

Кабаева Б.Т.

РЕФЕРЕНДУМДУН ПРЕДМЕТИ ТУУРАЛУУ СУРООЛОР БОЮНЧА

Кабаева Б.Т.

К ВОПРОСУ О ПРЕДМЕРЕ РЕФЕРЕНДУМА

В.Т. Кабаева

ABOUT THE ISSUE ON THE REFERENDUM'S SUBJECT

УДК: 342.1/8 (958.7) (04)

Макала Кыргыз Республикасында референдум жөнүндө мыйзамдардын өнүгүшүнүн ар түрдүү этаптарында референдумдун предметинин укуктук регламентациясынын маселелерине арналган. Референдумдун предметинин аныктоодо ар түрдүү ыкмалар изилденген. Референдумдун мазмунуна таандык Кыргыз Республикасынын мыйзамынын ченемдик жоболоруна талдоо жүргүзүлгөн. Анын ичинде Кыргыз Республикасынын мыйзамдырынын талаптарына ылайык жалпы добуш берүүгө чыгарылган маселелер изилденген.

Негизги сөздөр: эл бийлиги, суверенитет, референдум, референдум предмети, конституция, мыйзам.

Статья посвящена вопросам правовой регламентации предмета референдума в Кыргызской Республике на различных этапах развития законодательства о референдуме. Исследованы различные подходы к определению предмета референдума. Проанализированы нормативные положения законодательства Кыргызской Республики, касающиеся содержания референдума. В частности изучены вопросы, выносимые и не подлежащие вынесению на всенародное голосование согласно требованиям законодательства Кыргызской Республики.

Ключевые слова: народовластие, суверенитет, референдум, предмет референдума, конституция, закон.

The article is devoted to the issues of legal regulations of the referendum's subject in the Kyrgyz Republic at various stages of development of legislation on referendum. The different approaches to determining of the referendum's subject were examined. The normative provisions of the legislation of the Kyrgyz Republic on referendum that concerns the content of the referendum were analyzed. In particular, the issues that are put forward for voting at referendum and the issues that are not supposed to be put forward for voting at referendum in accordance with the requirements of the legislation of the Kyrgyz Republic were examined.

Key words: people power, sovereignty, referendum's subject, constitution, law.

Референдум в науке конституционного права принято относить к императивным способам осуществления народовластия. Разделяя мнение российского исследователя Комаровой В.В., отмечаем, что политическое значение института референдума состоит в том, что с его помощью граждане приобретают возможность императивного решения определенных вопросов и эффективного воздействия на формирование политики государственных и иных органов власти, а последние, в свою очередь, - возможность сверять свои решения с мнением народа или отдельной его части [1, С.79]. Научный интерес к исследованию института референдума обусловлен

его широким применением в нашей стране. За 26 лет независимости Кыргызстана всенародные голосования проводились 8 раз.

В Кыргызстане с принятием 15 декабря 1990 г. Декларации о государственном суверенитете [2] до настоящего времени предпринимается попытка создания современного законодательства о выборах и референдуме, которое соответствовало бы международным избирательным стандартам, и отвечало основным гражданским и политическим правам и свободам человека. 28 июня 1991 года был принят Закон Республики Кыргызстан «О референдуме в Республике Кыргызстан» [3]. Указанный закон действовал на протяжении 16 лет и в 2007 году утратил силу с принятием Конституционного Закона Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» [4]. В настоящее время порядок организации и проведения референдума регламентирован Конституционным Законом Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» от 31 октября 2016 года [5].

Все указанные выше законы в равной мере провозгласили такие принципы проведения референдумов в Кыргызской Республики, как всеобщее равное, прямое избирательное право при тайном голосовании, свободное и добровольное осуществление гражданами конституционного права на участие в референдуме, принцип гласности при подготовки и проведении референдума; содержат положения, определяющие организацию деятельности комиссий референдума, финансирование референдума. Однако существенные изменения претерпели вопросы, касающиеся предмета референдума, его ограничения, субъектов инициирования и назначения, порядка подведения результатов всенародного голосования.

Остановимся на законодательной регламентации предмета (содержания) референдума в Кыргызской Республике.

Круг вопросов, выносимых на всенародное голосование принято называть предметом (содержанием) референдума. Предмет референдума положен в основу классификации данного института демократии. Так по содержанию различают конституционные, законодательные, международно – правовые и административно-правовые референдумы.

Выделяют три основные позиции относительно содержания вопросов, выносимых на референдум. Суть первой заключается в том, что на референдум

может быть вынесен любой вопрос государственной и общественной жизни, признаваемый важным теми, кто вправе требовать и решать вопрос о назначении референдума [6].

Вторая группа ученых в вопросе о предмете референдума придерживаются мнения, что закон должен прямо закреплять перечень вопросов, требующих обязательного решения исключительно посредством референдума [7].

Третья позиция основана на практической реализации принципа «можно все, что не запрещено законом», то есть устанавливается перечень вопросов, по которым не могут проводиться подобные голосования [1, С. 85].

