



ДЕМОКРАТИЯ И СПОСОБЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Г. КОСТАКИ,

доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института истории,
государства и права АН Молдова

Р. СУЛТАНОВ,

магистр права, докторант Института истории, государства и права АН Молдова

SUMMARY

Today methods of direct democracy by involving the electorate in legislative activity, more and more subject to the problems of development of the constitutional law on the revision of the constitution, as they have to be an expression of the general will, based on the existence of a large representative democracy, supplemented institutions of direct democracy.

Key-words: pluralistic democracy, consensus democracy, participatory democracy, popular initiative, veto of the people, plebiscitary democracy, direct democracy, semi direct democracy, representative democracy, political participation.

La ora actuală mijloacele democrației directe de implicare a electoratului în activitatea legislativă, iau amploare mai mare în problemele de elaborare a legilor constituționale, în chestiunile privind problema revizuirii constituției, deoarece acestea trebuie să fie o expresie a voinței generale a poporului, întemeiată pe existența unei democrații reprezentative largi, care să fie completată cu instituții ale democrației directe.

Cuvinte-cheie: democrație pluralistă, democrație de consens, democrație participativă, inițiativa populară, veto al poporului, democrație plebiscitară, democrație directă, democrație semidirectă, democrație reprezentativă, participare politică.

На сегодняшний день способы прямой демократии путем привлечения электората в законодательную деятельность парламента все больше охватывают проблемы разработки конституционных законов, вопросы пересмотра конституции, так как они должны быть выражением общей воли и основаны на существовании большой представительной демократии, дополненной институтами прямой демократии.

Ключевые слова: плюралистическая демократия, демократия консенсуса, демократия участия, народная инициатива, право вето народа, плебисцитарная демократия, прямая демократия, полупрямая демократия, представительная демократия, политическое участие.

Постановка проблемы. Развитие демократии в нашей стране практически невозможно без создания необходимых политических и правовых условий для участия граждан в осуществлении государственной власти.

Актуальность темы. Участие граждан в осуществлении государственной власти в посттоталитарных республиках имеет свои сложности в процессе реализации и консолидации демократических преобразований. Это не только традиционное условие разделения государственной власти между законодательными, исполнительными и судебными органами и установление между ними гармоничного баланса, но и дополняющее их прямое и не прямое участие граждан в управлении обществом. Это не что иное как взаимодействие между государством и обществом, между личностью и государством при осуществлении политической свободы индивида.

Исходя из того, что развитие демократии в нашей стране практически невозможно без создания необходимых условий для участия граждан в жизни общества, представляется необходимым исследование возможных форм и демократических методов привлечения граждан в осуществлении государственной власти.

Соответственно, целью данной статьи является сопоставление разных форм демократии для того, чтобы выявить самую подходящую для современного периода развития нашей страны, в котором возможно эффективное привлечение граждан в жизнь государства.

Известно, что демократия реализуется во многих формах:

прямая демократия; полупрямая демократия; представительная демократия и др. Однако следует подчеркнуть с самого начала, что идеальной демократии в реальности не существует. В каждой стране демократия характеризуется тремя главными политическими институтами. Это: политическая организация общества, система методов осуществления власти и система прав и свобод человека и гражданина. Демократизм форм и методов осуществления государственной власти влечет за собой тот или иной способ политического участия граждан в жизни общества.

В политической литературе в определении демократии существует множество различных школ и направлений. Более распространенной является теория плюралистической демократии. Согласно этой теории, различные социальные, профессио-

нальные, возрастные и иные группы давления (заинтересованные группы) обладают определенной долей политической власти и осуществляют давление на центры государственной власти, в результате чего она принимает решения в интересах всего общества, играет роль арбитра и примирителя конфликтующих интересов.

Другой теорией является теория компромиссной, консенсусной или социетальной демократии. Согласно этой теории, в современных развитых странах достигнуто согласие по принципиальным вопросам осуществления политической власти и общественного развития. Разногласия по частным вопросам решаются методом компромиссов, взаимных уступок, консенсуса, чтобы не допустить бесконечных конфликтов, которые могут привести к анархии и распаду общества. Эти компромиссы означают перераспределение общественных богатств и политической власти в пользу наименее обеспеченных слоев, главным образом путем соответствующей налоговой политики. Такое перераспределение осуществляется, прежде всего, «сверху», государством, государственной властью.

