

РЕФЕРЕНДУМ КАК ОСНОВНАЯ ФОРМА УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В РЕШЕНИИ НАИБОЛЕЕ ВАЖНЫХ ВОПРОСОВ ГОСУДАРСТВА

Х.А. Юнусова

Дано определение референдума как основного института современной демократии. Референдум является той формой непосредственной демократии, посредством которого граждане могут действенно влиять на принятие наиважнейших решений для государства.

Ключевые слова: референдум; предмет референдума; непосредственная демократия; представительная демократия.

Участие народа в управлении делами государства есть необходимое условие существования любого демократического общества. Теоретической базой становления институтов непосредственной демократии и народного представительства стала концепция народного суверенитета, возникшая еще в феодальной Европе. Закрепление и развитие этих институтов были рассмотрены в работах таких известных философов разных времен как Т. Мор, Т. Гоббс, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтескье¹ и др.

Осуществление власти народа происходит в двух формах: непосредственно и через органы

государственной власти, и органы местного самоуправления².

Исторически первой возникла непосредственная демократия. Демократия называется прямой, или непосредственной, если граждане непосредственно участвуют в управлении делами государства, общества, местного сообщества³. Примерами данной формы демократии являются плебисцит, народное собрание, курултай, референдум.

В системе законодательно закрепленных институтов непосредственной демократии в странах мира институт референдума представлен довольно широко. В одних странах референдум

¹ *Мор Т.* Утопия (1516); *Гоббс Т.* Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского (1651); *Руссо Ж.-Ж.* Об общественном договоре или принципы политического права“ (1762); *Монтескье Ш.* О духе законов (1748).

² *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 3-е изд. М.: НОРМА, 2002. С. 107.

³ *Худненко Л.А.* Теория демократии. М., 2001. С. 71.

является обычным явлением, его проводят часто на различных уровнях (Швейцарская Конфедерация, Италия). В других странах референдум проводится в редких случаях, когда необходимо решить вопросы государственной важности, такие, как изменение основного закона страны, изменение территории, вступление в межгосударственный союз, в случаях кризиса в системе высших органов государственной власти и др.

В настоящее время понятие “референдум” прочно вошло в нашу жизнь, и, в первую очередь, это связано с расширением демократических прав и свобод граждан. Со времени приобретения независимости Кыргызской Республикой было проведено 6 референдумов (22 октября 1994 г., 10 февраля 1996 г., 17 октября 1998 г., 2 февраля 2003 г., 21 октября 2007 г., 27 июня 2010 г.). Все эти референдумы были по принятию поправок в текст Конституции либо новой редакции Конституции Кыргызской Республики.

Конституция Кыргызской Республики, провозглашая и закрепляя носителем суверенитета и единственным источником власти народ Кыргызстана, признает за ним полноту верховной власти, определяет механизм ее осуществления, а высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы¹.

Закон “О референдуме в Кыргызской Республике” был принят 28 июня 1991 г. Затем данный закон утратил силу в связи с принятием Конституционного Закона “О референдуме Кыргызской Республики” от 23 октября 2007 г. Новый конституционный закон определил в п. 1. ст. 1 понятие “референдум” как всенародное голосование граждан Кыргызской Республики по вопросам государственного значения. В законе перечень вопросов, выносимых на референдум, является открытым. Так, согласно ст. 7 на референдум могут выноситься изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики, законы и иные важные вопросы государственного значения². При этом нет четкого определения понятия “вопрос государственного значения”. Так, Конституция Швейцарской Конфедерации 1874 года устанавливала, что предметом национального референдума мог стать практически любой вопрос, отнесенный к федеральной компетенции. Однако из текста новой Конституции Швейцарской Конфедерации 1999 года (ст. 140, 141) видно, что не

все правовые акты могут стать предметом даже факультативного референдума³.

