

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА С ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИЕЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

ЮНУСОВА Х.А.,

старший преподаватель кафедры ЮНЕСКО
конституционного права и гендерной политики
КРСУ им. Б. Ельцина
ualibrary@mail.ru

Аннотация: *Рассматриваются вопросы соотношения представительной демократии и референдума, которые при гармоничном сочетании, дополняют друг друга*

Annotation: *Article is devoted to some questions of a ratio of representative democracy and referendum which at a harmonious combination are complementing each other.*

Демократия - это социальное явление, которое предполагает реальное участие граждан в жизни страны и установление цивилизованного диалога между народом и теми, кто от имени народа осуществляет власть.

В ст.2 Конституции Кыргызской Республики провозглашается, что единственным источником власти является народ, который осуществляет ее посредством выборов и референдума.

Так, участие народа в управлении делами государства - есть необходимое условие существования любого демократического общества.

Народовластие - это осуществление власти не только в интересах народа, но и при активном непосредственном участии самого народа[5, с.46].

Реализация конституционного права на участие в управлении делами государства возможна через конкретные институты прямой и представительной демократии (выборы, референдум, парламент, президент и др.), эффективность реализации которого зависит от удачного сочетания форм этого комплексного права.

В управлении делами демократического государства участвует не только политическая элита, но и рядовые свободные граждане государства. Граждане вступают в качестве полноправных участников политики через общественные, политические, государственные структуры.

Проблема взаимоотношений и взаимосвязей гражданина с властью всегда была чрезвычайно актуальна. К сожалению, в настоящее время участие народа в управлении государством сводится к нулю. Политические партии превратились в придаток государственного аппарата.

Наиболее значимой в политико-правовом смысле формой непосредственной демократии является референдум.

Референдум как институт непосредственной демократии, может быть использован как противовес представительной демократии или как средство обойти парламент и принятие государственного решения возможно и вопреки ему.

Демократическая сущность референдума поставлена в зависимость от политических интересов правящей элиты и уровня правосознания граждан. Поскольку всенародное голосование можно сделать выгодным политическим орудием.

Оставаясь важнейшим институтом непосредственной демократии, обращение к

референдуму для определения волеизъявления народа не всегда может дать адекватный результат, быть эффективным средством для этой цели, если условия, в которых он применяется, являются неблагоприятными.

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 совпадают [7, с.33].

Не случайно нами упоминается работа Суворова В.Н., которая была издана при социалистическом строе. Этим самым мы хотим обратить внимание на то, что и в те времена не было гарантий того, 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 быть таковым, если бы всех депутатов избирал народ в целом и депутаты не являлись одновременно представителями какой-либо партии [5, с.4-5].

Данное утверждение вполне приемлемо и актуально и для современного Кыргызстана, особенно после перехода к парламентской форме правления и формирования Жогорку Кенеша по пропорциональной системе. На выборах 2030 года за нынешний состав Жогорку Кенеша проголосовали 1 101 958 избирателей, что составляет всего 36,29 % от общего числа избирателей [3]. Эти данные позволяют нам утверждать, что депутаты фактически представляют меньшинство электората. Однако, решения, принимаемые ими, носят обязательный характер для всех. Не исключено, что ими могут быть приняты решения, противоречащие народным интересам. Ведь на сегодняшний день наш Парламент очень разношерстен, в нем и представители крупного и среднего бизнеса (владельцы рынков, казино, банков), и интеллигенция, и криминальные элементы, а также много случайных людей. Также мы наблюдаем систематическое отсутствие народных избранников на заседаниях Жогорку Кенеша при решении важных вопросов государственного значения.

В этой ситуации, на наш взгляд, необходимо обратиться к п. 1 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики, согласно которой Жогорку Кенеш Кыргызской Республики является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть. Это значит, что 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 случае несоответствия воли парламента действительной воле народа при решении важных вопросов в действие может вступить такой механизм прямой демократии как институт референдума. В этой связи, нами предлагается возможность законодательно установить конституционно-правовую ответственность за искажение воли народа в виде роспуска представительного органа.

Для правовой характеристики референдума существенное значение представляет и круг вопросов, которые на него выносятся. Согласно п.1 ст.7 Конституционного Закона Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года (далее Конституционный Закон) на референдум могут выноситься изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики, законы Кыргызской Республики и

иные важные вопросы государственного значения.

С формальной точки зрения в связи с тем, что референдум является формой прямой демократии, непосредственным народным волеизъявлением, на него могут выноситься любые важные темы государственной жизни, за исключением тех вопросов, которые законодательно запрещены (ст.8 Конституционного Закона). В предмет референдума, безусловно, включаются главным образом вопросы конституционного и законодательного регулирования, относящиеся к компетенции высшего представительного органа.