Третья современная теория – теория плебисцитарной демократии. Сторонники этой теории считают, что переход к такой форме демократии связан, во-первых, с необычайной сложностью проблем, вставших перед государственной властью в эпоху научно-технической революции, и, во-вторых, с открытиями этой революцией возможности для каждой личности принимать участие путем прямых телекоммуникаций (связей) в важнейших государственных решениях [1, с. 178-179].

Понятие «прямая демократия» означает форму правления,

при которой государственные решения принимаются непосредственно народом, а не косвенно, через своих выборных представителей. При прямой демократии осуществляется самоуправление народа, который регулирует и контролирует исполнение правовых норм. На практике же оно реализуется в исключительных случаях, при созданных определенных условиях. В пример иногда приводится Парижская Коммуна.

По нашему мнению, это не совсем так. Это далеко не прямая демократия, так как в ней законодательные функции осуществлялись Народным Собранием, которое собиралось периодически, но в котором не участвовало все население, а только те, которые имели на это право.

В литературе по конституционному праву существует и мнение, что прямая демократия, включая наиболее многочисленную часть общества, не может привести к гармонии граждан, а может потенцировать анархию в политике [2, с. 7].

На современном этапе прямая демократия практикуется в небольших общинах в некоторых кантонах Швейцарии и в городских собраниях в Новой Англии.

В государстве, основанном на правовом законе, прямая демократией должна сотрудничать с представительной демократией, работать вместе на общее благо, только таким путем можно эффективно управлять обществом.

Партиципативная демократия также является определяющим элементом участия граждан в осуществлении государственной власти. Этот тип демократии означает прямое участие граждан в процессе принятия решений органами государственной власти на центральном

и местном уровнях. Она может быть достигнута различными способами: общественные дебаты, слушания на парламентских комиссиях, местные общественные опросы, контроль над осуществлением коммунальных услуг и т.д.

Прямая демократия есть форма правления, которая предполагает наличие определенных условий, которые вряд ли могут существовать одновременно. Это:

- население должно быть немногочисленно, потому что миллионы людей не могут собираться вместе в одно и то же время, чтобы принять решение.
- территория должна быть очень большой площади, ввиду практических трудностей при сборе многочисленного населения.

По нашему мнению, в определенной степени, в формах реализации прямой демократии отсутствует возможность, по крайней мере для многих граждан, сознательно, без влияния других, высказать свое мнение по поводу выставленных вопросов.

Также считаем, что прямая демократия может реализоваться только в тех случаях, когда население имеет солидное гражданское образование и целеустремленное общественное мнение. Это недостижимо в условиях многомиллионного населения современных государств, и тем более, в условиях глубоких и тяжелых преобразований посттоталитарных многомиллионных молодых демократий.

Полупрямая демократия осуществляется как способ привлечения электората в законодательную деятельность Парламента или как законодательное средство, используемое Президентом Республики в конкуренции с депутатским корпусом Парламента.



Представительная демократия, будь это в президентской, полупрезидентской, парламентской форме правления, иногда дополняется, а точнее, корректируется в некоторых случаях непосредственным участием избирателей в управлении общества. Мы имеем ввиду тот факт, что некоторые конституционные системы, хотя и институционализировали Парламент как представляющий народ, в случаях и условиях, предусмотренных законом, в принятии некоторых решений используют консультации народа или избирательного органа до их принятия или обязательное принятие определенных решений прямым всенародным голосованием.

Такая прямая консультация с нацией выясняет путем опроса электората одобряют или не одобряют граждане отдельные законодательные акты, которые приняты или должны быть приняты Парламентом.

Тот факт, что эта система сочетает в себе различные институты представительной системы и процедуры прямой демократии, имеет особое значение в построении демократического правового государства.

Полупрямая демократия достигается за счет участия граждан в законодательной деятельности Парламента путем референдума. Слово «референдум» происходит от латинского *referendum* – что означает «то, что должно быть сообщено».

Законодательный референдум *posteriori* – состоит в том, что решение, принятое ранее Парламентом, ставится на голосование избирателей, которые могут одобрить или нет данное решение Парламента.

Законодательный референдум *anteriori* – в данном случае, до принятия закона Парламентом, электорат призывается на консультации по общим прин-

ципам закона, затем, если они будут одобрены избирателями, будут сформулированы в конкретных положениях Парламента.

В обоих случаях был использован термин «парламентский законодательный референдум», так как это происходит с участием избирателей в законодательной работе Парламента, и поэтому он отличается от референдума, который мы будем называть правительственным, при котором избиратели призваны утвердить или отклонить меры по инициативе президента [3, с. 244].

