шодикулов О.З. *Юридик техника ва қонунлар сифатини ошириш муаммолари. Юрид. фан. номз. илмий дараж. олиш учун ёзил. дисс. автореф.* – Тошкент: ТДЮИ, 2009. – 24 б.

⁴ <https://lecu.ru/konstitutsionnoe-pravo-zarubezhnykh-stran/654-ponyatie-klassifikatsii-vidy-i-praktika-primeneniya-referendumov>

⁵ Толстик Владимир Алексеевич, Трусов Николай Александрович *Референдум в России: основы, опыт, критика // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. №24. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/referendum-v-rossii-osnovy-opyt-kritika (дата обращения: 25.03.2024).*



2-TOM, 4-SON

себе не означает прекращение научного поиска взаимосвязей и взаимозависимости института референдума с иными явлениями объективной политико-правовой действительности, выявления его правотворческого потенциала, определения проблематики его проведения, закрепления результата и многим другим вопросам.

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 правительства⁶.

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.

История становления референдума как института непосредственной демократии начинается в эпоху Римской Республики. В тот период институт плебисцита (лат. plebiscitum, от plebs - простой народ и scitum - решение, постановление), выступал своего рода прототипом современного референдума: на собраниях плебеев принимались решения, которые носили обязательный характер. Свообразными плебисцитами были также и постановления большинства, провозглашавшиеся на родоплеменных собраниях у славян и древних германцев. Всенародным голосованием принимались решения на вечевых собраниях в Новгороде, Пскове и Киеве, некоторых других городах Руси. В юридической науке термин «плебисцит» не употребляется, к тому же он сильно различен с термином «референдум». Однако в некоторых странах, например, Франция, плебисцит является синонимичным понятием референдума.

Первый в истории референдум был проведен в Берне (Швейцария) в 1439 году. Широкое распространение сначала в Европе, а потом и во всем мире эта процедура получила с конца XVIII века⁷.

Некоторые ученые отмечают особенность референдума. Так, В.А.Толстик и Н.А.Трусов отмечают, что в настоящее время практика применения референдума разнообразна: в одних государствах использование этой процедуры является исключительным случаем, в других является частью политической жизни страны. Как правило, речь идет о трех видах референдума: общенациональном, региональном

⁶ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 4-е изд. М., 2005. – С. 418.

⁷ Шкуренко О. Народ отвечает // Коммерсантъ Власть. 2007. 26 марта. – С. 117.



2-TOM, 4-SON

и местном. Рекордсменом по числу общенациональных референдумов является Швейцария. Первый общенациональный референдум состоялся в Швейцарии 25 мая 1802 года и был связан с принятием второй Конституции Гельветики. С 1848 года граждане этой страны на федеральном уровне принимали решения по 543 вопросам. Рекордсменом по числу региональных референдумов является США, где с 1904 по 2006 год референдумы в отдельных штатах проводились свыше 2,2 тыс. раз.

Следует отметить, что референдум играет важное значение при нормотворчестве. Нормотворчество – это деятельность уполномоченных на это субъектов по подготовке нормативно-правовых актов, их обсуждению, принятию и опубликованию нормативно-правовых актов, а также по внесению в них изменений, дополнений и отмене. Ядром нормотворчества является законотворчество. Данным понятием охватывается правотворческая деятельность не всех, а только законодательных органов государства, в нашем примере деятельность Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Нормотворчество является одним из основных форм деятельности государства. Государство в лице своих уполномоченных органов принимает различные виды нормативно-правовых актов на основе и во исполнении Конституции Республики Узбекистан.

Согласно существующим порядку во исполнении конституционных норм, принимаются законы, которые регулирует конкретный круг общественных отношений. Например, Закон Республики Узбекистан № ЗРУ-682 «О нормативно-правовых актах», принятый 20 апреля 2021 года² регулирует все значительные вопросы, касающихся к нормативно-правовых актов, такие как понятие, виды НПА, субъекты права законодательной инициативы, органы, наделенные полномочиями разработки и принятия нормативно-правовых актов, порядок их подготовки, обсуждения и экспертизы, а также, порядок их опубликование.

Роль нормативно-правовых актов в правовом обеспечении проводимых глубоких реформ в стране очень значительна, так они даёт им простор, придают правовой характер. Поэтому в последние годы огромное внимание уделяется качеству и содержанию нормативно-правовых актов, чтобы они соответствовали духу осуществляемых глубоких демократических обновлений и поставленных задач, стоящих перед государством и обществом на современном этапе развития.

² Закон Республики Узбекистан № ЗРУ-682 «О нормативно-правовых актах», принятый 20 апреля 2021 года // <https://lex.uz/docs/5378968>.



