Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

На правах рукописи

Ахметова Каргаш Саматовна

Проблемы развития институтов непосредственной демократии в Республике Казахстан (в контексте сравнения с Российской Федерацией)

Специальность: 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации
Сурен Адибекович Авакьян

Москва - 2017

Содержание

Введение.....3

Глава 1. Институты непосредственной демократии в системе реализации власти.....19

§ 1. Содержательные и структурные характеристики демократии в контексте современных научных направлений ее исследования.....19

§ 2. Непосредственная демократия в Российской Федерации и Республике Казахстан: содержание и формы (институты).....30

§ 3. Общая характеристика конституционных основ реализации непосредственной демократии в Российской Федерации и Республике Казахстан.....41

Глава 2. Проблемы конституционно-правового регулирования и практики реализации императивных институтов непосредственной демократии в Республике Казахстан.....62

§ 1. Референдум.....62

§ 2. Выборы.....106

Глава 3. Проблемы конституционно-правового регулирования и практики реализации некоторых консультативных институтов непосредственной демократии в Республике Казахстан.....150

§ 1. Петиции и народные правотворческие инициативы …….....150

§ 2. Сходы и собрания граждан.....161

§ 3. Публичные слушания 180

Заключение.....220

Библиография.....230

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность диссертационного исследования. В современных условиях развития политической системы и укрепления государственности в Республике Казахстан и Российской Федерации демократия рассматривается в качестве одной из важнейших конституционных ценностей.

В Казахстане и России, как и во многих современных государствах, публичная власть основана на принципах представительной демократии. Это предполагает осуществление государственной власти в представительных формах посредством органов и должностных лиц, избранных народом и самостоятельно принимающих решения от его имени, исходя из целей и интересов народа во взаимодействии с институтами гражданского общества. Такое правление обусловлено сложностью и многомерностью реалий современной жизни, часто требующих от органов государственной власти принятия безотлагательных и высокотехнологичных решений, а также значительными территориальными размерами и плотностью населения современных государств[1].

При условии осуществления необходимого контроля за деятельностью выборных должностных лиц представительная демократия обеспечивает эффективное управление в условиях многополярного общества с различным экономическим развитием регионов.

Примечательно, что представительный характер государственности не исключает использование институтов непосредственной демократии, что дает возможность гражданам влиять не только на формирование, но и на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, путем предоставления в той или иной степени права принятия значимых политико-правовых решений.

[1] Васильева Т.А. Представительная и непосредственная демократия в современном государстве // Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография. / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2011. С. 327.

Наряду с императивными институтами непосредственной демократии - выборами и референдумами - в последние годы в Казахстане получают законодательное закрепление такие консультативные институты, как сходы граждан, публичные (общественные) слушания, всенародные обсуждения, коллективные обращения граждан и др. Вместе с тем, современная конструкция законодательного закрепления институтов непосредственной демократии в Республике Казахстан нуждается в совершенствовании. Рассматриваемый институт в стране не развит ни в рамках определенной государственной стратегии, ни на основе глубоких теоретических разработок. Сегодня недостаточно изученными остаются вопросы роли и места данного института в системе народовластия в Республике Казахстан, его юридической природы и соотношения с иными правовыми институтами демократии.

Следует также отметить, что новая социальная реальность, явившаяся следствием перехода современного общества к электронно-цифровой стадии развития[2], предопределяет поиск оптимальных моделей государственного управления, направленного на вовлечение граждан в публично-властные отношения. Это в свою очередь требует формирования новых демократических институтов, направленных на обеспечение реализации подлинного народовластия, а также создания условий для их эффективного функционирования. Все это вызывает необходимость глубокого изучение данной проблемы, в целях повышения статуса данного института в системе народовластия страны, совершенствования нормативно-правовой базы и развития правоприменительной практики.

Поскольку в Российской Федерации накоплен немалый и уже современный опыт развития некоторых институтов представительной и непосредственной демократии как по отдельности, так и в их сочетании, в диссертации признано целесообразным в сравнительном плане обращаться к

[2] Осипов Г.В., Лисичкин В.А. Глобальные модели развития человечества. / под общ. ред. В.А. Садовничего. М.: Норма, 2017. С. 243-244.

данному опыту в контексте возможного его учета при исследовании соответствующих вопросов на базе Республики Казахстан.

Таким образом, актуальность избранной темы исследования определяется значением и ролью институтов непосредственной демократии в современной общественной и государственной жизни, особой новизной проблемы для Казахстана, ее недостаточным научным анализом, наличием нового объемного нормативного правового материала как в Республике Казахстан, так и в Российской Федерации.

Выбор темы диссертационного исследования обусловлен необходимостью проведения конституционно-правового анализа законодательной базы Республики Казахстан в сфере закрепления и реализации институтов непосредственного народовластия, а также выработки мер по совершенствованию казахстанского законодательства.

Степень разработанности темы исследования. Изучение многих теоретических аспектов проведенного исследования осуществлено на основе использования казахстанских, а также российских научных источников, в определенной степени – нормативных актов общей истории советского периода - в особенности с учетом того, что проблемы отдельных институтов непосредственной демократии не являлись предметом специальных научных исследований казахстанских ученых либо в анализе таких институтов все равно остались вопросы, не решенные и теоретически, и практически.

В этом плане заслуживают внимания научные работы ряда видных ученых- государствоведов, появившиеся в советский период, таких как С.А. Авакьян, Н.Е. Андрианов, Г.В. Барабашев, В.Т. Кабышев, А.И. Ким, А.И. Ковлер, В.Ф. Коток, В.В. Маклаков, А.Г. Мурашин, Р.А. Сафаров, В.Н. Суворов, Ю.А. Тихомиров, М.В. Цвик, В.Е. Чиркин, И.Е. Фарбер, Д.Ю. Шапсугов, Г.Х. Шахназаров, К.Ф. Шеремет и др.

Немаловажное значение для исследования имеют также труды современных авторов, касающиеся проблем реализации конституционно-правового законодательства, а также содержащие концептуальные толкования

понятий отдельных институтов народовластия. Это научные работы таких российских и казахстанских ученых-конституционалистов, как С.А. Авакьян, С.К. Амандыкова, А.Т. Ащеулов, М.В. Баглай, М.Т. Баймаханов, Д.М. Баймаханова, Ж.Н. Баишев, Н.А. Богданова, Н.В. Витрук, О.А. Ежукова, Л.С. Жакаева, Л.Т. Жанузакова, С.С. Зенин, С.З. Зиманов, И.П. Кененова, А.Д. Керимов, А.И. Ковлер, Е.И. Козлова, Е.И. Колюшин, В.В. Комарова, О.К. Копабаев, А.К. Котов, Е.К. Кубеев, М.И. Кукушкин, О.Е. Кутафин, В.О. Лучин, В.В. Маклаков, В.А. Малиновский, Э.Б. Мухамеджанов, Л.А. Нудненко**,** С.С. Сартаев, А.Н. Сагиндыкова, Г.С. Сапаргалиев, И.А. Старостина, Н.С. Тимофеев, Ю.А. Тихомиров, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев и мн. др.

Отдельные теоретические вопросы исследуемой проблемы отчасти освещают и современные диссертационные исследования, авторами которых являются С.А. Белов, Ю.И. Бушенева, С.С. Важнов, М.М. Вахитов, И.В. Иванов, Н.В. Карагод, С.Д. Князев, А.Е. Кожахметова, М.А. Котегова, М.А. Очеретина, В.Н. Руденко, А.А Стародубов., З.Г. Тамазов, Д.В. Шомникова и др.

В качестве объекта исследования определены в их совокупности общественные отношения, возникающие в сфере реализации прав граждан на осуществление публичной власти, их участия в данном процессе.

Предметом диссертационного исследования являются конституционно-правовое законодательство Республики Казахстан и Российской Федерации, нормы смежных отраслей права, комплексно регулирующие отношения народовластия в странах, а также исторический и теоретический материал, практика институтов непосредственной и представительной демократии.

Цель диссертационной работы заключается в выработке целостной концепции понимания системы институтов непосредственной демократии, а также выявлении проблем развития указанных институтов в Республике Казахстан. Цель диссертационного исследования предопределила необходимость постановки и решения следующих задач теоретического и прикладного характера**:**

- выявление содержательных и структурных характеристик демократии в контексте современных научных направлений ее исследования;

- определение сущности и содержания институтов непосредственной демократии в системе реализации власти посредством установления и анализа ее признаков и особенностей проявления;

- определение содержания и форм непосредственной демократии в Республике Казахстан и Российской Федерации;

- определение основных тенденций развития конституционно-правового законодательства Республики Казахстан и Российской Федерации в сфере реализации институтов непосредственной демократии;

- выявление основных противоречий, пробелов и недостатков законодательного регулирования правовых отношений в сфере прямого народовластия в Республике Казахстан, с учетом соответствующего опыта Российской Федерации;

- выработка рекомендаций и предложений, направленных на совершенствование конституционно-правового законодательства Казахстана путем исследования актуальных проблем реализации императивных и консультативных форм непосредственной демократии.

Методологическую основу исследования составляет комплекс многообразных современных и классических методов научного познания, применяемых в юридической науке и смежных с ней других общественных науках, в частности, всеобщие философские методы, общенаучные методы, а также частно-научные методы. Также автором использовался межотраслевой подход, при изучении правового регулирования общественных отношений, возникающих при реализации некоторых консультативных институтов прямой демократии, поскольку востребованными оказались нормы различных отраслей как казахстанского, так и российского права.

Нормативную основу диссертационного исследования составили:

1) Конституция Республики Казахстан, конституционные законы, законы, кодексы, нормативные правовые акты Президента Республики Казахстан,

Правительства Республики Казахстан, ряда министерств и ведомств, а также местных органов государственной власти.

2) Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, кодексы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, ряда министерств и ведомств, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также муниципальные нормативные правовые акты.

3) Постановления Конституционного Совета РК, постановления и определения Конституционного Суда РФ, отражающие конституционный смысл норм соответственно казахстанского и российского законодательства.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых: монографии, статьи, диссертации и авторефераты, учебная и учебно-методическая литература, а также правоприменительная практика, статистические данные, сведения официальных сайтов органов государственной власти.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в казахстанской юридической науке впервые предпринято комплексное исследование содержания конституционно-правовых норм, регламентирующих порядок осуществления народовластия, а также теоретических и практических проблем их реализации в том числе, в условиях современной социальной реальности, связанной с развитием информационных технологий. Во многом данная работа представляет интерес и для российской науки конституционного права, поскольку позволяет увидеть элементы новизны в рассмотрении развития конституционно-правового регулирования исследуемых правовых отношений с учетом опыта Республики Казахстан, на основе комплексного и сравнительного анализа и оценки накопленного научного и практического материала.

Научная новизна исследования также отражается в положениях, выносимых на защиту:

1. Рассмотренные нами теоретические позиции, характеризующие содержание демократии в контексте современных научных направлений ее исследования, а также опыт Российской Федерации и Республики Казахстан позволяют сделать вывод о том, что демократия – это сложное социальное государственно-правовое явление, имеющее множественные грани своего проявления в различных сферах общественной и государственной жизни. Необходимыми условиями осуществления демократии являются демократический политический режим, основанный на принципах народного суверенитета, разделения властей, политического и идеологического многообразия, высокой политической активности и правовой культуры населения.

2. Современный период развития государственности в Казахстане и России характеризуется стремлением властей реализовать демократический потенциал, заложенный в Конституциях и соответствующем конституционно-правовом законодательстве. Тем не менее, эффективность практического воплощения непосредственной демократии в каждой стране предопределяется своими проявлениями социального развития, политической стабильности, состояния межэтнических, межконфессиональных и иных общественных отношений, уровнем общественно-политической активности граждан и т.д.

В казахстанской модели непосредственной демократии можно различать институты непосредственного осуществления власти народом и институты участия граждан в осуществлении власти. К институтам непосредственного осуществления власти народом относятся: общереспубликанский референдум и прямые выборы. Институты участия граждан в осуществлении власти образуют: народные правотворческие инициативы, коллективные обращения граждан, публичные слушания, всенародные обсуждения проектов правовых актов органов государственной власти или местного самоуправления, сходы граждан, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования. Отдельные российские институты, в частности, российская общественная инициатива, реализуемая на интернет порталах различного уровня, общественный контроль

пока еще находятся на этапе осмысления в Казахстане; другие постепенно набирают темп – к примеру, общественные советы при органах публичной власти; к некоторым институтам, известным еще с советских времен и возрождаемым в ряде субъектов Российской Федерации, однозначного отношения в Республике не сложилось, - наказам избирателей.

Исходя из этого автор предлагает рассматривать непосредственную демократию в качестве сложного правового института, включающего соответствующие (сообразно формам реализации) подинституты. Комплексный подход позволяет включить в обеспечение реализации непосредственной демократии различные нормы конституционного права, при необходимости - смежных отраслей права.

3. Анализ формирования нормативных основ реализации непосредственной демократии в Казахстане показывает, что происходит интенсивное развитие конституционно-правового законодательства по пути расширения обеспечения соответствующих институтов. Изучение ситуации в России позволяет увидеть сходные процессы – как на федеральном уровне, так и в особенности в субъектах Российской Федерации. Наблюдаются такие основные тенденции развития российского законодательства в исследуемой сфере: акцентирование внимания на институционализации соответствующих форм (в том числе появление не только комплексных актов, но и целевого, тематического регулирования); более полное закрепление процессуально-правовых гарантий реализации институтов непосредственной демократии; переход к использованию уровня законов в интересах институционализации или углубления правовой регламентации отдельных форм осуществления непосредственной демократии.

В то же время, анализ современной казахстанской нормативной правовой базы, регулирующей отношения народовластия, а также практики ее применения позволяет определить ряд факторов препятствующих эффективному функционированию и развитию институтов непосредственной демократии. В их числе следует отметить несовершенство законодательства,

характеризуемое чрезмерной сложностью правового регулирования консультативных форм непосредственной демократии, обусловленное наличием широкого спектра нормативных правовых актов в отсутствие системообразующего закона; декларативность отдельных норм, в силу отсутствия процессуальных гарантий их осуществления; низкий уровень гражданской активности; неразвитость институтов гражданского общества; отсутствие должной поддержки гражданских инициатив со стороны органов публичной власти.

На современном этапе незавершенность демократических реформ в Казахстане позволяет определить ряд перспективных направлений развития ее непосредственных форм, основными из которых являются:

- закрепление дополнительных процессуально-правовых гарантий функционирования институтов непосредственной демократии;

- повышение политико-правовой активности граждан путем их вовлечения в публично-властные отношения не столько при принятии императивных решений, сколько при выработке решений с их участием органами законодательной (представительной) и исполнительной ветвей власти;

- принятие Закона РК «Об общественном контроле в Республике Казахстан», объединяющего в себе различные формы непосредственной демократии, что позволит гражданам и институтам гражданского общества осуществлять действенный контроль над органами публичной власти, не вмешиваясь непосредственно в их профессиональную деятельность;

- расширение перечня форм непосредственной демократии в законодательстве, путем институционализации неформальных способов прямого волеизъявления граждан, в том числе осуществляемых посредством информационно-коммуникационных технологий.

В результате исследования актуальных проблем развития институтов непосредственной демократии в Республике Казахстан в диссертации обосновывается ряд выводов и предложений относительно совершенствования их правовой регламентации:

1) В сфере реализации института референдума:

- Значимым недостатком законодательного регулирования института референдума в Казахстане является то, что оно существенно ограничивает разнообразие видов референдумов, признавая преимущественно существование в Республике Казахстан общегосударственных факультативных дозаконодательных императивных референдумов, хотя напрямую и не запрещает проведение иных видов референдумов.

- Учитывая особое значение конституционного референдума как наивысшего проявления народовластия, для реального воплощения данного института в казахстанской конституционно-правовой практике, предлагается внести изменения в конституционные и законодательные основы обеспечения процессуальных механизмов его осуществления. В частности, предлагается применять республиканский референдум для закрепления легитимности решений Парламента о принятии Конституции и конституционных поправок.

- Поддерживая идею о необходимости обязательного вынесения на всенародное голосование проектов конституции, изменений и дополнений в нее в части норм, устанавливающих основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, а также норм, определяющих способы реализации политических прав и свобод граждан Казахстана, предлагается ст. 91 Конституции РК дополнить частью 3 следующего содержания: "Положения Конституции, устанавливающие основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, а также определяющие способы реализации политических прав и свобод граждан, могут быть изменены только путем республиканского референдума".

- Учитывая исторический опыт применения института референдума в Казахстане, в том числе сложности, связанные с обеспечением баланса властей, предлагается дополнить норму Конституционного закона РК «О республиканском референдуме» об ограничениях по предмету референдума положением о запрете вынесения на всенародное голосование вопроса об избрании, назначении на должность, освобождении от должности или

продлении полномочий должностных лиц, обладающих конституционными полномочиями.

- Учитывая, что все попытки инициирования императивных республиканских референдумов гражданами Казахстана так и остались нереализованными, предлагается предусмотреть в казахстанском конституционно-правовом законодательстве нормы о возможности проведения консультативных референдумов.

2) В сфере реализации института выборов:

- Предлагается усовершенствовать существующую модель выборов в республике либо вернуться к смешанной избирательной системе, поскольку модель пропорциональной избирательной системы, закрепленная в законодательстве Казахстана, не позволяет обеспечить в полной мере избирательные права граждан при выборах депутатов Мажилиса Парламента.

- Учитывая исторический опыт неоднократного роспуска нижней палаты Парламента Республики Казахстан и проведения внеочередных выборов в эту палату, вопреки конституционным нормам, устанавливающим периоды и сроки проведения таких выборов, предлагается восстановить норму (действовавшую в Конституции Республики Казахстан до поправок, внесенных 21 мая 2007 года), предусматривающую исчерпывающий перечень оснований роспуска Мажилиса Парламента.

- Учитывая опыт неоднократного применения института внеочередных президентских выборов, предлагается включить в Конституционный закон РК «О Президенте Республики Казахстан» и Конституционный закон РК «О выборах в Республике Казахстан» нормы, предусматривающие исчерпывающий перечень оснований проведения внеочередных президентских выборов.

- В целях обеспечения и гарантирования пассивных избирательных прав граждан при регистрации кандидатов предлагается Конституционный закон РК «О выборах в Республике Казахстан» дополнить статьей следующего содержания: «избирательная комиссия вправе отказать в регистрации кандидата

в Президенты Республики Казахстан, в депутаты в случае выявления на момент подачи декларации недостоверности сведений о доходах и имуществе, задекларированных кандидатом или его (ее) супругой (супругом), *имеющих существенный характер*. Степень ошибки, которую кандидаты могут допустить при предоставлении декларации, не должна превышать 5% от указанной в декларации суммы».

- В целях обеспечения конституционных избирательных прав граждан предлагается установить порог явки избирателей не менее 50% для выборов всех уровней, а также восстановить институт отзыва депутата местного представительного органа.

- В целях исключения возможности искажения существа волеизъявления избирателей предлагается восстановить норму Конституционного закона РК «О выборах в Республике Казахстан», предусматривающую графу «Голосую против всех кандидатов» в избирательных бюллетенях для выборов местного уровня.

3) В сфере реализации консультативных институтов непосредственной демократии:

- Установлено, что в Казахстане отсутствует законодательный акт, устанавливающий правовые основы подачи и рассмотрения петиций. Между тем, в стране наблюдаются случаи, когда граждане государства, составляют и размещают петиции на различных интернет сайтах и собирают подписи в их поддержку. В связи с чем представляется целесообразным принятие Закона о петициях в Казахстане, в котором необходимо предусмотреть процессуальные механизмы обеспечения данного права граждан.

- Установлено, что Конституция и законы Казахстана не содержат положений, предусматривающих прямую народную правотворческую инициативу ни в масштабах государства, ни на уровне местного самоуправления. Однако это право может реализоваться косвенно, через институт законодательной инициативы Главы государства. Полагаем, что вопрос наделения граждан и их объединений правом законодательной

инициативы на общегосударственном уровне небесспорен, однако закрепление народной правотворческой инициативы на уровне местного государственного управления и самоуправления необходимо.

- Выявленные диссертантом пробелы и декларативные положения законодательства о местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан не дают гражданам в полной мере реализовать право не только на осуществление, но и на участие в осуществлении местного государственного управления и самоуправления. Сегодня единственной законодательно закрепленной формой непосредственного участия граждан в местном самоуправлении являются сходы местного сообщества. Собраниям граждан, законодатель придает форму конференций, т.е. в них участвуют делегаты, избранные на сходах местного сообщества. При этом и собрания, и сходы граждан это только форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

- В целях гарантирования конституционных прав граждан на местное самоуправление предлагается внести изменения и дополнения в содержание Конституции Республики Казахстан в части установления конкретных форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением: п. 2 ст. 89 изложить в следующей редакции: «Местное самоуправление *осуществляется населением непосредственно, путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления,* а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения.

- Предлагается внести изменения и дополнения в содержание Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»:

название главы 3-1 «Участие граждан в местном самоуправлении» изложить в следующей редакции: «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления». При этом предлагается разграничить формы

непосредственного осуществления местного самоуправления населением и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Соответственно, на законодательном уровне следует регламентировать порядок реализации обеих указанных форм - процессуальный механизм их осуществления;

придать собраниям и сходам граждан особый статус в качестве вида народовластия, соединяющего в себе начала как императивного, так и консультативного институтов непосредственной демократии.

- В настоящее время в Казахстане такая форма непосредственного участия граждан в осуществлении власти, как публичные слушания, регулируются не только конституционно-правовым, а и иным отраслевым законодательством. Анализ содержания казахстанского законодательства в исследуемой сфере свидетельствует об отсутствии единых представлений о природе публичных слушаний, а также о неопределенности содержания правовых норм относительно права населения на участие в принятии решений посредством таких слушаний. Благодаря существующей правотворческой практике (исключение населения из числа субъектов, инициирующих публичные слушания, а также из числа субъектов, принимающих итоговое решение слушаний) данный институт превращен в форму деятельности органов государственной власти.

- В целях исключения существующей практики различной интерпретации сущности публичных слушаний в различных нормативных правовых актах, предлагается авторское определение данного понятия: *Публичные слушания - это консультативная форма непосредственного участия населения в управлении государственными и общественными делами, посредством обсуждения государственных и общественных проблем в рамках нормативно установленной процедуры, в целях выработки рекомендаций по общественно значимым вопросам.*

- Отсутствие законодательных норм, единообразно и подробно регламентирующих процессуальные формы осуществления публичных

слушаний, не исключает формального отношения уполномоченных органов к данной процедуре. С этой точки зрения предпочтительно урегулировать все общественные отношения, связанные с проведением публичных слушаний в едином акте - Законе РК "О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан".

- В раздел указанного Закона, содержащий правовые предписания, устанавливающие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, предлагается включить нормы, раскрывающие понятие публичных слушаний, устанавливающие предмет публичных слушаний, а также общие требования к процедуре их организации и проведения. Предлагается установить единый правовой статус участников слушаний, в пределах которого граждане и их объединения должны обладать правом на инициирование процедуры слушаний, а также правом на участие в процессе принятия итогового документа.

Теоретическая и практическая значимость работы.

Результаты диссертационного исследования призваны способствовать дальнейшему совершенствованию механизма правового регулирования институтов непосредственной демократии, углублению теоретической и эмпирической базы в исследуемой области научного познания.

Теоретическое значение результатов исследования заключается в разработке и обосновании научной модели правового регулирования институтов непосредственной демократии в Республике Казахстан. Разработанные диссертантом концептуально-теоретические основы решения социально-правовой проблемы совершенствования механизма правового регулирования непосредственной демократии вносят определенный вклад в развитие теории конституционного права. Предлагаемый диссертантом комплексный подход позволяет определить достоинства и недостатки действующего казахстанского законодательства и практики его применения – в том числе и для теоретического обоснования модели правового регулирования институтов непосредственной демократии.

Сформулированные в диссертации положения и выводы могут быть использованы в Республике Казахстан: в правотворческой деятельности при совершенствовании норм конституционного законодательства; в научно-исследовательской деятельности в процессе дальнейшей теоретической разработки обозначенных проблем; в учебном процессе юридических факультетов и вузов, в системе повышения квалификации сотрудников государственных органов.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Основные положения диссертации отражены в научных публикациях автора, в том числе в ведущих рецензируемых научных журналах, включенных в Перечень ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации, а также в сборниках докладов научно-практических конференций международного уровня.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения и библиографии.

Глава 1. ИНСТИТУТЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В СИСТЕМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ

§1. Содержательные и структурные характеристики демократии в контексте современных научных направлений ее исследования

Демократия является предметом исследования не только юридической, но и других общественных наук (истории, философии, политологии, социологии), поэтому определение ее содержания многообразно и многоракурсно.

Как следствие, одни авторы определяют ее в качестве разновидности политического режима[3], другие, - как базирующийся на определенной системе ценностей идеал общественного устройства и соответствующее ему мировоззрение[4]. Третьи, - как состояние общественного сознания, как систему принципов или как процесс управления[5].

Интересно в этом отношении научное направление, согласно которому успехи демократии определяются состоянием общественного сознания, структурными особенностями общества и другими социальными факторами.

П.И. Новгородцев, к примеру, считал, что "демократия есть самоуправление народа, но для того, чтобы это самоуправление не было пустой фикцией, надо, чтобы народ выработал свои формы организации. Это должен быть народ, созревший для управления самим собою, сознающий свои права и уважающий чужие, понимающий свои обязанности и способный к самоограничению. Такая высота политического сознания никогда не дается сразу, она приобретается долгим и суровым опытом жизни"[6].

---

[3] См.: Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник / А.Б.Венгеров. -2-е изд. М.: Омега-Л, 2005. С.158.; Темнов Е.И. Политический режим. // Общая теория права и государства: Учебник / Под. ред. В.В.Лазарева -3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 1999. С.367.

[4] Ковлер А.И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XXI века. М., 1997. С.32.

[5] Петрова В.Д. Демократия посттоталитарного мира: История и современность. Алматы, 1999. С.134-136.; Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты (теоретико-методологические и прикладные аспекты). М.,1999. С.17.

[6] Новгородцев П.И. Демократия на распутье // в кн.: Новгородцев П.И. Об общественном идеале. М., 1991. С. 548.

По мнению российского философа И.А.Ильина, демократия заслуживает признания и поддержки лишь в том случае, если «она осуществляет подлинную аристократию»[7].

Во всех указанных случаях исследование *демократии* начинается с уяснения значения данной дефиниции. Как известно, демократия дословно с греческого языка означает "народовластие" (от demos – народ и kratos – власть), прямое народное правление.

В условиях глобализации мира, создания новых межгосударственных и надгосударственных институтов сотрудничества вопросы демократии наполняются новым содержанием, представляя собой синтез научных знаний, законодательства конкретного государства и практики реализации.

Примечательно, что в значительной части современных исследований, в том числе неправовой в целом направленности, демократия рассматривается в качестве государственно-правового явления с определенным набором видовых характеристик.

Определяя демократию как конституционную систему, при которой законодательные и верховные исполнительные власти формируются на основе всеобщих регулярных, состязательных, многопартийных выборов, Л.Даймонд различает *выборную и либеральную демократии.* Причем истинной демократией, на его взгляд, является либеральная демократия, основанная на таких принципах как контроль за государством со стороны выборных органов власти, ограничение исполнительной власти властью других ветвей и конституцией, оппозиционное голосование и многопартийность в управлении, право меньшинств на отстаивание своих интересов в политическом процессе, возможность создания независимых объединений и движений, наличие альтернативных источников информации, реальная свобода индивидуумов в различных сферах, политическое равенство граждан перед законом,

[7] Ильин И.А. Наши задачи. Волгоград, 1994. С. 23.

независимое правосудие, надежная защита граждан от вмешательства в их частную жизнь, наличие конституции[8].

Являясь предметом особого внимания юридической науки, демократия в трудах ученых-правоведов предстает в качестве многопланового и весьма содержательного признака государственности, без которого невозможны стабильное, и главное, прогрессивное развитие его правовой системы.

В общетеоретических правовых исследованиях, как правило, преобладает концепция, согласно которой демократия является одной из разновидностей политического режима.

А.Б. Венгеров, в частности, отмечает, что демократический режим это одна из разновидностей режима, основанного на признании принципа равенства и свободы всех людей, участии народа в управлении государством. Предоставляя своим гражданам широкие права и свободы, демократическое государство не ограничивается только их провозглашением, т.е. формальным равенством правовых возможностей. Оно обеспечивает для них социально-экономическую основу и устанавливает конституционные гарантии этих прав и свобод. В результате — широкие права и свободы становятся реальными, а не только формальными[9].

Е.И. Темнов, рассматривая политический режим в широком смысле как уровень гарантированности демократических прав и политических свобод личности, степень соответствия официальных конституционных и правовых форм политическим реалиям, характер отношения властных структур к правовым основам государственной и общественной жизни, пишет, что термином "демократия" обозначается форма государства в том случае, если законодательная власть представлена в нем коллегиальным органом, выбранным народом, если осуществляются закрепленные законодательством широкие социально-экономические и политические права граждан[10].

---

[8]Даймонд Л. Определение и развитие демократии // Теория и практика демократии. Избранные тексты / Пер. с англ. / Под ред. В.Л.Иноземцева, Б.Г.Капустина. М., 2006. С. 29.

[9]См.: Венгеров А.Б. Указ. соч. С.158.

[10] Темнов Е.И. Указ.соч. С.367.

Особенностью конституционно-правовых исследований, посвященных вопросам демократии, является то, что в них значительное внимание уделяется представительному характеру государственной власти, а также государственному гарантированию прав человека и гражданина. Демократия рассматривается в качестве формы государства, основанного на признании народа источником власти, *его права участвовать* в решении государственных дел, в сочетании с широким кругом гражданских прав и свобод.

Характеризуя демократическое государство, М.В. Баглай, В.А. Туманов подчеркивают, что это такое государство, устройство и деятельность которого соответствует свободно выраженной воле народа, гарантирует права и свободы народа, человека и гражданина[11].

По мнению В.В. Комаровой, "демократизм государства находит выражение в обеспечении в нем народовластия, что в свою очередь означает принадлежность всей государственной власти народу, свободное осуществление народом этой власти в полном соответствии с его суверенной волей и коренными интересами"[12].

В казахстанской конституционно-правовой науке также выражено мнение, что демократия - это такая форма государства, в котором власть осуществляется коллегиальным органом, избираемым населением, и все члены общества имеют возможность свободно выражать свои мысли, на основе личной свободы определять направление своей трудовой деятельности, участвовать в управлении государственными и общественными делами при строгом соблюдении закона. Вместе с тем уточняется, что «демократия - это не власть народа, а режим, при котором власть служит интересам народа"[13].

Отсутствует единство мнений и в определении характера выражения власти народа.

---

[11]Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М.,1998. С.115.

[12] Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М, 2006. С.8.

[13] Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. Алматы: КазГЮА, 2001. С.130.

Если, по мнению одних ученых, демократия - это "форма государственного устройства, при которой осуществляется народное правление большинства населения в интересах большинства и с помощью большинства"[14], то, по мнению других, демократия, вопреки устоявшемуся в науке представлению, не есть власть народа или его большинства. "Демократия это определенная технология обретения и осуществления государственной власти меньшинством с помощью большинства, с опорой на большинство, но далеко не всегда в интересах и во благо большинства"- отмечает А.Д. Керимов.

Автор указывает на такие изъяны демократии, как отсутствие гарантий, что к власти придут наиболее достойные представители нации; принятие решений демократическим способом не обеспечивает автоматически их правильность и справедливость; демократия создает ложное представление о том, что в отправлении властных полномочий могут участвовать буквально все и каждый в независимости от их компетентности, степени профессиональной подготовленности, талантов и т.п.; демократия создает у обычных граждан иллюзию их сопричастности к процессу принятия социально-значимых решений и их реальной или потенциальной принадлежности к власть имущим и др.

Решение проблемы профессор видит во внедрении в механизм демократического правления элементов аристократической (меритократической) формы правления в ее современной интерпретации, предлагая создать систему мер, нацеленную на обеспечение деятельного участия в государственном управлении «наиболее достойных представителей нации»[15].

На сегодняшний день демократия ценна, когда она конструктивна и в этом отношении актуальна, позиция известного казахстанского правоведа А.К.

[14] Новая философская энциклопедия: В 4т. М.,2000. Т.1. С.619.
[15] Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории /А.Д.Керимов. М.: Норма, 2008. С.26.

Котова, согласно которой «всякая демократия лишь тогда имеет смысл, когда она эффективна как средство, а не деструктивна как самоцель»[16].

Необходимы не только существенное влияние общества на формирование и деятельность органов государственной власти, постоянный и эффективный контроль за работой властных структур (аппарата управления), но и непосредственное осуществление власти народом.

Как справедливо отмечает профессор С.А. Авакьян, "демократия есть такой строй и такой образ жизни, когда народ сам управляет всеми своими делами и государственными, и общественными. Над ним никто не должен стоять, считая народ лишь объектом управления"[17].

Эффективность демократии должна гарантироваться действенным механизмом ответственности управленческого аппарата за результаты деятельности перед населением, а также законодательно регламентируемыми мерами и формами ее реализации.

Обратимся в этой связи к вопросу о преимуществах и недостатках представительной и непосредственной форм демократии.

Как известно, в основе концепции представительной демократии лежат идеи Ш.Л. Монтескье, о том, что общую волю народа выражают избранные им представители, которые подконтрольны народу и несут ответственность перед ним. При таком подходе от народа не требуется непосредственного участия в обсуждении социально значимых проблем. Достаточно того, что граждане участвуют в формировании государственных органов путем голосования, что придает легитимность действиям избранных представителей.

Идея народного представительства во власти нашла свое логическое развитие в современных трудах ученых конституционалистов, в которых представительная демократия рассматривается как объективно обусловленная и необходимая составляющая государственно-правового строя конкретной

[16]Котов А. К. Конституционализм в Казахстане:опыт становления и эффективность механизма власти. Алматы: Изд-во КазГЮА, 2000. С.20.

[17]Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. Т.1. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 368.

страны. При этом представительная демократия, безусловно, ассоциируется с парламентом, наделенным исключительным правом принимать решения от лица народа, исходя из его (народа) целей и интересов, что не исключает представительства отдельных социальных групп населения государства.

Профессор Н.А. Богданова в этой связи отмечает, что "содержание народного представительства составляют отношения, связанные с формированием, функционированием и ответственностью особого вида органов, социальным назначением которых является согласование и отражение интересов различных социальных общностей, политических и демографических групп граждан на соответствующем уровне государственной власти"[18].

Учеными предпринимаются попытки определить, насколько адекватно органы государственной власти воплощают интересы народа, исходя из таких факторов, как тип избирательной системы, структура парламента, характер взаимоотношений между избирателями и депутатами и т.д.

На основе анализа условий формирования и функционирования органов власти юридическая наука предлагает различные варианты типизации отношений, возникающих в ходе реализации представительной демократии.

Интересным в этой связи представляется разграничение видов представительной демократии, осуществленное профессором Л.А. Нудненко, в основу которой положены принципы взаимоотношений (или формы взаимосвязи) депутатов с избирателями.

Демократия рассматривается автором с позиции обоснования принципов императивного (лат. imperativus - повелительный), свободного и полусвободного мандатов[19].

Сторонники представительной демократии полагают, что ее преимущества состоят в том, что только она может обеспечить эффективное управление в

[18] Богданова Н.А. К вопросу о понятии и моделях народного представительства в современном государстве // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во Моск.ун-та, 1998. С. 13.

[19] Нудненко Л.А. Теория демократии. М., 2001. С.19.

условиях многополярного общества с различным экономическим развитием регионов, обеспечить непрерывное осуществление государственной власти, постоянное и безотлагательное принятие сложных решений на соответствующем профессиональном уровне.

Критики представительной демократии, напротив, указывают на проблемы, возникающие при ее реализации. Так, в результате перехода современных государств к пропорциональной (или смешанной) избирательным системам справедливо обращается внимание на отсутствие правовых механизмов влияния населения на деятельность своих избранников, на обезличивание и отдаление от рядовых граждан власти[20].

К недостаткам представительной демократии нередко также относят развитие коррупции и бюрократии, принятие решений в интересах крупного капитала, различного рода лоббистов и т.д. С.А. Авакьян обоснованно отмечает, что современный парламентаризм характеризуют такие факторы, как "желание капитала "протолкнуть" в парламент депутатов, заботящихся о защите интересов своих "радетелей" (отсюда - жесточайшая коррупция); беспомощность перед аппаратом чиновников многих парламентов и превращение их в безвластные дискуссионные клубы и др."[21].

Указанные обстоятельства позволяют утверждать, что в любом государстве, констатирующем демократический и правовой путь развития, существует необходимость прямого участия граждан во власти как на общегосударственном, так и местном (территориальном) уровнях.

По мнению большинства современных конституционалистов, представительный характер государственности не исключает использования институтов непосредственной демократии. При этом ученые нередко определяют их как органически связанные друг с другом разновидности одного и того же явления.