Законодательный референдум проявляется либо как обязательный референдум или как факультативный референдум (необязательный).

Обязательный референдум – это когда, согласно конституции, мера, принятая парламентом, не станет действительной и обязательной, если она не одобрена прямым голосованием избирателей, например, пересмотр Конституции и др.

В случае факультативного референдума, определенное число граждан может требовать в установленной процедуре принятия законов то, что принимаемый Парламентом закон сначала должен быть вынесен на всенародное голосование.

Референдум важен потому, что через него выясняется воля всего народа, особенно в момент консультации по особо важным проблемам. В науке конституционного права референдум рассматривается как «один из институтов непосредственной демократии наряду с народной инициативой, плебисцитом, прямым правлением. Благодаря референдуму представительная демократия превращается в «чистую».

В научных и политических кругах Швейцарии усиливается

мнение, что в связи с необходимостью принятия тщательно проработанных решений значение референдума будет убывать, ибо результаты голосования иногда неадекватны состоянию общественного мнения, а чувство ответственности законодателей, в связи с проведением референдума, притупляется. Французские исследователи полагают, что референдум пока еще не стал нормальной и обычной процедурой политической жизни: его смысл часто извращается, становится ставкой в политической борьбе, а закон, принятый на референдуме, находится в том же ряду, что и обычный. Другое дело в Великобритании, где референдумы проводятся довольно часто. Это подтверждает постепенное включение этой практики в традицию парламентского правления.

Как правило, к референдумам прибегают в случае отсутствия в Парламенте и в обществе единства по политическим вопросам, затрагивающим общий интерес. Существует точка зрения, что центральную роль в процессе принятия новых законов, поправок и дополнений к ним в странах Восточной Европы должны играть референдумы, тем самым выдвигается постулат, что институт представительства недостаточно адекватно отражает мнение народа. Однако высказывается и противоположное суждение, что, поскольку парламенты и так обладают минимумом легитимности, то опора на референдум «может стать последней соломинкой, переломившей парламентаризм». Референдум не противоречит опосредованной демократии, хотя известны примеры использования референдума против представительных учреждений. Конституционная практика знает случаи, когда на

референдуме выносился законопроект, подготовленный без профессионального обсуждения, в целях принятия политически выгодного решения. Референдумы могут быть использованы исполнительной властью против Парламента, если исполнительная власть, разработавшая законопроект, вправе выступать инициатором референдума. В этом случае референдум может превратиться в плебисцит, который отличается от референдума личной направленностью (голосуют не за программу или проект, а за доверие к личности политика)» [4,].

Следует также отметить, что в Германии, Греции и Португалии на общегосударственном уровне референдумы не проводятся. Выносимый на референдум вопрос должен быть доступным для понимания избирателей; им разъясняется через средства массовой информации содержание решения с указанием желательных и возможных нежелательных последствий. Для одобрения, вынесенного на референдум вопроса, необходимо, чтобы в нем приняло участие большинство избирателей и было собрано большинство действительных голосов (Италия); число высказавшихся за решение было больше, чем число высказавшихся против, но не менее 40% внесенных в избирательные списки (Дания): число проголосовавших определенным образом превышало число придерживающихся противоположного мнения (Франция, США) [5].

Вето народа - это способ, при котором принятый и уже действующий закон может быть снят, если в установленном сроке от его реализации определенное число граждан требует, чтобы данный закон был поставлен на всеобщее голосование и избиратели, большинством голо-

сов, голосуют против.

Отметим, что вето народа отличается от факультативного референдума тем, что вето народа аннулируется действующий закон, а факультативный референдум мешает тому, чтобы предполагаемый закон мог бы быть принят, т.е. предотвращение закона будет применяться путем подачи заявления рядом избирателей в определенный период. По нашему мнению, вето народа должно стать одним из эффективных средств, используемых в строительстве демократического правового государства при активном политическом участии граждан.

Народная инициатива. Исходя из вышеизложенного, референдум и вето народа применяются к уже существовавшим решениям, т.е. к принятым Парламентом решениям, в которых граждане призваны отзываться путем прямого голосования. В случае народной инициативы нет никакого акта парламента, она предложена определенным числом граждан, чтобы инициировать законодательную процедуру.

Если Парламент отказывается принимать закон по народной инициативе и если это предусмотрено в Конституции, то необходимо проконсультироваться с электоратом. И в случае, когда большинство избирателей одобрит это предложение, парламент обязан выполнять волю народа и разработать соответствующий закон.