Действующее законодательство Кыргызской Республики о референдуме, следуя общепринятым требованиям о предмете референдума, во-первых, определило вопросы, которые могут быть решены на референдуме, во-вторых, содержит перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на всенародное голосование.

Итак в соответствии со ст.1 Закона Республики Кыргызстан «О референдуме в Республике Кыргызстан» на всенародное голосование (референдум) выносились наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни. Закон определял референдум как способ принятия гражданами Республики Кыргызстан всенародным голосованием законов Республики Кыргызстан и иных решений по наиболее важным вопросам государственной жизни.

Статья 9 Закона определила перечень вопросов, которые могут быть вынесены на референдум. К их числу отнесены: принятие нового Закона Республики Кыргызстан; изменение или отмена Закона или его отдельных положений; утверждение решения о принятии новой Конституции Республики Кыргызстан; выявление общественного мнения по иным наиболее важным вопросам, находящимся в ведении республики.

Таким образом, исходя из общепринятой классификации референдумов в Кыргызстане получили правовое закрепление такие виды референдумов как законодательный референдум и референдум по вопросам государственной жизни (в основу классификации положен предмет референдума); обязательный и факультативный референдумы (в основу классификации положен способ проведения); консультативные и императивные референдумы (в основу классификации положена обязательность решения, принятого на референдуме); а также ратифицирующий (послезаконодательный) референдум (в основу классификации положено время проведения референдума). Из анализа положений статьи 10 указанного закона вытекает, что в Кыргызстане проводились только общереспубликанские (общегосударственные) референдумы (в основу классификации положена территория, на которой проводится референдум).

Конституция суверенного Кыргызстана от 5 мая 1993 года [8] закрепила, что для выявления воли народа законы и иные вопросы государственной

жизни могут быть поставлены на референдум (ч.5 ст.1). Формулировка конституционной нормы указывает на факультативный характер применения данного института демократии. Прежде всего это объясняется тем, что Жогорку Кенешу, как высшему законодательному органу, принадлежит исключительное право разработки и принятия законов. Однако Конституция, провозгласив народ единственным источником власти и носителем суверенитета, наделила его правом осуществлять власть, в том числе законодательную, непосредственно. Отсюда и вытекает право народа Кыргызстана принимать, изменять и даже отменять законы посредством голосования на референдуме. В силу того, что в рамках законодательной деятельности «формируется правовая система государства, обеспечивается правовое регулирование всех отношений, возникающих в обществе и требующих законодательного закрепления» [9, С. 36] наделение граждан правом принимать участие в такой деятельности, полагаем, соответствует правовой природе и сущности суверенитета народа.

Согласно Закону Республики Кыргызстан «О референдуме в Республике Кыргызстан» на референдуме мог быть решен вопрос об утверждении решения о принятии новой Конституции Республики Кыргызстан (ст. 9).

В Конституции Кыргызстана 1993 года отсутствовали положения, регламентирующие порядок принятия новой Конституции. Как писал руководитель авторского коллектива по разработке проекта Конституции 1993 года профессор Косаков С.К. «она задумывалась как идейно-политическая, мировоззренческая основа нового кыргызского государства определяющая направления и перспективы его развития на будущее, как государственно-политическая платформа единения, согласия всех конструктивных политических сил, наций и народностей Кыргызстана вокруг государствообразующей нации – кыргызского народа» [10, С. 15]. Принимая во внимания порядок принятия и политико-правовое значение Конституции 1993 года, полагаем, законодатель не видел необходимости такой регламентации, однако детально отрегулировал процедуру внесения изменений и дополнений в основной закон. Заметим, внесение изменений и дополнений в Конституцию было отнесено к исключительному ведению Жогорку Кенеша. Законодатель, признавая, что процедура внесения поправок в Конституцию представляет из себя цепь сложных, многогранных и последовательных шагов, на наш взгляд, вполне оправданно определил, что на референдум выносятся утверждение решения о принятии новой Конституции Республики Кыргызстан, придающее ему окончательный характер.

Однако спустя полтора года 22 октября 1994 года в Кыргызстане был проведен референдум, по результатам которого наряду с законами и иными важными вопросами государственной жизни, предметом референдума могли выступать изменения и

дополнения к Конституции Кыргызской Республики [11]. Необходимо отметить, что предметом всех последующих референдумов, проведенных в Кыргызстане стали вопросы внесения изменений и дополнений в Конституцию, принятие ее новой редакции и новой Конституции. На наш взгляд, в дальнейшем необходимо избегать чрезмерного использования института референдума по вопросам изменения Основного закона. Совершенно справедливым считаем позицию отечественного ученого Исакаковой Г.Т., которая утверждала, что частое изменение конституции подрывает уважение к основному документу страны как со стороны политических элит, так и простых граждан, «народ, голосящий на референдуме за огромные тексты поправок, не становится ответственным за их содержание» [12, С. 492].

