



**INTERNATIONAL STANDARDS FOR ORGANIZING AND CONDUCTING A
REFERENDUM AND THEIR IMPLEMENTATION IN THE LEGISLATION OF THE
REPUBLIC OF UZBEKISTAN**

Sherzod N. Batirov
Researcher
Uzbekistan

ABOUT ARTICLE

Key words: E.J. Sieyes, C. Montesquieu, J. J. Rousseau, Europe, France, referendum, USA.

Received: 22.04.24

Accepted: 24.04.24

Published: 26.04.24

Abstract: In world practice, a referendum is the approval (or non-approval) by citizens of a draft document or decision, agreement (or disagreement) with certain actions of parliament, the head of state or government, carried out by secret ballot. Legal dictionaries define a referendum as a direct vote of the electorate on an issue of general interest. The institution of a referendum is one of the manifestations of the direct participation of voters in the management of the affairs of the state or any part of it, which is one of the conditions for the existence of a democratic regime in a particular country.

**REFERENDUMNI TASHKIL ETISH VA O‘TKAZISHNING XALQARO
STANDARTLARI HAMDA ULARNI O‘ZBEKISTON RESPUBLIKASI
QONUNCHILIGIGA TATBIQ ETISH**

Sherzod N. Botirov
Tadqiqotchi
O'zbekiston

MAQOLA HAQIDA

Kalit soʻzlar: E.J. Sieyes, C. Montesquieu, J. J. Rousseau, Yevropa, Fransiya, referendum, AQSH.

Annotatsiya: Jahon amaliyotida referendum - bu fuqarolar tomonidan yashirin ovoz berish yoʻli bilan oʻtkaziladigan hujjat yoki qaror loyihasini, parlament, davlat yoki hukumat rahbarining ayrim harakatlariga roziligi (yoki roziligi) maʼqullanishi (yoki maʼqullanmasligi)dir. Yuridik lugʻatlarda referendum deganda umumiy manfaatdor masala boʻyicha saylovchilarning bevosita ovoz berishi tushuniladi. Referendum instituti saylovchilarning davlat yoki uning biron bir

qismini ishlarini boshqarishda bevosita ishtirok etishining ko`rinishlaridan biri bo`lib, u muayyan davlatda demokratik tuzum mavjudligining shartlaridan biridir.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА И ИХ ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНО РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Шерзод Н. Батиров

Исследователь

Узбекистан

О СТАТЬЕ

Ключевые слова: Э.Ж. Сьейес, Ш. Монтескье, Ж. Ж. Руссо, Европа, Франция, референдум, США.

Аннотация: 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. Юридические словари определяют референдум как прямое голосование избирательного корпуса по какому-либо вопросу, представляющему общий интерес. Институт референдума - одно из проявлений непосредственного участия избирателей в управлении делами государства или какой-либо его части, что является одним из условий существования демократического режима в конкретной стране.

ВВЕДЕНИЕ

Теоретической основой введения институтов непосредственной демократии и представительного правления стала концепция народного суверенитета, возникшая еще в феодальной Европе. Впоследствии эта концепция была закреплена в конституционном законодательстве. Ж.Ж. Руссо (1712-1778), например, подчеркивал, что представительные учреждения необходимы лишь для предложения и обсуждения законопроектов, но не для их окончательного принятия. Проект может стать законом только после утверждения суверенным народом.

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

Другой видный идеолог прошлого Ш. Монтескье (1689-1755), оказавший огромное влияние на развитие государственности, считал народ некомпетентным в осуществлении законодательной и исполнительной власти, относясь в ряде случаев благосклонно к идее его непосредственного вмешательства. Идеи Ж. Ж. Руссо и Ш. Монтескье впоследствии были конкретизированы и развиты. Так, один из деятелей и идеологов Великой французской

революции Э.Ж. Сьейес (1748-1836), выступая в Учредительном собрании в 1789 г., сказал: «Участие граждан в "создании законов" может осуществляться двумя способами. Граждане могут доверяться некоторым из своей среды; не отчуждая своих прав, они назначают представителей, гораздо более, чем они сами, способных знать общий интерес и сообразно о этим истолковывать их собственную волю. Другой способ осуществлять свое право в отношении к образованию закона заключается в непосредственном участии в его создании. Это непосредственное участие характеризует истинную демократию; участие не непосредственное обозначает представительное правление; разница между этими двумя методами законодательства не может вызывать между нами сомнения. Во-первых, огромное большинство наших сограждан не имеют ни достаточного образования, ни достаточного досуга, чтобы желать непосредственно заниматься выработкой законов, которые должны управлять Францией. Следовательно, нужно назначать представителей, а так как это мнение большинства, то просвещенные люди должны ему подчиниться, как и все другие; когда общество сформировано, тогда, как известно, мнение большинства есть закон для всех». В приведенных суждениях названы два способа реализации народного суверенитета - через представительство и непосредственно.