---

[20] См, к примеру, Государственное устройство России. Разговор о федерализме: ответы на вопросы "Российского юридического журнала" У. Бернхэма и М.С. Саликова // Российский юридический журнал. 2008. №1. С.74.

[21] Авакьян С.А. Федеральное Собрание - парламент России. М., 1999. С. 15-16.

По мнению Д.М. Баймахановой, некоторые институты лежат на стыке двух форм демократии, кроме того, «институты непосредственной демократии имеют целью соответствующим образом влиять на становление, функционирование и развитие представительной демократии, а последняя в свою очередь уделяет большое внимание повышению эффективности использования непосредственной демократии»[22].

В.Н. Руденко, предлагает отличать прямую демократию от близких, на его взгляд, по содержанию понятий «плебисцитарная демократия» (выявление мнения большинства граждан путем голосования), «партисипаторная демократия» (демократия участия), «энтисипаторная демократия» (демократия ожидания) и «делиберативная демократия» (демократия обсуждения)[23].

Тем не менее значительная часть ученых констатирует факт консолидации двух форм демократии. Результатом аналитических исследований Т.А. Васильевой, к примеру, является вывод, что непосредственная демократия не только не рассматривается как альтернатива представительной демократии, а наоборот, использование соответствующих институтов позволяет консолидировать систему представительного правления посредством привлечения в той или иной степени граждан к принятию значимых политико-правовых решений[24].

В основе концепции прямого народного правления, разработанного французским просветителем Ж.-Ж.Руссо, лежит тезис о том, что истинной демократией признается такой способ принятия публично-властных решений, который предполагает непосредственное участие всех граждан.

Сторонники данного направления исходят также из того, что осуществление народного суверенитета, понимаемого как право народа на определение своей судьбы, не может быть доверено представительному органу.

---

[22] Баймаханова Д.М. Конституционные проблемы развития непосредственной демократии (на материалах Республики Казахстан): Дис. ... канд. юрид. наук. Алматы,1998. С. 37.

[23] Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе: Дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 34.

[24] См.: Васильева Т.А. Элементы непосредственной демократии в системе представительного правления: конституционная регламентация // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 5(78). С. 20.

В компетенцию представительного органа должно входить лишь только составление текста законов, правительство должно исполнять законодательные предписания суверенного народа. При этом роль правительства заключается в решении вопросов, не требующих выявления общей воли.

Преимущества непосредственной демократии видятся в том, что она не только позволяет напрямую выявить волю и интересы народа, но дополнить и уравновесить возможности политического представительства.

Непосредственная демократия способствует преодолению отчуждения граждан от власти; развивает политическую активность граждан; позволяет повысить эффективность осуществления контроля за деятельностью государственных органов и должностных лиц; предотвращает злоупотребление властью, отрыв правящей элиты от народа, бюрократизацию чиновничества[25].

В условиях идеализации возможностей прямого волеизъявления граждан, следует признать, что она обладает рядом свойств, сдерживающих ее реализацию. В их числе низкая эффективность принимаемых решений вследствие недостаточной компетентности населения; возможное манипулирование общественным мнением[26], сложность и дороговизна практического осуществления прямого народовластия[27] и др.

Названные обстоятельства, характеризующие особенности практического воплощения непосредственной демократии, позволяют некоторым авторам утверждать, что эффективность применения ее форм достижима в условиях относительно малых государствах и территориальных сообществ.

«Чем меньше демократическая единица, тем выше потенциал участия граждан в управлении и тем ниже степень необходимости делегировать властные полномочия представителям граждан» - отмечает в своей работе Р.

[25] Основы политической науки / Под.ред. В.П. Пугачева. Ч. 2. М.,1993. С.130.
[26] Нудненко Л.А. Указ. соч. С. 74.
[27] Чуб Е.А. Многообразие форм политической активности граждан как фактор демократичности государственной власти // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине: Сб. науч. трудов. Харьков: Право, 2012. С. 268.

Даль. И наоборот, чем единица крупнее, тем острее становится необходимость делегирования полномочий их представителям[28].

Схожая по содержанию идея выражена в трудах Л.А. Нудненко, которая указывает, что непосредственная демократия реальна в рамках небольших по территории и численности населения муниципальных образованиях. Более того, ею отмечено, что реальная демократия в развитых индустриальных странах стремится по мере возможности соединить идеи прямого участия граждан в решении местных дел и самоуправления на местном уровне и представительства в масштабах всего общества"[29].

Подводя итоги по рассматриваемым вопросам, мы приходим к следующим основным выводам.

С точки зрения современной науки, демократия – это многосложное социальное государственно-правовое явление, имеющее множественные грани своего проявления в различных сферах общественной и государственной жизни.

Демократия характеризует прежде всего правовой режим государства. Необходимыми условиями осуществления демократии являются демократический политический режим, основанный на принципах народного суверенитета, разделения властей, политического и идеологического многообразия, высокой политической активности и правовой культуры населения.

Демократичность государства выражается не только и не столько в возможности народа непосредственно осуществлять власть, сколько в возможности оказывать влияние на содержание государственных решений, в возможности добиваться реализации в этих решениях общественных интересов, а также в возможности контролировать проведение этих решений в жизнь.

Прямая и представительная формы демократии обладают как преимуществами, так и недостатками, что позволяет говорить о необходимости

[28] Даль Р. О демократии. М., 2000. С. 108.
[29] Нудненко Л.А. Указ. соч. С. 93.

оптимального (рационального) их совмещения в интересах наиболее полной практической реализации принципов участия населения (государств либо других территориальных образований) в осуществлении государственной власти.

§ 2. Непосредственная демократия в Российской Федерации и Республике Казахстан: содержание и формы (институты)

Содержание непосредственной (прямой) демократии, являясь изначально предметом исследования советской государствоведческой науки, было представлено в различных аспектах.

Непосредственная демократия определялась в одних случаях посредством акцентирования внимания на обобщающих признаках ее содержания или главных критериях ее отграничения от представительной (опосредованной) демократии. В других, посредством указания на основные формы (виды) ее практического воплощения или составные правовые институты.

Так, непосредственная демократия в работах советского периода характеризуется как:

"*инициатива и самодеятельность народных масс* при выработке и принятии государственных решений, а также их прямое участие в проведении этих решений в жизнь, в осуществлении народного контроля"[30],

"непосредственное *участие граждан* в осуществлении власти советского народа, их прямое волеизъявление при выработке и принятии государственных решений"[31],

"*прямое волеизъявление* трудящихся при участии в управлении государственными и общественными делами, то есть волеизъявление не опосредуется органами, и они не включаются в сферу прямой демократии"[32].

[30] Коток В.Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве: Автореф. дис. … докт. юрид. наук. М., 1965. С. 3.

[31] Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. Саратов, 1974. С. 51.

В целом можно сказать, что понятие непосредственной демократии определялось в качестве принятия (или порядка принятия) государственно-властных решений самими гражданами (либо с их участием), а также основы для принятия решений органами государственной власти. Причем речь идет об участии народа как в "выработке" и принятии государственных решений, так и в их реализации, в том числе посредством народного контроля[33].

Придерживаясь данных определений и исходя из прежних государственно-правовых реалий, к институтам непосредственной (прямой) демократии относили соответственно выборы Советов народных депутатов, народных судей, референдум, отзыв депутатов, народных судей, наказы избирателей, обсуждения проектов законов и решений общегосударственного и местного значения, собрания трудящихся, в том числе, собрания трудовых коллективов, институт предложений граждан, направляемых в государственные органы и общественные организации[34]. Более того, считалось, что непосредственную демократию помимо выборов народных представителей, отзыва депутатов Советов, наказов избирателей, референдума и собраний граждан составляют "социалистическая революция", деятельность Компартии, других общественных организаций, а также народный контроль[35].

Превалирующей была позиция, согласно которой при прямой демократии народ непосредственно, без помощи представителей, решает вопросы управления обществом[36].

Тем не менее некоторые авторы исключали из перечня институтов непосредственной демократии выборы.

---

[32] Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство. - 2-е изд. М., 1981. С. 484; Кудинов Н. Советская демократия и ее формы// Развитие советской демократии и укрепление законности. Минск, 1961. С. 8.

[33] Закон СССР от 30 ноября 1979 г. "О народном контроле в СССР" // Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. М.: Юрид. лит., 1984. С. 460.

[34] См, к примеру, Суворов В. Н. Конституционные формы непосредственной демократии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 17.

[35] Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. С. 63.

[36] Советское государственное право / под ред. проф. И.Е. Фарбера. Саратов: изд-во Саратовского университета, 1979. С. 57.

Так, по мнению Р.А. Сафарова, выборы - это способ формирования представительных учреждений[37]. Профессор Ю.А. Тихомиров в этой связи писал, что в ходе выборов избиратели не принимают непосредственно решения, а лишь избирают представителей для их принятия[38].

Результатом акцентирования внимания на предназначении института выборов могло быть констатирование его принадлежности к представительной демократии, однако данное мнение в государственно-правовой науке советского периода не возобладало.

Несмотря на то, что принятие государственных решений - это в большей мере правомочие государственных органов, в том числе представительных органов власти, сложно характеризовать участие населения в выборах как проявление представительной демократии.

В основе теоретических выводов относительно институционального содержания непосредственной демократии лежали нормы Конституции СССР и союзных республик, согласно которым, государственная власть осуществлялась народом через Советы народных депутатов[39]. Конституция закрепляла за гражданами право участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения, что обеспечивалось возможностью избирать и быть избранными в Советы народных депутатов и другие выборные государственные органы, принимать участие во всенародных обсуждениях и голосованиях, в народном контроле, в работе государственных органов, общественных организаций и органов общественной самодеятельности, в собраниях трудовых коллективов и по месту жительства.

С момента обретения независимости и принятия постсоветских конституций в Республике Казахстан и Российской Федерации одним из

---

[37] Сафаров Р.А. Развитие непосредственной демократии в СССР // Вопросы политической организации советского общества в период развернутого строительства коммунизма. М., 1962. С. 241.

[38] Тихомиров Ю.А. Управление делами общества: (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). / Ю.А.Тихомиров. М., 1984. С. 161.

[39] Конституция СССР от 7 октября 1977г. // Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. М.: Юрид. лит., 1984. С. 97.

главных направлений государственного развития стало строительство стабильной, эффективно функционирующей политической системы на основе принятой во многих странах мира модели демократической правовой государственности, одними из базовых принципов которой является народный суверенитет, принятие решений на основе и в интересах большинства населения.

С изменением политической системы, модифицировались и подходы к определению содержания понятия «непосредственная демократия».

В значительной части трудов современных ученых при определении содержания непосредственной демократии, одним из определяющих черт институтов непосредственной демократии указан характер принимаемых в результате ее реализации публичных решений.

В частности, выражено мнение, что решения, принимаемые посредством прямого волеизъявления граждан (субъектов власти), являются общеобязательными для исполнения и не подлежат какому-либо дополнительному утверждению.

Так, констатируется, что непосредственная демократия как осуществление или способ осуществления публичной власти непосредственно народом выражается в принятии им общеобязательных, публично-властных решений[40].

Примечательно, что в современной теории прямой демократии разделяют институты непосредственного *осуществления* власти народом и институты *участия* граждан *в осуществлении* власти (управлении государственными и общественными делами), так называемые императивные и консультативные институты непосредственной демократии.

Исходными в данной позиции является содержательное различие между понятиями "осуществление власти" и "участие в осуществлении власти". "Осуществление" означает приведение в действие, воплощение в

[40] Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе: Дис. … д-ра юрид.наук. Екатеринбург, 2003. С. 31.

действительность[41], а "участие" - деятельность по совместному выполнению чего-либо, сотрудничество в чем-либо[42].

Как совокупность императивных и консультативных конституционно-правовых институтов, посредством которых народ выражает свою волю, сам осуществляет государственную властъ или власть местного самоуправления рассматривает непосредственную демократию С.А. Авакьян [43].

Аналогичной позиции придерживается Д.В. Шомникова, считающая, что решение вопросов государственной и общественной жизни, посредством непосредственного властного волеизъявления, может носить обязательный, рекомендательный или консультативный характер[44].

По мнению Д.М. Баймахановой непосредственная демократия характеризуется тем, что население прямо, без посредствующих органов и иных структур, участвует в управлении государством и обществом, совершая разнообразные управленческие действия (голосование, обсуждение, принятие решений, контроль и т.п.), из которых одни являются императивными и обязательными для всех участников государственной и общественной жизни, а другие имеют характер рекомендаций и предложений[45].

Различаются мнения ученых и относительно вопроса о сфере функционирования (распространения действия) институтов непосредственной демократии.

По мнению Е.И. Козловой и О.Е. Кутафина, "непосредственная демократия - форма непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения, проявляющаяся при *выработке и принятии решений"*[46].

---

[41] См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка / под.ред. Л.И. Скворцова. М.: ООО "Издательство Оникс". 2007. С.616.

[42]. Там же. С.1132.

[43] Авакьян С.А. Конституционное право России. С.408.

[44] См.: Шомникова Д.В. Непосредственная демократия в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в ее реализации: Дис. ... кан.юрид.наук. М., 2001. С. 8.

[45] Баймаханова Д.М. Конституционные проблемы развития непосредственной демократии (на материалах Республики Казахстан): Дис. ... канд. юрид. наук. Алматы,1998. С. 22.

[46] Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России : учебник. -5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С.104.

Л.А. Нудненко определяет непосредственную демократию как прямое участие граждан в *обсуждении, выработке и принятии* государственных и общественных решений, в их *исполнении*, а также *контроле* за проведением этих решений в жизнь[47].

Отметим, что данное определение обретает особую актуальность в связи с принятием Федерального закона от 21июля 2014 г. № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации"[48], который вводит в российскую конституционно-правовую практику новый институт прямого народовластия - общественный контроль.

Следствием разнообразия определений содержания дефиниции "непосредственная демократия" является отсутствие единства мнений ученых относительно ее составных частей (институтов).

Так, к системе институтов прямой демократии В.Н. Руденко, к примеру, относит институты, *регулирующие принятие гражданами управленческих решений* и прямое правотворчество граждан, а также институты, *обеспечивающие прямое участие граждан в формировании системы публичной власти*[49].

С.А. Авакьян в зависимости от характера волеизъявления народа все институты непосредственной демократии разделяет на *императивные, консультативные и смешанные*.

Императивные институты характеризуются тем, что выражение воли народа может иметь обязательный и окончательный (не требующий утверждения) характер. К ним относятся императивный референдум; выборы депутатов и выборных должностных лиц; отзыв народом своих представителей. Особенность консультативных институтов заключается в том, что выраженная воля народа носит консультативный характер, а официальное окончательное решение принимает компетентный орган государства или орган местного

[47] Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России: Монография. Барнаул: Изд-во Алт.ун-та, 2000. С.13.

[48] СЗ РФ. 2014. № 3. Ст. 4213.

[49] Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе: Дис. … д-ра юрид.наук. Екатеринбург, 2003. С. 429.

самоуправления, который не может пренебречь волей большинства и вынести решение, противоречащее этой воле. К консультативным институтам относятся опрос народа, или консультативный референдум; всенародное (народное) обсуждение проектов правовых актов органов государственной власти или местного самоуправления, других важных вопросов чаще государственной, порой - общественно-политической жизни; публичные слушания как форма контакта (диалога) органов публичной власти с населением; коллективные обращения граждан по вопросам общественного значения (петиции); народные правотворческие инициативы; наказы избирателей[50]. К консультативным российские ученые относят также новый институт народовластия Российскую общественную инициативу.

Также С.А. Авакьян рассматривает возможность существования смешанных институтов непосредственной демократии, сочетающих в себе черты императивного и консультативного характера (например, собрания (сходы) граждан)[51]. Схожей точки зрения придерживается И.А. Старостина[52].

Выражая солидарность в указанных подходах к системно-содержательной характеристике институтов непосредственной демократии, отметим, что в литературе предлагаются иные основания их разграничения.

Так, В.В. Комарова группирует все формы непосредственной демократии *в зависимости от конечной цели на императивные, консультативные и регулятивные*[53].

Д.В. Шомникова предлагает *по юридической силе* различать формы непосредственной демократии, в ходе которых принимается решение, *обязательное для исполнения* органами государственной власти и формы

[50] См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. С. 409.
[51] Авакьян С.А. Указ. соч. С. 410.
[52] Законодательный процесс. Понятие, институты, стадии: Научно-практ. пособие / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000. С. 120.
[53] См.: Комарова В.В. Демократия - конституционный императив // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 22. С. 4.

непосредственной демократии, в ходе которых принимается решение, *обязательное для рассмотрения* органами государственной власти[54].

Говоря о непосредственной демократии в системе права, следует сказать, что как совокупность правовых норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений, она является структурным элементом *системы конституционного права, причем, как составная часть института демократии в целом.*

Поскольку в ее структуре определяются различные правовые формы реализации (референдум, выборы, отзыв, правотворческая инициатива, обсуждения, сходы и др.), непосредственную демократию можно рассматривать и в качестве сложного правового института, включающего соответствующие (сообразно формам реализации) институты (или подинституты).

Определение составных институтов непосредственной демократии на тот или иной период государственно-правового развития осуществлялось различным образом, что обусловлено, не только авторским (субъективным) видением изучаемых вопросов, но, прежде всего, особенностями правового регулирования. Как правило, отдельное законодательное (в форме закона) регулирование позволяло и в настоящее время позволяет утверждать, что мы имеем дело с отдельным (относительно самостоятельным) правовым институтом.

К примеру, таким образом характеризуется в казахстанской и российской конституционно-правовой науке институт референдума или институт выборов. Причем последний в казахстанском законодательстве до принятия единого Закона "О выборах в Республике Казахстан" регулировался кодексом[55], что давало, на наш взгляд, беспочвенные, но все же формальные основания для предположений о его высоком "отраслевом" статусе.

---

[54] См.: Шомникова Д.В. Непосредственная демократия в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в ее реализации: Дис. ... кан.юрид.наук. М., 2001. С. 45-46.

[55] Кодекс от 9 декабря 1993 года «О выборах в Республике Казахстан» // Ведомости Верховного Совета РК. 1993. № 23-24. Ст. 510.

В современном праве наметилась тенденция к образованию комплексных (межотраслевого характера) правовых институтов, вызванных проникновением демократических начал управления во многие сферы общественных отношений. Так произошло с публичными слушаниями, которые в настоящее время регулируются не только конституционно-правовым, но и другим отраслевым законодательством.

К примеру, в Российской Федерации, институт публичных слушаний, относящийся в целом по своему содержанию к конституционному праву, нашел отражение в муниципальном, а также в земельном, экологическом и градостроительном законодательстве, а в Республике Казахстан проведение публичных слушаний регулируется нормами экологического, а также антимонопольного законодательства. В итоге можно утверждать о возможности практического воплощения непосредственной демократии в рамках действия норм различной отраслевой принадлежности и, как следствие, существовании комплексного, но в целом конституционно-правового характера правового института.

В целом, необходимо отметить, что современный период развития государственности в России и Казахстане характеризуется стремлением властей реализовать демократический потенциал, заложенный в Конституциях и соответствующем конституционно-правовом законодательстве. Тем не менее, невзирая на единое правовое пространство, обусловленное интеграционными процессами и на некоторую идентичность предпринимаемых политико-правовых мер в условиях суверенного развития, отмечаются различные подходы наших стран в определении системы институтов непосредственной демократии и правовой регламентации механизма их осуществления.

Объем правомочий народа (населения) в рамках предусмотренных форм реализации демократии, обусловлен многими факторами политико-правового свойства, к которым можно отнести стратегические задачи государства, форму устройства и целевые ориентиры его политического и правового развития. *Однако эффективность практического воплощения* непосредственной

демократии предопределяется многими факторами политико-социального характера, а именно политической стабильностью, состоянием межэтнических, межконфессиональных и прочих общественных отношений, уровнем общественно-политической активности граждан и т.д.

Таким образом, при рассмотрении институтов непосредственной демократии, прослеживается политическая и социальная составляющая условий их реализации.

Резюмируя вышеизложенное по определению понятия непосредственной демократии и системы составляющих ее институтов, необходимо отметить следующее.

1. Точка зрения, согласно которой непосредственная демократия рассматривается в качестве совокупности императивных и консультативных институтов конституционного права, посредством которых народ (население) выражает свою волю путем принятия общеобязательных публичных решений, а также участвуя в осуществлении власти при принятии решений органами государственной власти и местного самоуправления, представляется, на наш взгляд, предпочтительной, поскольку общеобязательность исполнения принятых гражданами публично-властных решений, как единственный критерий отнесения институтов народовластия к прямой демократии неоправданно сужает представление о реальных сферах действия прямой демократии.

2. Учитывая современную правовую базу, регулирующую общественные отношения в исследуемой сфере в Российской Федерации и Республике Казахстан, а также рассмотренные нами теоретические позиции, характеризующие содержание непосредственной демократии, в системе непосредственной демократии отчетливо различаются институты непосредственного осуществления власти народом и институты участия граждан в управлении делами государства.

Как следствие, мы придерживаемся мнения, что к институтам непосредственного осуществления власти народом относятся: референдум,

прямые выборы, отзыв (избранных народом представителей), а институты участия граждан в управлении делами государства образуют: народные правотворческие инициативы, коллективные обращения граждан, публичные слушания, консультативный референдум, всенародное обсуждение проектов правовых актов органов государственной власти или местного самоуправления, сходы граждан, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, общественный контроль.

В первом случае решения народа как источника власти носят императивный характер и не нуждаются в последующем утверждении каким-либо государственным органом или должностным лицом. Во втором - субъекты непосредственной демократии граждане и их объединения не принимают каких-либо окончательных решений, но так или иначе влияют на механизм принятия решений государственными органами и органами местного самоуправления, являясь формой взаимодействия, сотрудничества граждан и власти, они имеют ярко выраженную консультативную направленность своего действия.

3. Институт непосредственной демократии как совокупность правовых норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений, является структурным элементом *системы конституционного права, как составная часть института демократии в целом.*

Поскольку в ее структуре определяются различные правовые формы реализации (референдум, выборы, отзыв, правотворческая инициатива, обсуждения, сходы и др.), непосредственную демократию можно рассматривать и в качестве сложного правовой института, включающего соответствующие (сообразно формам реализации) институты (или подинституты).

Возможность практического воплощения непосредственной демократии в рамках действия норм различной отраслевой принадлежности свидетельствует о том, что данный институт имеет комплексный (межотраслевой) характер.

Однако преимущественное воплощение данного института проявляется в нормах конституционного права.

§ 3. Общая характеристика конституционных основ реализации непосредственной демократии в Российской Федерации и в Республике Казахстан

Констатируя развитие политических систем демократических и социально ориентированных современных, государств, направленное на формирование оптимальных отношений "сильного" государства с народовластием, отметим, что суверенные государства определяют для себя собственные, приемлемые, с точки зрения практических реалий государственного развития, правовые формы и средства реализации демократических институтов.

С этой позиции рассмотрим конституционные основы осуществления непосредственной демократии в Российской Федерации и Республике Казахстан, а также некоторые особенности правовой регламентации форм ее реализации.

Конституция РФ провозглашает, что Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ч.1 ст.1.); *носителем суверенитета* и единственным *источником* власти в Российской Федерации является ее *многонациональный народ*" (ч.1 ст. 3).

Отметим, что речь в данной норме идет не только о едином, но и неделимом субъекте властеотношений - многонациональном народе России. Как справедливо отмечает М. В. Баглай, любая нация реализует свои национальные интересы в рамках этого конституционного понятия, она, безусловно, защищена от любой формы дискриминации, а тем более угнетения со стороны кого бы то ни было, однако народный суверенитет по смыслу ст. 3

Конституции принадлежит не отдельным частям населения, а российскому народу в целом[56].

В действующей Конституции РК 1995 года говорится о том, что Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы (ч. 1 ст. 1).

В казахстанской Конституции народ как носитель суверенитета не обозначается, тем не менее данное правовое положение вытекает из смысла ее преамбулы: «Мы, народ Казахстана, объединенный общей исторической судьбой, созидая государственность на исконно казахской земле... исходя из своего суверенного права, принимаем настоящую Конституцию». Эта формулировка получает свое логическое развитие в ч. 1 ст. 3 Конституции, определяющей, что единственным источником государственной власти является народ. Тем самым, одновременно раскрывается провозглашенное в ч. 1 ст. 1 Конституции положение о том, что Республика Казахстан является демократическим государством.

Отметим, что в отличие от Конституции России наш Основной закон не обозначает народ Казахстана многонациональным, хотя в ранее принятом (до принятия Конституций РК 1993 и 1995 годов) Конституционном законе от 16 декабря 1991 года "О государственной независимости Республики Казахстан"[57] эта идея была ярко выражена. В частности, в статье 6 данного Конституционного закона устанавливалось, что "граждане Республики *всех национальностей*, объединенные общностью исторической судьбы с казахской нацией, составляют вместе с ней *единый народ* Казахстана, который является единственным носителем суверенитета и источником государственной власти в Республике Казахстан...» (ст. 6).

---

[56] См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 6 изд. М.: Изд-во НОРМА, 2007. С.121.

[57] Конституционный закон РК от 16 декабря 1991 г. № 1007-XII "О государственной независимости Республики Казахстан" // Ведомости Верховного Совета КазССР. 1991. № 51. Ст. 622.

В современном Казахстане в интересах обеспечения стабильного развития государства и общества в основу национального строительства был взят так называемый принцип согражданственности: этносы, населяющие наше государство, объединяются по принципу согражданственности, но при этом не отказываются от своих этнокультурных особенностей. Перенимая мировой опыт формирования и развития нации как общности граждан, идентифицирующих себя с конкретным государством, наша страна стремится объединить людей разных национальностей, составляющих народ Казахстана посредством идеи соотнесения себя, независимо от этнического происхождения, с Казахстаном и его будущим. В данном случае нация понимается как гражданско-политическое образование, тождественное понятию народ Казахстана.

Среди институциональных структур, в функции которых входит обеспечение национального и гражданского согласия, реализации национальной политики и консолидации общества особое место принадлежит Ассамблее народа Казахстана, действующей с марта 1995 года.

Статус, порядок формирования и организация работы этого консультативно-совещательного органа при Президенте РК в настоящее время определяется Законом РК "Об Ассамблее народа Казахстана"[58], статья 3 которой гласит: целью Ассамблеи является обеспечение межэтнического согласия в Республике Казахстан в процессе формирования казахстанской гражданской идентичности и конкурентоспособной нации на основе казахстанского патриотизма, гражданской и духовно-культурной общности народа Казахстана при консолидирующей роли казахского народа.

Конституция РФ предусматривает *механизмы реализации народовластия*, выделяя два уровня осуществления власти народа: посредством *государственной власти* и посредством *власти местного самоуправления* (общественно-государственной власти): народ осуществляет свою власть

[58] См.: Закон РК от 20 октября 2008 года «Об Ассамблее народа Казахстана» № 154// Казахстанская правда. 2008. 21 октября.

непосредственно, а также через органы государственной власти и *органы местного самоуправления* (ч.2 ст.3); в Российской Федерации *признается и гарантируется* местное самоуправление (ст.12).

Кроме того, статья 130 Конституции РФ гласит, что местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется гражданами *путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления,* через выборные и другие органы местного самоуправления.

Механизм осуществления власти народом в Конституции РК определяется несколько иначе: народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти *государственным* органам" (ч.2 ст. 3).

В Казахстане *признается* местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения, вместе с тем Конституция РК не определяет конкретные формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением. Установлено, что местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения (ч.2 ст. 89). Органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций. Организация и деятельность местного самоуправления регулируется Законом Республики Казахстан от 23 января 2001 года "О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан"[59]. Гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом.

Отмечая сложность вопроса определения местного самоуправления и ее форм осуществления в казахстанской конституционно-правовой практике, поскольку местное самоуправление в Казахстане ассоциируется прежде всего с

[59] См.: Закон РК от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // Ведомости Парламента РК. 2001. № 3. Ст. 17.

деятельностью маслихатов - представительных органов власти, следует сказать, что вопрос функционального разграничения местного государственного управления и самоуправления (отраженного в едином разделе Конституции)[60]для нас актуален.

С одной стороны, маслихаты, являясь местными представительными органами власти, входят в систему местного государственного управления. Совместно с местными исполнительными органами (акиматами) они «ответственны за состояние дел на соответствующей территории» (ст.85), «выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации, контролируют их осуществление» (ч.1 ст.86).

С другой стороны, они являются органами местного самоуправления, поскольку местное самоуправление осуществляется населением «*через маслихаты и другие органы местного самоуправления*» (ч.2 ст.89).

В системе институтов как представительной, так и непосредственной демократии особое значение придается *выборам и референдуму,* что обусловленно императивным характером данных институтов.

Конституция РФ устанавливает что:

"высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы" (ч. 3 ст. 3);

"граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме" (ч. 2 ст. 32).

Она также определяет круг федеральных государственных органов, избираемых непосредственно гражданами Российской Федерации, и устанавливает уровень их нормативного регулирования.

[60] Раздел VIII "Местное государственное управление и самоуправление" Конституции РК.

К числу федеральных государственных органов, избираемых гражданами, относятся Президент и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации.

Президент РФ избирается на шесть лет гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 81). Порядок его выборов определяется Федеральным законом от 10 января 2003 года "О выборах Президента Российской Федерации"[61].

В соответствии со ст. 96 Конституции РФ Государственная Дума избирается сроком на пять лет, а порядок выборов ее депутатов предусмотрен Федеральным законом от 22 февраля 2014 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"[62] .

Специальным нормативным правовым актом, регулирующим отношения, связанные с назначением, подготовкой и проведением общегосударственного референдума Российской Федерации является Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года "О референдуме Российской Федерации"[63].

Особое место в системе избирательного законодательства России занимает Федеральный закон от 12 июня 2002 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"[64], объединяющий два конституционно-правовых института. В нем определяются основные гарантии реализации гражданами РФ конституционного права на участие в референдумах и выборах федерального, регионального и местного уровней.

Конституцией РФ субъектам Федерации гарантировано право самим устанавливать систему органов государственной власти.

Статья 77 Конституции гласит, что система органов государственной власти субъектов Федерации определяется ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими

[61] СЗ РФ. 2003. № 2. Ст.171.
[62] СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.
[63] СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.
[64] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

В субъектах Российской Федерации нормы, посвященные выборам и референдуму, содержатся в конституциях (уставах) субъектов, а также в специальных законах. Однако если федеральный закон, конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации, иной нормативный правовой акт о выборах и референдуме противоречат Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", применяются нормы последнего (п. 6 ст. 1).

В отличие от федерального законодательства, которое устанавливает лишь основы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, нормативно-правовые акты субъектов Федерации, как правило, закрепляют конкретную модель организации всех видов выборов на территории субъектов Российской Федерации с учетом социально-экономических, исторических, этнических и географических особенностей. Субъекты Российской Федерации, в частности, вправе сами определять модель организации выборов *высшего должностного лица субъекта Федерации* – с учетом общих правил, которые закрепляют Федеральный закон 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федеральным законом от 2 мая 2012 года «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[65] введены *прямые выборы гражданами России, проживающими на территории соответствующего субъекта РФ высшего*

[65] СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

должностного лица субъекта Федерации - руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом от 2 апреля 2013 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[66] устанавливается, что субъекты Российской Федерации в своих конституциях (уставах) вправе предусматривать возможность *избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации*.

Правовые основы выборов и референдумов составляют также нормативные акты Центральной избирательной комиссии РФ, а в субъектах Федерации - аналогичные нормативные акты избирательных комиссий субъектов РФ. Значительную роль в формировании основных позиций избирательного права и избирательного процесса, вопросов проведения референдумов играют постановления Конституционного Суда РФ.

В Казахстане конституционные основы проведения выборов и референдума содержатся в нормах Конституции устанавливающих, что граждане Республики имеют право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в *республиканском референдуме* (ч. 2 ст. 33).

Следует отметить, что в нашей стране институт референдума применяется исключительно в масштабах государства и регулируется Конституционным законом Республики Казахстан от 2 ноября 1995 года «О республиканском референдуме»[67].

Особенностью законодательства о выборах в Казахстане является широкая сфера применения принципа выборности. Он распространяется на достаточно

[66] СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1638.

[67] Ведомости Верховного Совета РК. 1995. № 22. Ст. 131; Ведомости Парламента РК. 1999. № 10. Ст. 341; 2004. № 22. Ст. 129; 2008. № 6-7. Ст.22.

широкий круг органов власти и должностных лиц. Согласно положениям Конституции РК на общегосударственном уровне на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании избирается Президент Республики Казахстан (ч. 1 ст. 41); избираются девяносто восемь депутатов Мажилиса - нижней палаты Парламента Республики Казахстан (ч. 1 ст. 51). Выборы депутатов Сената Парламента Республики проводятся на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании (ч. 2 ст. 51). На уровне местного государственного управления и самоуправления избранию гражданами подлежат представительные органы местного самоуправления – маслихаты (ч. 2 ст. 86).

Правовые основы осуществления процедур подготовки и проведения выборов органов и должностных лиц как на общегосударственном уровне, так и на уровне местного государственного управления и самоуправления составляют Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан»[68], а также комплекс нормативно-правовых актов, принятых Центральной избирательной комиссией РК.

Одной из гарантий контроля за деятельностью депутатов и выборных должностных лиц при императивном мандате, как известно, является возможность их досрочного отзыва.

Институт отзыва в Российской Федерации применяется на уровне субъектов РФ и местного самоуправления. На федеральном уровне российское законодательство отрицает императивный мандат.

Нормы, предусматривающие возможность отзыва депутатов и выборных должностных лиц субъектов Федерации содержатся в Федеральном законе от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"[69]; отзыв депутатов и выборных

[68] Ведомости Верховного Совета РК.1995. № 17-18. Ст. 114; Ведомости Парламента РК. 1997. № 12. Ст. 192; 1998. № 7-8. Ст. 71, № 22. Ст. 290; 1999. № 10. Ст. 340, № 15. Ст. 593; 2004. № 7. Ст. 45; 2005. № 7-8. Ст. 17; 2006. № 23. Ст. 135; 2007. № 12. Ст. 85; 2009. №2-3. Ст.5; 2010. №11. Ст.55; 2011. №3. Ст.30

[69] СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

должностных лиц местного самоуправления - в Федеральном законе от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[70].

Отзыв депутатов законодательных органов власти и руководителя субъекта Федерации закрепляются законодательством субъекта РФ. Отзыв на уровне местного самоуправления возможен, если предусмотрен законодательством субъекта Федерации, при этом основания и процедура отзыва устанавливаются уставом муниципального образования.

В Казахстане институт отзыва был предусмотрен в прежних законодательных актах, регулирующих осуществление местного государственного управления. Так, согласно положениям ранее действовавшего Закона от 10 декабря 1993 года "О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан" депутаты маслихатов, являясь "полномочными представителями избирателей и выражая их волю и интересы в маслихате", при определенных условиях подлежали отзыву (ст. 22).

В настоящее время институт досрочного отзыва депутатов в Казахстане отсутствует, поскольку действует принцип свободного мандата.

За гражданами России конституционно закреплено право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32). Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования (ст. 31); обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Конституция Республики Казахстан также устанавливает право граждан государства на участие в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ч. 1 ст. 33). Граждане вправе выражать свое мнение

[70] СЗ РФ. 2003. № 4. Ст. 3822.

посредством проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования (ст. 32).

Правовое регулирование отношений, возникающих при организации и проведении гражданами РФ, политическими партиями, общественными и религиозными объединениями *собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований*, осуществляется Федеральным законом от 19 июня 2004 года "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"[71]. Этот Закон определяет правовой механизм взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц с организаторами и участниками публичных мероприятий, а также порядок обеспечения общественной безопасности при проведении публичных мероприятий и основания для их приостановления или прекращения.

Аналогичный закон действует и в Казахстане. В Законе РК от 17 марта 1995 года "О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан"[72], в частности, уточняется, что формами выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста, именуемых в законодательстве собраниями, митингами, шествиями и демонстрациями, следует понимать также голодовку в общественных местах, возведение юрт, палаток, иных сооружений и пикетирование.

Одними из средств реализации политического права граждан на участие в управлении делами государства являются такие формы непосредственной демократии как *коллективные обращения (петиции) и правотворческая (законодательная) инициатива граждан.*

В Российской Федерации порядок рассмотрения обращений граждан на федеральном, региональном и местном уровнях регулируется Федеральным

[71] СЗ РФ. 2004. № 25. Ст.2485.

[72] Закон Республики Казахстан от 17 марта1995 г. "О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан" // Ведомости Верховного Совета РК. 1995. № 1-2. Ст. 19; Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2004. № 23. Ст. 142.

законом от 2 мая 2006 года "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"[73].

В Казахстане указанные правоотношения регулируются Законом РК от 12 января 2007 года "О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц"[74].