Таким образом, представляется желательным, чтобы предметом референдума являлись не любые, а только те важные вопросы государственной жизни, которые относятся к сфере компетенции парламента, но не требуют специальных знаний. Это обусловлено тем обстоятельством, что во всех современных европейских государствах референдум применяется как элемент смешанной демократии, когда прямое участие граждан в принятии решений сочетается с деятельностью представительных учреждений на разных ее стадиях и дополняет ее.

Следовательно, в идеале для сбалансированного применения институтов непосредственной и представительной демократии необходимо использование в государственно-правовом механизме: а) представительных органов для принятия решений, требующих взвешенной профессиональной проработки специалистами соответствующей квалификации, и б) референдума для принятия важных решений, не требующих специальных знаний, но отражающих мнение большинства населения, либо для одобрения важнейших государственных актов, например конституции, подготовленных парламентом, специальным учредительным органом и т.п.

Немаловажное значение имеет и то, кому принадлежит инициатива проведения референдума. Так в п.1 ст. 10 Конституционного Закона были установлены следующие субъекты инициативы:

- 1) Президент Кыргызской Республики;
- 2) не менее чем 300 тысячи избирателей;
- 3) большинство от общего числа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Однако в Конституции круг субъектов сужен. Так по вопросам изменения в положениях третьего, четвертого, пятого, шестого, седьмого и восьмого разделов Конституции инициатива проведения референдума принадлежит:

- 1) большинству от общего числа депутатов Жогорку Кенеша;
- 2) не менее 300 тысячам избирателей.

Широкий круг субъектов инициативы проведения референдума был не случаен. Он позволял обеспечить гибкость в использовании этого института. Так, право инициативы группы депутатов парламента дала бы возможность для оппозиции поставить какой-либо серьезный вопрос на голосование. Право инициативы президента позволила бы в случае назначения референдума получить подтверждение поддержки народом определенной проводимой ими политики. Группа избирателей, имеющая право выдвинуть соответствующую инициативу, приобретает шанс выразить интересы определенной части общества, которые не могут быть реализованы в рамках действующих государственных институтов. Именно поэтому данный вид инициативы представляется наиболее демократичным и соответствующим целям и задачам референдума как способа выявления воли большинства. Закрепление этого вида инициативы конституцией создает важнейший дополнительный или альтернативный механизм выражения общественных интересов, которые государство не может проигнорировать.

Каким бы путем ни был инициирован референдум, основным остается вопрос о том, какому органу' предоставлено право принятия решения о его проведении. В различных конституционных моделях это парламента, глава государства, парламента и глава государства.

С 2010 года назначение референдума в Кыргызской Республике является прерогативой Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (п. 1 ч. 1 ст. 74, ст. 114 Конституции Кыргызской Республики). Ранее, референдум назначался Указом Президента Кыргызской Республики (ст. 14 Конституционного Закона).

Представляется, что в случаях, когда решение о проведении референдума отнесено к компетенции Президента, возможно использование референдума как инструмента для противопоставления парламенту, что вряд ли можно считать позитивным фактором (референдумы 1994, 1996, 1998, 2003, 2007 гг. тому подтверждение).

По нашему мнению, именно Парламенту должна принадлежать ключевая роль в принятии решения о проведении референдума.

Следует также заметить, что вопрос о юридической силе актов, принятых референдумом, в сравнении с юридической силой актов, принятых парламентским путем, остается дискуссионным в науке конституционного права и анализ исключительно конституционных текстов не позволяет однозначно на него ответить.

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 превращает процесс принятия важных решений предельно гласным и открытым.

Но нужно учитывать, что прямое законотворчество, 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 понимают 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.

Конечно же, нельзя умалять статус Парламента, поскольку представительная демократия тоже есть форма народовластия. И осуществление государственной власти возможно через систему представительных органов, тесно взаимодействующих с гражданами, принимающих участие в управлении государством. И существование современного государства немислимо без представительного органа, работающего на постоянной основе, способного принимать безотлагательно, срочно сложные решения на должном профессиональном уровне.

Представительная и непосредственная демократия, при гармоничном сочетании, дополняют друг друга, и, в конечном счете, способствуют более плодотворной деятельности Парламента[4, с.85-86].

Необходимо установить четкое разграничение полномочий органов государственной власти и соблюдение принципов публичной ответственности перед народом, охрана прав и свобод человека, не подменяя и не вытесняя их из политики. В этом случае у граждан повысится уровень доверия к структурам власти, укрепится их легитимность, а общество и государство получат новый импульс развития.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года.
2. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года N 159.
3. Постановление ЦИК Кыргызской Республики «О результатах выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 10 октября 2010 г.» от 1 ноября 2010 г. № 331.
4. Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии. Учебник для вузов. М., Изд-во «Зерцало», 2000г.
5. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. Учебное пособие. М., 1998.
6. Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-практическое пособие.-СПб., 2003.
7. Суворов В.Н. Формы непосредственной демократии в развитом социалистическом обществе/7 Конституция СССР и вопросы теории советского государства. М.. 1981.