По предмету референдум можно различать по формальным и материальным признакам. По формальным признакам референдумы делятся на конституционные, законодательные, международно-правовые и административно-правовые. Возможны и другие виды, например при изменении границ административно-территориальных единиц (в частности, проводится во Франции на коммунальном уровне). Конституционным признается референдум, на котором рассматриваются вопросы, связанные с принятием основного закона либо с внесением поправок в действующий. Цели законодательного, международно-правового и административно-правового референдумов определены их названием.

С точки зрения материальной классификация референдумов проводится на основе их содержания. Например, согласно ст. 11 Конституции 1958 г. во Франции могут назначаться голосования об организации публичных властей, реформ в экономической, социальной и экологической политике нации и публичных служб, которые к этой политике имеют отношение, или по поводу законопроекта, разрешающего ратификацию какого-либо международного договора, который, не противореча Конституции, отразился бы на функционировании государственных институтов.

Референдумы могут классифицироваться по их автору и инициатору. Очевидно, что в принципе народ является главным участником референдума, как и большинства других институтов непосредственной демократии, поскольку именно от него зависит вынесение окончательного вердикта при голосованиях. Однако нужно различать автора референдума, т.е.

того, кто подготовил текст акта, передаваемого на голосование, и инициатора голосования, т. е. того, от чьей воли зависит назначение и последующее проведение голосования. Часто автор и инициатор - это один и тот же орган или лицо, но могут быть и несовпадения. Если референдум носит обязательный характер, то автор тот же, что и инициатор. Если же референдум факультативный, то автор акта сам предпринимает инициативу проведения голосования. Но в ряде случаев автор акта и инициатор проведения голосования могут быть различными лицами и органами, возможно несколько различных комбинаций. Например, автором может быть какая-либо группа, собравшая надлежащее число подписей, в этом случае правительство страны обязано провести референдум. Или на национальном уровне авторство акта может принадлежать парламенту, исполнительной власти, какой-либо части избирательного корпуса. Что же касается инициатора референдума, то им может быть парламент, исполнительная власть, парламентская оппозиция, какая-либо часть избирательного корпуса, «промежуточные» выборные учреждения (например, в Италии - областные советы).

С известной долей условности можно классифицировать референдумы, проводимые «сверху», т.е. по инициативе соответствующих органов государства, и референдумы, инициированные «снизу», по требованию заранее установленного числа избирателей. Такие голосования также могут быть подвергнуты классификации. По предложению избирателей может состояться петиционный референдум, т.е. голосование по требованию определенного числа избирателей, подписавших петицию о принятии соответствующего закона (например, в США такой референдум практикуется в значительном числе штатов). В петиционном референдуме совмещаются два института непосредственной демократии: народная инициатива, содержащая законопроект, и референдум. После представления петиции в соответствующий орган проверяется законность этого документа: устанавливается, содержит ли он требуемое число подписей, действительными ли являются подписи избирателей. После рассмотрения петиции наступает второй этап - само голосование.

Могут быть также референдумы по народной инициативе в форме «народного вето», или отменительные, и отлагательные референдумы.

Организация проведения референдума зависит от нескольких параметров и необходимых стадий. Наибольшее значение имеет прежде всего характер подготавливаемого голосования. Если референдум носит обязательный характер или когда инициатива его проведения исходит от государственных органов, то первоначальные задачи по организации не вызывают особых проблем. Они решаются государством в соответствии с действующим законодательством, обычно с тем же, что и по организации выборов. По-другому обстоит дело, когда проводится референдум по народной инициативе. Инициатором голосования выступает

часть избирательного корпуса, которая не организована как таковая, и кто-то должен предпринять усилия, чтобы составлять списки избирателей в надлежащем числе, с тем чтобы такой референдум был проведен на законном основании. Сама возможность проведения референдума по народной инициативе может быть юридически закреплена в конституции или в законе. Если в конституции предусмотрено несколько видов народной инициативы, то для каждого из них должны иметься свои особенности, которые должны учитываться при организации голосования.