Российское законодательство не предполагает прямого участия граждан в законодательном процессе на общегосударственном уровне, данное право граждане могут реализовать на региональном уровне и уровне местного самоуправления.

Правовой основой реализации правотворческой инициативы гражданами России на региональном уровне является Федеральный закон от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"[75].

Согласно п. 1 ст. 6 указанного Федерального закона Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы *может быть* предоставлено общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.

Правотворческая инициатива граждан как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления получила законодательное закрепление также в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" .

Пятая глава данного Федерального закона - "Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления" наряду с правотворческой инициативой граждан предусматривает такие формы участия населения в решении вопросов местного значения, как местный референдум,

[73] СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

[74] Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 г. "О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц" // Ведомости Парламента РК. 2007. № 2. Ст. 17; 2011. № 3. Ст. 32, № 14. Ст.117; 2013. №5-6. Ст.30.

[75] СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата и члена выборного органа местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования, сход граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления.

Примечательно, что Закон содержит неисчерпывающий перечень правомочий в данной сфере, поскольку предусматривает право граждан на осуществление местного самоуправления *в иных формах*, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

Конституция и законы Казахстана не содержат положений, предусматривающих прямую народную правотворческую инициативу ни в масштабах государства, ни на уровне местного самоуправления. Однако, это право может реализоваться косвенно, через институт законодательной инициативы Главы государства.

Граждане и их объединения могут обращаться с предложением о разработке проектов законов к Президенту, а также разрабатывать законопроекты по поручению Главы государства на основании "Правил реализации права законодательной инициативы Президента Республики Казахстан", утвержденных Указом Президента от 21 сентября 2007 года [76].

Законом РК от 23 января 2001 г. "О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан"[77], регламентирующем порядок осуществления местного самоуправления устанавливаются правовые основы такой формы организации прямого народовластия как собрание и сход местного сообщества.

Отсутствие в Законе, регламентирующем порядок осуществления местного самоуправления в Казахстане, норм о других эффективных формах

[76] См.: САПП РК. 2007. № 34. Ст.372, №45. Ст.527.

[77] См.: Закон РК от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // Ведомости Парламента РК. 2001. № 3. Ст. 17.

политического участия граждан не означает полного отрицания законодателем такого права у граждан Республики, поскольку в этой сфере действуют акты иной отраслевой принадлежности.

Общественные отношения, связанные с обсуждением населением вопросов затрагивающих социально-значимые интересы жителей посредством публичных слушаний регулируются в Казахстане экологическим и антимонопольным законодательством. В частности, проведение публичных слушаний предусмотрено в нормах Экологического кодекса РК от 9 января 2007 года[78], а также в Законе РК от 9 июля 1998 года "О естественных монополиях и регулируемых рынках"[79].

Процесс правовой институционализации и развития форм демократии в Казахстане происходит не только на уровне Конституции, законов, но и на уровне подзаконных нормативно-правовых актов, принимаемых исполнительными органами государственной власти.

Так, порядок реализации права граждан и их объединений на участие в процессе принятия государственными органами решений по вопросам, касающимся окружающей среды посредством *общественных* слушаний регулируется в настоящее время ведомственными "Правилами проведения общественных слушаний" [80].

Порядок проведения *публичных* слушаний также определяется Правилами проведения публичных слушаний при рассмотрении заявок на утверждение тарифов (цен, ставок сборов) или их предельных уровней на регулируемые услуги (товары, работы) субъектов естественных монополий, которые утверждены Постановлением Правительства РК[81].

---

[78] См.: Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 // Ведомости Парламента РК. 2007. № 1. Ст. 1.(с изм. и доп.)

[79] См.: Закон РК от 9 июля 1998 года «О естественных монополиях и регулируемых рынках» // Ведомости Парламента РК. 1998. № 16. Ст. 214.

[80] См.: Правила проведения общественных слушаний. Утверждены Приказом Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 7 мая 2007 года № 135-п. // Юридическая газета. 2007. 15 июня.

[81] Правила проведения публичных слушаний при рассмотрении заявок на утверждение тарифов (цен, ставок сборов) или их предельных уровней на регулируемые услуги (товары, работы) субъектов естественных монополий. Утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 апреля 2003 года №376 // САПП РК. 2003 г. № 17. ст. 177; 2005. № 9. ст. 85; 2006. № 11. ст.103., № 35. ст.385.; 2012. № 75-76. ст. 1117; 2013. № 65. ст. 893.

Порядок проведения *сходов* местного сообщества регулируется Типовыми правилами проведения раздельных сходов местного сообщества, утвержденными Постановление Правительства Республики Казахстан от 18 октября 2013 года .

С точки зрения некоторых современных авторов, происходящие глобальные изменения в обществе (снижение значения традиционных и возрастание роли информационных, социальных, интеллектуальных технологий; зарождение новой экономики, новой политики, новых форм социального взаимодействия; формирование сетевого интеллекта и.т.д) приводят к становлению новой социальной реальности, являющейся следствием перехода современного общества к электронно-цифровой стадии развития. Данный переход объективно обуславливает необходимость становления новых общественных отношений на основе современных методов государственного управления обществом в условиях новой социальной реальности [82].

В этих условиях возникают организационные практики, включающие новые формы государственно-управленческого воздействия с использованием коммуникационных технологий, предоставление электронных услуг, реализацию идей «электронного» и «мобильного» правительства, увеличение доступа к электронной базе данных всех ветвей функционирования власти, позволяющие гражданам и обществу активнее влиять на эффективность реализации управленческих решений, касающихся их прав и свобод[83].

На наш взгляд, одним из средств повышения эффективности существующих традиционных механизмов непосредственного народовластия, при должной правовой регламентации может стать внедрение элементов электронной демократии. Как отмечают российские ученые, использование информационно-коммуникационных технологий при осуществлении

[82] Осипов Г.В., Лисичкин В.А. Глобальные модели развития человечества. / под общ. ред. В.А. Садовничего. М.: Норма, 2017. С. 243-244.

[83] Аубакирова И.У. Современная евразийская концепция государственного управления: Дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2016. С. 223.

демократических процедур не только значительно облегчает процесс принятия управленческих решений, но и способствует его легитимации, делает более открытым и позволяет учесть интересы максимального количества субъектов; способствует внедрению в политическую систему новых институтов народного волеизъявления, существование которых возможно только при условии использования электронных средств (например, Российская общественная инициатива)[84]; позволяет гражданам участвовать в политической жизни страны и видеть результативность своих действий[85].

Сегодня развитие Российской и Казахстанской государственности направлено на неуклонное расширение демократических начал государственного управления, совершенствование ее правовой базы, в том числе и путем правовой регламентации процедур механизма электронной демократии.

Значительную роль в обеспечении устойчивого и сбалансированного функционирования аппарата государственной власти России, сформированного на демократических началах имеет Федеральный закон РФ от 21 июля 2014 года "Об основах общественного контроля в Российской Федерации"[86]

Данный акт, устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. Предусмотрено, что общественный контроль может осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, общественных обсуждений, общественных (публичных) слушаний. Вполне очевидно, что ряд

[84] Бердникова Е.В. Электронные способы общественного контроля за деятельностью органов публичной власти в Российской Федерации // Институт общественной инициативы в Российской Федерации как одно из средств реализации конституционного принципа народовластия: Сб. статей / под ред. Е.А. Казьминой, Ю.И. Скуратова, Барнаул, 2015. С. 15.

[85] Сундатова О.Ю., Ходина Э.В. Развитие «электронной демократии» в странах запада // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9. URL: http://www.consultant. ru

[86] СЗ РФ. 2014. № 3. Ст. 4213.

указанных институтов предполагают использование электронных ресурсов и обязательное обнародование результатов деятельности.

С принятием ряда нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок проведения такой формы общественного контроля, как общественные обсуждения по законопроектам, затрагивающим основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти[87], а также устанавливающих порядок рассмотрения общественных инициатив граждан с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"[88], стало возможным применение в системе государственного управления России так называемых технологий краудсорсинга. Данный метод выявления общественного мнения через интернет ресурсы позволяет максимально использовать интеллектуальный потенциал населения в интересах принятия обоснованных публичных решений.

В Казахстане вопросы общественного контроля специально и комплексно не регулируются. Вместе с тем имеются правовые положения об обязательности учета общественного мнения по результатам обсуждения законопроектов, в том числе в Интернет сети.

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 16 апреля 2016 года «О правовых актах»[89] разработанные проекты концепций законопроектов и нормативных правовых актов, за исключением нормативных постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан и Верховного Суда Республики Казахстан, до направления на согласование в заинтересованные государственные органы размещаются для публичного обсуждения на

[87] См.: Указ Президента РФ от 9 февраля 2011г. № 167 "Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов" // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.; Постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. № 159 "Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов" // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст.1247.

[88] См.: Указ Президента РФ от 4 марта 2013г. № 183 "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива" // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

[89] О правовых актах. Закон Республики Казахстан от 16 апреля 2016 г. № 480-V. // Ведомости Парламента РК. 2016. № 7-I. Ст. 46.

интернет-портале открытых нормативных правовых актов. Порядок размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых нормативных правовых актов устанавливается уполномоченным органом в сфере информатизации по согласованию с Министерством юстиции Республики Казахстан (п.8 ст.18). Данная норма не распространяется на отношения, связанные с правом законодательной инициативы депутатов Парламента Республики Казахстан (п.9 ст.18). Правила размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых нормативных правовых актов[90] определяют понятие «интернет-портал открытых нормативных правовых актов» как компонента веб-портала «электронного правительства», обеспечивающего размещение проектов концепций законопроектов и нормативных правовых актов.

Анализ результатов обсуждения размещенных на портале законопроектов и проектов нормативных правовых актов показывает, что институт электронных обсуждений в Казахстане работает не в полную силу: по большинству проектов нормативных правовых актов вообще отсутствуют какие-либо предложения или комментарии, что свидетельствует о том, что казахстанское общество пока не готово к такой открытости в силу различных причин: недостаточного правового регулирования, неосведомленности граждан о существовании такого сайта, низкой информационной культуры граждан, неумения части населения страны работать с сетью "Интернет".

Решением указанной проблемы может стать активная пропаганда рассматриваемого способа общественных обсуждений, а также принятие соответствующего закона "Об общественных обсуждениях в РК", в котором необходимо четко определить формы и механизмы реализации института

[90] Правила размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых нормативных правовых актов. Утверждены Приказом Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан от 30 июня 2016 года № 22. // Казахстанская правда. 2016. 6 августа.

общественных обсуждений, в том числе посредством использования сети "Интернет".

25 января 2017 года в соответствии с распоряжением Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева на всенародное обсуждение был вынесен представленный рабочей группой проект Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»[91]. Согласно указанному Распоряжению всенародное обсуждение проводится в период с 26 января 2017 года по 26 февраля 2017 года.

Анализ и обобщение предложений, высказанных в ходе всенародного обсуждения, доработку проекта Закона с учетом этих предложений и внесение его на рассмотрение Президента Республики Казахстан возложено на рабочую группу по подготовке проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

Следует обратить внимание, что свои предложения граждане страны могут направить через электронную почту или отправить в письменном виде в Администрацию Президента. По официальному сообщению пресс-службы Администрации Президента РК предложения к указанному проекту Закона принимаются по адресу: 010000, Астана район Есиль, Үкімет үйі, государственно-правовой отдел Администрации Президента Республики Казахстан, электронная почта – ap2017@akorda.kz"[92].

Кроме этого, по всей стране повсеместно проводились собрания, конференции, заседания. Также были организованы всевозможные теле, радио - передачи, публикации в газетах, журналах, в сети "Интернет".

Позитивно оценивая инициативу Президента РК о всенародном обсуждении вопросов конституционного реформирования, полагаем, что организационно-правовые формы процедуры обсуждения конституционных поправок нуждаются в совершенствовании и в стабильном правовом

[91] О всенародном обсуждении проекта Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан". Распоряжение Президента Республики Казахстан от 25 января 2017 года // http://online.zakon.kz/

[92] http://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/akorda_other_events/informacionnoe-soobshchenie

закреплении. С нашей точки зрения, процедура обсуждения конституционных поправок должна быть максимально открытой и доступной в целях согласования и учета интересов максимального количества субъектов. Граждане страны должны иметь возможность не только высказываться, но и знакомиться с точкой зрения иных участников обсуждения. Иначе высказанные мнения граждан и их объединений не могут быть признаны в качестве правовой формы реализации института общественного обсуждения.

Таким образом, из вышеизложенного следует, что в Казахстане проводится поступательная работа по внедрению различных форм общественного контроля в отдельные сферы государственной и общественной жизни. Вместе с тем уровень и характер влияния данного института на эффективность деятельности публичных органов власти еще не соответствуют принятым в международной практике стандартам. В определенной мере это связано с тем, что деятельность субъектов общественного контроля не носит системный характер, поскольку отсутствуют четко законодательно регламентированные нормы, которыми бы руководствовались в своей деятельности все участники общественного контроля. В этой связи, в целях создания правовой базы функционирования в Казахстане целостной системы общественного контроля, с четко регламентированными правилами и процедурами его осуществления считаем целесообразным принятие Закона РК «Об общественном контроле в Республике Казахстан».

Подводя итоги по исследуемым в данном параграфе вопросам, отметим следующее.

1. Происходит интенсивное развитие конституционно-правового законодательства России и Казахстана по пути расширения правового обеспечения реализации институтов непосредственной демократии. Основой для предпринимаемых в этом направлении правовых мер являются конституционные принципы и нормы, отражающие цели и задачи государственного развития, основополагающие принципы осуществления

государственной власти и управления, а также характеризующие широкий спектр политических прав граждан.

2. Основными тенденциями развития законодательства в исследуемой сфере являются: правовая институционализация или углубление правовой регламентации отдельных форм осуществления непосредственной демократии на уровне законов; акцентирование внимания в законодательстве на процессуально-правовых гарантиях реализации институтов непосредственной демократии, посредством уточнения их содержания и детализации порядка осуществления.

3. Социальная составляющая государственной политики России и Казахстана предопределили закономерное расширение сферы применения институтов непосредственной демократии, что выразилось в поиске и правовой легитимизации новых форм (способов) выражения и учета общественного мнения при принятии различного рода государственных решений.

Указанные процессы сопровождаются активным внедрением институтов непосредственной демократии в целом неконституционного характера отраслевые сферы правоприменения, как следствие, нуждается в тщательном изучении их правовая база, представленная, как правило, подзаконным уровнем правового регулирования.

Глава 2. Проблемы конституционно-правового регулирования и практики реализации императивных институтов непосредственной демократии в Республике Казахстан

§ 1. Референдум

В системе институтов как представительной, так и непосредственной демократии Республики Казахстан особое значение придается референдуму и выборам. Это обусловлено императивным характером данных институтов как способов реализации субъективного права граждан на управление государством и обществом.

Являясь самостоятельными институтами прямой демократии, они имеют схожую процедуру реализации, но различаются по целям проведения, срокам, а также по требованиям к численности участников голосования.

Как известно, выборы представляют собой процесс, в рамках которого выявляется воля народа или населения определенной территории, и на этой основе формируются органы государственной власти и местного самоуправления. На свободных выборах избиратели определяют персональный состав представительного органа и избирают главу государства, тем самым, "периодически легитимируют своей волей конституционный строй государства"[93]. Целью же проведения референдума является принятие народом или населением определенной территории решения по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни, включая принятие Конституции, законов и иных правовых актов.

Большинство представителей советской правовой науки выборы не относили к формам непосредственной демократии. Считалось, что в их ходе избиратели не принимают непосредственно решения, а лишь избирают

[93] Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. - М., 2014. С.198.

представителей для их принятия[94]. Но уже в конце 80-х годов появилась точка зрения, согласно которой было признано, что такие институты как выборы, отчеты депутатов перед избирателями, связаны с народным представительством, но принадлежат к институтам непосредственной демократии, поскольку во всех упомянутых случаях граждане сами непосредственно формируют представительные органы и прямо влияют на их работу. В конституционном же значении представительную демократию выражают органы государственной власти[95]. Именно эта точка зрения является сегодня преобладающей в теории конституционного права.

Выборы проводятся периодически и, как правило, в четко установленные конституциями сроки. Именно регулярная сменяемость власти в результате всеобщих свободных и справедливых конкурентных выборов, по мнению политологов, является одним из тех минимальных критериев, которые отделяют демократические режимы от недемократических[96].

Референдумы же проводятся по мере возникновения необходимости в их проведении, по инициативе представительных или исполнительных органов государственной власти, а также определенной части населения.

Для признания выборов и референдумов состоявшимися в законодательстве устанавливаются соответствующие требования к численности участников голосования. В большинстве стран на постсоветском пространстве прослеживается тенденция неуклонного снижения процента участия избирателей в голосовании на выборах (порога явки избирателей). В некоторых из этих стран (включая Россию и Казахстан) порог явки вообще отменен. Такое положение отражает трактовку развития современной демократии, предполагающую создание органов народного представительства и учреждение выборных должностей с участием граждан, но без их принуждения.

---

[94] Тихомиров Ю.А. Управление делами общества: субъекты и объекты управления в социалистическом обществе. М., 1984. С.161.

[95] Мурашин А.Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. Киев, 1989. С. 42.

[96] Сейлеханов Е.Т. Политическая система Республики Казахстан: опыт развития и перспективы: монография. Алматы, 2009. С. 134.

Что же касается референдумов, для признания их состоявшимися установление минимального процента участия граждан в голосовании обязательно. Так, например, в Казахстане, чтобы считать референдум состоявшимся, должны проголосовать более 50% граждан, имеющих право участвовать в референдуме, а решение считается принятым, если его поддержали более половины граждан, принявших участие в голосовании. Решения конституционного референдума, считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании, не менее чем в двух третях областей, городов республиканского значения и столицы.

Некоторые авторы отмечают, что в новейшей истории современных государств существует практика, когда между референдумом и выборами «проводят знак равенства и выдают один институт за другой, мотивируя это тем, что и в том, и в другом случае налицо волеизъявление народа»[97] (например, продление полномочий президентских мандатов в Узбекистане и Казахстане в 1995 году). На наш взгляд, такая практика носит антидемократический характер, поскольку влечет за собой нарушение конституционных прав граждан избирать и быть избранным. К данной проблеме мы вернемся позже при рассмотрении основных этапов становления института референдума в Казахстане.

Следует отметить, что в конституционно-правовой практике институты выборов и референдумов могут быть взаимосвязаны. Политико-правовая взаимосвязь этих институтов прослеживается в случаях, когда на референдум выносятся вопросы, касающиеся выбора избирательной системы. Такие референдумы в разные годы проводились в Ирландии (в 1959 и 1968 гг.), в Италии (в 1991 и 1993 гг.), в Великобритании (2011 г.). Во всех указанных случаях референдумы проводились по инициативе органов государственной власти. Как считает И.А. Старостина, практика применения референдума по

[97] Мухамеджанов Э.Б. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебное пособие. Алматы, 2014. С. 215.

вопросу об избирательной системе имеет под собой политические основания - это воля определенных политических сил, надеющихся путем реформ избирательного законодательства, поддержанных всенародным голосованием, увеличить свое влияние и добиться большего представительства в парламенте[98].

По справедливому мнению Ю.Г. Барабаша, вопрос об использовании референдума для решения вопроса о реформе избирательной системы должен решаться, исходя из особенностей конституционной модели народовластия, политико-правовых традиций и других факторов, в том числе уверенности Правительства или парламентской коалиции в поддержке избирателями их инициатив[99].

Подводя итоги анализу соотношения понятий «выборы» и «референдум», можно резюмировать, что, являясь высшим и непосредственным выражением власти народа, данные институты тесно взаимосвязаны, но все же имеют свое собственное предназначение в процессе осуществления народовластия.

Следует отметить, что в отечественной правовой науке теоретико-правовые основы, а также проблемные вопросы функционирования референдума исследованы в недостаточной степени. Между тем известно, что данный институт весьма значим для конституционного развития современных демократических государств, одной из основных целей которых является построение правового государства и развитого гражданского общества. Подлинно демократический референдум является тем связующим звеном между государством и гражданами, который позволяет не только формировать на широкой социальной основе правовую базу государства, но и поднимать на новый уровень правосознание и правовую культуру населения страны.

---

[98] См.: Старостина И.А. Политико-правовые взаимосвязи в системе прямого народовластия // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции. М., 2012. С. 435.

[99] Барабаш Ю.Г. Непосредственная демократия в Украине: состояние и перспективы развития // Народовластие и права человека: материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом – филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ / Под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. М.: РАП, 2012. С. 91.

Термин референдум происходит от латинского "referendum" – "то, что должно быть сообщено". Однако, в современной доктрине и практике конституционного права данный термин наполнен новым смыслом, не совпадающим с происхождением слова. Референдум считают *не просто высказыванием народа* по определенному вопросу, а *принятием решения народом* по данному вопросу[100].

Так, в учредительных актах некоторых современных государств референдум определяется как форма осуществления суверенитета (ч. 2 ст. 2 Конституции Азербайджана), форма участия граждан в государственных делах (ст. 31 Конституции Перу), одно из высших непосредственных выражений власти народа (ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации).

Рассмотрим общее понятие и теоретические основы референдума. В специальной литературе существует многообразие научных определений референдума, характеризующих его правовое содержание.

Некоторые авторы акцентируют внимание на связи референдума с законодательным процессом. По мнению Р.А. Сафарова, суть референдума проявляется в том, что «народ непосредственно выступает законодателем в условиях общенародного государства»[101]. С.В. Троицкий указывает, что референдум это «одна из форм непосредственного участия в законодательном процессе, в принятии важных государственных решений посредством голосования населением»[102].

Казахстанский ученый Э.Б. Мухамеджанов определяет референдум как «институт непосредственной демократии, когда народ путем голосования высказывает свое мнение по вопросу, имеющему большое значение для государства»[103].

---

[100] Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. Т.1. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 416.

[101] Сафаров Р.А. Институт референдума в условиях общенародного государства // Советское государство и право. 1963. № 6. С. 19-20.

[102] Троицкий С.В. Институт референдума в освободившихся странах в южной Азии // Избирательное право и выборы. М., 1990. С. 23.

[103] Мухамеджанов Э.Б. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебное пособие. Алматы, 2014. С. 213.

На наш взгляд, указанные определения не содержат указания на главный признак, отличающий референдум от таких близких по смыслу, но все же самостоятельных институтов государственного права, как опрос и консультативный референдум, а именно - императивный характер решений, принимаемых посредством референдума. Как известно, общественное мнение, выявленное в ходе проведения опроса или консультативного референдума, не имеет обязательного значения ни для публичной власти, ни для граждан.

Признак императивности решений референдума в своем определении подчеркивает В.О. Лучин, отмечая, что «под референдумом обычно понимается принятие того или иного государственного решения путем народного голосования, придающего ему окончательный и обязательный характер».

Е.К. Кубеев подробно не раскрывает содержание референдума, а лишь рассматривает его, прежде всего, как право граждан через всенародное голосование осуществлять принадлежащую им государственную власть[104].

Более широкий взгляд демонстрирует Д.М. Баймаханова, указывая, что референдум - это специфический институт непосредственной демократии, представляющий собой всенародное или местное (в зависимости от масштабов проводимого мероприятия в пределах всей республики или отдельной местности или административно-территориальной единицы) голосование по проектам Конституции, конституционных законов, законов, актов местного самоуправления и иных наиболее важных вопросов государственной жизни. Референдум представляет собой специфическую форму окончательного решения тех или иных государственных вопросов непосредственно самим народом[105].

Близкое по смыслу и наиболее полное определение референдума с позиции всестороннего освещения признаков, характеризующих данное понятие, на наш взгляд, дано В.В. Комаровой. Она определяет референдум как "форму

---

[104] Кубеев Е.К. Основы конституционного строя Республики Казахстан : Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998. С. 30.

[105] Баймаханова Д.М. Конституционные проблемы развития непосредственной демократии (на материалах Республики Казахстан): Дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 1998. С. 68.

непосредственной демократии, содержанием которой является волеизъявление установленного законом числа граждан по любому общественно значимому вопросу, кроме тех, которые не могут по закону быть вынесены на референдум, имеющее высшую юридическую силу и обязательное для исполнения органами, организациями и гражданами, в отношении которых референдум имеет императивный характер"[106]. Как видно, в данном определении предлагается не идти по пути закрепления исчерпывающего перечня вопросов референдума, а изъять те, которые не могут быть решены с помощью референдума.

В целях исключения искажения в трактовке и применении института референдума ученые-конституционалисты, анализируя законодательство различных стран, а также практику проведения референдумов, проводят их классификацию по различным основаниям[107]. Выделяют такие основания классификации референдумов, как *содержание (или предмет), степень необходимости (юридическая сила), территория (масштаб) проведения, правовые последствия, время проведения, инициаторы проведения.*

По *предмету (*вопросу, подлежащему решению посредством народного голосования) различают конституционные, законодательные, международно-правовые, административно-правовые референдумы.

В свою очередь, конституционные референдумы подразделяются на референдум учредительный и референдум о внесении изменений в действующую конституцию в соответствии с установленной процедурой.

Предметом законодательного референдума соответственно является принятие законов и изменений в них. Голосование народа по внешнеполитическим вопросам будет предметом международно-правового референдума. Государственно-управленческие проблемы - предмет административно-правового референдума.

---

[106] Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М., 1998. С. 40.

[107] См.: Комарова В.В. Референдумный процесс в Российской Федерации. М., 2004. С. 207-231.; Бунтхал Пхон. Организационно-правовые проблемы республиканского референдума: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 1998. С. 24-39.

По *степени необходимости (юридической силе)* референдумы могут быть обязательными и факультативными.

Значение *обязательного* референдума состоит в том, что необходимость их проведения предусмотрена самой конституцией или другим конституционно-правовым актом государства, т.е. в четко определенных законом случаях. Обычно они используются как "процессуальные средства гарантирования стабильности Конституции"[108]. Так, например, согласно Конституции Республики Беларусь разделы Конституции, устанавливающие основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, основы правового статуса высших органов государственной власти, а также раздел, устанавливающий действие Конституции Республики Беларусь и порядок ее изменения, могут быть изменены только путем референдума (ст. 140). Обязательные референдумы предусмотрены также . Конституцией Республики Молдова (ст. 142), Конституцией Азербайджанской Республики (п. 2 ст. 3).

Проведение *факультативного* референдума зависит от воли соответствующего органа власти или населения. Так, например, конституционные референдумы в России и Казахстане носят характер факультативных.

По *месту (масштабу) проведения* выделяют общегосударственные, региональные и местные референдумы. Общегосударственные референдумы проводятся в пределах всей территории государства, региональные - в пределах отдельных административно-территориальных единиц в унитарных государствах и в пределах территории отдельных субъектов в федеративных государствах, местные проводятся на территориях местного самоуправления (в границах территорий муниципальных образований). Общегосударственные (общенациональные) референдумы предусмотрены законодательством многих современных демократических государств. В ряде стран на конституционном

[108] См.подробнее: Жакаева Л.С. Процессуальные формы в конституционном праве Казахстана / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Изд-во МГУ, 2008. С. 18.

уровне устанавливаются только общегосударственные референдумы. При этом во многих федеративных государствах референдумы субъектов федерации закрепляются в конституциях этих субъектов.

В некоторых странах в общенациональных учредительных актах устанавливают основы как общегосударственных, так и местных референдумов. Так, Конституцией Республики Беларусь предусматривается проведение республиканских (ст. 74) и местных референдумов (ст. 75).

Следует также отметить, что в современном мире есть демократические государства, в которых институт референдума никогда не был предусмотрен на общенациональном уровне. Так, общенациональные референдумы не предусмотрены законодательством в таких странах, как Нидерланды, Израиль, США. Считается, что закрепление в учредительных актах права граждан на участие в общегосударственном референдуме является одной из серьезнейших проблем, так как решение вопросов общегосударственной значимости требует большего профессионализма, в большей мере зависит от доступа к специальной информации[109].

По *правовым последствиям* выделяют два вида референдумов: императивные и консультативные. Решение, принятое посредством императивного референдума, является общеобязательным и окончательным и не подлежит дополнительному утверждению государственными органами.

Значение консультативных референдумов состоит в том, что результаты волеизъявления народа могут быть вынесены на рассмотрение государственного органа, который может как согласиться с народным мнением, так и принять противоположное решение. В некоторых странах институту консультативного референдума придают конституционный статус. Так, в статье 92 Конституции Испании закреплено правило, в соответствии с которым особо важные политические решения могут быть вынесены на всенародный консультативный референдум.

---

[109] См.: Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе: Дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 152.

Следует согласиться с мнением профессора В.В. Маклакова о том, что, несмотря на свой формально необязательный характер консультативный референдум в высокой степени обладает морально обязывающей силой[110]. Власти в демократическом государстве обычно считаются с выраженным таким образом мнением избирателей.

К консультативному референдуму обычно прибегают, если для принятия значимых решений недостаточно решения государственного органа, и требуется более широкое одобрение. Ярким примером, подтверждающим данный тезис, может служить консультативный референдум, состоявшийся 23 июня 2016 года в Великобритании, на который был вынесен вопрос: "Нужно ли Соединенному Королевству остаться членом Европейского союза или покинуть Европейский Союз?". Как свидетельствуют окончательные результаты, 52% британцев (17,41 млн. человек) проголосовали за прекращение членства Соединенного Королевства в ЕС, 48% (16,14 млн. человек) выступили за продолжение евроинтеграции[111]. Официальная власть Великобритании, несмотря на свое положительное отношение к евроинтеграции, согласилась с мнением большинства.

Заслуживающей внимания, на наш взгляд, является классификация референдумов *по времени проведения*, согласно которой различают дозаконодательный и послезаконодательный референдумы: обычно дозаконодательные референдумы по правовым последствиям являются консультативными, а послезаконодательные - легитимирующими (утверждающими), либо отменительными. Следует отметить, что большинство референдумов, предусмотренных в учредительных актах различных стран, носят характер легитимирующих. В качестве примера отменительного референдума (народного вето) можно привести статью 75 Конституции Италии, которая допускает проведение референдума только для решения вопроса о

[110] Маклаков В.В. Народные голосования (выборы, отзыв, референдум) // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т.1-2. Часть общая. Учебник / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1995. С. 386.

[111] http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3401065.

полной или частичной отмене закона или нормативного акта, имеющего силу закона.

Следующим основанием классификации референдумов являются *инициаторы*. Анализ законодательства и практики ряда современных государств, позволяет сделать вывод о том, что зачастую инициаторами проводимых референдумов являются глава государства или парламент, которые также могут являться субъектами назначения референдума. Кроме них субъектами инициирования референдумов могут быть правительство, группы депутатов парламента, региональные органы власти, группы избирателей.

По мнению профессора В.В. Маклакова: "Государственные органы прибегают к референдуму для разрешения конфликтов между ними, для принятия государственных решений, требующих обязательного референдума, для придания особого авторитета своим решениям. Право инициативы групп депутатов парламента дает возможность оппозиционным партиям обратиться к народу для разрешения своего спора с правящими партиями. Право инициативы референдума, предоставленное группе избирателей, дает возможность определенной части общества вопреки выраженному или молчаливому сопротивлению государственных институтов реализовать свой политический интерес, придав ему силу интереса общенационального"[112].

Почти во всех конституциях демократических государств установлено право инициирования референдума определенной частью населения. Конституция может устанавливать разное количество подписей граждан, необходимых для инициирования обязательного и факультативного референдума. Именно так поступили венгерские законодатели. Так, согласно ст. 8 Конституции Венгрии 2011 года Парламент "будет проводить референдум по ходатайству, подписанному, по крайней мере, двумястами тысячами избирателей". В этой статье также устанавливается, что по инициативе

[112] Маклаков В.В. Народные голосования (выборы, отзыв, референдум) // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т.1-2. Часть общая. Учебник / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1995. С. 391.

Президента Республики, Правительства, или ста тысяч избирателей, "Парламент может решить провести национальный референдум"[113].

Рассмотрев традиционную классификацию референдумов, выработанную наукой сравнительного конституционного права, необходимо отметить, что данная классификация носит условный характер и применяется лишь для более глубокого исследования этого института. Условность классификации референдумов состоит в том, что каждый вид референдум тесно связан с другим его видом. Например, конституционный референдум одновременно может быть факультативным или обязательным, по масштабу проведения - также общенациональным.

Казахстанское законодательство о референдуме существенно ограничивает разнообразие видов референдумов, признавая преимущественно существование в Республике Казахстан общегосударственных факультативных дозаконодательных императивных референдумов, хотя напрямую и не запрещает проведение иных видов референдумов.

В современных условиях научно и практически значимым представляется анализ истории становления и проблем законодательного регулирования референдума в Республике Казахстан.

В суверенном Казахстане институт всенародного голосования впервые получил правовое закрепление в Конституции 1993 года[114]. Республиканский референдум (исключительно в масштабах государства) вводился для принятия законов и решений по наиболее важным вопросам государственной жизни.

На том этапе государственно-правового развития Казахстана, который характеризовался как период парламентарной республики, правом принятия решений о проведении референдума обладали как Верховный Совет, так и Президент, но после предварительной консультации с Верховным Советом.

После самороспуска Верховного Совета РК двенадцатого созыва и с принятием Закона от 10 декабря 1993 года «О временном делегировании

[113] Конституция Венгрии от 25 апреля 2011 года

[114] Конституция Республики Казахстан. Принята 28 января 1993 года Верховным Советом Республики Казахстан // Ведомости Верховного Совета РК. 1993. № 3. Ст. 54.

Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий»[115] право принятия решения о назначении референдума было передано Президенту.

Следующий этап развития института референдума обусловлен событиями, связанными с роспуском в марте 1995 года по решению Конституционного Суда Верховного Совета тринадцатого созыва в связи с установленными нарушениями избирательного законодательства во время его выборов.

В этих сложных политических условиях Глава нашего государства 25 августа 1995 года принял Указ, имеющий силу конституционного закона «О республиканском референдуме».

Впоследствии, руководствуясь вышеуказанными нормативными актами, определяющими порядок проведения референдума и делегированные парламентом правомочия, Президент на основании обращения Ассамблеи народов Казахстана принимает решение о проведении 29 апреля 1995 года республиканского референдума. На всенародное голосование также был вынесен вопрос о продлении полномочий Главы государства до 1 декабря 2000 года.

Насколько конституционным было данное решение, известный казахстанский ученый-конституционалист Г.С. Сапаргалиев предложил определить посредством проведения формального анализа положений утративших силу нормативных-правовых актов, регламентировавших условия и основания проведения референдума.

По мнению автора, в Конституции 1993 года говорилось о возможности проведения республиканского референдума по наиболее важным вопросам государственной жизни. Она не содержала перечня таких вопросов, как и вопросов, по которым запрещалось проводить референдум. А согласно Указу, имеющему силу конституционного закона от 25 марта 1995 года «О республиканском референдуме», продление срока полномочий действующего Президента не входит в перечень «запретных» вопросов. Исходя из этих

[115] См.: Ведомости Верховного Совета РК. 1993. № 23-24. Ст. 513

правовых обстоятельств Г.С. Сапаргалиев охарактеризовал предмет референдума в качестве наиболее важного вопроса государственной жизни, указав, что « Президент – глава государства, и народ как единственный источник государственной власти все равно решает вопрос о полномочиях Президента...» [116].

После самороспуска Верховного Совета в 1993 году и его вынужденного в силу нелегитимности роспуска в 1995 году встал вопрос об обеспечении национальной безопасности и стабильного поступательного развития государства в неблагоприятной политической и экономической ситуации. В этих непростых условиях инициатива Президента о вынесении вопроса о продлении срока своих полномочий на всенародное голосование, является, безусловно, оправданной. Легитимность и легальность этой меры подтвердили результаты референдума, согласно которым за продление полномочий Президента до 1 декабря 2000 года проголосовало - 95,46 % участников референдума, при явке 91,26 % от общего числа зарегистрированных граждан.

Начало очередного и весьма значимого этапа развития казахстанского института референдума ознаменовалось принятием Конституции РК 30 августа 1995 года посредством всенародного голосования[117], а также Конституционного закона от 2 ноября 1995 года «О республиканском референдуме»[118].

Исходными положениями, определяющими принципы и порядок реализации права казахстанских граждан на референдум, явились конституционные нормы, устанавливающие, что:

одним из основополагающих принципов деятельности Республики Казахстан является решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте;

---

[116] См.: Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. Изд.3-е, с доп. Алматы, 2007. С. 484.

[117] Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме // Ведомости Парламента РК. 1996. № 4. Ст. 217.

[118] Конституционный закон Республики Казахстан от 2 ноября 1995 года «О республиканском референдуме» // Ведомости Верховного Совета РК. 1995. № 22. Ст. 131; Ведомости Парламента РК. 1999. № 10. Ст. 341; 2004. № 22. Ст. 129; 2008. № 6-7. Ст. 22.

народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам;

граждане Республики имеют право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в республиканском референдуме;

Президент принимает решение о проведении республиканского референдума;

Парламент проявляет инициативу о назначении республиканского референдума;

изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан могут быть внесены республиканским референдумом, проводимым по решению Президента Республики, принятым им по собственной инициативе, предложению Парламента или Правительства.

Согласно Конституционному закону «О республиканском референдуме» предметом референдума могут быть: принятие Конституции, конституционных законов, «обычных» законов, внесение в них изменений и дополнений; решение иных наиболее важных вопросов государственной жизни страны.

Круг вопросов, по которым не допускается референдум, строго очерчен. Предметом референдума не могут быть вопросы: которые могут повлечь за собой нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина; изменения унитарности и территориальной целостности государства, формы правления Республики; административно-территориального устройства и границ Республики; правосудия, обороны, национальной безопасности и охраны общественного порядка; бюджетной и налоговой политики; амнистии и помилования; назначения и избрания на должность, освобождения от должности лиц, относящиеся к ведению Президента, Палат Парламента и Правительства Республики; выполнения обязательств, вытекающих из международных договоров Республики.

Право назначения республиканского референдума в настоящее время принадлежит Президенту Республики Казахстан. Вместе с тем инициатива назначения референдума принадлежит не только Главе государства, но и Парламенту, Правительству, а также не менее чем двумстам тысячам гражданам Республики, обладающих правом на участие в республиканском референдуме, в количественном отношении в равной мере представляющих все области, столицу Республики и города республиканского значения.

Говоря об инициаторах проведения республиканского референдума, следует обратить внимание на некоторое несоответствие конституционных положений и норм указанного Конституционного закона, поскольку Основной закон в отличие от последнего акта не определяет права граждан на инициирование всенародного голосования.

Исходя из принципа приоритетности конституционных норм, можно утверждать, что граждане Республики Казахстан не могут инициировать референдум по поправкам в Конституцию (п.1 ст.91), что по существу противоречит нормам Конституционного закона, определяющим предмет и инициативу республиканского референдума.

В этом случае следовало бы изначально при принятии Конституционного закона включить в него оговорку о том, что народная инициатива республиканского референдума не распространяется на вопросы принятия Конституции, а также внесения изменений и дополнений в нее. Это означало бы сужение демократических основ осуществления конституционного процесса, но по формальным признакам было бы юридически верным и конституционным[119].

Следующим этапом, характеризующим особенности реализации права казахстанских граждан на инициирование референдума, являются события 2010 года. 27 декабря 2010 года Центральная избирательная комиссия РК

[119] См.: Жакаева Л.С. Указ. соч. С. 22.

зарегистрировала инициативную группу граждан с предложением провести референдум по продлению полномочий Президента до 6 декабря 2020 года[120].

Одновременно, поддерживая инициативу граждан, к Главе государства обратилась группа депутатов Парламента в составе 59 депутатов Мажилиса и 26 депутатов Сената с инициативой назначить республиканский референдум.

Осознавая, что проблема срока полномочий Президента требует конституционного уровня решения, парламентарии предложили вынести на референдум вопрос следующего содержания: «Принимаете ли Вы Закон «О внесении изменений в Конституцию Республики Казахстан», предусматривающий возможность продления на республиканском референдуме президентских полномочий Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Нурсултана Абишевича Назарбаева?». По существу, предлагалось внести изменения и дополнения в действующую Конституцию.

В ответ на указанные обращения Президент РК, руководствуясь пунктом 1 статьи 91 Конституции, отклонил парламентскую инициативу[121].

Если Президент отклоняет предложение Парламента о вынесении на республиканский референдум изменений и дополнений в Конституцию, то Парламент вправе большинством не менее четырех пятых голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента принять закон о внесении этих изменений и дополнений в Конституцию (п.1 ст.91 Конституции). Пользуясь своим правом, 14 января 2011 года Парламент РК принял Закон о внесении соответствующих изменений и дополнений в Конституцию.

На стадии рассмотрения закона, до его подписания, Президент Республики обратился в Конституционный Совет на предмет проверки его конституционности.

---

[120] По данным ЦИК РК в поддержку референдума было собрано всего 5 миллионов 16 тысяч подписей, из них 194 тысячи подписей признаны недействительными.

[121] Указ Президента РК от 6 января 2011 г. «Об отклонении предложения Парламента Республики Казахстан о вынесении на республиканский референдум изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // САПП РК. 2011. № 13 Ст. 158.

Признавая принятый Парламентом закон неконституционным, орган конституционного контроля, в частности, отметил, что путем голосования на республиканском референдуме может быть решен любой наиболее важный вопрос государственной жизни Республики, в том числе и о продлении президентских полномочий Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы. Не могут быть предметом республиканского референдума инициативы, направленные на изменение установленных Конституцией унитарности и территориальной целостности государства, формы правления Республики (пункт 2 статьи 91 Конституции). Конституционным законом возможно установление и иных ограничений в отношении вопросов, выносимых на республиканский референдум.

Оценивая предлагаемую конституционную норму о том, что срок президентских полномочий может быть продлен на республиканском референдуме, Конституционный Совет констатировал, что из пункта 1 Закона не ясно, на какой срок могут быть продлены президентские полномочия Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы. Не определено, будет ли такое продление носить разовый или неоднократный характер, либо предполагается полный отказ от выборов Главы государства. Тем самым сделан вывод, что нечеткость изложения данной конституционной нормы может повлечь дисбаланс государственных и общественных институтов, предусмотренных Конституцией[122].

Нужно подчеркнуть, что инициатива Парламента о внесении поправок в Основной закон государства, позволяет использовать институт «продления сроков президентских полномочий путем референдума» для вытеснения института «очередных выборов Президента Республики», ликвидирует понятие альтернативности и политической конкуренции, тем самым нарушая избирательные права граждан. Между тем, согласно ст.3 Конституционного

[122] Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 31 января 2011 г. № 2 «О проверке Закона Республики Казахстан "О внесении изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан" на соответствие Конституции Республики Казахстан» // «Вестник Конституционного Совета РК». 2011. № 18.

закона «О республиканском референдуме» не могут быть предметом референдума вопросы, которые могут повлечь за собой нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Важнейшим принципом, на котором основывается деятельность демократического государства, является принцип народного суверенитета. Поддерживая идею о проведении референдума, казахстанцы реализуют свое конституционное право выбирать путь развития страны, поскольку народ признается единственным источником государственной власти.

Следует согласиться с мнением председателя Ассамблеи народа Казахстана Е. Тугжанова[123], что в большей степени для инициирования референдума сыграл непререкаемый авторитет Президента Н.А. Назарбаева, подкрепленный успехами казахстанского государства во внешней и внутренней политике, во всех сферах общественных отношений.

Понимая всю сложность создавшейся ситуации, Н.А. Назарбаев в своем ежегодном Послании народу Казахстана особо отметил, что, с одной стороны, он не может отвергнуть всенародную инициативу подавляющего большинства избирателей, но, с другой стороны, как гарант Конституции, он не может создавать прецедент, создающий «неверные ориентиры для следующих поколений политиков»[124].

Одновременно Президент предложил вместо разделяющего выбора «или референдум, или выборы» объединяющую всех «формулу, которая учитывает волю нашего народа и верность демократическим принципам», а именно досрочные президентские выборы.

Следует отметить, что законодательство многих демократических государств запрещает выносить на референдум вопрос об избрании, назначении на должность, досрочном прекращении или продлении срока полномочий действующих глав государств. Известно, что конституционно-правовое законодательство некоторых стран более того запрещает проводить досрочные

[123] Тугжанов Е. Референдум нужен народу // Литер. 2011. 19 января. № 9.

[124] Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 28 января 2011 года «Построим будущее вместе!» // Казахстанская правда. 2011. № 33-34.

выборы либо переносить сроки их проведения на основании решения референдума. Так, согласно российскому Федеральному конституционному закону от 28 июня 2004 года "О референдуме Российской Федерации" на референдум не могут выноситься вопросы о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента, Государственной Думы Федерального Собрания, а также о проведении досрочных выборов Президента, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания либо о перенесении сроков проведения таких выборов[125].

Референдум, как и иные формы непосредственной и представительной демократии имеет собственное предназначение в механизме реализации государственной власти, осуществляемом посредством народовластия. Дополняя друг друга, они обладают собственными сферами действия, которые, как правило, имея общие точки соприкосновения, все же не совпадают.

Констатируя общее «генетическое» сходство института выборов и референдума, проявляющееся в народном волеизъявлении, следует сказать, что все тонкости и детали их соотношения определяются конституционно-правовым законодательством конкретной страны.

Учитывая исторический опыт применения института референдума, в том числе сложности, связанные с обеспечением баланса власти, считаем возможным дополнить норму Конституционного закона о референдуме об ограничениях по предмету республиканского референдума положением о запрете вынесения на всенародное голосование вопроса об избрании, назначении на должность, освобождении от должности или продлении полномочий должностных лиц, обладающих конституционными полномочиями.

Проведенный анализ законодательства и специальной литературы позволяет определить следующие проблемы конституционно-правового регулирования *конституционных* референдумов в Республике Казахстан.

[125] О референдуме Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.

Как правило, среди множества видов референдумов особое значение придается именно конституционному референдуму как наивысшему проявлению народовластия. Принимая конституцию на референдуме, народ государства определяет основы правового положения человека и гражданина в обществе и государстве, принципы взаимоотношений личности, общества и государства, закрепляет исходные начала организации и деятельности органов государства. Кроме того, "конституция играет важнейшую роль в идентификации и легитимизации государства перед мировым сообществом"[126] и, соответственно, должна быть принята или изменена таким способом, который не вызывает ни малейшего упрека или сомнения в ее легитимности[127].

Как отмечалось выше, Конституция РК была принята на республиканском референдуме, проведенном 30 августа 1995 года. Ее принятие поддержало 90.0% участников референдума, с явкой 90.6%.

Данная Конституция не предусматривает возможность и процедуры принятия новой конституции. Однако она допускает возможность внесения в нее изменений и дополнений, в том числе путем вынесения этого вопроса на всенародное голосование. Так, согласно Конституции РК изменения и дополнения в нее могут быть внесены республиканским референдумом, проводимым по решению Президента Республики, принятым им по собственной инициативе, предложению Парламента или Правительства. Проект изменений и дополнений в Конституцию не вносится на республиканский референдум, если Президент решит передать его на рассмотрение Парламента (ст. 91 Конституции Республики Казахстан).

Как видно, согласно нормам Основного Закона республиканский конституционный референдум в Казахстане по степени необходимости носит характер формального референдума, по времени проведения - послезаконодательный, ратифицирующий, по правовым последствиям -

[126] См.: Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. Алматы: КазГЮА, 2001. С. 58.

[127] Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М., 1998. С. 54.

императивный, по инициаторам - инициируемый только высшими органами государственной власти.

Вопрос о возможности расширения видов конституционного референдума является одним из дискуссионных в казахстанской конституционно-правовой науке.

Казахстанский ученый-конституционалист Э.Б. Мухамеджанов считает, что референдум, являясь одной из форм народовластия, неприемлем для принятия Конституции или изменений в нее, так как рассчитан на определение воли граждан по конкретному вопросу или вопросам. В частности он отмечает, что «Конституция – документ сложный и поэтому каждая ее норма требует взвешенного обсуждения и осмысления. При проведении референдума этого достигнуть невозможно. Так, например, как должен голосовать гражданин на референдуме, если он согласен с 99-ю статьями Конституции и не согласен с редакцией одной статьи, но именно эта статья является для него самой важной в этом правовом документе»[128].

Несколько иное мнение высказывает Л.С. Жакаева. Рассматривая данный вопрос с позиции обеспечения оптимального сочетания коллегиальности и единоначалия в управлении государством, максимального учета интересов населения при осуществлении государственной власти, ученый склоняется к идее *использования республиканского референдума в качестве последующего механизма закрепления легитимности решений Парламента о принятии Конституции и конституционных поправок.* Л.С. Жакаева полагает, что "в конституционном процессе должен обязательно принимать участие Парламент страны, поскольку он не только призван в своей законодательной деятельности исходить из принципов представительства народа (его интересов), но и обладает достаточными организационно-правовыми средствами для выполнения предпроектной работы в сфере конституционных реформ"[129].

[128] Мухамеджанов Э. Конституция Республики Казахстан и возможные пути ее улучшения. Справочник государственного служащего. 2005. № 8. С. 32-33.

[129] См.: Жакаева Л.С. Указ. соч. С. 28.

В.В. Маклаков отмечая преимущество референдума перед парламентским способом решения общественных и государственных проблем, указывает, что это преимущество не абсолютное и о нем можно говорить лишь при соблюдении определенных условий. Профессор считает, что на референдум может быть вынесен и довольно сложный законопроект вплоть до проекта конституции, но при условии, что выносимый на референдум вопрос должен быть доступным для понимания рядового избирателя, до референдума содержание вопроса должно быть обстоятельно разъяснено избирателям через средства массовой информации с указанием возможных последствий[130].

На сегодняшний день при использовании референдума необходимо помнить, что он является не только правовым, но и политическим институтом[131] и с этих позиций точка зрения, согласно которой республиканский референдум предлагается использовать в качестве последующего механизма закрепления решений Парламента о принятии Конституции и конституционных поправок представляется нам предпочтительной. В этом отношении актуальна позиция украинского конституционалиста Ю.Г. Барабаша, согласно которой "разрешая использовать референдум как самостоятельный способ установления нового конституционного строя, мы не должны забывать, насколько манипулятивным на сегодня является общественное мнение и насколько ограничены "референдумные" возможности принятия решения, чтобы обойтись в этой ситуации без предварительного одобрения проекта Конституции парламентом"[132].

Полностью поддерживая точку зрения ученого, следует отметить, что существуют случаи, когда в самой Конституции государства намеренно

---

[130] Маклаков В.В. Народные голосования (выборы, отзыв, референдум) // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т.1-2. Часть общая. Учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. М., 1995. С. 386-387.

[131] Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. Алматы: КазГЮА, 2001. С. 130.

[132] Барабаш Ю.Г. Демократические основы конституционного строя Украины // Конституционное развитие России и Украины: Сб. науч. трудов. М., 2011. С. 57.

усложняется порядок появления нового Основного закона для того, чтобы продлить действие данной Конституции.

Так, например, согласно ч. 1 ст. 135 Конституции РФ Положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Т.е. это положения 1 главы «Основы конституционного строя», 2 главы «Права и свободы человека и гражданина», а также 9 главы «Конституционные поправки и пересмотр Конституции».

Если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации будет поддержано тремя пятыми голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание (ч. 2 ст. 135).

Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование (ч. 3 ст. 135).

Со времени принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года прошло уже более 23 лет. Между тем, федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании, предусмотренный статьей 135 Конституции РФ, до сих пор не принят.

Здесь уместно привести высказывание С.А. Авакьяна: «Логика проста: нет закона, значит, не будет и пересмотра Конституции. Но подобные рассуждения ущербны. Ведь не было же в свое время закона СССР о порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из состава Союза, но это не помешало явочному выходу. В случае с действующей Конституцией тоже стоит иметь в виду: если потребность в новом Основном законе действительно имеется, затормозить процесс непринятием федерального конституционного

закона о Конституционном собрании невозможно. Жизнь попросту опрокинет такие умышленно создаваемые условности»[133].

Профессор задается вопросом: "можно ли подготовить вообще новый текст Конституции, вынести его на референдум, принять таким путем и тем самым «опрокинуть» действующую Конституцию с ее усложненным порядком пересмотра?".

Анализируя нормы Федерального конституционного закона о референдуме РФ 1995 г.[134], С.А. Авакьян приходит к выводу о возможности разработки проекта новой Конституции и принятия ее на референдуме, если не менее 2 млн. граждан России подпишутся за проведение референдума с соответствующей формулировкой. По его мнению, в новой Конституции надо предусмотреть возможность внесения изменений в ее текст актами парламента, а также принятия им последующей Конституции[135].

В докладе Венецианской комиссии по референдуму[136] отмечается, что даже если «национальный парламент является наиболее подходящей ареной для внесения конституционной поправки, в соответствии с современной идеей демократии» (...) «следует подчеркнуть, что использование референдумов должно соответствовать национальной конституционной системе в целом. Основное правило заключается в том, что референдум по конституционной поправке не должен проводиться, за исключением тех случаев, когда Конституция очевидно предусматривает это».

Следующим проблемным моментом конституционных референдумов в Казахстане является вопрос о необходимости введения института обязательного референдума.

В этом вопросе мы разделяем мнение известного казахстанского ученого Л.С. Жакаевой, согласно которому изменения и дополнения в Конституцию РК в части норм, устанавливающих *основы конституционного строя Казахстана,*

---

[133] Авакьян С.А. Конституция Российской Федерации: нормы и действительность // Неприкосновенный запас. 2008. №5(61). С. 18.

[134] СЗ РФ. 1995. № 42. С. 3921.

[135] Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000. С. 227-228.

[136] Доклад Венецианской Комиссии по референдуму CDL-AD (2010) 001, Nr. 183 и Nr. 185.

а также определяющих конституционный статус человека и гражданина, должны быть приняты только посредством республиканского референдума[137]. Л.С. Жакаева полагает, что речь должна идти не только о двух соответствующих разделах Конституции РК – «Общие положения» и «Человек и гражданин», но и о нормах других разделов, в частности, определяющих способы (процессуальные условия) реализации политических прав и свобод граждан Казахстана[138]. В результате конституционной реформы 2007 года в Казахстане произошел переход от смешанной системы выборов депутатов Мажилиса (нижней палаты Парламента РК) к пропорциональной избирательной системе на основе партийных списков. В результате указанных конституционных нововведений казахстанские граждане утратили право быть избранными депутатами Мажилиса по одномандатным территориальным избирательным округам посредством самовыдвижения. Причем ограничение данного права граждан было осуществлено за счет внесения изменений в раздел Конституции РК, посвященный конституционному статусу Парламента РК.

Исследуя практику применения такого института непосредственной демократии, как референдум, мы не можем не затронуть некоторые проблемные вопросы конституционно-правового регулирования инициирования референдума гражданами.

В теории конституционного права, на основании анализа законодательства ряда современных государств, выделяют несколько разновидностей референдума по инициативе избирателей в зависимости от предмета [139]:

1. Если предметом референдума является принятие какого-либо конкретного акта или решения, такой вид референдума обычно именуется петиционным. Для принятия акта или решения путем референдума инициаторы должны собрать необходимое количество подписей в поддержку петиции и

[137] См.: Жакаева Л.С. Указ. соч. С. 19.

[138] Там же.

[139] Ледях И.А. Референдум: роль и функции (сравнительно-правовой анализ) // Народовластие и права человека: материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом – филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ / Под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. М.: РАП, 2012. С. 219.

проведения референдума. В случае инициирования референдума избирателями по поводу принятия нормативного правового акта, возможно сочетание двух институтов непосредственной демократии: народной правотворческой инициативы относительно проекта правового акта, и референдума, осуществляемого посредством народного голосования.

2. Народное голосование по требованию определенного количества избирателей по принятому парламентом, но не вступившему в силу закону.

3. Народное голосование по требованию определенного количества избирателей, направленное на полную или частичную отмену действующего закона.

Не ставя перед собой цели рассмотреть все процессуальные аспекты проведения референдума в Республике Казахстан, в которой участвуют большое количество государственных органов и должностных лиц, имеется большое разнообразие процедур, обратим внимание на некоторые проблемы инициирования референдума гражданами нашего государства по иным, кроме конституционных, референдумам.

Как отмечает А.Е. Кожахметова, институт петиционного референдума является "спасательной крепостью для изолированных политических групп и движений: с его помощью они могут выдвигать на повестку дня священные для них проблемы, по сути дела, без надежды изменить положение непосредственно"[140].

В последнее время в обществе все чаще возникают дискуссии о праве населения выносить вопросы на референдум. Как известно, референдумы, инициированные снизу, представляют собой один из механизмов разрешения социальных конфликтов и носят ярко выраженный протестный характер[141]. При этом организовать такой референдум очень непросто, поскольку осуществить процедуру инициирования можно только при очень высокой правовой культуре и правовой активности граждан, а также при весьма высоком уровне

[140] Кожахметова А.Е. Референдум: его законодательное регулирование и практика проведения в государствах СНГ: Дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 2003. С. 123.

[141] Воробьев Д. Экологические референдумы в России // www.strana-oz.ru/2005/6

консолидации общества. Инициаторы референдума должны не только преодолеть пассивность (инертность) населения, но и пройти через большое количество всевозможных бюрократических процедур, взаимодействуя с региональными и местными властями. Вследствие большого количества ресурсов, необходимых для осуществления указанной процедуры, протестные настроения приобретают форму референдума лишь при очень серьезной озабоченности граждан какой-либо социально значимой проблемой, т.е. референдум в этом случае свидетельствует об особой значимости конфликта между гражданами и властью.

Соответственно, для начала, возникает необходимость определения круга вопросов, которые могут быть инициированы гражданами Казахстана в качестве предмета такого референдума.

Как было отмечено ранее, согласно Конституционному закону РК «О республиканском референдуме» предметом референдума могут быть: принятие Конституции, конституционных законов, «обычных» законов, внесение в них изменений и дополнений; решение иных наиболее важных вопросов государственной жизни страны (ст. 2).

Исходя из указанной нормы рассматриваемого Конституционного закона можно заключить, что граждане, инициируя петиционный референдум по законодательным изменениям, могут одновременно реализовать свое право на законотворческую инициативу. Реализация права инициативы республиканского референдума, как нам кажется, заключается не только в предложении провести референдум по поводу принятия перечисленных законодательных актов или внесения в них дополнений и изменений, но и в предоставлении конкретных текстов проекта этих правовых актов. Иначе такая инициатива будет беспредметной и теряет всякий смысл. Однако данный вопрос Конституционным законом РК «О республиканском референдуме» не регламентируется, поскольку конституционное законодательство Казахстана не содержит положений, предусматривающих народную правотворческую инициативу ни в масштабах государства, ни на уровне местного

самоуправления[142]. В Казахстане право законодательной инициативы принадлежит строго определенному конституцией кругу субъектов: Президенту Республики, депутатам Парламента, Правительству (п.1 ст.61 Конституции).

Таким образом, мы приходим к выводу, что *референдум по законодательным изменениям в Республике Казахстан рассматривается все же в качестве способа легитимации проектов нормативных правовых актов, подготовленных иными, кроме граждан государства, инициаторами референдума: Президентом, депутатами Парламента, Правительством.*

Из положений анализируемой нормы Конституционного закона РК «О республиканском референдуме» вытекает, что предметом референдума может быть решение иных наиболее важных вопросов *государственной жизни страны*. В связи с чем, возникает закономерный вопрос: могут ли быть предметом референдума наиболее важные вопросы общественной жизни?

В Конституционном законе «О республиканском референдуме» законодатель не только обозначил вопросы, которые могут быть вынесены на референдум, но и перечислил вопросы, которые не могут выносится на референдум.

Так, предметом референдума не могут быть вопросы: которые могут повлечь за собой нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина; изменения унитарности и территориальной целостности государства, формы правления Республики; административно-территориального устройства и границ Республики; правосудия, обороны, национальной безопасности и охраны общественного порядка; бюджетной и налоговой политики; амнистии и помилования; назначения и избрания на должность, освобождения от должности лиц, относящиеся к ведению Президента, Палат Парламента и Правительства Республики; выполнения обязательств, вытекающих из международных договоров Республики (ст. 3).

[142] См. подробнее: Ахметова К.С. Коллективные обращения (петиции) и народная правотворческая инициатива в системе народовластия в Казахстане и России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 37-42.

Иных ограничений по вопросу референдума рассматриваемый Конституционный закон не устанавливает.

Исходя из верховенства суверенной воли народа, ученые полагают, что "на референдум может быть вынесен любой вопрос государственной и *общественной жизни*, признаваемый важным теми, кто вправе требовать и решать вопрос о назначении референдума"[143].

Профессор Э.Б. Мухамеджанов отмечает, что «если бы предметом референдума мог быть любой наиболее важный вопрос общественной жизни, то это могло бы привести к тому, что государственные органы, призванные их решать, в кризисные ситуации постоянно обращались бы к мнению народа и выносили на его суд специфические сложные проблемы»[144]. Это, в свою очередь, может привести к безответственности органов государственной власти, а также к митинговой демократии и снижению оперативности в решении актуальных государственных вопросов.

С этой точкой зрения можно условно согласиться, если учитывать, что инициаторами референдума по важным общественным вопросам будут органы государственной власти.

Для нас представляет больший интерес вопрос о том, может ли общество инициировать референдумы по таким вопросам. В этой связи актуальным является точка зрения профессора С.А. Авакьяна, согласно которой референдум является одним из организационно-правовых средств выражения протестных отношений[145]. По мнению профессора, такие возможности граждан и организаций являются не только организационными, но и правовыми, т.е., они закреплены в законодательстве, это легальные и легитимные пути. Это означает, что обсуждать надо не то, допустимы они или нет, поскольку ясно,

[143] Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: учебное пособие. М. 2010. С. 29.

[144] Мухамеджанов Э.Б. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебное пособие. Алматы, 2014. С. 221.

[145] См. подробнее: Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 3-17.

что допустимы, а вопросы совершенствования, рационального использования[146].

Как отмечает С.А. Авакьян, на сегодняшний день народовластие, закрепленное как ключевой фактор конституционного строя, в большей мере трактуется как государственное народовластие, т.е. осуществляемое государственными органами. Для общественной самоорганизации пока оставлены средства воздействия на государственную власть. Мы солидарны с точкой зрения профессора о том, что пришло время говорить о расширении трактовки народовластия: народовластие предполагает и осуществление власти в обществе как организацию управления общественными делами[147]. В этой связи, приобретают особую актуальность предложения и проекты конституционных реформ, направленные на дополнение Конституции РФ главой и статьями об обществе (гражданском обществе) и, соответственно, общественной власти.

Проанализируем отдельные аспекты законодательного регулирования процедуры инициирования гражданами референдума в Республике Казахстан.

Весь порядок реализации инициативы гражданами референдума в РК условно можно разделить на две стадии: 1) организация и образование инициативной группы, 2) сбор подписей.

Первая включает в себя образование инициативной группы, в состав которой входит не менее чем по три представителя от каждой области, столицы Республики Казахстан и городов республиканского значения (не менее 48 человек). Инициативная группа референдума образуется на собрании, на котором присутствуют граждане, имеющие право на участие в референдуме, но не менее чем по тридцать представителей от каждой области, столицы

[146] См. подробнее: Авакьян С.А. Протестные отношения и конституционное право // Народовластие и права человека: материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом – филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ / Под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. М.: РАП, 2012. С. 75.

[147] Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С.7.

Республики Казахстан и городов республиканского значения (не менее 480 человек).

Инициативная группа и вопрос, предлагаемый ею на референдум, регистрируются Центральной избирательной комиссией в десятидневный срок со дня обращения за регистрацией.

В регистрации может быть отказано в случаях нарушения требований норм Конституционного закона "О республиканском референдуме". Отказ Центральной избирательной комиссии может быть обжалован в десятидневный срок в Верховный Суд Республики, который рассматривает жалобу в десятидневный срок со дня ее подачи. Решение Верховного Суда является окончательным.

Вторая стадия - сбор подписей граждан организуется инициативной группой референдума со дня получения свидетельства о регистрации группы и вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) ею на референдум, и осуществляется членами группы, обладающими правом на участие в республиканском референдуме.

В трехдневный срок по окончании сбора подписей заполненные подписные листы сдаются лицами, осуществляющими сбор подписей, в территориальную избирательную комиссию, которая в десятидневный срок проверяет достоверность подписей граждан на подписных листах с привлечением работников паспортных служб, оформляет соответствующий протокол и направляет его в Центральную избирательную комиссию.

В случае выявления недостоверных подписей, нарушений порядка сбора подписей и оформления подписных листов председатель территориальной избирательной комиссии вносит соответствующее представление в Центральную избирательную комиссию.

Центральная избирательная комиссия в месячный срок со дня внесения представления может принять решение о прекращении деятельности членов инициативной группы, допустивших нарушения, о признании

недействительными подписных листов, в которых обнаружены нарушения требований Конституционного Закона.

Переизбрание членов инициативной группы, в отношении которых вынесено решение о прекращении их деятельности, в период подготовки и проведения данного референдума не допускается. В случае повторного нарушения порядка сбора подписей и оформления подписных листов инициативной группой Центральная избирательная комиссия может принять решение о прекращении деятельности инициативной группы референдума и отзыва свидетельства о ее регистрации.

Заполненные и прошедшие проверку в соответствующей территориальной избирательной комиссии подписные листы направляются лицами, осуществлявшими сбор подписей, в инициативную группу референдума. Инициативная группа составляет сводные данные об итогах сбора подписей и не позднее десяти дней со дня завершения сбора подписей направляет заполненные подписные листы и сводные данные в Центральную избирательную комиссию.

Центральная избирательная комиссия, при соответствии представленных подписных листов требованиям Конституционного Закона "О республиканском референдуме", заносит результаты сбора подписей в итоговый протокол. Предложение о проведении референдума вместе с итоговым протоколом о результатах сбора подписей направляются Президенту Республики Казахстан в течение одного месяца со дня получения документов от инициативной группы референдума.

Как видим, реализация инициативы референдума гражданами поставлена в зависимость от успешности осуществления множества процедур: образования и регистрации инициативной группы, сбора подписей в поддержку инициативы референдума, проверки подписных листов и др.

Но даже в том случае, если инициаторы петиционного референдума все же преодолеют все сложности и ограничения, и ЦИК РК утвердит Итоговый протокол о результатах проверки достоверности подписей граждан страны, у

Президента РК есть право отклонить инициативу. В соответствии со статьей 17 Конституционного закона "О республиканском референдуме", рассмотрев инициативу любого субъекта, Президент РК может принять одно из следующих решений:

1) о назначении референдума;

2) о необходимости внесения изменений и дополнений в Конституцию, принятия конституционного закона, закона или иного решения по вопросу (вопросам), предлагаемому (предлагаемым) в качестве предмета референдума, без его проведения;

3) об отклонении инициативы о назначении референдума.

Необходимо отметить, что рассматриваемый Конституционный закон не устанавливает причины, по которым Президент может принять такие решения. Более того, в данном нормативном правовом акте не предусмотрены процессуальные особенности отклонения инициативы референдума Президентом.

В Российской Федерации Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" существенно ограничивает возможности Президента в части назначения всероссийского референдума. Так, согласно нормам рассматриваемого закона перед принятием решения о назначении референдума Президент РФ направляет все документы, на основании которых назначается референдум, в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума (п. 1 ст. 23). Если Конституционный Суд РФ признал инициативу проведения референдума по вопросу референдума соответствующей Конституции РФ, Президент РФ назначает референдум. В случае, если указанная инициатива признана не соответствующей Конституции РФ, процедуры по ее реализации прекращаются (п. 2 ст. 23). Таким образом, если следовать содержанию анализируемого Закона, в России Президент не может единолично определять, быть ли референдуму.

В Казахстане право обращения в Конституционный Совет предоставлено Президенту только в период подведения итогов референдума в случае возникновения спора между участниками процесса по процедурным вопросам.

По нашему мнению, законодателю следовало бы предусмотреть возможность обращения Президента в Конституционный Совет в период рассмотрения инициативы референдума на предмет конституционности выносимых на голосование вопросов, поскольку воля народа не может быть отдана на усмотрение одного лица.

Самостоятельного рассмотрения заслуживает также инициатива референдума гражданами России. Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" 2004 года устанавливает более жесткие ограничения для реализации инициативы общегосударственного референдума гражданами, в сравнении с Конституционным законом Республики Казахстан "О республиканском референдуме".

В соответствии со статьей 14 Федерального конституционного закона общероссийский референдум может быть проведен по инициативе Конституционного Собрания, федеральных органов государственной власти, а также не менее чем двух миллионов граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме.

Однако на сегодняшний день имеются определенные сложности применения указанной нормы Закона, в части осуществления гражданами России права инициировать общегосударственный референдум. Так, серьезную проблему организационного характера составляет сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума. Сбор такого количества подписей (2 млн.) требует немалых финансовых затрат. Его осуществление зачастую не под силу обычным гражданам. Усложняет инициирование гражданами всероссийского референдума и установление Федеральным конституционным законом максимального количества подписей в поддержку инициативы референдума. Согласно части 4 статьи 18 анализируемого Конституционного закона количество подписей участников референдума, содержащихся в

подписных листах, представляемых в Центральную избирательную комиссию РФ, может превышать необходимое количество подписей, не более чем на 5 %. Как видно, данная норма не дает возможности инициативной группе собрать подписи со значительным запасом, для того, чтобы их было достаточно для назначения референдума на случай признания какой-то их части недействительными[148].

Сложным моментом процедуры инициирования всероссийского референдума является также ограничение сроков сбора подписей в поддержку инициативы. Согласно российскому законодательству сбор подписей осуществляется в течение 45 дней со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы по проведению референдума. При этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 50 тысяч подписей участников референдума, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации. Все подписи должны собираться непосредственно членами инициативной группы, привлекать к этому делу иных лиц не допускается.

При этом следует отметить, что казахстанское законодательство о референдуме вообще не устанавливает сроков для сбора подписей в поддержку инициативы референдума. Для инициирования референдума гражданам необходимо собрать не менее 200000 подписей участников референдума в 14 областях и 2-х городах республиканского значения, т.е. на одну административно-территориальную единицу приходится в среднем 12-13 тысяч подписей.

Полагаем, что в целях предупреждения затягивания процедуры инициативы референдума, максимальное количество дней для сбора подписей все же необходимо установить. С учетом того, что сбором подписей занимаются только члены инициативной группы, этот срок может быть определен в 90 календарных дней. Примерно такой срок для сбора подписей в

[148] Лучин В.О., Мазуров А.В. О реальности референдума в России // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы международной научной конференции / под. ред. С.А. Авакьяна. М., 2006. С. 59.

поддержку инициативы референдума был определен прежним законом о референдуме Российской Федерации от 10 октября 1995 года и составлял 3 месяца.

Согласно статье 48 рассматриваемого Федерального конституционного закона инициативная группа по проведению референдума обязана создать собственный фонд референдума. Предельная сумма всех расходов из средств фонда референдума не может превышать 250 миллионов рублей. Как справедливо отмечает В.В. Комарова, "реализовать народную инициативу в подобной форме под силу только очень крупным политическим структурам, имеющим развитую сеть территориальных организаций, немалые денежные средства, а также и иные каналы реализации своих предложений"[149].

Федеральное законодательство о референдуме устанавливает ряд требований, которые усложняют процедуру выдвижения инициативы референдума: Участникам референдума необходимо образовать инициативную группу по проведению референдума, которая должна состоять из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов Российской Федерации. В каждую региональную подгруппу инициативной группы по проведению референдума должно входить не менее 100 участников референдума, место жительства которых находится на территории того субъекта РФ, где образована региональная подгруппа. Собрание региональной подгруппы правомочно, если в нем принимают участие не менее 100 участников референдума. При этом подписи указанных участников референдума в протоколе их регистрации на собрании региональной подгруппы удостоверяются нотариально.

В соответствии с частью 26 статьи 15 Закона, если в течение двух месяцев со дня регистрации первой региональной подгруппы в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не поступит ходатайство инициативной группы, Центральная избирательная комиссия Российской

[149] Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М., 1998. С. 79.

Федерации принимает решение о прекращении процедур по реализации инициативы проведения референдума.

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что процедура инициирования общенационального референдума гражданами в России, как и в Казахстане, не является совершенной и требует внесения законодательных корректировок.

Очевидно, этим можно объяснить тот факт, что за все время действия вышеуказанных законов ни в Республике Казахстан, ни в Российской Федерации не было проведено ни одного референдума в масштабах государства по инициативе граждан.

За всю историю суверенного Казахстана зафиксирован лишь один случай регистрации Центральной избирательной комиссией инициативной группы по проведению республиканского референдума. Как было отмечено выше, 27 декабря 2010 года Центральная избирательная комиссия РК зарегистрировала инициативную группу граждан с предложением провести референдум по продлению полномочий Президента до 6 декабря 2020 года. Уже 13 января 2011 года ЦИК РК утвердила Итоговый протокол о результатах проверки достоверности подписей граждан страны, имеющих право участвовать в республиканском референдуме, обратившихся с инициативой о назначении республиканского референдума[150]. Инициативной группе понадобилось чуть более месяца, чтобы собрать необходимое количество подписей.

В поддержку данной инициативы было собрано более 5 млн. 16 тысяч подписей или 55,2 % от общего числа граждан Республики Казахстан, имеющих право участвовать в республиканском референдуме[151], что более чем в 25 раз превышает необходимое количество подписей, установленных Конституционным законом о республиканском референдуме (не менее 200 000 граждан).