Ограничения в отношении предмета референдума характерны для многих стран. Наше законодательство установило исчерпывающий перечень вопросов, которые нельзя выносить на референдум:

- 1) войны и мира;
- 2) досрочного прекращения или продления срока полномочий Президента Кыргызской Республики;
- 3) введения, изменения и отмены налогов и сборов, а также освобождение от их уплаты;
- 4) по тарифам;
- 5) принятия и изменения республиканского бюджета;
- 6) связанные с избранием, назначением и освобождением должностных лиц представительных и исполнительных органов государственной власти;
- 7) амнистии и помилования⁴.

Референдум, будучи одним из основных институтов народовластия, имеет важное значение для современного конституционализма, определения направлений развития общества и государства. Он призван обеспечить свободное волеизъявление граждан по наиболее важным для страны вопросам. Именно референдум позволяет обеспечить устойчивое и эффективное функционирование государственной власти и местного самоуправления.

Как было отмечено выше, идея народного представительства является формой непрямой демократии. Идея представительства выражается в следующем: проявлении воли, исходящей от известных индивидов или известных групп индивидов; имеет ту же силу и производит те же последствия, как если бы она прямо исходила от нации. Формальный носитель верховной власти (народ) не отождествляется с носителем реальным (представительными учреждениями). Субъект воли и ее выразитель в условиях представительной демократии не совпадают⁵.

³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Т. 1–2. Часть Общая: учебник / Отв.ред. Б.А. Страшун. М.: БЕК, 2000. С. 430–433.

⁴ Конституционный Закон “О референдуме Кыргызской Республики” от 23 октября 2007 г. Ст. 8.

⁵ Суворов В.Н. Формы непосредственной демократии в развитом социалистическом обществе // Конституция СССР и вопросы теории советского государства. М., 1981. С. 33.

¹ Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года. Ст. 2. Ч. 1, 2.

² Конституционный Закон “О референдуме Кыргызской Республики” от 23 октября 2007 г.

Не случайно в данной статье упоминается работа В.Н. Суворова, которая была издана при социалистическом строе. Этим самым мы хотим обратить внимание на то, что и в те времена не было гарантий, что воля народа передавалась представителями полностью без искажения.

На условность народного представительства указывает и В.В. Комарова, которая утверждает, что представительство народа – это понятие условное, которое перестало бы быть таковым, если бы всех депутатов избирал народ в целом и депутаты не являлись одновременно представителями какой-либо партии¹.

Данное утверждение вполне приемлемо и актуально и для современного Кыргызстана, особенно после перехода к парламентской форме правления и формирования Жогорку Кенеша по пропорциональной системе².

В этой ситуации, на наш взгляд, необходимо обратиться к п. 1 ст. 70 Конституции Кыргызской Республики, согласно которой Жогорку Кенеш Кыргызской Республики является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть. При этом парламент существует для того, чтобы издавать законы на основе баланса интересов всех слоев населения. При этом должно быть адекватное отражение представителями воли народа. При искажении воли народа в решении конкретного вопроса должен вступить такой механизм, как референдум, в рамках которого выявится воля народа относительно разрешения данного вопроса. Именно референдум, по нашему мнению, является тем механизмом, который обеспечит реальное выражение подлинной воли народа.

В этой связи нами предлагается возможность законодательно установить конституционно-правовую ответственность за искажение воли народа в виде роспуска представительного органа.

Данное положение, на наш взгляд, усилит значение и ценность института референдума как наиболее яркой формы непосредственного народовластия.

Отношение ученых к институту референдума, который является одним из наиболее ярко выраженных демократических институтов современного общества, не однозначно.

¹ Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: учебное пособие. М., 1998. С. 4–5.

² Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года. Ст. 70.

П.И. Новгородцев характеризует институт референдума как наиболее полное воплощение народного суверенитета, выражение общей воли народа, “средство спасения от многих первоначальных грехов политики”. При этом он отмечает, что референдум “есть именно та форма выражения народной воли, которой принадлежит будущее”³.

Все политические решения должны быть законными. При этом высшая степень легитимности достигается прямым голосованием народа. Таким образом, прямое голосование гарантирует сохранение суверенитета народа при решении важнейших вопросов государства. Сама возможность проведения референдума дисциплинирует законодательный орган. Если в законодательстве предусмотрен и проработан реально действующий механизм проведения всенародного голосования, то представительный орган просто вынужден учитывать интересы населения при принятии того или иного решения. В противном случае у населения существует реальная возможность так называемого “прямого правления” посредством референдума.