Референдум: мировой опыт. В целом референдум – это форма принятия законов всеобщим голосованием и решения наиболее важных вопросов, имеющих государственное значение. Важный инструмент косвенной демократии. Основное отличие референдума от выборов заключается в том, что при проведении референдума проводится голосование не за кандидата или список кандидатов на какую—либо должность, а скорее по конкретному вопросу - закону, законопроекту, конституции, поправкам к Конституции, полномочиям лиц. В то время как результаты выборов могут быть определены как по мажоритарной, так и по пропорциональной системе, результаты референдума могут быть определены только на основе принципов мажоритаризма (подсчета абсолютного большинства голосов). Специфической формой референдума является плебисцит. В некоторых странах (например, Франция) плебисцит является несколько более широким понятием по сравнению с референдумом. Однако в некоторых странах (к примеру, США) не проводится различия между плебисцитом и референдумом. Конституционное право современных государств предполагает различные проявления референдума и его проведение. Референдумы делятся на всеобщий референдум, проводимый на территории всего государства, и местный референдум, проводимый в отдельных субъектах федерации или административных единицах. Референдум может быть проведен в соответствии с Конституцией или законами. В первом случае будет проведен референдум по проекту новой конституции или поправкам к Конституции, в то время как во втором случае будет проведен референдум по законопроекту или закону, вступившему в силу. Юридическое значение будут иметь консультативные референдумы (также известные как опросы общественного мнения) и решающие референдумы. Консультативные референдумы проводятся для определения волеизъявления избирателей по какому-либо вопросу, на основании которого принимаются решения другими органами государства (такие референдумы проводятся в Швейцарии, Испании). На решающих референдумах любой вопрос выносится на голосование выборщиков для принятия окончательного решения. Также будут проводиться обязательные и факультативные референдумы. Обязательный референдум проводится в тех случаях, когда необходимость проведения референдумов изложена в конституции или другом действующем

конституционном документе (например, в котором вносятся поправки в Конституцию). Факультативные референдумы проводятся по желанию соответствующего государственного органа или избирательного корпуса.

На основе указанного, можно сказать, что референдум является важным институтом косвенной демократии, обеспечивающим участие общества в принятии решений, важных как для общества, так и для каждого гражданина. Правила и условия процесса проведения референдума определяются Конституцией и законодательством каждого государства.

Анализируя международные стандарты организации и проведения референдума в других странах, необходимо также обратить внимание на рекомендации Венецианской комиссии.

С момента своего создания Венецианская комиссия активно работает в сфере избирательного права, и, в частности, дает заключения по проектам законов о выборах. В течение двух десятилетий Венецианская комиссия дала более 130 таких заключений и приняла более 60 документов общего характера по вопросам, касающимся выборов, референдумов и политических партий. Кроме этого, комиссия тесно сотрудничает с Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Большинство заключений, относящихся к избирательному праву, были разработаны совместно двумя организациями.

Комиссия регулярно сотрудничает в области избирательного законодательства с такими странами как Албания, Армения, Болгария, Грузия, Республика Молдова и Украина. Периодически комиссия работает и с другими государствами, в частности с Россией, Великобританией, Хорватией, Румынией, Сербией, с «бывшей югославской Республикой Македония», с кантонами Швейцарии, а также с Кыргызстаном, Узбекистаном и Мексикой. В 2016 и 2017 годах комиссия занималась оценкой законодательства о выборах, референдумах и политических партиях в Армении, Боснии и Герцеговине, Болгарии, Грузии, Республике Молдова, в «бывшей югославской Республике Македония» и на Украине.

Венецианская комиссия также занимается проблематикой референдумов: она формулирует общие рекомендации, или рассматривает вопросы, касающиеся референдумов в отдельных странах. Например, комиссия вынесла заключение по референдуму о независимости Черногории и референдуму в автономной провинции Тренто в Италии.

Для обеспечения стабильности избирательного права и формирования общего европейского наследия в этой области, Венецианская комиссия и Совет по демократическим выборам участвуют в разработке принципов избирательного права. В частности, были разработаны такие документы, как Свод рекомендаций при проведении выборов и Свод рекомендаций при проведении референдумов. Эти документы были утверждены Парламентской Ассамблеей и Конгрессом местных и региональных властей, при поддержке

Комитета Министров, и используются Советом Европы в качестве стандартов в избирательной сфере.

Ежегодно комиссия проводит Конференцию национальных органов, отвечающих за выборы, а также организует сравнительно-правовые семинары. В 2016 году комиссия инициировала серию научных обменов между экспертами в области выборов, совместно с избирательным органом Румынии. Комиссия проводит семинары по повышению квалификации для членов центральных избирательных комиссий, а также для судей, занимающихся урегулированием избирательных споров и смежными вопросами, и оказывает этим комиссиям долгосрочное содействие.

Комиссия также консультирует миссии Парламентской Ассамблеи Совета Европы, которые участвуют в наблюдении за выборами. К примеру, в 2016 году комиссия приняла участие в девяти избирательных наблюдательных миссиях: в Беларуси, Болгарии, Грузии, Иордании, Марокко, Республике Молдавия, Черногории, Сербии и в «бывшей югославской Республике Македония».

Работой комиссии в избирательной сфере руководит Совет по демократическим выборам – трехсторонний орган, в который входят представители Венецианской Комиссии, Парламентской Ассамблеи и Конгресса местных и региональных властей Совета Европы. Больше информации о работе Совета по демократическим выборам можно получить здесь.