---

[150] О результатах проверки достоверности подписей граждан Республики Казахстан, имеющих право участвовать в республиканском референдуме, обратившихся с инициативой о назначении республиканского референдума. См.: Постановление ЦИК РК от 13 января 2011 года № 14/18. // Информационная система ПАРАГРАФ

[151] Пресс релизы: Центральная избирательная комиссия РК / http://www.election.kz/

Такая успешная компания петиционного референдума отчасти объясняется тем, что его главным инициатором был Е. Сыдыков - на тот момент времени ректор Семипалатинского государственного университета имени Шакарима, член правящей партии "Нұр-Отан". В организации этой процедуры были задействованы все административные ресурсы, а также возможности самой партии. Наше высказывание подтверждается словами самого Е. Сыдыкова о том, что «среди тех, кто собирал подписи, были известные люди, влиятельные люди, авторитетные люди, люди с большим организаторским опытом»[152].

Следует отметить, что это был единственный случай регистрации ЦИК РК инициативной группы референдума, но не единственный случай изъявления желания проведения республиканского референдума гражданами Казахстана. Так в казахстанской прессе в разные годы неоднократно обсуждались вопросы об инициировании петиционного референдума по различным проблемам, затрагивающим социально-экономические права граждан. Можно вспомнить те же попытки казахстанской общественности и оппозиции вынести на республиканский референдум вопросы, касающиеся пересмотра пенсионной реформы[153], выхода Казахстана из Таможенного союза и Единого экономического пространства, возвращения государству крупнейших предприятий сырьевого сектора и Народного Банка по ценам их приватизации, введения выборности акимов всех уровней и запрещения на размещение в Казахстане банка ядерного топлива и строительства АЭС[154]. Однако дальше инициатив эти вопросы не продвинулись.

Вместе с тем, даже не реализованные инициативы референдума иногда оказываются сильным инструментом давления на власть. В ряде случаев возможность объявления референдума заставляет власти идти на компромисс,

[152] Инициативная группа считает необоснованным заявление США о недемократичности проведения в Казахстане референдума по продлению полномочий действующего президента Казахстана Нурсултана Назарбаева до 6 декабря 2020 года. / http://newskaz.ru/politics

[153] Провести референдум по пенсионной реформе предлагают общественники в Восточном Казахстане. / http://www.zakon.kz/

[154] Как нам, народу, провести референдум. / http://www.uralskweek.kz/

на более широкое предварительное обсуждение законопроектов с заинтересованными кругами.

В конце 2015 года в Казахстане были внесены изменения в Земельный кодекс, согласно которым была предусмотрена продажа сельскохозяйственных земель в частную собственность. При этом иностранцам и оралманам (казахам-репатриантам) земли в частную собственность передаваться не будут, только в аренду на 25 лет. В мае 2016 года в стране развернулась кампания против продажи сельскохозяйственных земель в частную собственность из-за опасений, что земля может оказаться в собственности иностранцев, а в ряде городов прошли несанкционированные митинги несогласных с изменениями Земельного кодекса[155]. 21 мая 2016 года оппозиционная Общенациональная социал-демократическая партия (ОСДП) Казахстана обратилась к Президенту страны Н.Назарбаеву с просьбой разрешить проведение мирных митингов по земельному вопросу. Вместо митинга Указом Президента РК от 6 мая 2016 года был объявлен мораторий на применение отдельных норм Земельного кодекса, вызвавших общественный резонанс. Также по поручению Главы государства была образована Комиссия по земельной реформе, в состав которой вошли руководители и активисты институтов гражданского общества.

В этой связи, оппозиционные партии и казахстанские общественные деятели неоднократно предлагали провести общенациональный референдум[156]. Во время встречи членов Комиссии по земельной реформе с общественностью Алматинской области в июне 2016 года с инициативой о проведении республиканского референдума по земельному вопросу выступил председатель Экологического союза «Табигат» М.Елеусизов[157]. Общественный деятель предлагал вынести на референдум два вопроса:

1) Да или нет передаче земель сельскохозяйственного назначения в частную собственность, в том числе иностранцам?

---

[155] В Казахстане оппозиционная партия просит Назарбаева разрешить проведение митингов по земельному вопросу / http://www.ng.ru/cis/2016-05-19/7_kazahstan.html

[156] Серикбай Алибаев: Нужен республиканский референдум. / http://www.osdp.info/

[157] Мэлс Елеусизов предложил провести всенародный референдум по земельному вопросу https://informburo.kz/novosti/

2) Каким должно быть право временного землепользования (аренды): краткосрочным (до 5 лет) или долгосрочным (до 49 лет)[158]?

Эти инициативы пока также не получили своего развития.

Представленные данные приводят к довольно неутешительным выводам об эффективности и возможности петиционного императивного референдума в современном Казахстане.

В п. 2 ст. 1 Конституции РК говорится о том, что «основополагающими принципами деятельности Республики являются: общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме». А в Конституционном законе РК «О республиканском референдуме», в п. 2 ст. 2 предметом референдума определено «решение иных наиболее важных вопросов государственной жизни Республики». Вполне очевидно, что вопрос о земле как раз относится к «важным вопросам государственной жизни». Именно с землей население страны связывает в целом государственность и суверенитет Казахстана. И законодатели в этом случае должны были выявить мнение населения по этому вопросу до внесения изменений в Земельный кодекс, а не проводить разъяснительную работу, после вступления их в силу.

Как было указано выше, в законодательстве об общенациональном референдуме ряда демократических государств, наряду с императивными, могут быть предусмотрены консультативные референдумы (опросы). В Казахстане республиканские консультативные референдумы законодательством не предусмотрены.

Примечательно, что они предусматривались Законом СССР «О всенародном голосовании (референдуме СССР)». Так, согласно ст. 4 указанного Закона предметом референдума могли быть:

1) принятие нового закона СССР;

[158] Возможен ли в Казахстане референдум по земельному вопросу? / http://camonitor.kz

2) изменение либо отмена закона СССР или его отдельных положений;

3) принятие решения, предопределяющего основное содержание законов СССР и других актов;

4) выявление общественного мнения по иным наиболее важным вопросам, находящимся в ведении Союза ССР.

Очевидно, что в п. 1-3 ст. 4 речь шла об императивном референдуме, в п. 4 - о консультативном. Правовые последствия, различающие эти институты, были закреплены в ст. 29 Закона, согласно которой "решение, принятое путем референдума СССР, является окончательным, имеет обязательную силу на всей территории СССР и может быть отменено или изменено только путем референдума. Итоги референдума, проводимого для выявления общественного мнения в соответствии с пунктом 4 статьи 4 настоящего Закона, должны учитываться при принятии решений соответствующими государственными органами".

Полагаем, что вопрос о проведении императивного референдума по земельным реформам небесспорен, однако необходимость закрепления института консультативного референдума в Конституционном законе "О республиканском референдуме" и проведение на его основе такого голосования в целях выявления общественного мнения перед принятием окончательного решения парламентом необходимо.

Проведенное в рамках настоящего параграфа исследование показывает особое место референдума в системе институтов непосредственной демократии.

Референдум, являясь логическим развитием всеобщего избирательного права, выступает действенным механизмом применения всеобщего голосования не только к выбору представителей граждан, но и к выбору желаемых законов и их проектов, а также для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни.

История развития института референдума в Республике Казахстан как высшей формы народовластия представляет собой отражение позитивной роли

референдума при одновременном выявлении ошибок, которых необходимо избегать в будущем. В период стабильного поступательного развития общества, слаженной работы представительных органов референдум может оказаться дестабилизирующим фактором, поэтому применение института референдума, на наш взгляд, предпочтительно в случае, когда проблематично достижение консенсуса внутри представительного органа власти, либо решение общественно значимого вопроса невозможно без участия граждан страны.

Сомневаясь в принятии какого-либо решения, представительный орган власти может, напрямую обратиться к гражданам, решение которых будет окончательным. Тем самым наличие института референдума сближает электорат страны и органы государственной власти, не позволяя принять недостаточно обоснованные и несправедливые с точки зрения общественных интересов решения. Референдум позволяет достичь согласия в обществе и государстве, а также обеспечить взаимодополняющее функционирование представительных и непосредственных институтов власти.

Значимым недостатком законодательного регулирования института референдума в Казахстане является то, что казахстанское законодательство о референдуме существенно ограничивает разнообразие видов референдумов, признавая преимущественно существование в Республике Казахстан общегосударственных факультативных дозаконодательных императивных референдумов, хотя напрямую и не запрещает проведение иных видов референдумов.

Считаем, что перспективными для нашей страны видами референдумов императивного характера должны стать местные референдумы. Всенародные голосования общереспубликанского уровня как наиболее полное проявление народного суверенитета следует применять только тогда, когда в этом есть действительная необходимость. Инициаторы референдума должны понимать, что референдум не должен являться способом разрешения конфликтов, укрепления позиций действующей власти или же давления на органы власти, а

также достижения иных целей, кроме непосредственной реализации идей народовластия.

Учитывая, что все попытки инициирования императивных республиканских референдумов гражданами нашего государства так и остались нереализованными, считаем необходимым предусмотреть в казахстанском конституционно-правовом законодательстве нормы о возможности проведения *консультативных референдумов*. Введение данного института будет способствовать преодолению негативного отношения власти к попыткам граждан организовать референдум, так как его результаты не лишают органы власти свободы действий при принятии социально значимых решений. В то же время такой референдум способен быть средством достижения баланса интересов между властью и народом.

Учитывая особое значение конституционного референдума как наивысшего проявления народовластия, полагаем, что, для реального воплощения данного института в казахстанской конституционно-правовой практике необходимо внести изменения в конституционные и законодательные основы обеспечения процессуальных механизмов его осуществления.

Поддерживая идею о необходимости обязательного вынесения на всенародное голосование проектов конституции и дополнений в нее в части норм устанавливающих основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, а также норм, определяющих способы реализации политических прав и свобод граждан Казахстана предлагаем ст.91 Конституции РК дополнить частью 3 следующего содержания:

- "Положения Конституции, устанавливающие основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, а также определяющие способы реализации политических прав и свобод граждан, могут быть изменены только путем республиканского референдума".

Учитывая исторический опыт применения института референдума в Казахстане, в том числе сложности, связанные с обеспечением баланса власти, считаем возможным дополнить норму Конституционного закона о референдуме

об ограничениях по предмету республиканского референдума положением о запрете вынесения на всенародное голосование вопроса об избрании, назначении на должность, освобождении от должности или продлении полномочий должностных лиц, обладающих конституционными полномочиями.

§ 2. Выборы

В рамках данного параграфа рассмотрим особенности развития нормативно-правовых основ выборов в Казахстане, проблемы практики реализации данного института, а также некоторые особенности процедуры избрания Президента Республики Казахстан, депутатов Мажилиса Парламента и маслихатов, затрагивающие конституционные права граждан избирать и быть избранными.

Имея свои отличительные особенности, действующее законодательство Республики Казахстан о выборах развивается с учетом мировой практики их организации и проведения. На выборное законодательство нашей страны существенное влияние оказывают также принципы и начала, которые установлены в нормах международного права, а также актах, принятых в рамках СНГ.

В частности, это положение Всеобщей декларации прав человека[159], устанавливающее, что воля народа должна быть основой власти Правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования (п. 2 ст. 21).

[159] Справочная информационно-поисковая система КонсультантПлюс.

Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, ратифицированного Республикой Казахстан 28 ноября 2005 года[160], закрепляет право и возможность каждого гражданина без какой бы то ни было дискриминации, и без необоснованных ограничений голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых государств от 7 октября 2002 года, ратифицированная Законом РК от 7 июня 2007 года[161], в числе таковых определяет: право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства; принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса (п. 2 ст. 1). Установлено, что законодательное регулирование права избирать и быть избранными, порядка выборов (избирательные системы), а равно ограничения избирательных прав и свобод не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер (п. 3 ст. 1).

---

[160] Закон РК от 28 ноября 2005 года N 91 «О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах» // Бюллетень международных договоров РК. 2006. N 4. Ст. 30; "Казахстанская правда". 2005. 3 декабря.

[161] Закон РК от 7 июня 2007 года N 260 «О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств» // "Казахстанская правда". 2007. 9 июня; Ведомости Парламента РК. 2007. N 11(2492). Ст. 74.; Бюллетень международных договоров РК. 2007. N 3-4. Ст. 23.

Данные нормы нашли отражение в Конституции Республики Казахстан, однако мы солидарны с профессором Л.Т. Жанузаковой в том, что «указанные правила прописаны достаточно скупо»[162].

В Конституции Республики Казахстан 1995 года специального раздела, посвященного выборам, не предусмотрено, но отдельные вопросы избирательного права и избирательной системы регулируются статьями, входящими в состав некоторых других разделов.

Согласно положениям Конституции на общегосударственном уровне на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании избирается Президент Республики Казахстан (п. 1 ст. 41); избираются девяносто восемь депутатов Мажилиса - нижней палаты Парламента Республики Казахстан (п. 1 ст. 51). На уровне местного государственного управления и самоуправления избранию гражданами подлежат представительные органы местного самоуправления – маслихаты (п. 2 ст. 86). Выборы депутатов Сената Парламента Республики проводятся на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании (п. 2 ст. 51).

Отношения, возникающие при подготовке и проведении выборов всех уровней регулируются Конституционным законом Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан» (в действующей редакции), который также устанавливает основные принципы и гарантии, обеспечивающие свободу волеизъявления граждан Республики. Правовую основу выборов в нашей стране составляет также комплекс нормативно-правовых актов, принятых Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан.

Конституционный закон о выборах разграничивает понятия активного и пассивного избирательного права. Всеобщее активное избирательное право - право граждан Республики участвовать в голосовании на выборах по достижении восемнадцатилетнего возраста, вне зависимости от

[162] Жанузакова Л.Т. Вопросы реализации международных стандартов в области избирательного законодательства Республики Казахстан // Вопросы становления электронной демократии в России: Сб. статей / Под ред. Е.А. Казьминой. Барнаул, 2016. С. 108.

происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любых иных обстоятельств (п. 1 ст. 4). Пассивное избирательное право - право граждан РК быть избранными Президентом Республики Казахстан, депутатом Парламента Республики Казахстан, маслихата или членом иного органа местного самоуправления (п. 2 ст. 4).

Поскольку, в большей мере, в нашей работе мы будем затрагивать проблемы реализации именно пассивных избирательных прав граждан, считаем необходимым отметить особое значение принципов, на которых они основаны.

Л.А. Нудненко определяет принципы пассивного избирательного права как основополагающие идеи, закрепленные в универсальных, императивных нормах Конституции и законодательстве, выражающие наиболее важные, объективные закономерности формирования представительных учреждений и реализации одной из важнейших форм непосредственной демократии – выборов[163].

Профессор отмечает, что в юридической литературе вопрос о принципах именно пассивного избирательного права не ставился и не рассматривался. В науке конституционного права, как правило, проблема определения системы и видов принципов рассматривается применительно ко всем нормам избирательного права и избирательной системы и именно эти принципы, и являются принципами пассивного избирательного права. Значение принципов избирательного права состоит в том, что «не соблюдение любого из них ставит под сомнение результаты выборов»[164].

Согласно положениям Конституционного закона РК «О выборах в Республике Казахстан» выборы Президента, депутатов Мажилиса Парламента и маслихатов, членов иных органов местного самоуправления Республики проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (п. 1 ст. 3). Как мы видим, устанавливая основные

[163] См. подробнее: Нудненко Л.А. Пассивное избирательное право в России: проблемы правовой регламентации: монография. М., 2016. С. 75.

[164] Там же. С. 80.

принципы избирательного права, рассматриваемый Конституционный закон расширяет круг конституционно установленных лиц, избираемых путем прямых выборов: наряду с выборами Президента, депутатов Мажилиса и маслихатов предусматриваются выборы членов *иных органов местного самоуправления*. Между тем, статус *иных органов местного самоуправления* до сих пор не определен законодательством. К данной проблеме мы вернемся позже при рассмотрении некоторых проблем реализации пассивного избирательного права на выборах в местные представительные органы.

Рассматриваемый Конституционный закон устанавливает, что участие граждан Республики в выборах является добровольным. Никто не вправе принуждать к участию или не участию гражданина в выборах, а также ограничивать его волеизъявление (п. 3 ст. 3).

В целях обеспечения политической независимости представителей обозначенных в законе государственных органов, защиты прав избирателей, ограничения возможностей кандидатов использовать служебное положение (административный ресурс) в условиях выборов законодательством могут устанавливаться ограничения пассивных избирательных прав граждан[165].

Конституционным законом о выборах в Республике Казахстан устанавливаются следующие ограничения как пассивных, так и активных избирательных прав граждан: в выборах не участвуют граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (п. 3 ст. 4).

Отдельно устанавливаются дополнительные ограничения пассивного избирательного права: не может быть кандидатом в Президенты Республики Казахстан, в депутаты Парламента Республики Казахстан, в том числе по партийным спискам, маслихатов, а также кандидатом в члены иного органа местного самоуправления лицо, имеющее судимость, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке; лицо, вина которого в совершении

[165] См. подробнее: Нудненко Л.А. Указ. соч. С. 69.

коррупционного преступления и коррупционного правонарушения в установленном законом порядке признана судом (п. 4 ст. 4).

Примечательно, что специальные избирательные цензы в отношении кандидатов в Президенты, депутатов Сената и Мажилиса Парламента, а также депутатов маслихата установлены отдельными положениями Конституции РК. Это цензы возрастные, гражданства, оседлости, ценз владения государственным языком.

Так, в отношении Президента РК применяются все вышеперечисленные цензы: Президентом Республики может быть избран гражданин Республики по рождению, не моложе сорока лет, свободно владеющий государственным языком и проживающий в Казахстане последние пятнадцать лет (п. 2 ст. 41).

Также Конституция РК устанавливает ограничения для Президента РК *по количеству избрания*: Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более двух раз подряд (п. 5 ст. 42). При этом содержится оговорка: «Настоящее ограничение не распространяется на Первого Президента Республики Казахстан».

В отношении кандидатов в депутаты Парламента Конституция РК устанавливает возрастной ценз, цензы гражданства, оседлости, а также для кандидатов в депутаты Сената Парламента устанавливаются дополнительные требования, касающиеся образования и стажа работы: Депутатом Парламента может быть лицо, состоящее в гражданстве Республики Казахстан и постоянно проживающее на ее территории последние десять лет. Депутатом Сената может быть лицо, достигшее тридцати лет, имеющее высшее образование и стаж работы не менее пяти лет, постоянно проживающее на территории соответствующей области, города республиканского значения либо столицы Республики не менее трех лет. Депутатом Мажилиса может быть лицо, достигшее двадцати пяти лет (п. 4 ст. 51). Как мы видим для депутатов нижней палаты казахстанского Парламента иных дополнительных, кроме возрастных ограничений не предусмотрено.

В отношении кандидатов в депутаты маслихата применяются только возрастной ценз и ценз гражданства: Депутатом маслихата может быть избран гражданин Республики Казахстан, достигший двадцати лет (п. 3 ст. 86) .

В теории конституционного права выделяют такой вид ограничения пассивного избирательного права, как нахождение на выборной должности и претензии на несколько мандатов. Это означает, что "лицо, избранное депутатом любого представительного органа, не может быть одновременно депутатом других представительных органов"[166]. Данное положение также закреплено в нормах Конституции РК[167].

Обратимся к истории становления и реформирования избирательного законодательства Республики Казахстан, а также практике его применения.

После распада СССР и обретения суверенитета перед постсоветскими государствами возникла проблема выбора избирательной системы для формирования представительных органов государства. На первом этапе становления государственности в наших странах сохранялась применявшаяся в СССР мажоритарная система абсолютного большинства. Однако в дальнейшем актуализировался вопрос о необходимости и целесообразности применения пропорциональной избирательной системы для выборов депутатов нижней палаты Парламента.

Понятие «Парламент» в Казахстане впервые официально было закреплено в Конституции РК 1995 года. В развитие норм Конституции Президентом страны Н.А.Назарбаевым был подписан Указ, имеющий силу Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан», согласно которому в конце 1995 года впервые состоялся процесс избрания депутатов в двухпалатный Парламент РК.

---

[166] Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. Т.2. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 184.

[167] Согласно положениям Конституции РК Президент Республики Казахстан не вправе быть депутатом представительного органа (п. 1 ст. 43); Депутат Парламента не может быть одновременно членом обеих Палат (п. 4 ст. 50); Депутат Парламента не вправе быть депутатом другого представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации (п. 3 ст. 52). Гражданин Республики может быть депутатом только одного маслихата (п. 3 ст. 86).

На сегодняшний день из шести созывов Мажилиса Парламента РК три созыва избирались путем внеочередных выборов (депутаты Мажилиса Парламента третьего, четвертого и пятого созывов прекратили свои полномочия досрочно). Этот факт вынуждает нас рассмотреть причины таких событий.

Для этого проанализируем исторический материал, размещенный на официальном сайте Парламента Республики Казахстан[168].

Как было отмечено ранее, со времени принятия новой Конституции РК 1995 года до 1998 года в Казахстане по всем типам выборов действовала мажоритарная избирательная система. По данной избирательной системе избирался и Мажилис Парламента первого созыва. Выборы состоялись 9 декабря 1995 года. Было избрано 67 депутатов.

30 сентября 1998 года в Послании к народу Казахстана Президент Н.А. Назарбаев, уделяя особое внимание электоральным преобразованиям как фактору укрепления партийной системы, предложил увеличить численный состав Мажилиса Парламента на 10 депутатских мест с условием замещения их членами политических партий на основе пропорционального представительства.

На основании этого были внесены соответствующие изменения в Конституцию Республики Казахстан и в Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан». В результате конституционной реформы 1998 года была введена смешанная избирательная система для выборов депутатов Мажилиса Парламента РК, введен 7% барьер при прохождении партий в нижнюю палату Парламента и с 4 до 5 лет увеличен срок полномочий мажилисменов.

По данной системе осенью 1999 года состоялись выборы в Мажилис Парламента РК второго созыва. В выборах приняли участие 10 политических партий[169].

[168] История развития парламентаризма в Казахстане . URL: http://www.parlam.kz/ru/history

Выборы в Мажилис Парламента Республики Казахстан третьего созыва состоялись в сентябре 2004 года. В выборах принимали участие 12 политических партий, из них 4 – в составе двух избирательных блоков[170].

Мажилис Парламента Республики Казахстан третьего созыва досрочно завершил свою деятельность 20 июня 2007 года (*на 2 года и 3 месяца раньше конституционно установленного срока*) по решению Президента[171], основанному на обращении депутатов Мажилиса. Мотивом к роспуску Мажилиса Парламента третьего созыва послужили изменения и дополнения, внесенные в 2007 году в Конституцию РК, которые предусмотрели новый порядок выборов в эту палату Парламента, выразившиеся в том, что был осуществлен переход от смешанной системы к пропорциональной избирательной системе, часть депутатов Мажилиса стала избираться органом национального представительства - Ассамблеей народа Казахстана.

По обновленной избирательной системе девять депутатов нижней палаты Парламента избираются Ассамблеей народа Казахстана, выборы девяносто восьми депутатов проводятся исключительно по пропорциональной системе.

По этой избирательной схеме выборы в Мажилис Парламента РК проводились в августе 2007 года, в январе 2012 года и в марте 2016 года.

Выборы в Мажилис Парламента Республики Казахстан четвертого созыва состоялись 18 августа 2007 года. На выборах участвовало семь политических партий, 7% барьер преодолела только пропрезидентская партия «Нұр Отан», депутаты от которой занимали все 98 мест в Мажилисе Парламента. 20 августа

---

[169] По итогам выборов в нижнюю палату Парламента были избраны 67 депутатов по одномандатным округам и 10 депутатов от партий по единому общенациональному округу. Они представляли партию «Отан», Гражданскую, Аграрную и Коммунистическую партии.

[170] Из десяти депутатов, избранных на основе партийных списков по системе пропорционального представительства и по территории единого общенационального избирательного округа, семеро были от Республиканской политической партии «Отан», по одному от Республиканской партии «Асар», Демократической партии «Ак жол» и избирательного блока «АИСТ» (Аграрно-индустриальный союз трудящихся). Из общего числа избранных парламентариев 59 депутатов были выдвинуты политическими партиями: Республиканской политической партией «Отан» - 42, избирательным блоком «АИСТ» - 11, Республиканской партией «Асар» - 4, Демократической партией «Ак жол» - 1, Демократической партией Казахстана – 1. Самовыдвиженцы - 18 депутатов.

[171] См.: Указ Президента РК от 20 июня 2007 года «О роспуске Мажилиса Парламента Республики Казахстан третьего созыва и назначении внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики» // САПП РК. 2007. № 21. Ст. 234.

2007 года 9 мест в Палате были предоставлены депутатам, избранным Ассамблеей народа Казахстана.

Очевидно, при создавшейся ситуации был поставлен под сомнение принцип многопартийности, закрепленный в Конституции Республики Казахстан. В государстве назрела необходимость введения правового механизма, исключающего возможность формирования однопартийного Мажилиса Парламента. В 2009 году Закон о выборах был дополнен еще одной нормой, предусматривающей, что в случае, если 7% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, получено только одной партией, то к распределению депутатских мандатов допускается список указанной политической партии, а также партийный список партии, набравшей следующее наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании (п. 2 ст. 97-1). Как правильно отмечает профессор М.А. Сарсембаев, Конституционным законом от 9 февраля 2009 года «О внесении изменений и дополнений в Конституционный Закон РК «О выборах в Республике Казахстан» были заложены «юридические основы безусловного многопартийного представительства в Мажилисе Парламента»[172].

Мажилис Парламента РК четвертого созыва также завершил свою деятельность досрочно 16 ноября 2011 года (*на 9 месяцев раньше конституционно установленного срока*) по решению Президента[173]. Инициаторами досрочного роспуска Мажилиса Парламента в этот раз были также депутаты этой палаты, которые аргументировали свое решение следующими причинами: "ожидание в 2012 году второй волны мирового финансового и экономического кризиса и целесообразность сосредоточиться на его преодолении, не отвлекаясь на проведение избирательного цикла;

[172] Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. - Алматы, 2010. С. 234.

[173] См.: Указ Президента РК от 16 ноября 2011 года № 175 «О роспуске Мажилиса Парламента Республики Казахстан четвертого созыва и назначении внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики» // САПП РК. 2011. № 60. Ст. 852.

необходимость формирования Парламента не менее чем из двух политических партий"[174].

Новый состав Мажилиса Парламента РК пятого созыва был сформирован 15 января 2012 года[175].

Мажилис Парламента РК пятого созыва завершил свою деятельность досрочно 20 января 2016 года (*на 1 год раньше конституционно установленного срока*), на основании решения Президента РК[176]. С инициативой роспуска Мажилиса и проведения досрочных выборов снова выступили депутаты нижней палаты Парламента. Председатель Мажилиса К. Джакупов отметил, что данная инициатива, в первую очередь, была обусловлена необходимостью получения партиями нового мандата доверия со стороны избирателей, широкой общественной консолидации, а также синхронизации действий Мажилиса и маслихатов для реализации реформ, проводимых в стране на всех уровнях[177]. Внеочередные выборы в Мажилис Парламента было решено провести в один день с очередными выборами в маслихаты, руководствуясь мотивами «сэкономить как время, так и финансовые ресурсы»[178].

Выборы в Мажилис Парламента Республики Казахстан шестого созыва состоялись 20 марта 2016 года[179].

---

[174] http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31108981

[175] В выборах Мажилиса Парламента РК в 2012 году принимали участие семь политических партий, три из которых по итоговым результатам набрали больше 7 % голосов избирателей и прошли в Мажилис Парламента: Народно-демократическая партия «Нур Отан» (80,99 %), Демократическая партия Казахстана «Ак жол» (7,47 %), Коммунистическая народная партия Казахстана (7,19 %). От партии «Нур Отан» в Мажилисе Парламента работали 83 депутата, от «Ак жол» - 8 депутатов, от КНПК - 7 депутатов. От Ассамблеи народа Казахстана - 9 депутатов.

[176] См.: Указ Президента РК от 20 января 2016 года «О роспуске Мажилиса Парламента Республики Казахстан пятого созыва и назначении внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики» // САПП РК. 2016. № 5-6. Ст. 22.

[177] Подпишет ли Глава государства указ о проведении досрочных выборов в Мажилис Парламента РК? / http://www.zakon.kz/4769681-podpishet-li-glava-gosudarstva-ukaz-o.html

[178] Назарбаев Н.А. Призываю всех активно принять участие в выборах и показать нашу сплоченность / http://maslihat.election2016.kz/posts/last

[179] В выборах Мажилиса Парламента РК в 2016 году принимали участие шесть политических партий, три из которых, набрав более 7 % голосов избирателей, прошли в состав Мажилиса Парламента. Это: партия «Нұр Отан» (82,20 %), Демократическая партия Казахстана «Ак жол» (7,18 %), Коммунистическая народная партия Казахстана (7,14 %). От партии «Нұр Отан» в Мажилисе Парламента работают 84 депутата, от «Ак жол» - 7 депутатов, от КНПК - 7 депутатов. 9 депутатов были избраны от Ассамблеи народа Казахстана.

Таким образом, после внесения изменений в Конституцию РК в 2007 году, выборы Мажилиса Парламента РК трижды осуществлялись досрочно. Во всех случаях до истечения законных полномочий мажилисменов оставалось достаточно много времени (2 года и 3 месяца в 2007 году, 9 месяцев в 2011 году, 1 год в 2016 году). При этом новые выборы в нижнюю палату казахстанского Парламента каждый раз назначались через два месяца после роспуска предыдущего состава представительного органа.

Как справедливо отмечает профессор Л.А. Нудненко, срок полномочий депутата, выборного должностного лица в 4-5 лет является оптимальным, отвечающим целям и задачам народного представительства. За более короткий срок депутаты, выборные должностные лица не успеют выполнить стоящие перед ними задачи, реализовать предвыборную программу, овладеть навыками парламентария[180]. С нашей точки зрения, по этим же причинам досрочный роспуск нижней палаты Парламента отрицательно сказывается на качестве работы представительного органа.

Анализируя итоги выборов 2012 года и обобщая свои наблюдения, профессор Э.Б. Мухамеджанов отметил, что «этот факт хотя и не противоречит действующему законодательству, но такая повторность заставляет задуматься ... не станет ли практика досрочных роспусков и, как следствие, досрочных выборов Мажилиса постоянной в политической жизни нашей страны"[181].

По мнению ученого, проведение демократических выборов должно осуществляться в предписанные законом периоды и сроки. В п. 5 ст. 50 Конституции Республики Казахстан установлено, что срок полномочий депутатов Мажилиса - пять лет, а в п. 1 ст. 51 закреплено положение о том, что «Очередные выборы депутатов Мажилиса проводятся не позднее, чем за два месяца до окончания срока полномочий действующего созыва Парламента».

[180] Нудненко Л.А. Пассивное избирательное право в России: проблемы правовой регламентации: монография. М., 2016. С. 341.

[181] Мухамеджанов Э.Б. О выборах в Казахстане и об избирателях, которые не участвуют в голосовании // European researcher. 2012. № 2 (17). С. 171.

Данные положения необходимы для того, чтобы все, кто намерен участвовать в выборах, могли к ним заранее подготовиться. *Иными словами, такие нормы призваны создавать равные условия для всех участников избирательного процесса, желающих принять участие в очередных выборах*[182].

Роспуск главой государства нижней палаты парламента, сформированного посредством прямых выборов, в науке конституционного права рассматривается, как правило, в качестве меры конституционно-правовой ответственности[183]. Ее процедура может реализоваться, только в рамках «четко обозначенных Конституцией обстоятельств»[184].

По ранее действовавшей норме Конституции РК (п. 1 ст. 63) Президент был вправе распустить Парламент в случаях: выражения Парламентом вотума недоверия Правительству, двукратного отказа Парламента дать согласие на назначение Премьер-министра, политического кризиса в результате непреодолимых разногласий между палатами Парламента или Парламентом и другими ветвями государственной власти. Следует заметить, что данная норма, предусматривающая конкретные юридические основания досрочного прекращения полномочий Парламента, была сформулирована и включена в Конституцию РК Президентом Н.А. Назарбаевым. Как отмечает Президент, эта норма, наряду с положением об импичменте Президента, является важнейшим элементом системы сдержек и противовесов, гарантирующих стабильность государства и общества[185].

К сожалению, это положение утратило юридическую силу в результате изменений и дополнений, внесенных в Конституцию Законом от 21 мая 2007 года. Отказавшись от перечисления оснований роспуска Мажилиса Парламента, авторы данных конституционных поправок одновременно ввели

---

[182] Мухамеджанов Э.Б. Указ. соч. С. 169.

[183] См.: Акуев Н.И. Особенности конституционно-правовой ответственности в Казахстане // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2001. С. 54; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. С. 135.

[184] Марино Иван. Конституционное совещание и разработка концепции роспуска Государственной Думы Федерального Собрания РФ // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С.18

[185] Назарбаев Н. Казахстанский путь. Караганда, 2006. С. 84.

институт предварительной консультации Президента с председателями Палат Парламента и Премьер-министром по вопросам роспуска, как Мажилиса, так и всего Парламента (п. 1 ст. 63).

В этом случае возникает ситуация, когда решение такого важного для страны вопроса, как роспуск высшего представительного органа, передается на усмотрение одного должностного лица: право принятия окончательного решения принадлежит главе государства, который не связан никакими юридическими основаниями, процессуальными сроками и законодательно установленными процедурами.

Ущербность этого механизма заключается также в игнорировании мнения граждан, избравших депутатов нижней палаты Парламента РК, если исходить из конституционного положения о том, что народ в Казахстане признается единственным источником государственной власти. С этих позиций, одним из оснований роспуска представительного органа и проведения внеочередных (досрочных) выборов может быть требование граждан государства, что соответствует положениям Конституции РК и общепринятым демократическим традициям.

Учитывая исторический опыт неоднократного применения института внеочередных выборов при формировании нижней палаты Парламента Республики Казахстан, вопреки конституционным нормам, устанавливающим периоды и сроки проведения таких выборов, считаем целесообразным восстановить норму Конституции РК, предусматривающую исчерпывающий перечень оснований роспуска Мажилиса Парламента.

В этой связи, следует отметить, что случай проведения выборов в нижнюю палату парламента несколько ранее срока планового завершения полномочий (и в этом смысле внеочередных), хотя и единичный, имеется и в практике Российской Федерации. Так, ряд фракций Государственной Думы выступили с инициативой переноса выборов в данную палату Парламента с декабря на сентябрь 2016 года, когда проходит единый день голосования по всей стране,

избираются региональные и муниципальные органы публичной власти. Свое предложение парламентарии мотивировали тем, что это:

- позволит сэкономить бюджетные средства;

- позволит упорядочить электоральные циклы;

- перенос именно даты выборов Государственной Думы на единый день голосования позволит проводить их одновременно с региональными и муниципальными выборами, не прибегая к изменению сроков полномочий соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- при совмещении федеральных выборов с региональными и муниципальными выборами повысится процент явки избирателей на региональные и муниципальные выборы;

- будет избран тот состав Государственной Думы, который займется и утверждением государственного бюджета, и утверждением отчета об его исполнении.

По запросу Совета Федерации Конституционный Суд РФ в постановлении от 1 июля 2015 года «По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации»[186] отметил, что «пятилетний нормативный срок полномочий Государственной Думы, установленный статьей 96 (часть 1) Конституции Российской Федерации, не означает, что выборы Государственной Думы нового созыва должны - вне зависимости от каких-либо обстоятельств - непременно проводиться не ранее и не позднее фактического истечения указанного срока. Отклонения от него могут быть вызваны роспуском Государственной Думы Президентом Российской Федерации в соответствии со статьями 84 (пункт "б"), 109 (части 1 и 2), 111 (часть 4) и 117 (части 3 и 4) Конституции Российской Федерации, введением на основании Конституции Российской Федерации военного положения (статья 87, часть 2) или чрезвычайного положения (статья 88), а также иными, прямо не упомянутыми в ней, но нашедшими отражение в избирательном

[186] СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4335.

законодательстве причинами (отложением дня голосования для дополнительного выдвижения федеральных списков кандидатов, проведением повторных выборов и др.). Для таких случаев федеральный законодатель не только вправе, но и обязан предусмотреть особые правила назначения выборов Государственной Думы, без которых порядок ее формирования не отвечал бы конституционно значимым критериям правовой определенности».

Кроме того, Конституционный Суд РФ отметил, что «перенос (смещение) даты очередных выборов депутатов Государственной Думы должен осуществляться заблаговременно, с тем чтобы граждане, политические партии и другие заинтересованные лица - с учетом фактора приближения даты их проведения - не были ограничены в возможности надлежащим образом подготовиться к избирательной кампании. В противном случае, сокращение срока полномочий Государственной Думы текущего созыва приводило бы к нарушению вытекающего из статей 1 (часть 1), 2, 15 (часть 2), 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации принципа поддержания доверия к закону и действиям государства, который предполагает ответственность законодателя за качество принимаемых решений, обеспечение присущей природе законодательных актов стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему правовых норм, предоставление гражданам и их объединениям адекватных временных и иных возможностей для адаптации к изменившимся нормативным условиям приобретения и реализации соответствующих прав и свобод».