Используя этот инструмент, граждане могут предлагать законопроекты или представить Парламенту необходимое его вмешательство в той или иной области. Это происходит в конституционных системах в следующих странах: Швейцарии, США, Италии, Австрии. Таким примером являются инициатива по ксенофобии в Швейцарии об

ограничении числа иммигрантов в 1970 и 1984 годах, инициатива по либерализации абортот в 1977 году, инициатива против злоупотребления банковской тайной в 1984 году, инициатива по ограничению ядерной энергетики в 1984 году [6, с. 170].

Законодательный орган обязан реагировать соответственным образом на представленную народную инициативу вне зависимости от ее результатов. Для достижения идей народной инициативы предусмотрены правовые условия, которые должны быть выполнены, однако предусматриваются и определенные ограничения, например, в Молдове народная инициатива имеет место только в пересмотре Конституции. Конституция предусматривает, что пересмотр может быть инициирован по ходатайству, по меньшей мере, 200000 граждан Республики Молдова с правом голоса, которые проживают, по крайней мере, в половине административно - территориальных единицах второго уровня, и в каждой из них должно быть зарегистрировано как минимум 20.000 подписей в поддержку этой инициативы (статья 141, пункт 1). Положения, касающиеся суверенитета, независимости и единства государства, а также о его постоянном нейтралитете могут быть пересмотрены только путем референдума большинством граждан, включенных в избирательные списки. Не допускается пересмотр Конституции, следствием которого было бы упразднение основных прав и свобод граждан или гарантий таковых (статья 142, пункт 1 и 2).

В некоторых конституционных системах народная инициатива исключена когда речь касается конституционных вопросов. Например, Конституция США допускает народную



инициативу в конституционном пространстве только в сфере управления федеральных штатов.

Закон в государстве должен быть выражением общей воли граждан, но это не осуществляется только безоговорочно путем принятия простого факта, что система права основана на существовании представительной демократии, но она может и должна быть дополнена и институтами прямой демократии.

Права человека и граждани-на должны признаваться и уважаться государством во всех обстоятельствах и распространяться на всех граждан, независимо от пола, профессии, национальности и пр.

В последние годы все больше и больше стран сталкиваются с очень сложными ситуациями, которые не могут быть решены традиционными конституционными классическими моделями. Интерес избирателей к формам прямой демократии, партициптивной демократии все чаще привлекают людей в волеизъявления в формах непосредственной демократии, участия, с помощью которого они могут определять или влиять на принятие решений, которые затрагивают их напрямую. Во всех западных странах политики, представители законодательной и исполнительной власти исследуют информацию о процессе модернизации политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

Некоторые постсоветские республики, как Молдова, Грузия, Азербайджан, оказались в ситуации, когда им приходится бороться с противостоянием отдельных местных сообществ, которые сопротивляются централизации и настаивают либо на федерализации, либо на выраженной политической регионализации, и, в конечном счете,

требуют широкой политической местной автономии, которая должна лимитировать контроль правительства над данными сообществами.

«Для решения этих новых проблем, к которым естественно могут быть добавлены и другие непредвиденные проблемы, страны западной демократии стараются усовершенствовать конституционные системы и принятия новых требований к новым социальным реалиям. В сущность они требуют:

а) повышение подотчетности правительства перед избирателями и оптимизации государственных отношений - разнообразие способов привлечения граждан в процессе управления на национальном и местном самоуправлении;

б) изменения в некоторых странах избирательной системы по борьбе с коррупцией.

в) применение социальной стратегии в отношении обездоленных слоев общества, чтобы обеспечить их уверенность, что они не будут исключены из общества, от дав свой голос новому правительству.

г) сохранение совместимости между суверенитетом и обязательствами государства, взятыми на себя при приеме в международные структуры;

е) расширение защиты прав и свобод через деятельность независимых органов (Омбудсмен);

е) обеспечить совместимость национального суверенитета и обязательств государств, вытекающих из международных.

В научной литературе указывается и на ревокацию (recall) судебных решений. Суждения о ревокации судебных решений принадлежат президенту Теодору Рузвельту, известна, например, ревокация в штате Колорадо. Ревокация судебных решений является приложением демократического режима на

право осуществлять судебную должность в правовом государстве.