Прямое голосование на референдуме делает процесс принятия важных решений предельно гласным и открытым.

Но нужно учитывать, что прямое законодательство, на наш взгляд, ослабляет представительный орган и государственную власть. При наличии законодательно закрепленной возможности проведения всенародного референдума по тому или иному вопросу некоторые члены представительного органа подсознательно передадут принятие наиболее ответственных для страны решений на усмотрение всего народа.

При прямом народном голосовании нет гарантии того, что народ понимает суть поставленного вопроса и последствия того или иного решения. В некоторых случаях создаются специальные условия для манипулирования общественным мнением со стороны отдельных должностных лиц, партий.

При исследовании процесса становления института референдума в различных странах мира нами было выявлено, что зачастую орган государственной власти, обладающий правом инициировать проведение референдума, пользуется данным правом с целью принять выгодное для

³ Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. СПб., 2000. С. 155.

себя решение в обход позиции органов других ветвей власти.

Существующая практика проведения референдума в республике требует значительного усиления теоретических разработок в данной области, поскольку существуют значительные пробелы и противоречия в отечественном законодательстве о референдуме. К примеру, некоторые положения Конституционного Закона “О референдуме Кыргызской Республики” противоречат нормам Конституции Кыргызской Республики. Так, в соответствии с положениями закона инициатива проведения референдума принадлежит: Президенту Кыргызской Республики; не менее чем 300 тысячам избирателей; большинству от общего числа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики¹. Согласно Конституции, круг субъектов-инициаторов проведения референдума по внесению изменений в Конституцию сужен. Таким правом обладают 300 тысяч избирателей; не менее двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики². Президент Кыргызской Республики исключен из числа субъектов-инициаторов проведения и назначения референдума по внесению изменений в Конституцию. Таким правом по Конституции Кыргызской Республики наделен Жогорку Кенеш Кыргызской Республики³.

Институт референдума в Кыргызстане в том виде, в котором он сейчас существует, требует дальнейшего совершенствования.

При анализе положительных и отрицательных сторон института референдума в Кыргызской Республике нами отмечено следующее:

- во-первых, необходимо привести действующее законодательство Кыргызской Республики в соответствие с Конституцией;
- во-вторых, законодательно определить понятие “вопросы государственного значе-

¹ Конституционный Закон “О референдуме Кыргызской Республики” от 23 октября 2007 г. Ст. 10, п. 1.

² Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года. Ст. 114, п. 2, 3.

³ Там же. Ст. 114, п. 1.

- в-третьих, нужно привлекать народ для решения наиважнейших вопросов государства, для выяснения мнения всего населения страны (изменение границ государственной территории, пересмотр основополагающих статей Конституции Кыргызской Республики, выражение поддержки или недоверия отдельным государственным органам и проводимой ими политике);
- в-четвертых, можно определить круг вопросов, по которым мнение населения выяснять необязательно, т.е. государственный орган может провести референдум, если сочтет это необходимым (вопросы внесения изменений и дополнений в не основополагающие статьи Конституции, о принятии некоторых законов, заключении международных договоров, вступлении в межгосударственные организации);
- в-пятых, логически правильно законодательное закрепление перечня вопросов, которые требуют специальных знаний, следовательно, их нельзя выносить на референдум.

Референдум, при условии правильного внедрения этого института, перенимая отчасти опыт зарубежных стран, является мощным механизмом гражданского управления.

Поэтому, в первую очередь, необходимо создание такого референдумно-правового механизма, с помощью которого граждане смогут самостоятельно, независимо от воли политических элит, решать важнейшие вопросы управления государством и муниципальным образованием.

Главной задачей референдума является гармонизация отношений между обществом и государством, укрепление легитимирующей основы властных решений. Предоставление гражданам возможности инициировать референдум должно стимулировать представительные и исполнительные органы власти к осуществлению своей деятельности в условиях гласности и привлечении широкого круга субъектов к участию в их работе.