В итоге, Конституционный Суд пришел к общему выводу о том, что «положения статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с другими ее положениями не исключают возможности однократного изменения федеральным законом даты очередных выборов, ведущего к сокращению реального (фактического) срока полномочий Государственной Думы текущего созыва, при условии, что такое сокращение осуществляется в конституционно значимых целях, заблаговременно, не влечет

за собой отступления от разумной периодичности проведения очередных выборов Государственной Думы и непрерывности ее деятельности и является минимально незначительным».

С учетом толкования Конституционного Суда РФ Федеральным законом от 14 июля 2015 года «О внесении изменений в статьи 5 и 102 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[187] были внесены соответствующие изменения в указанный нормативно-правовой акт. В действующем Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» днем голосования определено третье воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Конституционный срок, на который избирается Государственная Дума, исчисляется со дня ее избрания. Днем избрания Государственной Думы является день голосования, в результате которого она была избрана в правомочном составе (п. 2 ст. 5). Также установлено, что выборы депутатов Государственной Думы седьмого созыва проводятся в третье воскресенье сентября 2016 года (п. 3 ст. 102).

Выборы депутатов Государственной Думы седьмого созыва состоялись 18 сентября 2016 года, на 2.5 месяца раньше конституционно установленного срока. С момента внесения изменений в избирательное законодательство РФ по поводу изменения даты очередных выборов до непосредственного проведения выборов прошло более 1 года. Полагаем, что это достаточный срок для того, чтобы все заинтересованные участники избирательного процесса успели надлежащим образом подготовиться к предстоящей избирательной компании.

Считаем необходимым отметить, что проведение периодических внеочередных выборов характерно и для практики президентских выборов в Казахстане. Преимущественное большинство выборов главы государства, как правило, проводились в сроки, не предусмотренные пунктом 3 статьи 41 Конституции, согласно которой очередные выборы Президента Республики

[187] СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4398.

проводятся в первое воскресенье декабря и не могут совпадать по срокам с выборами нового состава Парламента Республики [188].

Условия, основания и порядок процедуры проведения очередных и внеочередных выборов определяются национальным законодательством. При этом в результате внесенных в Конституцию РК изменений и дополнений в 2011 году, статья 41 была дополнена пунктом 3-1 следующего содержания «Внеочередные президентские выборы назначаются решением Президента Республики и проводятся в порядке и сроки, установленные конституционным законом».

Между тем, ни Конституционный закон РК «О Президенте Республики Казахстан», ни Конституционный закон РК «О выборах в Республике Казахстан» не содержат оснований, когда Глава государства может реализовать это право.

В Конституционном законе о выборах предусмотрено: «Внеочередные президентские выборы назначаются решением Президента Республики и проводятся в течение двух месяцев со дня их назначения» (п. 1 ст. 51-1). «Последующие вслед за внеочередными очередные выборы Президента объявляются через пять лет в сроки, установленные настоящим Конституционным законом» (п. 2 ст. 51-1).

Таким образом, законодатель, закрепляя институт внеочередных президентских выборов в Конституции РК, не предусматривает конкретные обстоятельства, при наступлении которых Президент страны мог бы принять решение о проведении таких выборов.

По обращению председателя Сената Парламента Республики Казахстан К. К. Токаева Конституционный Совет РК в нормативном постановлении от 24 февраля 2015 г. «Об официальном толковании пункта 3-1 статьи 41

[188] См. подробнее: Мухамеджанов Э.Б. Субъективный взгляд по вопросу досрочных (внеочередных) выборов главы государства // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31667283#pos=1;-263

Конституции Республики Казахстан»[189] пришел к выводу: «Норму пункта 3-1 статьи 41 Конституции Республики Казахстан следует понимать таким образом, что Президент Республики Казахстан имеет исключительное право единолично назначать внеочередные президентские выборы. Конституция Республики не предусматривает какие-либо условия и ограничения при принятии Главой государства решения о назначении внеочередных президентских выборов. При принятии решения о назначении таких выборов подлежит учету предусмотренное пунктом 3 статьи 41 Конституции Республики Казахстан правило о недопустимости совпадения по срокам выборов Президента Республики с выборами нового состава Парламента Республики Казахстан».

Мы солидарны с профессором Э.Б. Мухамеджановым в том, что «без отсутствия четко обозначенных в законе оснований, когда глава государства может принять решение о назначении внеочередных президентских выборов, он каждый раз будет лично брать на себя весь груз исторической ответственности при решении этого вопроса. При этом следует иметь в виду, что Президент как гарант Конституции не имеет права на ошибку, которая может создать отрицательный прецедент, и пагубно отразиться на принципе верховенства норм Конституции»[190].

Поэтому считаем необходимым включить в Конституционный закон РК «О Президенте Республики Казахстан» и Конституционный закон РК «О выборах в Республике Казахстан» нормы, предусматривающие исчерпывающий перечень оснований проведения внеочередных президентских выборов.

Следующим проблемным вопросом избирательного права Республики Казахстан являются особенности процессуального механизма формирования нижней палаты Парламента - Мажилиса.

---

[189] См.: Нормативное постановление Конституционного Совета РК от 24 февраля 2015 года «Об официальном толковании пункта 3-1 статьи 41 Конституции Республики Казахстан» // "Казахстанская правда" от 05 марта 2015 г. № 43 (27919).

[190] См.: Мухамеджанов Э.Б. Указ. соч.

Как было отмечено выше, согласно конституционным нормам избрание девяноста восьми депутатов Мажилиса осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Девять депутатов Мажилиса избираются Ассамблеей народа Казахстана (п. 1 ст. 51) .

Выбор девяносто восьми депутатов осуществляется на основании пропорциональной избирательной системы. Причем выдвижение списков кандидатов допускается только политическими партиями. Так, согласно Конституционному закону РК «О выборах в Республике Казахстан» депутаты Мажилиса Парламента от политических партий избираются по партийным спискам по единому общенациональному избирательному округу (п.2 ст. 9).

Вопрос выбора избирательной системы всегда вызывал большие дискуссии среди политиков и ученых. Поскольку действующее избирательное законодательство Республики Казахстан для формирования нижней палаты Парламента использует именно пропорциональную избирательную систему, обратим внимание на точки зрения различных авторов относительно преимуществ и недостатков этой системы.

Преимущества пропорциональной избирательной системы некоторые авторы видят в том, что она при сложившейся стабильной, относительно немногочисленной партийной системе дает больше возможностей представить в Парламенте весь спектр основных политических сил страны; при распределении мандатов учесть голоса всех (или подавляющего большинства) избирателей, принявших участие в выборах, в то время как при мажоритарной избирательной системе значительная часть голосов пропадает[191].

Основной смысл и достоинство парламента, формируемого по партийным спискам, по мнению С.З. Зиманова, состоят в том, что "при выборах в него оценке подвергаются не кандидаты в депутаты, а программные цели политических партий, которые они будут представлять в случае их избрания в Парламент"[192].

[191] Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998. С. 382.
[192] Зиманов С.З. Размышления о новой модели формирования Парламента // Юрист. 2007. № 5. С. 29-34.

Схожей точки зрения придерживается И.А. Старостина, отмечая более демократичный характер данной системы и возможность эффективного представления политических групповых интересов в законодательном органе. По ее мнению, при своем предпочтении избиратель руководствуется программными установками политической партии, а не только личностными (персональными) характеристиками кандидатов.

В качестве очевидных недостатков пропорциональной избирательной системы И.А. Старостина указывает на возможность прохождения в законодательный орган не всегда известных, компетентных и не всегда желаемых для избирателя кандидатов, излишнюю политизированность депутатского корпуса, а также относительно высокое количество недействительных бюллетеней[193].

С.А. Авакьян среди недостатков пропорциональной избирательной системы выделяет слабую связь партийных депутатов с избирателями: голосуя за политическую партию, люди знают только лидеров и не имеют представления о конкретных кандидатах[194].

Для снижения нежелательных последствий при применении мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, наукой и практикой конституционного права были выработаны различные варианты их применения. Так, различают следующие разновидности мажоритарной избирательной системы: мажоритарная система абсолютного большинства, мажоритарная система относительного большинства, мажоритарная система квалифицированного большинства. Пропорциональная система также классифицируется на полное пропорциональное представительство и ограниченное пропорциональное представительство[195]. Также существует

---

[193] Старостина И.А. Проблемы выбора моделей избирательных систем для формирования регионального уровня публичной власти // Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы. Учебно-методический комплекс / Рук. авт. кол. и отв. ред. проф. Авакьян С.А. М., 2015. С. 209-210.

[194] Авакьян С.А. Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М.: Изд-во Моск.ун-та, 2010. С. 380.

[195] См. подробнее: Мухамеджанов Э.Б. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебное пособие. Алматы, 2014. С. 281.

множество иных модификаций данных избирательных систем, отличающихся друг от друга в зависимости от применяемых математических методов определения избирательного метода (квоты), особенностей составления партийных списков, величиной заградительного барьера и т.д.

Как справедливо отмечают И.Б. Борисов, А.Г. Головин и А.В. Игнатов выбор избирательной системы обусловливается, прежде всего, внутренними особенностями государства, положениями национальной конституции, историческими традициями, стадией развития партийного строительства, запросами общества и т.п. При этом выбор вида избирательной системы не должен ущемлять избирательные права граждан и нарушать международные обязательства государства в сфере демократических выборов, международные избирательные стандарты[196].

При всем многообразии разновидностей пропорциональной избирательной системы, с нашей точки зрения, Казахстан выбрал не самую удачную модель. Желание казахстанского законодателя сохранить *приверженность общепризнанным демократическим стандартам* при внедрении пропорциональной избирательной системы на практике не совместимо с некоторыми положениями Конституции Республики Казахстан и рядом идей избирательного законодательства.

По действующей казахстанской модели пропорциональной избирательной системы выдвижение списков кандидатов допускается только политическими партиями. Так, Конституционным законом Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» установлено, что право выдвижения кандидатов в депутаты Мажилиса, избираемых по партийным спискам, принадлежит политическим партиям, зарегистрированным в установленном порядке. Включение в партийный список лиц для избрания в депутаты Мажилиса по территории единого общенационального избирательного округа производится большинством голосов от общего числа членов высшего органа политической

[196] Выборы в мире: избирательные системы / И.Б. Борисов, А.Г Головин, А.В. Игнатов; под общ. ред. И.Б. Борисова. СПб., 2015. С. 5-6.

партии. Политические партии не вправе включать в партийные списки лиц, не являющихся членами данной политической партии (ст. 87).

Таким образом, законодатель стремится обеспечить более широкое участие общества в управленческих процессах путем укрепления роли политических партий. Насколько при такой системе выборов соблюдается конституционное право беспартийных граждан избирать и быть избранными в представительные органы власти? По нашему мнению, такое положение противоречит некоторым положениям Конституции РК.

Во-первых, положениям части 2 статьи 14 Конституции РК, так как вводит неравенство прав граждан в зависимости от убеждений. В политические партии люди вступают по убеждениям. Граждане, не состоящие в политических партиях, не разделяют убеждения и цели членов политических партий. Соответственно, беспартийные граждане и граждане, состоящие в других общественных объединениях, не являющихся политическими партиями, лишаются не только права непосредственно реализовать свои конституционные права быть избранным в Мажилис Парламента РК, но и лишены права участвовать в выдвижении кандидатов, такое право предоставляется только членам политических партий. Т.е. нарушаются политические права беспартийных граждан, которые оказываются в неравном правовом положении с членами политических партий. В Казахстане количество избирателей на президентских выборах 2015 года составило 9 млн 514 тыс. 988 человек[197]. Эта цифра не сильно изменилась на выборах в Мажилис Парламента в 2016 году. В начале 2016 года в нашей стране официально зарегистрированы 7 политических партий, общей численностью своих членов около 2 млн. человек[198]. Получается, что 7 миллионов человек лишены права быть избранными в парламент.

Во-вторых, положениям части 2 статьи 33 Конституции РК, поскольку устанавливает неравенство прав граждан быть избранными в Мажилис Парламента РК. Конституция и Конституционный закон «О выборах в

[197] http://www.zakon.kz/4706553-za-10-let-kolichestvo-izbiratelejj-v.html.
[198] https://radiotochka.kz/20495-cik-v-kazahstane-zaregistrirovano-sem-politicheskih-partiy.html.

Республике Казахстан» не содержат каких-либо оснований, кроме тех, которые в них прямо указаны и позволяли бы считать, что в отношении указанных избирательных прав граждан положения Конституции и Конституционного закона должны применяться особым образом, с какими-либо дополнительными ограничениями или изъятиями.

В-третьих, положениям части 2 статьи 4, устанавливающей, что Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики и соответственно все нормативно-правовые акты не должны противоречить ей. В данном случае считаем уместным говорить «о коллизии между юридически провозглашенным конституционным правом и возможностью его реализации для подавляющего большинства граждан»[199].

Таким образом, следует вывод, что необходимость участия в выборах депутатов Мажилиса Парламента РК исключительно посредством политических партий представляет собой необоснованное ограничение политических прав беспартийных граждан.

Проблема усугубляется еще и тем, что введение повышенного «заградительного барьера» в 7%, способствует тому, что многопартийная система практически подменена однопартийной: в стране реально действующей партией является только НДП «Нур Отан». Так, например, как указывалось ранее, по итогам выборов 2016 года в Мажилис прошли представители только трех политических партий. В новом составе Мажилиса ведущей партией остается «Нур Отан» - 84 депутатских мандата, по 7 мандатов получили «Ак Жол» и КНПК (Коммунистическая народная партия Казахстана)[200]. В предыдущие годы результаты не сильно отличались: в 2007

[199] См.: Стародубцева И.А. Коллизии в регулировании и реализации пассивного избирательного права // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции. - М., 2012. С. 459.

[200] См.: Постановления ЦИК РК от 22 марта 2016 года № 30/126 «Об установлении и опубликовании итогов внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан шестого созыва, распределении депутатских мандатов по итогам голосования по партийным спискам» // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37110816

году все 98 мандата получила НДП «Нур Отан»; в 2012 году НДП «Нур Отан» получил 83 мандата, «Ак Жол» - 8 и КНПК, соответственно, – 7 мандатов[201].

Выход из сложившейся ситуации видится нам в возвращении к смешанной избирательной системе либо в усовершенствовании существующей модели выборов.

Как отмечает Л.С. Жакаева, в конституционно-правовой практике многих государств избирательные системы не имеют «чистых» форм. По мнению ученого, "отличия систем проявляются в общих принципах осуществления, но процессуальные формы реализации имеют определенную правовую специфику, обусловленную собственными результатами электорального опыта той или иной страны, условиями и задачами, решаемыми в процессе формирования органов представительной власти и иными факторами"[202].

С этих позиций заслуживает внимание опыт разрешения проблемы ограничения пассивных избирательных прав граждан в прежнем избирательном законодательстве Российской Федерации. Так, Федеральным законом от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации» устанавливалось, что выборы в депутаты Государственной Думы проводятся исключительно по пропорциональной избирательной системе по спискам кандидатов, выдвинутых политическими партиями. При этом указанным Законом были предусмотрены гарантии реализации права граждан Российской Федерации, не являющихся членами политических партий, быть избранными депутатами нижней палаты Парламента России: беспартийные граждане вправе обратиться с заявлением о включении их кандидатур в список кандидатов политической партии, и при поддержке 10 членами партии кандидатура беспартийного гражданина будет рассмотрена при выдвижении списка кандидатов. При всей привлекательности данной схемы реализации пассивного избирательного права гражданами России, в условиях пропорциональной избирательной системы, все же следует согласиться с

[201] История Мажилиса /http://www.parlam.kz/ru/mazhilis/history?id=history

[202] См.: Жакаева Л.С. Конституционный процесс в Республике Казахстан: теоретико-правовые вопросы: Дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2008. С 307.

позицией И.Ф. Фасеева, согласно которой в этом случае «субъективное право беспартийного гражданина может быть реализовано лишь опосредовано, через усмотрение и волю других субъектов - членов политической партии»[203].

Примечательно, что в Российской Федерации 22 февраля 2014 года принят новый Федеральный закон от № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[204]. В новом Законе претерпела существенные изменения процедура формирования нижней палаты Парламента России: был осуществлен переход от пропорциональной избирательной системы к смешанной системе.

Согласно нормам анализируемого Федерального закона из 450 депутатов нижней палаты, половина, т.е. 225 депутатов Государственной Думы избирается по одномандатным избирательным округам (п. 2 ст. 3), 225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы (п. 3 ст. 3). Напомним, что такая избирательная схема не является новой для России. Прежде смешанная система применялась на выборах в Государственную Думу в 1993, 1995,1999 и 2003 годах.

Возврат к смешанной системе выборов дает возможность попасть в Государственную Думу не только членам политических партий, но и гражданам Российской Федерации, которые не желали связывать себя с политикой той или иной партии.

Принципиальным нововведением анализируемого Федерального закона является то, что теперь граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно или в составе федеральных списков кандидатов (п. 1 ст. 6).

---

[203] Фасеев И.Ф. Конституционно-правовое значение непосредственного действия прав граждан избирать и быть избранными в представительные органы власти // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С.38.

[204] СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, а также путем выдвижения их политическими партиями (п. 2 ст. 6). Выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями (п. 3 ст. 6). Политическая партия вправе выдвинуть кандидатами, в том числе в составе федерального списка кандидатов, граждан, являющихся членами данной политической партии, а также граждан, не являющихся членами данной или иной политической партии. Политическая партия не вправе выдвинуть кандидатами, в том числе в составе федерального списка кандидатов, граждан, являющихся членами иных политических партий (п. 4 ст. 6). Причем Закон 2014 года не регулирует порядок включения в список политической партии кандидатов, в том числе и беспартийных, а предусматривает, что такой порядок определяется уставом политической партии (п. 2 ст. 39).

Как видно, российский законодатель, применяя пропорциональную избирательную систему, предоставляет гражданам различные варианты реализации пассивного избирательного права: в статусе самовыдвиженца; в статусе кандидата от политической партии как члена этой партии; а также в статусе кандидата от политической партии, не являющегося ее членом.

Позитивно оценивая опыт Российской Федерации в вопросах выбора модели пропорциональной избирательной системы, полагаем, что данный опыт можно использовать для последующего реформирования казахстанского избирательного законодательства.

Еще одной весьма значимой проблемой казахстанской модели пропорциональной системы избрания депутатов нижней палаты Парламента являются особенности составления партийных списков, а также процедура распределения полученных партией мандатов. Существенным недостатком казахстанской модели пропорциональной избирательной системы является то, что у нас применяется избирательная система с «закрытыми» партийными списками. Подобная процедура формирования партийного списка в теории избирательного права именуется системой «жестких списков». При такой

модели избиратель должен проголосовать за список в целом или вообще не голосовать, то есть он не имеет права вносить какие - либо изменения в список, предложенный партией.

Как было отмечено выше, согласно нормам Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» включение в партийный список лиц для избрания в депутаты Мажилиса по территории единого общенационального избирательного округа производится большинством голосов от общего числа членов высшего органа политической партии (п. 2 ст. 87). Политические партии составляют партийные списки в алфавитном порядке государственного языка (п. 3 ст. 87). Конституционным законом «О выборах в Республике Казахстан» также предусмотрено, что очередность распределения депутатских мандатов определяется руководящим органом политической партии из числа включенных в партийный список кандидатов не позднее десяти дней со дня опубликования итогов выборов.

Вполне очевидно, что согласно анализируемым нормам избиратели, голосуя за список определенной партии, не имеют возможности знать, кто из этого списка будет представлять их интересы в нижней палате Парламента, поскольку очередность распределения депутатских мандатов определяется *руководящим органом политической партии, только после того, как результаты выборов станут известны.* Это, в свою очередь, способствует тому, что частично утрачивается связь депутатов с избирателями и с конкретными регионами. Как справедливо отмечает Л.С. Жакаева, «при распределении депутатских мандатов внутри партии решением его руководящего органа депутатам Мажилиса нет нужды поддерживать какие-либо отношения с избирателями, поскольку актуализируется задача иного рода – добиваться благосклонного к себе отношения руководства партии, поддерживать любыми средствами собственный позитивный имидж в партии»[205].

[205] См.: Жакаева Л.С. Конституционный процесс в Республике Казахстан: теоретико-правовые вопросы : Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 312.

Один из эффективных способов решения этой проблемы предложен Л.С. Жакаевой на основе отечественного опыта формирования партийных списков при смешанной системе выборов. Поскольку очередность распределения депутатских мандатов при той модели смешанной избирательной системы решалась на съезде (конференции) партии, то по расположению кандидатов в списке можно было определить, кто является главным претендентом на получаемые партией мандаты.

Примечательно, что сегодня гражданин Республики Казахстан может реализовать свое пассивное избирательное право как самовыдвиженец на выборах местных представительных органов и иных органов местного самоуправления. Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан определяет, что выдвижение кандидатов в депутаты маслихатов производится республиканскими или местными общественными объединениями, зарегистрированными в установленном порядке, а также их структурными подразделениями и гражданами - путем самовыдвижения (п. 1 ст. 103).

При выборах депутатов маслихатов и иных членов местного самоуправления применяется мажоритарная система относительного большинства. Так, Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» предусматривает, что, при выборах депутатов маслихатов избранным считается кандидат, набравший по сравнению с другими кандидатами большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании (п. 2 ст. 9). При выборах членов иных органов местного самоуправления избранными считаются кандидаты, за которых проголосовало большее по отношению к другим кандидатам число избирателей, принявших участие в голосовании (п. 3 ст.9).

Как видно, законодатель отграничивает выборы депутатов маслихата от выборов членов иных органов местного самоуправления, в связи с чем возникает закономерный вопрос: какова юридическая природа иных органов местного самоуправления?

Статус *иных органов местного самоуправления в законодательстве Казахстана* до сих пор не установлен.

Закон "О местном государственном управлении и самоуправлении в РК" не дает наименование, не определяет структуру, предметы ведения и полномочия этих органов, не разграничивает компетенцию маслихатов и иных органов местного самоуправления. Норма Конституции РК, предусматривающая существование иных органов местного самоуправления, не имеет законодательно закрепленных механизмов ее реализации. Это означает, что этим правом невозможно воспользоваться. На сегодняшний день не было ни одного факта официального проведения выборов в такие органы местного самоуправления. Какой-либо статистики в масштабах государства или регионов о проводимых выборах в иные органы местного самоуправления нет, отсутствуют сведения и в периодической печати, и специальной научной литературе. Это позволяет сделать вывод о том, что в *силу отсутствия процессуального механизма осуществления власти населением через иные органы местного самоуправления, указанная норма оказалась невостребованной практикой.*

Как известно, порядок проведения выборов регламентируется не только материальными, но и процессуальными нормами избирательного права. Это, в свою очередь, является одной из гарантий осуществления избирательных прав всех участников процесса. Эти нормы направлены на регулирование избирательного процесса, состоящего из таких последовательно сменяющих друг друга стадий как стадия подготовки к голосованию, непосредственное проведение голосования и определение его результатов. На стадии подготовки к голосованию процессуальные нормы регламентируют процедуру назначения выборов, порядок образования избирательных округов и соответствующих им избирательных органов, регистрации избирателей, порядок и условия выдвижения и регистрации кандидатов, условия проведения агитационных мероприятий.

Чрезвычайно важной составной частью стадии подготовки к выборам является выдвижение кандидатов и их регистрация, поскольку, во многом, это предопределяет весь последующий ход выборов. Именно на этой стадии необходимо соблюсти баланс интересов каждого из участников избирательного процесса. Как справедливо отмечает Н.Ю. Трещетенкова, на этой стадии гарантированному Конституцией пассивному избирательному праву граждан в определенной мере противостоят интересы общества в целом, которое заинтересовано в том, чтобы были сформированы работоспособные органы власти, представители которых выражали бы интересы всех слоев населения[206]. Особенно данное высказывание актуально, если вопрос касается формирования представительных органов местной власти. Как известно, основная задача депутатов таких органов - не участие в политической жизни, а повседневная общественная работа по решению проблем своего района, города и области. Следовательно, там должны сидеть активные граждане, не только знающие местные проблемы, но и знающие приоритетность их решения. Наличие таких граждан в представительных органах местного самоуправления отвечает как интересам самих избирателей, так и власти.

Право свободно выдвигать кандидатов, беспрепятственно вести предвыборную агитацию, претендовать на избрание в органы государственной власти и органы местного самоуправления в теории конституционного права рассматривают как достижение высокой степени избирательной конкуренции[207]. Вместе с тем отмечается, что свободный характер выборов означает, с одной стороны, достаточно высокую степень свободы субъектов политического избирательного процесса, а, с другой стороны, – соразмерность установленных законом правоограничений, их демократическую направленность[208].

---

[206] Трещетенкова Н.Ю. Выдвижение и регистрация кандидатов: обзор зарубежного опыта // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 10. С. 46.

[207] Астафичев П.А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы / Под ред. Г.Н. Комковой. Орел, 2004. С.149.

[208] Там же.

Действующим законодательством Казахстана о выборах также предусмотрены определенные ограничения пассивного избирательного права при регистрации кандидатов. Так, например, кандидата зарегистрируют только после того, как он сдаст декларацию о доходах и об имуществе.

Норма, устанавливающая требование о предоставлении кандидатом для регистрации сведений о доходах и имуществе в соответствующую избирательную комиссию, введена в избирательное законодательство Казахстана в 2005 году[209].

Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» предусматривает, что кандидат и его супруга (супруг) до регистрации предоставляют в налоговые органы по месту жительства декларации о доходах и об имуществе (п. 2 ст. 59). Центральная избирательная комиссия отменяет решение о регистрации кандидата в случае выявления на момент подачи декларации недостоверности сведений о доходах и имуществе, задекларированных кандидатом или его (ее) супругой (супругом) в соответствии с законодательством Республики Казахстан о противодействии коррупции (пп. 3-1 п. 7 ст. 59).

Соблюдение указанных требований призвано способствовать созданию более полного представления о личности кандидата. На самом деле, данная норма, призванная бороться с коррупцией, лишает многих достойных кандидатов, неравнодушных граждан, специалистов возможности участвовать в выборах в местные представительные органы и используется действующей властью для отстранения неугодных кандидатов. Об этом свидетельствуют результаты выборов в маслихаты, прошедшие в 2016 году.

По мнению известного общественного деятеля города Караганды, бывшего депутата трех созывов маслихата Дмитрия Бойко, можно усомниться в легитимности прошедших выборов в представительные органы Карагандинской области. Проанализировав результаты выборов в области,

[209] См.: Конституционный закон РК от 15 апреля 2005 года «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан "О выборах в Республике Казахстан" // Ведомости Парламента РК. 2005. N 7-8. Ст. 17.

озвученных председателем Областной избирательной комиссии[210], общественный деятель делает определенные выводы: «На депутатское кресло в маслихатах области от партии «Нур Отан» претендовали 297 человек. Все кандидаты оказались «чистыми» — ни одного нарушения в декларациях о доходах или при проведении агитационной кампании избиркомы не выявили. В итоге 294 кандидата от правящей партии получили депутатский мандат. Говоря иначе, почти 99% депутатов в 19 маслихатах области представляют «Нур Отан». От партии «Ауыл», которая появляется только перед выборами, было зарегистрировано 6 кандидатов, прошли 2. От «Ак Жол» — 4 кандидата. По одному кандидату зарегистрировали от КНПК и «Бирлик». Из этих партий — «Ак Жол», КНПК и «Бирлик» — никто не был избран. Большая часть кандидатов — 619 человек — выдвинули себя сами. Но включено в бюллетени оказалось только 425 самовыдвиженцев. И из этой огромной массы людей лишь двое заслужили доверие избирателей, остальные не получили необходимого количества голосов»[211].

По данным ЦИК РК в период с 20 января по 29 марта в ЦИК РК поступило 22 заявления о недостоверности сведений в декларации о доходах кандидатов в депутаты и их супругов и восстановлении прав на избрание депутатом маслихата[212], некоторые самовыдвиженцы пытались вернуть свое право на регистрацию через суд[213].

В большинстве случаев причинами расхождения явились несоответствие данных в налоговой декларации. При этом расхождения были незначительными и сделаны, в основном, по ошибке банков, пенсионных фондов, центров обслуживания населения. Но, тем не менее, это явилось основанием отказа в регистрации.

---

[210] В Карагандинской области выборы депутатов маслихатов состоялись во всех округах – облизбирком / http://www.inform.kz/ru

[211] Дмитрий Бойко. Выборы прошли вслепую /http://vk-gazeta.kz/index.php/2011-06-30-23-44-4/item/1555-dmitrij-bojko-vybory-proshli-vslepuyu

[212] Комментарий Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан к Финальному отчету Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за внеочередными парламентскими выборами в Республике Казахстан, назначенными на 20 марта 2016 года / http://election.kz/rus/news/news/index.php?ID=3360&sphrase_id=7719

[213] Как снимают с выборов кандидатов в депутаты маслихатов Казахстана /https://informburo.kz/stati/kak-snimayut-s-vyborov-kandidatov-v-deputaty-maslihatov-kazahstana.html

В такой ситуации, говорить о том, что депутаты-самовыдвиженцы имеют в нашей стране реальные шансы на победу, не приходится. В этой связи, с нашей точки зрения, необходимо внести изменения в избирательное законодательство Казахстана и допустить расхождения в декларациях на определённую сумму.

С практической точки зрения для нас интересен имеющийся опыт правового регулирования этого вопроса, в законодательстве Республики Беларусь[214]. Избирательным кодексом Республики Беларусь (ст. 68), предусмотрено, что для регистрации кандидата в депутаты Палаты представителей, кандидата в депутаты местного Совета депутатов в окружную, территориальную избирательную комиссию представляются: декларация о доходах и имуществе лица, выдвинутого кандидатом в депутаты Палаты представителей, областного, Минского городского, районного, городского (города областного подчинения) Совета депутатов, по форме, утвержденной Советом Министров Республики Беларусь. Лицо, выдвинутое кандидатом в депутаты, имеет право вносить исправления в декларацию о доходах и имуществе до ее направления на проверку в государственные органы и организации. Исправления вносятся путем зачеркивания неверных сведений и указания верных сведений или сведений, которыми дополняется декларация, либо путем представления уточненной декларации. Кодексом также устанавливается, что Центральная комиссия, окружная, территориальная избирательная комиссия вправе отказать в регистрации кандидата в Президенты Республики Беларусь, в депутаты в случае представления в декларации о доходах и имуществе лица, не соответствующих действительности сведений, имеющих существенный характер. Кодексом определено, что разъяснение о том, какие не соответствующие действительности сведения о доходах и имуществе имеют существенный характер, дает Центральная комиссия (ст. 68).

[214] Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. № 370-З /http://www.pravo.by/main.aspx?guid=6361

В целом, позитивно оценивая опыт регулирования данного вопроса в законодательстве Республики Беларусь, считаем, что степень ошибки, которую кандидаты могут допустить при предоставлении декларации, должна устанавливаться в конституционном законодательстве о выборах, а не определяться актами центральной избирательной комиссии, поскольку в данном случае речь идет об основополагающем конституционном праве свободно баллотироваться на выборах.

В механизме народовластия логическим развитием всеобщего избирательного права является право отзыва депутатов и выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления. В специальной литературе отзыв рассматривается как форма народовластия, составляющая императивного мандата, как мера конституционно-правовой ответственности выборного лица[215].

Действующее законодательство Казахстана не предусматривает институт досрочного отзыва в общереспубликанском масштабе, не предусмотрен данный институт и на уровне местного государственного управления и самоуправления.

Ранее, до конституционной реформы 2007 года избирательное законодательство Казахстана отрицало императивный мандат депутата Парламента. Считалось, что депутат является представителем всего народа, а не только избирателей своего округа. Более того смешанная избирательная система, по которой избирались депутаты нижней палаты в то время и пропорциональная избирательная система, применяемая сегодня, не соответствуют природе императивного мандата.

При смешанной избирательной системе возможность отзыва депутатов, избранных по мажоритарной избирательной системе при невозможности отзыва депутатов, избранных по пропорциональной системе, нарушает равенство правового статуса депутатов. При пропорциональной избирательной

[215] Петрова Н.А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2007. С. 13.

системе избиратели голосуют за партийные списки, что исключает возможность отзыва избирателями отдельного депутата. По мнению современных конституционалистов не может осуществить отзыв и партия, поскольку мандат депутаты получают от избирателей, а партия лишь выдвигает список кандидатов[216].

В результате конституционной реформы 2007 года в Казахстане из Конституции было исключено положение о том, что «депутат Парламента не связан каким-либо императивным мандатом» (п. 1 ст. 52). Фактически свободный мандат при выборах по спискам политических партий возмещается императивной зависимостью депутата от партии и ее фракции в представительном органе. Соответственно, наличие императивного мандата депутата Мажилиса Парламента требует дополнительной законодательной регламентации.

В Казахстане институт отзыва депутата местного представительного органа был предусмотрен в прежних законодательных актах, регулирующих осуществление местного государственного управления. Так, согласно положениям ранее действовавшего Закона от 10 декабря 1993 года «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан»[217] депутаты маслихатов, являясь «полномочными представителями избирателей и выражая их волю и интересы в маслихате», при определенных условиях подлежали отзыву (ст. 22).

Одна из основных причин, по которой сегодня не может быть осуществлен отзыв не только депутата Парламента, но и депутатов маслихата, заключается в том, что казахстанское избирательное законодательство не устанавливает минимальный процент участия граждан в голосовании для признания их состоявшимися. Считается, что право на голосование одних граждан не должно

[216] Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998. С. 297.

[217] Закон Республики Казахстан от 10 декабря 1993 года «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан» (Утратил силу - Законом РК от 8 мая 2001 года N 198) // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1993. N 23-24. Ст.516.

быть ограничено нежеланием других граждан принимать участие в голосовании.

Отмена порога явки избирателей на выборы для признания их состоявшимися объясняется учеными конституционалистами ростом абсентеизма (от лат. «absentia» - отсутствие) избирателей, который в основном обусловлен как социально-экономическими, так и политическими факторами. Как утверждает профессор Э.Б. Мухамеджанов абсентеизм по своему характеру неоднороден, он может быть аполитическим и политическим[218].

По результатам выборов в Мажилис Парламента 2016 года процент явки избирателей составил 77.1 %, или почти 2.5 млн. граждан Казахстана. Это, в принципе, нормальное явление, т.к. во всех демократических странах, в которых участие в выборах не является обязанностью, есть избиратели, которые не участвуют в голосовании.

Анализ содержания действующего избирательного законодательства Республики Казахстан, а также сложившейся практики проведения выборов позволяет нам резюмировать, что одной из основных причин неучастия граждан в выборах является несовершенство избирательного законодательства. Неявка на выборы рассматривается нами как форма выражения протеста избирателя, осуществляемая путем бездействия.

До недавнего времени избирательное законодательство Казахстана предусматривало такую форму протестного выражения своего мнения, как возможность избирателей голосовать против всех кандидатов или списков кандидатов, включенных в избирательный бюллетень. Данная норма была, своего рода, гарантией избирательных прав граждан, которые не хотели бы голосовать ни за одного кандидата или политическую партию.

Как отмечает С.А. Авакьян, при такой схеме победителем на выборах считался тот кандидат, либо список кандидатов, который не только обошел соперников, но и набрал больше голосов, чем число голосов, поданное против

[218] Мухамеджанов Э.Б. О выборах в Казахстане и об избирателях, которые не участвуют в голосовании // European researcher. 2012. № 2 (17). С. 168.

всех кандидатов по округу[219]. Соответственно, чем выше процент голосов, отданных против всех кандидатов, тем менее легитимна будет власть.

Но, к сожалению, графы «Голосую против всех кандидатов» и «Голосую против всех политических партий» были исключены из законодательства путем внесения изменений в ст. 42 Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан»[220].

В таком случае, как обоснованно отмечает С.А. Авакьян, "у простого человека остается завуалированная форма протеста – не идти на выборы. Она удобна тем, что разрешена законом... Неявка сегодня не имеет юридического значения, поскольку отменен порог явки избирателей"[221].

В Российской Федерации графа «Против всех» в избирательных бюллетенях просуществовала с 1991 по 2006 гг. и предусматривалась для выборов всех уровней. Однако в связи со вступлением в силу Федерального закона от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ[222] графа «Против всех» была исключена. Основной причиной, с точки зрения официальных властей было определено: повышение политического сознания и активности избирателей, ответственности кандидатов и политических партий в ходе избирательных кампаний, с одной стороны, и нежеланием траты бюджетных средств на повторные выборы, в связи с признанием выборов недействительными - с другой[223].

Примечательно, что в настоящее время в Российской Федерации законодатель вернул графу «Против всех» для выборов муниципального

---

[219] Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. Т.2. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 198.

[220] См.: Конституционный закон РК от 14 апреля 2004 года «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан "О выборах в Республике Казахстан" // Ведомости Парламента РК. 2004. N 7. Ст. 45.

