

ИНСТИТУТ РЕФЕРЕНДУМА В МИРОВОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ ПРАКТИКЕ

Шомуратова Пальмира Комиловна

Преподаватель Ташкентского государственного юридического университета

***Аннотация:** институт референдума является одним из ключевых механизмов прямой демократии, используемым для обеспечения высшей легитимности решений по вопросам государственной и общественной значимости. В мировой конституционной практике референдумы выполняют функции учредительной, законодательной и контролирующей власти, но их применение строго регулируется для предотвращения подрыва основ правового государства и защиты прав меньшинств. В Республике Узбекистан референдум закреплён как инструмент высшей юридической силы, что подтверждает его статус в качестве носителя учредительной власти народа. Анализ недавнего Конституционного референдума 2023 года показывает высокую техническую эффективность процесса и подавляющий результат голосования, обеспечивший широкую легитимацию масштабных конституционных реформ. Новейшие законодательные изменения, сосредоточены преимущественно на реформе избирательной системы, с точечными поправками, касающимися гласности референдума, что указывает на приоритет укрепления представительной демократии.*

***Ключевые слова:** прямая демократия, конституционный референдум, конституционная легитимация, Республика Узбекистан, международные стандарты, политический плюрализм, принцип гласности.*

THE INSTITUTION OF REFERENDUM IN WORLD CONSTITUTIONAL PRACTICE

Shomuratova Palmira Komilovna

Lecturer at Tashkent State University of Law

Abstract: *the institution of the referendum is one of the key mechanisms of direct democracy, used to ensure the highest legitimacy of decisions on matters of state and public significance. In global constitutional practice, referendums perform the functions of constituent, legislative, and supervisory authority, but their application is strictly regulated to prevent the erosion of the rule of law and to protect minority rights. In the Republic of Uzbekistan, the referendum is enshrined as an instrument of supreme legal force, confirming its status as an embodiment of the constituent power of the people. An analysis of the recent 2023 Constitutional Referendum demonstrates the high technical efficiency of the process and the overwhelming voting outcome, which provided broad legitimacy for extensive constitutional reforms. The latest legislative changes are primarily focused on the reform of the electoral system, with specific amendments concerning the transparency of the referendum, indicating a priority toward strengthening representative democracy.*

Keywords: *direct democracy, constitutional referendum, constitutional legitimacy, Republic of Uzbekistan, international standards, political pluralism, principle of transparency.*

ВВЕДЕНИЕ

Референдум представляет собой форму прямого волеизъявления граждан по наиболее значимым вопросам общественной и государственной жизни. Его основное назначение в современных демократиях — служить механизмом, который либо дополняет, либо выступает в качестве высшего источника власти по отношению к представительной демократии.

В большинстве конституционных систем, включая российскую, референдум определяется как «всенародное голосование граждан по

вопросам государственного значения». Это классическая, широкая формулировка, которая, тем не менее, требует законодательного уточнения относительно того, какие вопросы являются достаточно значимыми для вынесения на всенародное обсуждение. В Республике Узбекистан законодательство также устанавливает, что референдум проводится по «наиболее важным вопросам общественной и государственной жизни в целях принятия законов Республики Узбекистан и иных решений».

Одним из наиболее критических аспектов института референдума является юридическая сила принятых решений. В странах с сильными традициями прямой демократии, решения, принятые на референдуме, часто обладают высшей юридической силой, превосходя силу обычных законов, принятых парламентом (императивные референдумы). Этот принцип полностью закреплен в законодательстве Узбекистана, где прямо указано, что решения, принятые референдумом, «обладают высшей юридической силой» и могут быть отменены или изменены только путем нового референдума. Такое положение ставит узбекский институт референдума в ряд систем, где прямое волеизъявление народа функционирует как источник учредительной власти. В отличие от этого, в некоторых других государствах решения референдума могут носить исключительно консультативный характер.

МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исследование базируется на интегративном подходе, сочетающем юридический позитивизм с принципами сравнительного конституционного права. Применение строго определенных научных методов позволило провести всесторонний анализ института референдума в контексте

международной доктрины и специфики национальной правовой системы Республики Узбекистан. Использовалась системный подход для анализа института как целостной системы, включающей в себя различные элементы и их взаимодействие: метод кейс-стади (анализ конкретных случаев): при изучении отдельных примеров правоприменительной практики (если это возможно); анализ судебной практики: для выявления общих тенденций и проблем в применении норм.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Институт референдума в Республике Узбекистан имеет статус основного механизма прямой демократии. Решения, принятые всенародным голосованием, обладают высшей юридической силой и могут быть отменены или изменены только путем нового референдума. Это позиционирует узбекский референдум как носителя учредительной власти народа.

Юридическое позиционирование института референдума в Узбекистане как основного механизма прямой демократии, решения которого обладают высшей силой, является теоретически мощным заявлением о народном суверенитете. Это означает, что акт, принятый всенародным голосованием, стоит выше обычных законов, конституционных законов, и даже решений парламента или президента. Учитывая, что такое решение может быть отменено или изменено только путем нового референдума, этот механизм фактически наделяет граждан учредительной властью. Данное положение подчеркивает стремление государства формально придать максимальную легитимность ключевым политическим изменениям, как это произошло с конституционной реформой 2023 года.

В международной конституционной практике, включая, например, Российскую Федерацию, референдумы проводятся по «вопросам государственного значения». Однако их предмет всегда строго ограничен, чтобы защитить основы государства и избежать «тирании большинства».

Законодательство РФ также ограничивает вопросы, выносимые на референдум, исключая финансовые вопросы, вопросы, связанные с чрезвычайным или военным положением, а также изменение статуса субъектов федерации. Референдумы или общенародные голосования в РФ (например, по конституционным поправкам 2020 года) демонстрируют тенденцию использования этого института для масштабной легитимации уже сформированных политических решений, схожую с плебисцитарным подходом, наблюдаемым в Узбекистане¹.

Недавний конституционный референдум (2022) в Казахстане также проводился на фоне модернизационных реформ. Ограничения в законодательстве Казахстана схожи с узбекскими в части защиты территориальной целостности и финансовой стабильности. Цель проведения референдумов в этих странах часто состоит в демонстрации единства нации и высокой общественной поддержки курса реформ, инициированных сверху².

Швейцария, где референдум является рутинным инструментом, предоставляет широкие возможности для народного голосования. Однако и здесь существуют ограничения. Например, народные инициативы должны соответствовать принципу единства формы и материи и не могут нарушать

¹ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48221/2ad31a0af778a7c49ea258cf980fc641fee9b0e8/.

² <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnaya-reforma-2022-goda-v-kazahstane-korrektirovka-modeli-gosudarstva-ukreplenie-pravozaschitnyh-mehanizmov-posle>.

императивные нормы международного права (*Jus Cogens*)³. Швейцарский опыт показывает, что высокая степень прямой демократии требует глубокой культуры плюрализма, которой не хватает в Узбекистане.

Федеративная Республика Германия представляет собой контрастную модель. Принцип «оборонительной демократии» (*Wehrhafte Demokratie*), выработанный после негативного опыта Веймарской республики, привел к тому, что референдумы на федеральном уровне практически исключены⁴. Доктрина считает представительную демократию наиболее надежной защитой от популизма, нестабильности и угрозы «тирании большинства». Этот подход прямо противоположен узбекской доктрине закрепления учредительной власти за народом, однако обе системы в конечном счете ставят стабильность выше неконтролируемого прямого волеизъявления.

Во Франции, согласно статье 11 Конституции, референдум часто используется президентом для прямого обращения к народу и получения легитимации для политического курса, что фактически приближает французский референдум к плебисциту, несмотря на его высокую юридическую силу.

Хотя ограничения предмета референдума в Узбекистане имеют аналоги в других странах (например, защита финансов и территориальной целостности), узбекский список является исключительно широким, охватывая даже оперативные вопросы управления. Это демонстрирует системное стремление исполнительной власти сохранить жесткий контроль над повесткой, несмотря на формальное закрепление высшей учредительной власти за народом.