2-TOM, 4-SON

И не случайно, что в Стратегиях действий и развития, одной из ключевых задач совершенствования общества и государства определено коренное повышение качества законотворческой деятельности, направленное на усиление влияния принимаемых законов на ход развития общественных отношений, на проводимых реформ во всех сферах жизни¹. В этом плане, утверждённая Указом Президента Республики Узбекистан от 8 августа 2018 года № УП-5505 Концепция совершенствования нормотворческой деятельности имеет огромное значение, именно своей нацеленностью на решение вышеуказанных задач². Ведь в самом деле, как указывается в этом документе, успешная реализация намеченных широкомасштабных реформ в значительной степени зависит от сформировавшейся за прошедшие годы законодательной базы, а также качества нормотворческого процесса.

За прошедшие годы, действительно в сфере нормотворчества накопились определенные вопросы, связанные с его организационно-правовым усовершенствованием, а также чрезмерном увеличением массива НПА, в первую очередь ведомственного нормотворчества.

С учетом того, что имеющиеся недостатки в данном направлении приводили к продолжению негативной практики разрозненного регулирования общественных отношений в различных областях, что стало причиной возникновения правовых коллизий, разночтений и сложностей правоприменения. В самом деле реалии нашей сегодняшней жизни предполагают оперативное реагирование на системные проблемы, неожиданно возникающих вопросов. В то же время нормотворческий процесс не всегда мог учитывать необходимость оценки воздействия актов законодательства на отрасли экономики и жизни страны и в результате не обеспечивалось достижение задач по улучшению жизни и благосостояния граждан с учетом общественного мнения.

Кроме того, «преобладание законов рамочного характера, а также принятие отдельных решений без конкретного механизма их реализации отрицательно

¹ Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017 — 2021 годах // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан lex.uz

² Указом Президента Республики Узбекистан от 8 августа 2018 года № УП-5505 Концепция совершенствования нормотворческой деятельности // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан lex.uz



2-TOM, 4-SON

сказывается на развитии государства и общества в целом, приводит к регулированию общественных отношений преимущественно подзаконными актами»¹.

Множественность ведомственных нормативно-правовых актов, по сути повторяющих смысл соответствующего постановления Правительства республики усложняло их реальное исполнение, умножая повторы, дублирования в законодательства.

За прошедшие годы после принятия вышеуказанной концепции были осуществлены определенные организационно-правовые меры, направленные на её реализацию. Поэтапно отменяются ведомственные акты, повторяющих и дублирующих друг друга; действует новый порядок согласования ведомственных актов⁸. Принимаются меры, направленные на создание таких законов, нормы которых прямо регулировали бы конкретные отношения, решая существующие проблемы.

Необходимо отметить, что нормотворчество являясь сложным, ответственным процессом, включает в себя деятельность множества субъектов разных уровней, от качества деятельности каждый из них в конечном итоге зависит эффективность самого процесса нормотворчества.

ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА:

1. Мухамедов Ў.Х. Ўзбекистон Республикасида қонунчиликни тизимлаштиришнинг назарий ва амалий муаммолари. Юрид. фанлар докт. дис.... автореф. –Тошкент, 2010. –46 б.
2. Рустамов П.А. Научно-информационное обеспечение законотворческой деятельности в Республике Узбекистан. Автореф.дис.канд. юрид. наук. – Ташкент, 2000. – 24 с.
3. Шодикулов О.З. Юридик техника ва қонунлар сифатини ошириш муаммолари. Юрид. фан. номз. илмий дараж. олиш учун ёзил. дисс. автореф. – Тошкент: ТДЮИ, 2009. – 24 б.
4. <https://lecu.ru/konstitutsionnoe-pravo-zarubezhnykh-stran/654-ponyatie-klassifikatsii-vidy-i-praktika-primeneniya-referendumov>
5. Толстик Владимир Алексеевич, Трусов Николай Александрович Референдум в России: основы, опыт, критика // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. №24. URL:

¹ Указ Президента Республики Узбекистан от 8 августа 2018 года № УП-5505 Концепция совершенствования нормотворческой деятельности // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан lex.uz

⁸ См. на приложение № 2.



2-TOM, 4-SON

<https://cyberleninka.ru/article/n/referendum-v-rossii-osnovy-opyt-kritika>

(дата

обращения: 25.03.2024).

6. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 4-е изд. М., 2005. – С. 418.

7. Шкуренко О. Народ отвечает // Коммерсантъ Власть. 2007. 26 марта. – С. 117.

8. Закон Республики Узбекистан № ЗРУ-682 «О нормативно-правовых актах», принятый 20 апреля 2021 года // <https://lex.uz/docs/5378968>.

9. Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017 — 2021 годах // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан lex.uz