[221] Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 1. С. 14.

[222] Федеральный закон от 12 июля 2006 г. N 107-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)" // СЗ РФ. 2006. N 29. Ст. 3125.

[223] Пояснительная записка к проекту Федерального закона N 302901-4 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)". URL: http://base.garant.ru/5260558/

уровня. С приня тием Федерального закона от 4 июня 2014 года[224] внесены изменения в избирательное законодательство России, предусматривающее введение графы «Против всех» в избирательных бюллетенях на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

До принятия данного Федерального закона группа членов Совета Федерации выступила с законодательной инициативой о восстановлении графы «Против всех», которая предусматривала несколько иной порядок: инициаторы предлагали восстановить графу «Против всех» в избирательных бюллетенях на всех, кроме президентских выборах. Инициаторы введения графы «Против всех» обосновывали свое предложение тем, что отсутствие данной графы является дискриминацией граждан, желающих проголосовать против всех[225], ее возвращение в избирательные бюллетени повысит доверие электората к институту выборов и увеличит явку на избирательные участки; позволит отразить протестную волю населения; появление такой графы позволит гражданам публично зафиксировать свою протестную позицию, а властям — реально оценить положение дел в стране; эта мера снизит накал политических страстей в обществе, так как помимо участия в митингах и маршах у граждан появится еще один способ протеста[226].

В этой связи интересной представляется точка зрения Т.А. Оспанова и Д.В. Абдрахманова, которые с определенной долей условности делают вывод о том, что с введением графы «Против всех» появляется новый «субъект» политической конкуренции. По их мнению, законодательное закрепление графы «Против всех» - это легализация одной из форм протестного голосования. Графа «Против всех» в избирательных бюллетенях на момент

---

[224] См.: Федеральный закон от 4 июня 2014 года «О внесении изменений в Федеральный закон "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СЗ РФ. 2014. № 23 Ст. 2931.

[225] Маловерьян Ю. Госдума возвращает в бюллетени графу "Против всех". Би-би-си, Москва. 17 января 2014 г. URL: http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2014/01/140117_duma_vote_against_all.shtml.

[226] Графу «против всех» возвращают в избирательное законодательство URL: http://ispr.ru/v-mire/rossiya/grafu-protiv-vseh-vozvrashtayut-v-izbiratelynoe-zakonodatelystvo.html

голосования будет иметь схожий статус с другими зарегистрированными кандидатами. Однако регистрацию данный «кандидат» проходить не будет, так как его участие предполагается в силу закона[227].

Данные выводы исследователей представляют для нас определенный интерес, но только в теоретическом аспекте, поскольку, как мы знаем, действующее российское законодательство не предусматривает графу «Против всех» в бюллетенях для голосования на выборах Президента РФ и выборах представительных органов федерального и регионального уровней. Данная графа введена в избирательные бюллетени только для выборов в местные органы власти. Однако надо иметь в виду, что введение этой графы оставлено на усмотрение законодателей субъектов Российской Федерации.

В целом, учитывая позитивный опыт Российской Федерации, предлагаем восстановить норму Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан», предусматривающую графы «Голосую против всех кандидатов» и «Голосую против всех политических партий» в бюллетене для голосования по выборам в местные представительные органы.

Проведенный анализ развития и основных черт избирательных систем Казахстана и России позволяет сделать вывод о том, что в ходе своего поступательного движения национальные системы значительно приблизились к установленным международным демократическим стандартам. В то же время очевидно, что в большей степени логика их преобразования определяется политической целесообразностью для власти.

Примечательно, что в Российской Федерации в последние годы проводится целенаправленная работа по совершенствованию и демократизации избирательного законодательства, путем внесения в нее принципиальных изменений. В качестве важных из которых, в контексте нашего исследования, можно отметить следующие: введение смешанной избирательной системы для выбора депутатов Государственной Думы; снижение до 5% заградительного

[227] Оспанов Т.А., Абдрахманов Д.В Графа "Против всех" в контексте политической конкуренции // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 31.

барьера; введение прямых выборов глав большинства субъектов Федерации; отмена избирательного взноса; возможность восстановления графы «против всех» в избирательных бюллетенях на муниципальных выборах; возможность отзыва депутатов и выборных должностных лиц субъектов Федерации и органов местного самоуправления, введение единого дня голосования.

Считаем, что российский опыт сможет оказать положительное влияние на реформирование избирательного законодательства Казахстана.

Подводя итоги проведенного в рамках настоящего параграфа исследования, мы приходим к следующим выводам.

1) Модель пропорциональной избирательной системы, закрепленная в законодательстве Республики Казахстан, не позволяет обеспечить в полной мере избирательные права граждан при выборах депутатов Мажилиса Парламента. В частности, это выражается в том, что, во-первых, при формировании списка кандидатов от политической партии используется система закрытых списков, и у избирателя нет возможности поддержать конкретного кандидата. Очередность распределения депутатских мандатов определяется только после того как результаты выборов станут известны. Между тем, казахстанский избиратель, в большей мере, связывает свои социально-экономические интересы с отдельными кандидатами в депутаты, чем с политической партией, которую он представляет. Во-вторых, сегодня гражданин Казахстана может стать депутатом Мажилиса Парламента только в том случае, если вступит в политическую партию, что представляет собой необоснованное ограничение политических прав беспартийных граждан. Беспартийные граждане и граждане, состоящие в других общественных объединениях, не являющихся политическими партиями, лишаются не только права непосредственно реализовать свои конституционные права быть избранным в Мажилис Парламента РК, но и лишены права участвовать в выдвижении кандидатов. В-третьих, введение повышенного «заградительного барьера» в 7%, способствует тому, что многопартийная система практически подменена в нашей стране однопартийной, о чем свидетельствует проведенный

нами анализ результатов выборов по пропорциональной избирательной системе в 2007, 2012, 2016 гг.

Выход из сложившейся ситуации видится нами либо в усовершенствовании существующей модели выборов, либо в возвращении к смешанной избирательной системе.

2) Практика свидетельствует, что на сегодняшний день из шести созывов Мажилиса Парламента РК, три созыва избирались путем внеочередных выборов, после досрочного прекращения их полномочий Президентом. Такая практика является следствием исключения из Основного закона нормы, предусматривающей основания роспуска Парламента РК. В этом случае возникает ситуация, когда решение такого важного для страны вопроса, как роспуск высшего представительного органа, передается на усмотрение одного должностного лица: право принятия окончательного решения принадлежит главе государства, который не связан никакими юридическими основаниями, процессуальными сроками и законодательно установленными процедурами. *Учитывая исторический опыт неоднократного применения института внеочередных выборов, при формировании нижней палаты Парламента Республики Казахстан, вопреки конституционным нормам, устанавливающим периоды и сроки проведения таких выборов, считаем целесообразным восстановить норму (действовавшую в Конституции РК до поправок, внесенных 21 мая 2007 года), предусматривающую исчерпывающий перечень оснований роспуска Мажилиса Парламента.*

3) Проведение периодических внеочередных выборов характерно и для практики президентских выборов в Казахстане. В результате внесенных в Конституцию РК изменений и дополнений в 2011 году статья 41 была дополнена пунктом 3-1, согласно которому: «Внеочередные президентские выборы назначаются решением Президента Республики и проводятся в порядке и сроки, установленные конституционным законом». Между тем, ни Конституционный закон «О Президенте Республики Казахстан», ни Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» не содержат

нормы, предусматривающей основания, когда Глава государства может реализовать это право. Законодатель, закрепляя институт внеочередных президентских выборов в Конституции РК, не предусматривает конкретные обстоятельства, при наступлении которых Президент страны мог бы принять решение о проведении таких выборов. В этой связи, считаем целесообразным, *включить в Конституционный закон «О Президенте Республики Казахстан» и Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» нормы, предусматривающей исчерпывающий перечень оснований проведения внеочередных президентских выборов.*

4) Сегодня гражданин Республики Казахстан может реализовать пассивное избирательное право в порядке самовыдвижения на выборах местных представительных органов и иных органов местного самоуправления. При этом гражданина зарегистрируют в качестве кандидата только после того, как он сдаст декларацию о доходах и об имуществе. Практика показала, что норма, устанавливающая требование о необходимости предоставления информации о доходах, призванная бороться с коррупцией, на самом деле, лишает многих достойных кандидатов возможности участвовать в выборах в местные представительные органы, и используется в некоторых случаях для отстранения неугодных кандидатов. Наши выводы основаны на анализе результатов выборов в маслихаты 2016 года. В большинстве рассмотренных нами случаях, причинами расхождения явилось несоответствие данных в налоговой декларации. При этом расхождения были незначительными, но, тем не менее, это явилось основанием отказа в регистрации, в основном, кандидатам-самовыдвиженцам. В целях обеспечения и гарантирования избирательных прав граждан при регистрации кандидатов *предлагаем Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» дополнить статьей следующего содержания «избирательная комиссия вправе отказать в регистрации кандидата в Президенты Республики Казахстан, в депутаты в случае выявления на момент подачи декларации недостоверности сведений о доходах и имуществе, задекларированных кандидатом или его (ее) супругой*

(супругом), имеющих существенный характер. Степень ошибки, которую кандидаты могут допустить при предоставлении декларации, не должна превышать 5% от указанной в декларации суммы».

5) Действующее избирательное законодательство Казахстана не предусматривает институт досрочного отзыва депутата местного представительного органа маслихата, несмотря на то, что депутаты этого уровня власти в Казахстане избираются путем прямых выборов по мажоритарной системе относительного большинства. Одна из основных причин, по которой не может быть осуществлен отзыв депутатов маслихата, заключается в том, что наше законодательство не устанавливает минимальный процент участия граждан в голосовании для признания их состоявшимися. *В целях обеспечения субъективных избирательных прав граждан считаем необходимым установить порог явки избирателей не менее 50% для выборов всех уровней, а также восстановить институт отзыва депутата местного представительного органа.*

6) В результате проводимых реформ из избирательного законодательства Казахстана исключены нормы, предусматривающие в бюллетене для голосования графы «Голосую против всех кандидатов» и «Голосую против всех политических партий», что также является, на наш взгляд, ограничением конституционных прав граждан избирать и быть избранным. *Считаем, что данную норму необходимо восстановить в Конституционном законе РК «О выборах в Республике Казахстан» для выборов местного уровня.*

ГЛАВА 3. Проблемы конституционно-правового регулирования и практики реализации некоторых консультативных институтов непосредственной демократии в Республике Казахстан

§ 1. Петиции и народные правотворческие инициативы

Одним из обязательных условий эволюционного развития государства является правовое обеспечение демократических институтов. Происходящие в современном мире процессы развития правовой культуры и цивилизованности различных слоев общества в совокупности с быстро развивающимися информационными и коммуникационными технологиями, появлением различных социальных сетей оказывают существенное влияние на развитие представлений о дальнейших перспективах развития институтов демократии.

В этой связи предпринимаются попытки создания той модели демократического правления, при которой народ, как единственный источник государственной власти, будет эффективно использовать свое право на принятие государственных решений, а также иметь возможность влиять на принятие решений государственными органами и осуществлять контроль над исполнением данных решений.

В Казахстане публичная власть базируется на принципах представительной демократии, поэтому значительная часть властных решений принимается государственными органами, которые осуществляют власть от имени и в интересах народа. Тем не менее, эффективное осуществление народовластия возможно только при сочетании прямой и представительной форм демократии, поскольку посредством прямой демократии представительная форма получает юридические полномочия от народа на осуществление государственной власти, то есть конституируется[228].

[228] См. подробнее: Кабышев В.Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова. 28-30 марта 2012г. / отв. ред. д.ю.н., проф. С.А.Авакьян. М.: Издательство "Юрист", 2012. С.124

В настоящее время в юридической науке широко обсуждается проблема развития консультативных институтов прямой демократии в государственном управлении. Предлагается сделать шаги в направлении реального обеспечения и применения народовластия, и в этих целях регулирование конкретных институтов народовластия осуществлять на конституционном уровне[229].

Высшие формы народовластия - референдумы и выборы закреплены конституционно во всех демократических государствах, но роль консультативных институтов народовластия в механизме принятия публичных решений государственными органами в настоящее время недооценивается.

Разница между мнением народа и решениями, которые принимаются органами власти, есть та шкала, по которой можно определить реальность реализации гражданами права на участие в управлении делами государства. Безусловно, мнение народа и принимаемые органами власти решения не могут идеально совпадать[230]. Но, государственные органы и органы местного самоуправления не могут пренебречь выраженной волей большинства и вынести решение, противоречащее этой воле[231].

Как известно, данные институты позволяют выявлять реальные общественные потребности в правовом регулировании тех или иных отношений, учесть интересы групп граждан, стимулировать правовую активность населения[232].

И, наконец, они являются важнейшим условием развития гражданского общества[233], а также эффективным механизмом установления обратной связи между органами власти и населением.

---

[229] Авакьян С. Гарантированное народовластие. Десять причин для конституционных реформ в России // Независимая газета. 2012. 16 октября. URL: http://www.ng.ru/ng_politics/2012-10-16/15_narodovlastie.html

[230] Аубакирова И.У. Реализация права на участие в управлении делами государства как условие развития гражданского общества. // Международные пакты о правах человека: ценностные характеристики / метариалы международной научно-практической конференции: отв. ред. Т.А. Сошникова, Н.В. Колотова. М. 2016. С. 104.

[231] См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. Т.1. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 408.

[232] Важнов С.С. Институт правотворческой инициативы граждан в системе народовластия в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 3.

[233] Вахитов М.М. Конституционно-правовое регулирование участия граждан Российской Федерации в региональном правотворчестве: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 4.

В поддержку консультативных институтов непосредственной демократии высказался в своей программной статье, будучи кандидатом в Президенты, В.В. Путин: "...Свободная и уж тем более бесцензурная доступность информации о положении дел в стране естественным образом формирует запрос на постоянное, а не "от выборов к выборам" участие граждан в политике и управлении. ...Демократия, на мой взгляд, заключается, как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в возможности непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений. А значит, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и "обратной связи"[234].

Важнейшей формой гражданского участия в деятельности государственных органов является народная (гражданская, общественная) инициатива, которая лежит в основе применения большинства институтов прямой демократии.

Инициатива (в переводе с латинского «initium» начало) определяется как первый шаг в каком-либо деле; внутреннее побуждение к новым формам деятельности, предприимчивость; руководящая роль в каких-либо действиях.

Инициатива как правовая категория, характеризующая социальную и политическую активность гражданина государства, это всегда ответная реакция на какие либо общественные противоречия с участием государственных институтов власти, которые нуждаются в разрешении. Инициативы не постоянны, они реализуются в процессе обращения в соответствующие органы государственной власти или местного самоуправления.

Непосредственная инициатива, являясь одним из средств реализации политического права на участие в управлении делами государства, проявляется в различных формах и в зависимости от предмета инициативы может носить как частный, так и публичный характер.

[234] Путин В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ, 2012. 6 февраля. №20.

Обратимся к таким формам реализации инициативы, как публичного, так и частного характера, как коллективные обращения (петиции) и правотворческая инициатива граждан.

Предметом коллективного обращения граждан может быть любой вопрос, который может разрешиться не только путем принятия нормативно-правового акта, но и издания индивидуального акта применения права.

Для инициирования такого обращения достаточно волеизъявления двух или более лиц. Своеобразной формой коллективных обращений, которые все чаще используются гражданами во многих развитых странах, являются так называемые петиции.

Основные отличия петиции от иных коллективных обращений граждан состоят в том, что предлагаемая для рассмотрения проблема обязательно имеет общественное значение. Для инициирования такого предложения инициаторам необходимо зарегистрироваться в установленном законодательством порядке и собрать определенное количество голосов населения, поддерживающих данную инициативу, при этом петиция имеет обязывающее значение для соответствующего органа. Получив его, орган не может перепоручить вопрос иному органу, должностному лицу, должен включить вопрос в повестку дня своей работы, рассмотреть, принять решение или вынести вопрос на народное голосование[235].

Согласно Закону РК от 12 января 2007 г. "О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц"[236] обращение - это направленное субъекту, рассматривающему обращение, или должностному лицу индивидуальное или коллективное письменное, устное либо в форме электронного документа, заверенного электронной цифровой подписью, предложение, заявление, жалоба, запрос или отклик (п.4 ст.1).

---

[235] См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. Т.1. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 481.

[236] Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 г. "О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц" // Ведомости Парламента РК. 2007. № 2. Ст. 17; 2011. №3. Ст.32, №14. Ст.117; 2013. №5-6. Ст.30.

Как мы видим, указанный Закон содержит перечень видов обращений лица и называет в их числе наряду с *заявлением, жалобой, запросом и откликом,* как способами выражения и защиты частного интереса в административно-правовой форме, также предложение.

Предложение - это рекомендация лица по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Таким образом, предложения, в данном случае, это обращения граждан по общественно значимому вопросу, которое, возможно потребует принятия нового закона или иного нормативно-правового акта, внесение в них изменений и дополнений, а также их отмены и соответственно должно быть процессуально обеспечено. Но, как следует из рассматриваемого Закона, особого порядка рассмотрения такого обращения законодатель не предусмотрел.

Как отмечает Л.А. Нудненко: «Особая юридическая природа петиций, наличие отличий от других видов обращений вызывают необходимость выделить в особый процесс подачу и рассмотрение петиций»[237]. В настоящее время в Казахстане такой законодательный акт отсутствует. Между тем, в стране наблюдаются случаи, когда граждане государства, составляют и размещают петиции на различных интернет сайтах и собирают подписи в их поддержку. Так, например, на сайте secure.avaaz.org.[238], доступ к которому на территории Казахстана могут предоставить только несколько операторов, размещена онлайн-петиция об отмене регистрации граждан. С 1 января 2017 года в Казахстане действует закон, согласно которому граждане, сменившие место прописки более чем на 1 месяц должны зарегистрироваться по адресу проживания. Инициаторы петиции считают, что данные нормы закона

[237] Нудненко Л.А. Непосредственная демократия: проблемы теории и практики. // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине: сб. науч. трудов. Харьков: Право, 2012. С. 78.

[238] «Авааз» (фарси, آواز, англ. *Avaaz*) — глобальная общественная организация, основанная в январе 2007 года и занимающаяся организацией социально-политических кампаний по широкому кругу вопросов, в частности, изменению климата, правам человека, защите животных, коррупции, бедности и конфликтам // https://ru.wikipedia.org/wiki/

серьезно ограничивают свободу передвижения граждан государства[239]. Как отмечает Е. Оспанов – член совета Общенационального движения «Казахстан-2050», «назвать такую петицию незаконной нельзя, но проблема в том, что она недействительна. Юридической основы у данной, как и у прочих подобных петиций, нет»[240]. В связи с вышеизложенным представляется целесообразным принятие Закона о петициях в Казахстане, в котором необходимо предусмотреть процессуальные механизмы обеспечения данного права граждан.

Другой вид непосредственной инициативы - народная правотворческая инициатива осуществляется путем предоставления проекта нормативного акта, подготовленного непосредственно гражданами в соответствующий государственный орган. При этом устанавливается количество граждан, имеющих право поддержать инициативу и процедура сбора подписей избирателей в поддержку проекта.

Институт народной правотворческой инициативы широко известен во многих странах мира и нормативно закреплен на различных уровнях государственного управления.

На общегосударственном уровне данный институт закреплен Конституциями Швейцарии, Италии, Австрии, Испании, Бразилии, Кыргызстана, Белоруссии, Латвии и др.

Российское законодательство не предполагает прямого участия граждан в законодательном процессе на общегосударственном уровне.

На федеральном уровне законодательная инициатива, как стадия законодательного процесса - это право субъекта законодательной инициативы вносить непосредственно в Государственную Думу, от своего имени проект закона. Это право принадлежит строго определенному кругу субъектов (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ), в число которых граждане и их объединения не входят.

---

[239] secure.avaaz.org.

[240] Оспанов Е. Какой эффект будет иметь петиция об отмене временной регистрации граждан // www.m.kazpravda.kz

Примечательно, что данное право граждане могут реализовать на региональном уровне и уровне местного самоуправления – коллективно и через свои объединения.

Правовой основой реализации правотворческой инициативы гражданами России на региональном уровне является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"[241].

Согласно п. 1 ст.6 указанного Федерального закона Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы *может быть* предоставлено общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.

Правотворческая инициатива граждан как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления получила законодательное закрепление в ст.26 Федерального закона от 6 октября 2003г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[242]

Конституционное законодательство Казахстана не содержит положений, предусматривающих народную правотворческую инициативу ни в масштабах государства, ни на уровне местного самоуправления. Однако, как отмечается в отечественной науке, это не означает полного отрицания законодателем такого политического права у граждан Республики, равно как и невозможность его правового закрепления[243].

В Казахстане право законодательной инициативы принадлежит строго определенному конституцией кругу субъектов: Президенту Республики, депутатам Парламента, Правительству (п.1 ст.61 Конституции). Конституционным Законом от 16 октября 1995 года "О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов" определено, что законодательной

[241] СЗ РФ. 1999. № 42. Ст.5005.
[242] СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
[243] Баймаханова Д.М. Возможность становления института народной законодательной инициативы в Республике Казахстан: постановка проблемы // Материалы Республиканской научно-теоретической конференции "Проблемы реализации положений, принципов и идей Конституции РК". Алматы, 2005. С. 160.

инициативой является официальное внесение субъектом права законодательной инициативы текста проекта закона или иного законодательного акта Парламента, обязательного к рассмотрению Парламентом[244].

До внесения поправок в Регламент Мажилиса Парламента РК от 12 октября 2005 года, граждане и их объединения обладали так называемым косвенным правом законодательной инициативы[245].

Ранее предусматривалось, что проекты законов, исходящие от государственных органов, общественных объединений и отдельных граждан, не обладающих правом законодательной инициативы, могли быть внесены в Мажилис лишь через органы и лиц, обладающих правом законодательной инициативы.

Однако реализация косвенного права законодательной инициативы указанных субъектов не имела процессуальных гарантий осуществления, что свидетельствовало о декларативности данной нормы.

Исключение данной формулировки из текста Регламента Мажилиса, как нам думается, не вполне оправдано. Учитывая, право парламентариев на законодательную инициативу можно было закрепить особый процессуальный порядок рассмотрения народными избранниками обращений граждан и их объединений.

Депутаты Мажилиса Парламента не единственные представители народа, избирается путем прямых выборов, непосредственно электоратом, наделен определенным объемом законодательных правомочий и Глава государства.

Порядок реализации конституционного права Президента регулируется в настоящее время "Правилами реализации права законодательной инициативы Президента Республики Казахстан"[246].

---

[244] См.: Конституционный закон РК от 16 октября 1995 года"О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов" // Ведомости Верховного Совета РК. 1995. № 21. Ст.124; Ведомости Парламента РК. 1997. №7. Ст.78; 1999. №4. Ст.100, №10. Ст.342; 2006. № 23. Ст.137; 2007. №12. Ст.83.

[245] Постановление Мажилиса Парламента РК от 12 октября 2005 года "О внесении изменений и дополнений в Регламент Мажилиса Парламента РК" // Ведомости Парламента РК. 2005. №16. Ст.71.

[246] См.: САПП РК. 2007. № 34. Ст.372, №45. Ст.527.

Установлено, что, во-первых, разработка проектов законодательных актов, которые предполагается внести на рассмотрение Мажилиса Парламента в порядке законодательной инициативы Президента, осуществляется Администрацией Президента и (или) Правительством или иными государственными органами, а также негосударственными организациями и гражданами по поручению Президента или Руководителя Администрации Президента, основанному на поручении Главы государства.

Во-вторых, предложения о разработке законопроектов, которые предполагается внести на рассмотрение Мажилиса Парламента в порядке законодательной инициативы Президента, могут вноситься на рассмотрение Главе государства его Администрацией, Правительством, центральными и местными государственными органами, органами местного самоуправления, а также негосударственными организациями и гражданами.

Право законодательной инициативы граждан и негосударственных организаций носит косвенный характер и является предварительной стадией процедуры реализации права президентской законодательной инициативы.

Иначе говоря, по собственной инициативе граждане и их объединения могут вносить законодательное предложение (идею), а непосредственно осуществлять разработку проектов законов данные субъекты могут только по поручению Главы государства или Руководителя его Администрации.

В случае принятия Главой государства решения о целесообразности такого законопроекта, он может, пользуясь своим правом законодательной инициативы, внести его в Мажилис Парламента, но уже от своего имени, и только тогда проект закона будет рассматриваться в обязательном порядке.

Очевидно, что граждане и другие субъекты, указанные в Правилах, при отсутствии соответствующего поручения не вправе предложить свой вариант законопроекта.

Следует также обратить внимание на то, что данные Правила не предусматривают механизма реализации гражданской инициативы в форме

предложения, в них не определяются вопросы подготовки законопроектов по поручению Главы государства.

Полагаем, что вопрос наделения граждан и их объединений правом законодательной инициативы на общегосударственном уровне небесспорен, однако закрепление народной правотворческой инициативы на уровне местного государственного управления и самоуправления необходимо.

В Законе от 23 января 2001 года "О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан"[247], регламентирующем порядок осуществления местного самоуправления в Казахстане, законодатель ограничился такой упрощенной формой организации прямого народовластия, как собрание (сход) местного сообщества, ограничив права граждан на осуществление других более эффективных форм прямого волеизъявления.

Учитывая зарубежный опыт осуществления местного самоуправления, на наш взгляд, следовало бы расширить перечень форм его осуществления, в том числе предоставив гражданам соответствующей административно-территориальной единицы право прямого обращения в Маслихат (представительный орган местного государственного управления и самоуправления) с предложением принятия нормативно-правового акта по вопросам местного значения.

Не наделяя граждан правом на народную правотворческую инициативу и исключая их из числа субъектов права законодательной инициативы, законодатель ставит под сомнение эффективность реализации основных принципов осуществления государственной власти.

С нашей точки зрения, в данном случае, необходимо исходить из главного конституционного положения: единственным источником государственной власти является народ (п.1 ст.3 Конституции РК) и потому пробелы в конкретизирующем вопросы демократии конституционно-правовом регулировании не всегда оправданы. Возможность дефекта в виде

[247] См .: Закон РК от 23 января 2001 года "О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан " // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2001. N 3. Ст. 17.

сознательного отказа от конституционно-правового регулирования"[248] в этом случае также не исключается.

Имеются достаточные основания для расширения демократических начал в государственном управлении. С этих позиций заслуживает внимания практика применения многими демократическими государствами так называемых технологий краудсорсинга в государственном управлении.

Термин «краудсорсинг» в переводе с английского (crowdsourcing, crowd - толпа и sourcing - источник, использование ресурсов) означает передачу отдельных производственных функций неопределённому кругу лиц на основании публичной оферты, не подразумевающей заключение трудового договора.

Различные модификации краудсорсинга с успехом применяются средствами массовой информации, в коммерческой, банковской, социальной сферах, юридической практике[249].

В государственном управлении технологии краудсорсинга используют как инновационный метод принятия публичных решений с максимальным учетом общественного мнения, что достигается путем выявления и использования интеллектуального потенциала граждан через интернет-ресурсы.

В Российской Федерации применение данных технологий в государственном управлении стало возможным с принятием ряда нормативно-правовых актов, устанавливающих и регламентирующих порядок проведения общественных обсуждений по законопроектам, затрагивающим основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти[250], а также регламентирующих порядок рассмотрения

---

[248] См.: Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В Ломоносова. Москва, 28-31 марта 2007 года / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008. С.11-36.

[249] См.: Курячая М.М. Технологии краудсорсинга в юридической практике // Конституционное и муниципальное право. 2012. №6. С. 31.

[250] См.: Указ Президента РФ от 9 февраля 2011г. № 167 "Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов" // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.; Постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. № 159 "Об утверждении Правил проведения

общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"[251].

При всесторонней законодательной регламентации именно краудсорсинг может стать средством реализации гражданских инициатив не только в виде предложений, идей, концепций, но и непосредственных народных правотворческих инициатив, направляемых в представительные органы власти различных уровней.

§ 2. Сходы и собрания граждан

Собрания (сходы) граждан – одна из форм народовластия, известная человеческому обществу с древнейших времен. Издревле все важные решения казахского общества также принимались на таких аналогах этого института, как сходы кочевников, курултай, советы биев и аксакалов, выборных биев и старшин и т.д.

В советский период собрания граждан по месту их жительства проводились в форме сельских сходов и собраний по микрорайонам городов. Как отмечает С.А. Авакьян, такие сходы и собрания чаще всего связывались с осуществлением публичной власти на местном уровне, существовали под «опекой» Советов народных депутатов. По ряду вопросов они принимали решения, имеющие обязательную силу, например, на таких собраниях можно было выдвигать кандидатов в депутаты, избирать народных заседателей, утверждать руководителей сельских просветительских и медицинских учреждений. Важная роль в системе социалистической демократии отводилась также объединениям граждан по месту работы — трудовым коллективам и, следовательно, их собраниям. В Конституцию СССР 1977 г. была включена

общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов" // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст.1247.

[251]См.: Указ Президента РФ от 4 марта 2013г. № 183 "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива" // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

специальная статья о трудовых коллективах, причем в главу 1 «Политическая система»[252].

Приступая к характеристике процессуальных форм осуществления собраний (сходов) в современном Казахстане, считаем важным определиться с содержанием данного понятия.

Мы исходим из позиции определения собраний (сходов) граждан в качестве особого вида народовластия, соединяющего в себе начала как императивного, так и консультативного институтов непосредственной демократии.

В современном Казахстане отдельные аспекты института сходов граждан, как одного из элементов местного самоуправления, затрагивались в работах таких ученых как Д.Т. Баймаханова, А.М. Белиспаев, А.Д. Дархамбаева[253]. Вместе с тем, в нашей стране специальных научных исследований по данному вопросу не проводилось, в этой связи рассмотрим работы российских авторов.

Так, А.Г. Мурашин отмечает, что «собрания - это форма коллективной деятельности граждан, в которой сочетается как обсуждение вопросов, так и их решение, что является немаловажным в плане эффективности функционирования рассматриваемого института непосредственного народовластия»[254].

В современной российской конституционно-правовой науке отмечается также, что собрания, сходы граждан - это проявление основополагающих конституционных положений о свободе мысли и слова, о праве на объединения, о праве собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование[255].

---

[252] См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. Т.1. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 480.

[253] Баймаханова Д.М. Конституционные проблемы развития непосредственной демократии (на материалах Республики Казахстан): Дис. ... канд. юрид. наук. Алматы,1998. С. 37.; Белиспаев А.М. Россия и Казахстан: сравнительные характеристики внедрения института местного самоуправления // Вестник Пермского университета. 2010. № 4 (10). С. 69.; Дархамбаева А.Д. Проблемы становления и развития местного самоуправления в Республике Казахстан: Дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 2010. С. 35.

[254] Мурашин А. Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического управления народа. Киев, 1989. С. 71-77.

[255] Комарова В.В. Собрания, сходы и конференции – форма осуществления народовластии: Учен. зап. Ростовского ун-та. Ростов-н/Д., 2000. С. 67.

В.В. Комарова классифицирует собрания (сходы) граждан на императивные и консультативные, т.е. данный институт рассматривается ею как форма народовластия и как субъективное право граждан на участие в управлении делами государства и общества. Императивные собрания (сходы) жителей, выступая как форма местного или территориального общественного самоуправления, служат целям решения вопросов местного значения. Они урегулированы по предмету, по процедуре, по участникам. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения.

Консультативные собрания профессор рассматривает, как форму реализации конституционного права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. При этом отмечается, что такие виды собраний не имеют жесткого нормативного ограничения ни по составу участников, ни по целям, формам и процедурам их проведения и, как правило, используются либо в качестве средства поддержки, либо в качестве средства давления на органы власти, с целью принудить их к принятию каких-либо решений. Как мы видим, с позиции автора сходы и собрания имеют несколько разное назначение. Также профессор отмечает, что в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов)[256].

Профессор С.А. Авакьян, полагая, что собрания граждан по месту их жительства воплощают начала императивного и консультативного институтов непосредственной демократии, отмечает, что на собраниях обсуждаются и решаются вопросы местного значения. Порой участники собраний высказываются и по вопросам осуществления государственной власти. В одних

[256] Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2006. С. 81.

случаях решение собрания имеет обязательный характер, в других - является рекомендательным (консультативным)[257].

Приведенные мнения авторов, отчасти, основаны на особенностях закрепления исследуемого института в современном российском законодательстве о местном самоуправлении. В частности, в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[258] статьи, посвященные сходам и собраниям граждан, размещены в гл. 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления».

Статья 25 Закона предусматривает, что в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования может проводиться сход граждан. Таким образом, в поселениях с небольшим количеством жителей представительный орган местного самоуправления не создается, и для решения вопросов местного значения созывается сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации. Участие в сходе граждан выборных должностных лиц местного самоуправления является обязательным.

---

[257] Авакьян С.А. Указ. соч. С. 480.
[258] СЗ РФ. 2003. № 4. Ст. 3822.

На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан. Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения.

Рассматриваемый Закон наряду со сходами граждан, осуществляющими полномочия представительного органа муниципального образования в небольших селениях, предусматривает также сходы, граждан у которых несколько иная природа, поскольку они проводятся при наличии выборных органов местного самоуправления и в большей степени их природа носит консультативный характер.

Так, в статье 25.1. устанавливается, что в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, сход граждан может проводиться:

1) в населенном пункте по вопросу изменения границ поселения (муниципального района), в состав которого входит указанный населенный пункт, влекущего отнесение территории указанного населенного пункта к территории другого поселения (муниципального района);

2) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, по вопросам изменения границ, преобразования указанного поселения;

3) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляет сход граждан, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составит более 100 человек, по вопросу об образовании представительного органа поселения, о его численности и сроке полномочий;

4) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, по вопросу о введении и об использовании средств самообложения граждан;

5) в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, в целях выдвижения инициативы населения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением местного самоуправления;

6) в поселении, расположенном на территории с низкой плотностью сельского населения или в труднодоступной местности, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек, по вопросу об упразднении поселения.

Сход граждан правомочен при участии в нем более половины обладающих избирательным правом жителей населенного пункта или поселения. Решение такого схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

Как мы видим, данная норма рассматриваемого закона не устанавливает обязанность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления обеспечить исполнение решений, принятых на таких сходах граждан.

Согласно ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться собрания граждан.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Собрание граждан, проводимое по инициативе представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, назначается,

соответственно, представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования.

Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным органом муниципального образования в порядке, установленном уставом муниципального образования.

Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом территориального общественного самоуправления.

Анализируемый закон отмечает консультативный характер собраний граждан, устанавливая, что собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Вместе с тем, Закон предусматривает, что собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, *принимает решения* по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления. Как видим, в этом случае решения, принятые на таких собраниях, носят императивный характер.

Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает также возможность проведения конференций граждан (собраний делегатов).

В ст. 30 указанного закона установлено, что в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом

территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов).

Порядок назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

Таким образом, анализ российского законодательства, устанавливающего правовые основы проведения собраний и сходов граждан, позволяет выделить следующие их виды:

1) Сходы граждан, осуществляющие полномочия представительного органа муниципального образования в небольших селениях, в которых отсутствуют такие органы.

2) Сходы граждан, консультативного характера, проводимые при наличии выборных органов местного самоуправления

3) Собрание граждан, являющееся одной из форм осуществления территориального общественного самоуправления.

4) Собрания граждан консультативного характера, проводимые для выявления мнения населения, а также для избрания лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

В современном Казахстане собрания и сходы являются одной из форм *участия местного сообщества в осуществлении местного самоуправления*.

С принятием Закона РК от 21 мая 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан от 30 августа 1995 года»[259] существенные коррективы претерпели конституционные нормы, определяющие содержание местного самоуправления в Казахстане. Частично конституционные изменения были рассмотрены в предыдущих параграфах.

[259] См.: Закон РК от 21 мая 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»// Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2007. №10. Ст.68.

По существу, вопрос о местном самоуправлении сдвинут с «мертвой точки», поскольку с 1995 года (момента принятия Конституции РК) отсутствовала, как таковая, концепция местного самоуправления. Идея самоуправления была зафиксирована в Конституции, но более десяти лет практики и ученые решали вопрос о том, каким быть местному самоуправлению, предлагая различные варианты законопроектов.

Выход был найден в том, что местное самоуправление ассоциируется с деятельностью маслихатов - представительных органов власти, обозначенных органами местного самоуправления.

Отмечая сложность вопроса определения местного самоуправления и ее форм осуществления в казахстанской конституционно-правовой практике, следует сказать, что в данном случае очевидна теоретическая проблема, связанная с разграничением государственного управления и самоуправления (принципами их осуществления), которая ярко проявилась в ныне действующих конституционных нормах, объединенных в едином разделе «Местное государственное управление и самоуправление». С одной стороны, маслихаты, являясь местными представительными органами власти, входят в систему местного государственного управления. Совместно с местными исполнительными органами (акиматами) маслихаты «ответственны за состояние дел на соответствующей территории» (ст.85), «выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации, контролируют их осуществление» (п.1 ст.86). С другой стороны, они являются органами местного самоуправления, поскольку местное самоуправление осуществляется населением «через маслихаты и другие органы местного самоуправления» (п.2 ст.89).