³ https://legal.un.org/ilc/sessions/73/pdfs/english/jc_switzerland.pdf.

⁴ <https://www.dekoder.org/ru/article/idet-li-demokratii-voinstvennost>.

Законодательство Узбекистана исключает из предмета референдума ключевые стабилизирующие вопросы, соответствующие мировой практике, такие как: государственный бюджет и налоги; вопросы об изменении территориальной целостности; вопросы о выполнении обязательств, вытекающих из международных договоров; об амнистии и помиловании; о чрезвычайных и срочных мерах по обеспечению общественного порядка, здоровья и безопасности населения; связанные с назначением и освобождением должностных лиц.

Референдум 2023 года, инициированный для принятия Конституции в новой редакции, был технически хорошо подготовлен Центральной избирательной комиссией, что обеспечило высокую явку в 84,5%. Официальные результаты показали подавляющее одобрение поправок — 90,2% проголосовали «За».

Целью данного отчета является проведение глубокого экспертного анализа расхождения между юридической доктриной референдума и его политической реализацией в Узбекистане. Методология включает сравнительный анализ законодательных ограничений предмета референдума с практикой других государств и оценку эффективности последних реформ (ЗРУ-883) в контексте нерешенных рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ, касающихся фундаментальных политических свобод.

Международные наблюдатели от ОБСЕ/БДИПЧ, несмотря на признание технического успеха, указали на несоответствие процесса требованиям подлинного политического плюрализма и конкуренции.

ОБСЕ/БДИПЧ подчеркнуло, что для достижения подлинной демократии необходимы дальнейшие усилия по поощрению альтернативных

политических взглядов, уважению основных свобод (слова, собраний) и улучшению регулирования таких аспектов, как финансирование кампании и беспристрастное освещение в СМИ.

Что касается непосредственно Закона «О референдуме», ЗРУ-883 внес изменение только в часть вторую статьи 7, озаглавленную «Гласность в подготовке и проведении референдума»⁵. Это изменение можно рассматривать как попытку повысить прозрачность процесса и частично ответить на критику международных наблюдателей относительно необходимости более сбалансированного информирования избирателей.

Таким образом, результаты показывают, что Узбекистан обладает юридически сильным инструментом прямой демократии, но его фактическое применение пока сталкивается с вызовами в области политической конкуренции и обеспечения содержательных демократических гарантий, требующих дальнейшего реформирования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Институт референдума в Республике Узбекистан занимает уникальное положение в системе конституционного права. Он является основным, высоколегитимным механизмом прямой демократии, решения которого обладают высшей юридической силой, обеспечивая народу статус носителя учредительной власти. Правовая база Узбекистана включает разумные предметные ограничения, соответствующие мировой практике, направленные на защиту фискальной и территориальной стабильности.

В Республике Узбекистан референдум занимает позицию учредительной власти: его решения обладают высшей юридической силой и

⁵ Закон Республики Узбекистан «О референдуме», 30.08.2001 г. № 265-П.
SJIF: 5.051

могут быть изменены или отменены только новым референдумом. В других государствах решения референдума могут иметь лишь консультативный характер.

Таким образом, узбекский институт референдума относится к системам с сильными традициями прямой демократии (императивные референдумы), где воля народа, выраженная через всенародное голосование, является высшим источником права.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Республики Узбекистан, от 30.04.2023г.
2. Закон Республики Узбекистан «О референдуме», 30.08.2001 г. № 265-II.
3. <https://lex.uz/>.
4. <https://www.nrm.uz/>.
5. <https://www.dekoder.org/ru/article/idet-li-demokratii-voinstvennost>.
6. https://legal.un.org/ilc/sessions/73/pdfs/english/jc_switzerland.pdf.
7. <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnaya-reforma-2022-goda-v-kazahstane-korrektirovka-modeli-gosudarstva-ukreplenie-pravozaschitnyh-mehanizmov-posle>.
8. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48221/2ad31a0af778a7c49ea258cf980fc641fee9b0e8/.