По этой процедуре решение суда, признанного неконституционным, признается недействительным со стороны избирателей большинством голосов. Ревокация судебных решений имеет цель предотвращения злоупотребления судьями промедлением социальных реформ, принятых парламентом, а также предотвращения злоупотребления судьями при контроле над конституционностью законов» [7, с. 167].

Понятие «плебисцит» определяется как всенародные выборы, на которых избиратели выражают свое «да» или «нет». Это принятие государственного решения по важному вопросу путем голосования народа. Плебисцит часто отождествляется с референдумом.

В отличие от референдума плебисцит не выражает отношение к законодательным актам, принятым Парламентом, а является лишь выражением доверия или же недоверия к выдвинутым проблемам. С другой стороны, он не предусмотрен Конституцией и предстает как внеконституционный процесс, который стремится отражать факт – поддерживают ли граждане известные акты правителей или нет. По мнению французского конституционалиста М. Дюверже данная система недемократична. Этот процесс, считает он, противоречит демократическим правилам, так как избиратели не имеют право выбора [8, с. 247].

Что касается круга вопросов, некоторые авторы в науке конституционного и международного права предлагают считать референдум голосованием по внутривнутриполитическим вопросам, а плебисцит - голосованием по вопросам внешнеполитического характера [9].

Полупрямая демократия является дополнением к представительной демократии. Сторонники полупрямой демократии считают, что она отлично дополняет представительную демократию. Мы поддерживаем это мнение, так как считаем, что Парламент, будучи избранным на несколько лет, может потерять контакт с гражданами или даже начать действовать против их воли. Общеизвестно, что депутаты, зачастую, руководствуются своими интересами и не всегда выполняют свои предвыборные обещания. Возможность обратиться в некоторых случаях прямо к нации может ликвидировать эту угрозу. В данном случае полупрямая демократия и представительная демократия выступают как сообщающиеся сосуды общества с Парламентом.

Полупрямая демократия имеет также и свои минусы:

а) принятие действий полупрямой демократии приведут к сильному замедлению законодательного процесса, особенно в периоды кризисов.

б) слишком частые консультации в обществе приводят к тому, что большое число граждан может воздержаться от голосования, и существует опасность, что управление страны может попасть в руках заинтересованных индивидов и профессиональных политиков [10, с. 256].

Эти недостатки могут быть устранены при повышении уровня политико-юридической культуры широких масс.

Другая критика полупрямой демократии касается того, что при референдуме решения принимаются не на основе предварительных обсуждений, которые могли бы привести к улучшению их содержания, в отличие от парламентской процедуры, которая делает возмож-

ной дискуссии между участниками и позволяет изменить текст. Этот аргумент не имеет решающего значения, поскольку полупрямая демократия, парламентские дебаты сохраняют ту роль, которую они имеют в представительной демократии в процессе разработке законов.

По нашему мнению, тот факт, что при полупрямой демократии парламентские дебаты дублируются процедурой, которая мобилизует весь избирательный орган, и это не может быть негативным фактором, влияющим на содержание законов.

Выводы. В заключение хотелось бы подчеркнуть, что сегодня способы прямой демократии путем привлечения электората в законодательную деятельность Парламента все больше распространяются на проблемы разработки конституционных законов, на вопросы пересмотра Конституции, так как они должны быть выражением общей воли, основанной на существовании большой представительной демократии, дополненной институтами прямой демократии. На современном этапе развития общества, по нашему мнению, нужен своеобразный «общественный договор» между политическим плюрализмом и обществом. Это консенсус, это согласие, которые нуждаются в постоянном обновлении и обогащении их новыми способами и методами участия граждан в управлении страной, отражающими новые императивы времени. Время демократии ради демократии уже прошло. Нужна действующая, работающая, эффективная демократия, а иными словами, - правовая демократия.

Литература:

1. Зоркин Д. П. Основы политологии: Курс лекций. Ростов-на-

-Дону: Феникс, 1996.

2. Drăganu Tudor. Introducere în teoria și practica statului de drept. Cluj-Napoca: Editura Dacia, 1992.

3. Drăganu Tudor. Drept constituțional și instituții politice. București: Lumina Lex, 2000.

4. Энциклопедия юриста http://constitutional_law.academic.ru

5. http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/927

6. Rusu Ion. Forma de guvernămînt. București: Lumina Lex, 1997.

7. Duverger M. Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris, 1961.

8. Duverger M. Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris, 1961.

9. Энциклопедический словарь конституционного права. 2011. http://constitutional_law.academic.ru

10. Duverger M. Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris, 1961.