Деятельность Венецианской комиссии осуществляется по следующим направлениям: 1) подготовка заключений (по отдельным странам) и исследований общего характера; 2) проведение семинаров, курсов повышения квалификации, консультаций; 3) администрирование базы данных по выборам VOTA; 4) разработка документов, касающихся политических партий.

Венецианская комиссия рекомендует, чтобы Органы административной власти обязаны соблюдать *нейтралитет*, являющийся необходимым условием свободного формирования мнения участниками референдума.

В отличие от выборов не обязательно полное запрещение вмешательства органов власти в поддержку проекта (вопроса), вынесенного на референдум, или же против него. Тем не менее, органы государственной власти (на общенациональном, региональном и местном уровнях) не должны влиять на результаты голосования чрезмерной и односторонней агитацией. Использование государственных средств на цели агитации, осуществляемой органами власти, должно быть исключено. Вынесенный на референдум вопрос должен быть сформулирован ясно; формулировка вопроса не должна вводить участников референдума в заблуждение; таковая формулировка не должна содержать в себе подсказки ответа; участники референдума должны быть информированы о характере референдума и вытекающих из этого

процессуальных последствиях; участникам референдума должна быть предоставлена возможность: отвечать на поставленные вопросы лишь «да», «нет» или положить в урну чистый бюллетень;

Органы власти должны предоставлять объективную информацию; это предполагает, что текст проекта законодательного акта, вынесенный на референдум, а также пояснительный доклад или же доводы, приводимые сторонниками и противниками проекта (вопроса), вынесенного на референдум в рамках уравновешенной кампании по агитации, должны быть доведены до сведения участников референдума достаточно загодя следующим образом:

1) они публикуются в официальном печатном органе за достаточный срок до дня голосования;

2) они направляются лично гражданам, которые должны получить их в своё распоряжение за достаточный срок до дня голосования;

3) в пояснительном докладе должна быть представлена не только точка зрения органов власти (исполнительных и законодательных) или же лиц, разделяющих таковую, но также и точка зрения лиц, имеющих противоположенное мнение; обе точки зрения должны быть представлены уравновешенно.

Учитывая рекомендации Венецианской комиссии, за исключением положений, которые подробно определяют технические нормы и могут иметь юридическую силу подзаконных актов, нормативно-правовые акты, составляющие законодательство о референдуме, должны бы, как минимум, иметь статус законов. Основные положения законодательства о референдуме не следовало бы изменять менее, чем за один год до проведения референдума, или же отношение к ним должно бы быть таким же, как и к положениям конституции, или же как к нормативно-правовым актам, имеющим более высокий статус, чем обычный закон, то есть следует раскрыть некоторые вопросы, связанные с СМИ, в тексте самого Закона Республики Узбекистан «О референдуме Республики Узбекистан».

Основными являются положения, относящиеся в частности:

- к составу комиссий референдума или другого органа, которому поручено организовать проведение голосования;

- к праву голоса и к спискам участников референдума;

- к формальной и фактической правомерности текста законодательного акта и вопроса, выносимых на референдум;

- к характеру референдума (без учёта правил, подробно определяющих технические нормы);

- к участию сторонников и противников проекта (вопроса) референдума в передачах государственных СМИ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исходя из вышеуказанного, необходимо обсудить вопрос применения электронного голосования в качестве факультативного способа участия на референдуме. Согласно рекомендациям Венецианской комиссии электронное голосование осуществляется в соответствии с Рекомендацией Rec(2004)11 Комитета Министров о правовых, эксплуатационных и технических стандартах электронного голосования. Прежде всего, оно должно быть надёжным, безотказным, технически устойчивым, открытым для независимой проверки и легко доступным для участников референдума; должна быть гарантирована прозрачность системы; пока системы электронного дистанционного голосования не станут повсеместно доступными, они должны представлять из себя лишь дополнительный и факультативный способ голосования. В целом имплементация стандартов Венецианской комиссии позволяет улучшить законодательство Республики Узбекистан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Большой юридический словарь <https://juridical.slovaronline.com/5233-REFERENDUM>
2. Маклаков В. В. Референдум в зарубежных странах // Референдум в зарубежных странах. 2014. №2014. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/referendum-v-zarubezhnyh-stranah> (дата обращения: 25.03.2024).
3. Маклаков В. В. Референдум в зарубежных странах // Референдум в зарубежных странах. 2014. №2014. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/referendum-v-zarubezhnyh-stranah> (дата обращения: 25.03.2024).
4. <https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-франции>
5. Жанузакова Лейла Тельмановна К вопросу о совершенствовании законодательства о референдуме // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2018. №1 (50). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-sovershenstvovanii-zakonodatelstva-o-referendume> (дата обращения: 25.03.2024)
https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Elections_and_Referendums&lang=RU
6. Закон Республики Узбекистан «О референдуме Республики Узбекистан» <https://lex.uz/docs/82205>