Следующий вопрос, который мог быть решен путем референдума: выявление общественного мнения по иным наиболее важным вопросам, находящимся в ведении республики. Итоги референдума, проводимого для выявления общественного мнения должны были учитываться при принятии решений соответствующими государственными органами. Однако в дальнейшем, с принятием нового Конституционного закона «О референдуме Кыргызской Республики» [4], использование консультативного референдума в республике было исключено. Такое положение имеет место и в действующем законодательстве о референдуме.

Российский ученый Комарова В.В. рассматривает консультативный референдум как «неотъемлемый элемент демократии, форму обратной связи органов государственной власти и граждан...». По мнению Комаровой В.В. консультативный референдум может стать эффективным способом реализации народной инициативы, поскольку от инициативной группы граждан, трудно требовать вынесения на референдум готового законопроекта [1. С. 95]. При этом инициировать референдум вправе не только государственный орган, но и граждане. Так как итоги консультативного референдума учитываются при принятии решений государственными органами, применение данного вида референдума могло поставить точку в вопросах, когда общественность Кыргызстана не раз делилась на два противоборствующих лагеря (например, в вопросе о вступлении Кыргызстана в Таможенный союз в 2014 году).

Закон Республики Кыргызстан «О референдуме в Республике Кыргызстан» также обозначил вопросы, которые не могли быть предметом референдума. К таковым отнесены вопрос о принятии чрезвычайных и неотложных мер по охране общественного порядка, защите здоровья и безопасности граждан; вопросы, связанные с назначением и освобождением должностных лиц Республики Кыргызстан. С принятием указанного выше Конституционного закона «О референдуме Кыргызской Республики» [4] данный круг вопросов был расширен и состоял из 7 пунктов. В частности к вопросам, не

подлежащим вынесению на референдум были отнесены: 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 помилования.

Данный перечень с принятием Конституционного закона Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» 31 октября 2016 года был расширен. Помимо перечисленных выше на референдум не могут выноситься вопросы назначения досрочных выборов Президента, депутатов Жогорку Кенеша либо перенесения сроков проведения таких выборов; изменения светского характера государства, унитарности и территориальной целостности Кыргызской Республики; административно-территориального устройства и границ Кыргызской Республики; введения военного или чрезвычайного положения. Так на всенародное голосование не может вынесен вопрос досрочного прекращения или продления срока полномочий не только Президента Кыргызской Республики, но и депутатов Жогорку Кенеша.

Современное законодательство Кыргызской Республики о референдуме обозначило конкретные ограничения по содержанию и формулировки вопросов, выносимых на всенародное голосование. Исходя из верховенства суверенной воли народа законодатель установил общий принцип свободы в определении вопроса, выносимого на референдум инициаторами. Полагаем, что дальнейшее совершенствование законодательства о референдуме требует учета отечественного опыта применения данного института демократии. Использование референдума для внесения изменений в Основной закон страны стал инструментом политической борьбы, что несомненно подрывает авторитет и искажает саму сущность референдума. Правовая регламентация референдума должна гарантировать наличие разумного и сбалансированного баланса ветвей власти при решении вопроса об инициировании и назначении референдума.

Литература:

1. Комарова В.В. Механизм современной демократии современной России (система и процедуры). - М.: 2006. - С. 79.
2. Ведомости Верховного Совета Киргизской Советской Социалистической Республики. 1990. - №21. - Ст. 318
3. Закон Республики Кыргызстан «О референдуме в Республике Кыргызстан» от 28 июня 1991 г. № 533-ХII. // Ведомости Верховного Совета Республики Кыргызстан, 1991 г., №13. - С. 446.
4. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» от 23.10.2007. №159 // Эркин –Тоо. - 27 ноября. - 2007.
5. Конституционный закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» от 31 октября 2016 года № 173. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111452>.

6. Амбарнов С.Ю. Законодательство о референдумах (Сравнительный анализ) // Государство и право. 1992. №4. - С.129
7. Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. - Саратов, 1974. - С,120-121; Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. - М.: 1963. - С. 126-127.
8. Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 г. - Б.: 1993. - С. 44.
9. Парламентское право России / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я.Хабриевой. – М.; Юристъ, 1999. – С. 36.
10. Косаков С.К. Ценность конституции Кыргызской Республики 1993 г. // Вестник КНУ им. Ж.Баласагына: Гуманитарные науки. - Специальный выпуск. Бишкек: КНУ, 2013. - С.15
11. О некоторых вопросах работы окружных и участковых комиссий по проведению референдума Кыргызской Республики/ Центральная избирательная комиссия по проведению референдума и выборам Кыргызской Республики. Бишкек, 1994. Октябрь
12. Исакова Г. Выборы и демократия в Кыргызстане: конституционный дизайн президентско парламентских отношений.Б., «Бийиктик», 2003, С.492
13. Юнусова Х.А. К вопросу о принципах проведения референдума в Кыргызской Республике // Наука и новые технологии № 6, 2013 с.139.

Рецензент: д.ю.н., профессор Молдоев Э.Э.