На сегодняшний день единственной законодательно предусмотренной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления являются собрания (сходы) местного сообщества. Данный институт непосредственной демократии впервые получил законодательное закрепление в

феврале 2009 года с принятием Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления»[260].

Данным нормативным правовым актом были внесены изменения и дополнения в Закона РК от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении в Республике Казахстан». В частности, это выразилось в том, что заголовок Закона РК «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» был дополнен указанием и на «местное государственное самоуправление». Соответственно, в преамбуле Закона изменен предмет регулирования: Законом регулируются общественные отношения не только в области местного государственного управления, но и самоуправления.

В Законе были определены субъекты местного самоуправления (ст. 2-1): Местное самоуправление осуществляется членами местного сообщества непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления. Аким области, района, города, района в городе, сельского округа, поселка и села, не входящего в состав сельского округа, наряду с функциями государственного управления осуществляет функции органов местного самоуправления.

В ст. 3 закреплен единый источник финансирования деятельности местного государственного управления и самоуправления: местный бюджет; имущество, закрепленное за коммунальными юридическими лицами; иное имущество, находящееся в коммунальной собственности в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Следует согласиться с А.М. Белиспаевым, который отмечает, что весьма непросто адаптировать институты непосредственной демократии, в частности прямого волеизъявления, в практику правоприменения, в условиях, когда

[260] См.: Закон РК от 9 февраля 2009 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления»// Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2009. №2-3. Ст.9.

основными субъектами местного самоуправления становятся местные органы государственной власти – маслихаты и акиматы[261].

Этим, очевидно, и объясняется, что единственная статья, посвященная собранию (сходу) местного сообщества (ст. 39-3), размещалась в главе 3-1 «Участие граждан в местном самоуправлении» Закона (в редакции Закона РК от 09.02.2009 г .) [262]. Данная статья гласит, что для обсуждения вопросов местного значения путем прямого волеизъявления могут проводиться собрания (сходы) местного сообщества. Порядок проведения собрания (схода) и принятия решений определяется областными (города республиканского значения и столицы) маслихатами. Решения, принятые на собрании (сходе) местного сообщества, могут быть направлены в органы местного самоуправления. Иных положений, предусматривающих понятие собраний (сходов) местного сообщества, общие принципы и механизмы их проведения, данный правовой акт не содержал.

Как следствие, в ранее действовавших нормативно-правовых актах маслихатов, определяющих порядок проведения сходов, отсутствовало единое понимание их содержания, соответственно, предусматривались различные механизмы реализации этого института. Не было понятно, какова юридическая сила решения, принимаемого посредством собраний (сходов) местного сообщества. Большинство маслихатов в своих нормативно-правовых актах придавали собраниям и сходам императивный характер.

Так, например, в «Правилах проведения собраний (сходов) местного сообщества и принятия решений», утвержденных решением маслихата Северо-Казахстанской области от 20 декабря 2009 года,[263] собрание (сход) определялись как одна из форм прямого волеизъявления населения,

---

[261] Белиспаев А.М. Россия и Казахстан: сравнительные характеристики внедрения института местного самоуправления // Вестник Пермского университета. 2010. № 4 (10). С. 69.

[262] Закон РК от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.02.2009 г.) // Информационная система ПАРАГРАФ

[263] Решение маслихата Северо-Казахстанской области от 20 декабря 2009 года N 20/10. «О Правилах проведения собраний (сходов) местного сообщества и принятия решений» // http://online.zakon.kz.

проживающего на территории административно-территориальной единицы, в границах которой осуществляется местное самоуправление.

В решении Алматинского областного маслихата «Об определении порядка проведения собрания (схода) местного сообщества и принятия решений»[264] дается следующее определение собрания местного сообщества - это «непосредственная форма осуществления местного самоуправления членами местного сообщества» и далее уточняется, что понятия «собрание местного сообщества» и «сход местного сообщества» равнозначны.

В Правилах проведения собраний (сходов) местного сообщества и принятия на них решений в Западно-Казахстанской области[265] собрания (сходы) местного сообщества определяются *как «*обсуждение членами местного сообщества вопросов местного значения путем прямого волеизъявления». *Не вполне ясно, если речь идет о прямом волеизъявлении, то, соответственно, вопросы местного значения членами местного сообщества должны не только обсуждаться, по ним должны быть приняты властные решения.*

Данная проблема была решена казахстанским законодателем в 2013 году, путем очередного внесения изменений и дополнений в Закон РК "О местном государственном управлении и самоуправлении"[266].

В Законе РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (в действующей редакции) не только устанавливаются правовые основы прав граждан на проведение собраний (сходов), но и подробно регламентируются процессуальные механизмы реализации этого права.

Закон разграничивает понятия «сход местного сообщества» и «собрания местного сообщества», определяя, что собрание местного сообщества - это

---

[264] Решение Алматинского областного маслихата от 18 апреля 2013 года N 16-108 «Об определении порядка проведения собрания (схода) местного сообщества и принятия решений» // http://online.zakon.kz.

[265] Решение Западно-Казахстанского областного маслихата от 30 июля 2010 года № 23-6 «Об утверждении Правила проведения собраний (сходов) местного сообщества и принятия решений в Западно-Казахстанской области» // http://online.zakon.kz.

[266] См.: Закон РК от 13 июня 2013 года № 101-V«О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления»// Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2013. № 8. Ст.50.

участие представителей местного сообщества, делегированных сходом местного сообщества, в решении текущих вопросов местного значения (пп. 6-1 п. 6. ст. 1). Сход местного сообщества - это непосредственное участие жителей (членов местного сообщества) в решении наиболее важных вопросов местного значения (пп. 6-2 п. 6. ст. 1).

Закон различает данные понятия по предмету, в частности устанавливая, что сход местного сообщества проводится по мере необходимости, по таким наиболее важным вопросам местного значения, как: определение приоритетных задач местного сообщества и сроков их реализации; определение состава участников собрания местного сообщества и срока, на который они делегируются; внесение предложений маслихатам районов (городов областного значения), акимам районов (городов областного значения), городов районного значения, сел, поселков, сельских округов, органам местного самоуправления по вопросам местного значения; заслушивание и обсуждение отчетов акимов; заслушивание и обсуждение отчетов маслихата, деятельности его постоянных комиссий, а также иные вопросы местного значения, определенные сходом местного сообщества (п. 2 ст. 39-3).

Собрание местного сообщества проводится по таким текущим вопросам местного значения, как: обсуждение бюджетных программ и рассмотрение проектов программных документов, программ развития местного сообщества; обсуждение вопросов формирования и использования доходных источников местного самоуправления; образование комиссии местного сообщества из числа участников собрания местного сообщества в целях мониторинга за использованием бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления; заслушивание и обсуждение отчета о результатах проведенного мониторинга за использованием бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления; согласование отчуждения имущества, приобретенного за счет средств местного самоуправления; обсуждение актуальных вопросов местного сообщества,

проектов нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан; согласование представленных акимом района (города областного значения) кандидатур на должность акима города районного значения, поселка, села, сельского округа для дальнейшего внесения в маслихат района (города областного значения) для проведения выборов акима города районного значения, поселка, села, сельского округа; инициирование вопроса об освобождении от должности акима города районного значения, поселка, села, сельского округа; внесение предложений по назначению руководителей государственных учреждений и организаций, финансируемых из местного бюджета и расположенных на соответствующих территориях; другие текущие вопросы местного сообщества (п. 3 ст. 39-3).

Как видно, перечень вопросов, подлежащих рассмотрению на собраниях и сходах граждан, не содержит пунктов, указывающих, что таким образом могут быть приняты общеобязательные решения.

Содержание анализируемых норм позволяет заключить, что рассматриваемый Закон однозначно определяет, что и собрания и сходы - это форма участия членов местного сообщества в решении вопросов местного значения. Либо местное сообщество участвует непосредственно, либо делегирует своих представителей для участия в решении вопросов местного значения. Окончательные решения принимаются исполнительными органами местного государственного управления.

Закон определяет инициаторов проведения сходов и собраний, устанавливая, что сход местного сообщества может созываться акимами самостоятельно либо по инициативе не менее десяти процентов членов местного сообщества. Собрание местного сообщества может созываться акимами самостоятельно либо по инициативе не менее десяти процентов членов собрания, делегированных сходом местного сообщества.

Следует отметить, что проведение сходов местного сообщества, как это ни парадоксально, носит разрешительный характер. При этом разрешение на его проведение дает исполнительный орган власти. Так,

согласно Закону, инициаторы схода местного сообщества (п. 5 ст. 39-3) и инициаторы собрания местного сообщества (п. 7 ст. 39-3) обязаны обратиться с заявлением о проведении схода местного сообщества к акиму соответствующего района (города областного значения). Проведение схода местного сообщества допускается только при получении положительного решения акима соответствующего района (города областного значения).

При этом Закон не содержит норм, обязывающих органы исполнительной власти обосновывать свой отказ, но, с нашей точки зрения, обоснование должно предполагаться для того, чтобы можно было обжаловать такое решение в судебном порядке.

Проведение схода местного сообщества, собрания местного сообщества организуется акимами. Сход местного сообщества считается состоявшимся при участии в нем не менее 10 % членов местного сообщества. В случае проведения сходов местного сообщества с участием представителей сход местного сообщества считается состоявшимся при участии в нем не менее половины от общего количества избранных представителей на раздельных сходах местного сообщества жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома.

Собрание местного сообщества считается состоявшимся при участии в нем не менее половины членов, делегированных сходом местного сообщества.

Решение схода местного сообщества или собрания местного сообщества считается принятым, если за него проголосовало более половины участников.

Как было отмечено в первой главе нашего исследования, консультативный характер институтов непосредственной демократии предполагает, что решение, принятое таким способом, должно быть обязательно рассмотрено соответствующим органом власти. В случае, если выраженное мнение граждан не может быть учтено, государственный орган должен обосновать свое решение.

Однако казахстанский законодатель предусматривает такую стадию собраний и сходов граждан, на которой акимы вправе выразить несогласие с решением схода местного сообщества или собрания местного сообщества,

которое разрешается путем повторного обсуждения вопросов, вызвавших такое несогласие.

Более того, в случае невозможности разрешения вопросов, вызвавших несогласие акимов города районного значения, села, поселка, сельского округа, вопрос разрешается вышестоящим акимом после его предварительного обсуждения на заседании маслихата соответствующего района (города областного значения).

Рассматриваемый Закон устанавливает также, что решения, принятые на сходе местного сообщества или собрании местного сообщества, подлежат обязательному рассмотрению акимами города районного значения, села, поселка, сельского округа. Органы местного государственного управления и самоуправления, должностные лица в пределах их компетенции обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе местного сообщества или собрании местного сообщества, только после их одобрения акимами города районного значения, села, поселка, сельского округа.

Анализ указанных норм Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК» позволяет сделать вывод о том, что после обсуждения и принятия решений на сходах и собраниях местного сообщества, это решение может быть повторно обсуждено на этих же собраниях и сходах по желанию акима. Если аким и после этого не будет согласен с принятым решением, вопрос будет обсуждаться с уже вышестоящим акимом не с населением, а с представительным органом местного государственного управления и самоуправления - маслихатом.

Соответственно, возникает вопрос: почему маслихаты в процессе проведения собраний и сходов граждан подключаются на одной из последних факультативных стадий? Учитывая, что согласно конституционным положениям представительные органы – маслихаты, выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц (п. 1 ст. 86) и местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного

самоуправления (п. 2 ст. 89), то, как нам представляется, сходы и собрания граждан, в первую очередь, должны инициироваться именно этими органами, а также местным сообществом. В случае, если инициаторами собраний и сходов будут маслихаты или местное сообщество, то такие собрания и сходы должны назначаться и проводиться маслихатами.

Не совсем удачной, на наш взгляд, является и норма ст. 39-3, предусматривающая формулировку опубликования результатов собраний и сходов. Так, в рассматриваемом законе устанавливается, что решения, принятые на сходе местного сообщества или собрании местного сообщества, распространяются через средства массовой информации или иными способами.

С нашей точки зрения итоги собраний и сходов граждан должны подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Как известно, официальное опубликование является конституционной гарантией прав граждан. Кроме того, обязательность официального опубликования итогов сходов и собраний граждан способствует, во-первых, ознакомлению с принимаемыми решениями всех жителей, во-вторых, дальнейшему повышению роли собраний и сходов как институтов непосредственной демократии в системе местного самоуправления.

Сегодня же получить какую либо информацию о проводимых или проведенных сходах не представляется возможным ни на официальных сайтах государственных органов, ни в периодической печати, нет о них сведений и в интернет источниках.

Следует отметить, что анализируемый Закон содержит понятие «*раздельных сходов*». Предусмотрено, что допускается проведение раздельных сходов местного сообщества жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома. На раздельных сходах избираются представители для участия в сходе местного сообщества. Порядок проведения раздельных сходов местного сообщества и определения количества представителей жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома для участия в сходе местного сообщества разрабатывается акимами городов районного значения, села, поселка, сельского

округа и утверждается маслихатами районов (городов областного значения). Типовой порядок проведения раздельных сходов местного сообщества утверждается Правительством Республики Казахстан. Количество представителей жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома для участия в сходе местного сообщества определяется на основе принципа равного представительства от жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома (п. 6 ст. 39-3).

Из анализируемой нормы Закона, можно заключить, что *раздельные сходы* - это собрания граждан, единственной целью которых является избрание представителей для участия в сходе местного сообщества.

Типовые правила проведения раздельных сходов, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 18 октября 2013 года[267], устанавливают, что раздельный сход местного сообщества жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома созывается и проводится с целью избрания представителей для участия в сходе местного сообщества (пп.1 п. 1.).

Типовые правила устанавливают также, что раздельный сход созывается акимом. Проведение раздельных сходов допускается при наличии положительного решения акима на проведение схода местного сообщества.

Как видно, жители не указаны в числе инициаторов раздельных сходов. Соответственно, не вполне понятно, кому адресовано положительное решение акима?

Проведение раздельного схода организуется акимом. Перед открытием раздельного схода проводится регистрация присутствующих жителей соответствующего села, улицы, многоквартирного жилого дома, имеющих право в нем участвовать.

Раздельный сход открывается акимом, который также является председателем. Для оформления протокола раздельного схода открытым голосованием избирается секретарь.

[267] См.: Типовые правила проведения раздельных сходов. Утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 18 октября 2013 года № 1106 // http://online.zakon.kz.

Кандидатуры представителей жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома для участия в сходе местного сообщества выдвигаются участниками раздельного схода в соответствии с количественным составом, утвержденным маслихатом района (города областного значения).

Голосование проводится открытым способом персонально по каждой кандидатуре. Избранными считаются кандидаты, набравшие наибольшие голоса участников раздельного схода.

Таким образом, можно резюмировать, что для того, чтобы принять участие в решении какого-либо вопроса местного значения, жителям села, улицы, многоквартирного жилого дома сначала нужно делегировать представителя для участия в сходе местного сообщества, затем на сходе жителей местного сообщества выбрать представителя, который будет участвовать в собрании местного сообщества. Возникает вопрос: для чего нужно было настолько усложнять всю процедуру, если граждане все равно не принимают никаких властных решений.

В целом, подводя итоги изложенному, необходимо отметить, что выявленные нами пробелы и декларативные положения законодательства о местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан, не дают гражданам в полной мере реализовать право не только на осуществление, но и на участие в осуществлении местного самоуправления.

Сегодня граждане Республики Казахстан могут реализовать свое право на осуществление власти на уровне местного самоуправления только на выборах в местные представительные органы – маслихаты.

На наш взгляд, следовало бы, напротив, учитывая имеющийся российский опыт, расширить перечень форм его непосредственного осуществления. В частности, конкретизируя их, предусмотреть институт местного референдума, институт отзыва депутатов маслихата.

В целях гарантирования конституционных прав граждан на местное самоуправление предлагаем внести изменения и дополнения в содержание Конституции Республики Казахстан в части установления конкретных форм

непосредственного осуществления местного самоуправления населением: п. 2 ст. 89 изложить в следующей редакции: «Местное самоуправление *осуществляется населением непосредственно, путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления,* а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения.

Считаем целесообразным название главы 3-1 «Участие граждан в местном самоуправлении» Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» изложить в следующей редакции: «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления». При этом необходимо разграничить формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Соответственно, на законодательном уровне следует регламентировать порядок реализации обеих указанных форм - процессуальный механизм их осуществления.

Также считаем, что собрания и сходы граждан должны получить законодательное закрепление в качестве особого вида народовластия, соединяющего в себе начала как императивного, так и консультативного институтов непосредственной демократии.

§ 3. Публичные слушания

Термин «публичные слушания» в законодательстве России и Казахстана применяется достаточно широко, однако его содержание не раскрывается, что вызывает необходимость его доктринального определения.

В науке конституционного права сегодня также отсутствует единство мнений в понимании данного термина. Обусловлено это во многом спецификой

различных подходов к исследованию его правовой природы и особенностями национального законодательства анализируемых стран.

Значительная часть современных российских авторов, исследуя публичные слушания, практикуемые на муниципальном уровне, рассматривают их как один из институтов местного самоуправления, обеспечивающий конституционное право населения на участие в осуществлении местного самоуправления, и одну из форм участия в государственном управлении.

Так, В.В. Комарова считает, что "публичные (общественные) слушания можно определить как *консультативную форму непосредственного участия жителей* в обсуждении вопросов местного значения и иных вопросов, затрагивающих интересы и права жителей; *управления территорией*, *контроля* за деятельностью органов местного самоуправления и способ *участия населения в выработке решений* по проблемам жизнеобеспечения и развития"[268].

По мнению З.Г. Тамазова, "публичные слушания в сфере муниципально-правовых отношений следует определять *как форму осуществления населением права на местное самоуправление* путем открытого, свободного и непосредственного обсуждения проектов муниципальных правовых актов по общественно значимым вопросам, проводимого органами местного самоуправления по установленной правовыми актами процедуре, с целью *выявления и учета мнения жителей муниципального образования, имеющего рекомендательный характер*"[269].

Н.В. Карагод относит публичные слушания к этапу муниципального правотворческого процесса, входящего в стадию обсуждения[270]. Определяя место института публичных слушаний в системе права, автор указывает, что он является *комплексным правовым институтом,* представляющим собой

---

[268] См.: Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2006. С. 503.

[269] Тамазов З.Г. Публичные слушания как форма осуществления населением права на местное самоуправление: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. С. 26-27.

[270] Карагод Н.В. Право населения на участие в публичных слушаниях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2012. С. 8.

"совокупность взаимосвязанных правовых норм, содержащихся в муниципальном, а также в экологическом, земельном праве, в градостроительном законодательстве, регулирующих общественные отношения, *связанные с обсуждением проектов муниципальных правовых актов и вопросов местного значения с* участием жителей муниципального образования"[271].

В ином аспекте рассматривают понятие "публичные слушания" в социологической науке. Так, А.А. Стародубов определяет публичные слушания как "открытые, регламентированные, посвященные конкретным вопросам развития местных сообществ *собрания граждан и представителей власти,* на которых граждане имеют возможность влиять на процессы принятия общественно значимых решений путем выражения собственных мнений при отсутствии гарантий интеграции своего вклада в управленческую деятельность органов власти"[272].

Примечательно, что в конституционно-правовой науке не акцентируется внимание на критериях отграничения "публичных слушаний" от иных правовых институтов с участием населения (граждан), напротив, отмечается сходство с некоторыми правовыми институтами.

По мнению Е.С. Шугриной, публичные слушания являются *"аналогом" парламентских слушаний*[273].

Определяя публичные слушания как «правовую форму непосредственной демократии, обеспечивающую участие населения в управлении государственными делами в виде публичного обсуждения проектов правовых актов и иных общественно значимых вопросов в порядке нормативно установленной процедуры с непосредственным и обязательным участием населения и представителей органов власти, в результате которого

[271] Там же. С. 18.

[272] Стародубов А.А. Публичные слушания как форма общественно-политического участия населения современной России: Дис. ... канд. социол. наук. Саратов, 2009. С. 68.

[273] См.: Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М., 2008. С. 172.

принимаются решения, имеющие рекомендательный характер», С.С. Зенин[274] парламентские слушания предлагает рассматривать в качестве публичных слушаний.

На наш взгляд, *"парламентские слушания" и "публичные слушания"* – схожие, но не тождественные по содержанию правовые институты.

Обусловлено это тем, что парламентские слушания представляют собой институт представительной демократии, *форму участия граждан в осуществлении публичной власти в высшем законодательном органе страны на условиях, определяемых Конституцией, законами о статусе и деятельности высших представительных органов власти конкретной страны и регламентами этих органов.*

Профессор С.А. Авакьян, относит публичные слушания к *консультативным институтам непосредственной демократии*, при этом отмечает, что это своего рода *форма контакта (диалога)* органов публичной власти с населением[275].

Отмечая сходство парламентских и публичных слушаний по данному критерию - форма диалога государства (в лице конкретных государственных органов) и населения, необходимо обратить внимание на особенности процессуального механизма и правовых условий осуществления парламентских слушаний.

Для парламентских слушаний, в частности, характерно то, что они:

- проводятся в здании Парламента или других центральных органов государственной власти по согласованию с ними;

- представляют собой *одну из организационных форм деятельности палат Парламента, целью которой является предварительное обсуждение важнейших вопросов, входящих в их компетенцию;*

---

[274] См.: Зенин С.С. Конституционно-правовое регулирование публичных слушаний в Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 114.

[275] См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. Т.1. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 478.

- инициаторами их проведения могут быть председатели палат, советы (бюро) палат, комитеты и комиссии, фракции, группы депутатов;

- назначаются, как правило, постоянно действующим координационным органом палат парламента (Советом палаты, Бюро палаты);

- их организация и проведение возлагаются на соответствующие комитеты и комиссии палат;

- могут проводиться в открытых и закрытых формах.

- их участниками являются депутаты, а также лица, приглашенные организаторами. На открытых парламентских слушаниях также вправе присутствовать представители СМИ и общественности;

- по итогам парламентских слушаний могут быть приняты рекомендации, которые должны быть одобрены большинством депутатов, принявших участие в парламентских слушаниях;

- граждане (общественность) не вправе инициировать парламентские слушания, а также участвовать в принятии итоговых рекомендаций таких слушаний.

Надо сказать, что консультативный характер института публичных слушаний предполагает, что население участвует в предварительном обсуждении тех или иных решений (действий) государственных органов, но их волеизъявление носит рекомендательное значение. Хотя некоторые ученые полагают, что установленное в результате публичных слушаний мнение населения (общественности) должно быть обязательным. Так, М.А. Очеретина полагает, что публичные слушания "являются конституционно-правовым институтом *участия* населения публично-территориальных образований *в осуществлении публично-властных функций* путем открытого непосредственного обсуждения органами власти и гражданами проектов правовых актов и других общественно значимых проблем и вынесения *по ним*

рекомендаций, обязательных для учета компетентными органами власти при принятии соответствующих решений"[276].

Подводя итоги по рассматриваемому вопросу (о понятии публичных слушаний в конституционно-правовой науке), подчеркнем, что научно-теоретическое понимание термина "публичные слушания", как правило, базируется на конкретных правовых основах их осуществления в отдельно взятом государстве.

С этой точки зрения обратимся к особенностям правовой регламентации и функционирования института публичных слушаний в Российской Федерации и Республике Казахстан.

В Российской Федерации правовые основы и порядок организации и проведения публичных слушаний регулируются федеральным законодательством, законодательством субъектов Федерации и муниципальными правовыми актами.

На общефедеральном уровне институт публичных слушаний введен в правоприменительную практику России рядом законодательных актов, устанавливающих основы этого института и особенности применения в зависимости от вопроса, выносимого на публичные слушания.

Так, правовое регулирование муниципальных публичных слушаний на федеральном уровне осуществляется: Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[277]; Градостроительным кодексом РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ[278]; Земельным кодексом РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ[279].

Нормативные основы региональных (субъектов федерации) публичных слушаний устанавливаются Федеральным законом от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

[276] Очеретина М.А. Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 7.
[277] СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
[278] СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 16.
[279] СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"[280].

На муниципальном уровне правовое регулирование исследуемых общественных отношений осуществляется на основании уставов муниципальных образований и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления.

Общепризнанной является практика применения института публичных слушаний, при которой общие вопросы организации таких слушаний, содержатся в уставах муниципальных образований, а процессуальные вопросы их проведения в принимаемых представительными органами специальных муниципальных правовых актах. Например, в ст. 16 Устава муниципального образования "город Ульяновск"[281] установлено, что порядок организации и проведения публичных слушаний определяется *решением* Городской Думы.

Статья 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" регулирует следующие общие вопросы, связанные с проведением публичных слушаний на муниципальном уровне: предмет публичных слушаний, субъекты инициирования и назначения публичных слушаний, нормативные акты, регулирующие порядок организации и проведения публичных слушаний.

На публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно

[280] СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

[281] См.: Решение Ульяновской Городской Думы от 23 сентября 2014 года N 119 (ред. от 29 апреля 2015 года) "О принятии Устава муниципального образования "город Ульяновск" // www consultant.ru

разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

Субъектами инициирования публичных слушаний могут выступать население, представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования.

При этом публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования - главой муниципального образования.

Нормативным актом, регулирующим порядок организации и проведения публичных слушаний, является устав муниципального образования и (или) нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования, в которых должны содержаться положения, предусматривающие заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ дополняет предмет муниципальных публичных слушаний и устанавливает, что в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства публичные слушания *по проектам генеральных планов, в том числе по внесению в них изменений, с участием жителей*

поселений, городских округов проводятся в обязательном порядке (п. 1 ст. 28). Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования (п. 2 ст. 28).

В соответствии со ст. 23 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний.

Других положений, определяющих понятие либо порядок организации и проведения таких слушаний, указанный нормативно-правовой акт не содержит.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" законодатель ограничился указанием общей цели - обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования.

Как следствие, отсутствует единое понимание содержания публичных слушаний и в муниципальном законодательстве России.

Так, например, в Положении "О порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "город Екатеринбург"[282] публичные слушания определяются *как форма реализации населением муниципального образования права на публичное обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения (п. 2. ст. 1)*.

Согласно положению публичные слушания проводятся с целью обеспечения гласности и соблюдения интересов населения муниципального образования при подготовке и принятии муниципальных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам местного значения; информирования населения о предполагаемых решениях органов местного самоуправления; выявления общественного мнения по проектам муниципальных правовых актов, выносимым на публичные слушания;

[282] См.: Положение "О порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "город Екатеринбург". Утверждено решением Екатеринбургской городской Думы от 28 марта 2006 года N 21/22 (в ред. от 11 марта 2014 года) // www.consultant.ru

подготовки предложений и рекомендаций для принятия решений органами местного самоуправления по проектам муниципальных правовых актов, выносимым на публичные слушания; осуществления взаимодействия органов местного самоуправления с населением муниципального образования.

В Положении "О порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "город Вологда"[283] публичные слушания определяются *как одна из форм непосредственного участия населения города в осуществлении местного самоуправления.*

В этом Положении цели слушаний обозначены более широко: информирование населения города о наиболее важных вопросах местного значения, по которым предполагается принятие решений органами местного самоуправления (должностными лицами местного самоуправления); выявление мнения населения города по существу вопроса, вынесенного на публичные слушания; участие населения города в обсуждении проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения.

В Положении о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "город Ульяновск"[284] публичные слушания определяются как *одна из форм реализации населением города Ульяновска своего конституционного права на местное самоуправление и проводятся с целью* информирования населения о предполагаемых решениях органов местного самоуправления; выявления общественного мнения по теме и вопросам, выносимым на публичные слушания; осуществления взаимодействия органов местного самоуправления города с населением; подготовки предложений и рекомендаций по обсуждаемому муниципальному правовому акту.

---

[283] См.: Решение Вологодской городской Думы от 30 ноября 2012 года № 1409 (в ред. от 27 ноября 2014 года) "Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "Город Вологда" // www.consultant.ru

[284] См.: Решение Ульяновской Городской Думы от 1 февраля 2006 года № 15 (ред. от 29 апреля 2015 года) "Об утверждении Положения "О порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "город Ульяновск" // www.consultant.ru

Как видно, во всех приведенных муниципальных нормативно-правовых актах отмечается, что решения публичных слушаний носят для органов местного самоуправления *рекомендательный характер*.

Термин "публичные слушания" используется также в иных сферах государственного управления.

Так, например, нормами Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" закреплен институт публичных слушаний *в бюджетном процессе*. Установлено, что публичные слушания проводятся по проекту бюджета субъекта Российской Федерации и годовому отчету об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации" (п. 6 ст. 26.13).

Для уяснения *содержания публичных слушаний* важное значение имеет официальное толкование рассматриваемого института, данное в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № 931-О-О[285].

В нем, в частности, указывается, что "будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу статьи 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, *не являются формой осуществления власти населением*. Тем не менее, они предоставляют каждому, *кого может затронуть предполагаемое решение*, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам,

[285] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15.07.2010 N 931-О-О "По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга "О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге", статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга "О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге" // "Вестник Конституционного Суда РФ". 2011. N 2.

возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения - *выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта.* Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость *обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам*".

Таким образом, при определении содержания исследуемого понятия *в Российской Федерации* необходимо иметь в виду, что публичные слушания как одна из правовых форм реализации непосредственной демократии, является комплексным, но в целом, конституционно-правового характера, институтом.

Данный институт представляет собой *совокупность взаимосвязанных правовых норм, обеспечивающих участие населения в управлении государственными и общественными делами, посредством обсуждения проектов правовых актов и иных государственных и общественных проблем в целях выработки рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получения общественной оценки правового акта.*

При исследовании особенностей правового регулирования публичных слушаний возникает необходимость изучения процедуры их организации и проведения.

В механизме реализации института публичных слушаний российские ученые, как правило, выделяют четыре основные стадии: 1) инициирование; 2) назначение; 3) подготовка; 4) проведение[286]. Некоторые авторы выделяют в качестве важного этапа процесса публичных слушаний также стадию реализации решения[287].

Рассмотрим первую стадию - инициирование.

---

[286] См.: Зенин С.С. Конституционно-правовое регулирование публичных слушаний в Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 115.

[287] См.: Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2006. С. 509.

В актах органов местного самоуправления круг инициаторов, определенный ФЗ от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", *может быть конкретизирован*. Так, например, в ст. 7 решения Якутской городской Думы от 15 февраля 2012 г. № 53-НПА «О публичных слушаниях в городском округе "город Якутск"» установлено, что слушания проводятся по инициативе населения, Якутской городской Думой, главой городского округа "город Якутск"; физических и юридических лиц - по вопросам предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства. Также отмечается, что инициатива Якутской городской Думы может исходить от постоянной комиссии Якутской городской Думы, группы депутатов в количестве не менее одной пятой от установленного числа депутатов Якутской городской Думы[288].

Муниципальные правовые акты *могут предусматривать процедуру инициирования публичных слушаний населением*. Устанавливаются два основных способа определения минимального количества жителей, необходимых для инициирования публичных слушаний.

В первом случае *устанавливается фиксированное минимальное количество жителей, обязательное для выдвижения инициативы*.

Так, например, в ст. 6 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "город Екатеринбург"[289] установлено, что с инициативой о проведении публичных слушаний от имени населения муниципального образования "город Екатеринбург" в Екатеринбургскую городскую Думу обращаются инициативная группа

[288] Нормативный правовой акт Якутской городской Думы от 15.02.2012 N 53-НПА (ред. от 09.04.2014) "О публичных слушаниях в городском округе "город Якутск". Принят решением Якутской городской Думы от 15.02.2012 N РЯГД-42-11) // www.consultant.ru

[289] См.: Положение "О порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "город Екатеринбург". Утверждено решением Екатеринбургской городской Думы от 28 марта 2006 года N 21/22 (в ред. от 11 марта 2014 года) // www.consultant.ru

граждан, проживающих на территории данного муниципального образования, обладающие избирательным правом, численностью не менее трехсот человек.

Во втором случае *устанавливается процентное соотношение с количеством жителей*. Например, в пп. 2 п. 2 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городском округе Балашиха[290] установлено, что население городского округа реализует свое право на проведение публичных слушаний через инициативную группу, которая формируется из числа жителей, достигших 18-летнего возраста. Сбор подписей в поддержку данной инициативы является необходимым условием проведения публичных слушаний. Количество подписавшихся должно составлять не менее 0,5 % жителей городского округа, которые обладают активным избирательным правом на выборах органов местного самоуправления городского округа.

Инициатива о проведении публичных слушаний от имени населения представлена также местным и региональным отделениям политических партий, общественных организаций, действующих на территории муниципального образования; организациям, предприятиям, учреждениям, расположенным на территории муниципального образования[291].

Второй стадией публичных слушаний является их назначение.

Как было отмечено выше, в Российской Федерации в соответствии с ч. 2 ст. 28 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" субъектами, назначающими проведение публичных слушаний, являются представительный орган и глава муниципального образования. При этом публичные слушания, инициируемые населением, назначаются представительным органом муниципального образования.

[290] См.: Решение Совета депутатов городского округа Балашиха Московской области от 9 февраля 2010 года № 13/100 (в ред. от 3 июня 2014 года) "Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городском округе Балашиха // www.consultant.ru

[291] См.: Положение "О порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "город Екатеринбург". Утверждено решением Екатеринбургской городской Думы от 28 марта 2006 года N 21/22 (в ред. от 11 марта 2014 года) // www.consultant.ru; Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании Половинкинский сельсовет Рубцовского района Алтайского края. Утверждено решением Половинкинского сельсовета Рубцовского района Алтайского края от 27июня 2014 года №82 // http://radmin.rubtsovsk.ru

Основанием для этого является *обращение жителей посредством представления необходимых документов в уполномоченный орган местного самоуправления*. Например, в п. 2.1. раздела 2 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "город Вологда"[292] установлено, что для назначения Вологодской городской Думой публичных слушаний по инициативе населения города Вологды инициативная группа граждан вносит в Вологодскую городскую Думу ходатайство о проведении публичных слушаний. Поступившее в Вологодскую городскую Думу ходатайство инициативной группы регистрируется в день поступления. Данное ходатайство рассматривается в Вологодской городской Думе в соответствии с ее Регламентом.

По результатам рассмотрения ходатайства Вологодской городской Думой принимается решение либо о назначении публичных слушаний, либо об отказе в их назначении. В решении об отказе в назначении публичных слушаний должны быть указаны основания отказа. Решение о назначении либо об отказе в назначении публичных слушаний подлежит обязательному опубликованию.

В некоторых муниципальных правовых актах устанавливаются конкретные сроки рассмотрения инициативных ходатайств (заявлений) граждан по проведению слушаний, что исключает возможность затягивания их назначения. Так, в соответствии с п. 4.5. Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городском поселении Павловский Посад Павлово-Посадского муниципального района Московской области обращение инициативной группы о проведении публичных слушаний рассматривается на очередном заседании Совета депутатов, но не позднее 30 дней со дня поступления обращения в Совет депутатов[293].

Третьей стадией выступает подготовка публичных слушаний.

---

[292] См.: Решение Вологодской городской Думы от 30 ноября 2012 года № 1409 (в ред. от 27 ноября 2014 года) "Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "Город Вологда" // www.consultant.ru

[293] См.: Решение Совета депутатов городского поселения Павловский Посад Павлово-Посадского муниципального района МО от 12.11.2014 N 83/14 "Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городском поселении Павловский Посад Павлово-Посадского муниципального района Московской области" // www.consultant.ru

В РФ организацию и подготовку публичных слушаний в зависимости от инициатора осуществляют комитеты представительных органов местного самоуправления, либо специальные отделы местной администрации. В некоторых муниципальных правовых актах предусматривается создание специальных комиссий по проведению публичных слушаний.

В п. 6 ст. 2 Порядка организации и проведения публичных слушаний в городе Кургане[294] установлено, что подготовка к проведению публичных слушаний осуществляется Комиссией (рабочей группой) по подготовке и проведению публичных слушаний, которая образуется органом местного самоуправления города Кургана, в компетенции которого находится принятие соответствующего муниципального правового акта, выносимого на публичные слушания. В соответствии с п. 7 ст. 2 указанного нормативно-правового акта, если публичные слушания проводятся по инициативе населения города Кургана, в Комиссию включаются рекомендованные инициативной группой лица в количестве, не превышающем одну треть от общего числа членов Комиссии.

В большинстве случаев, полномочия комиссии закрепляются в муниципальных правовых актах. Так, например, в соответствии с п. 2.2.5 Положения о публичных слушаниях в городском округе Верхний Тагил[295] Комиссия не позднее, чем за 15 дней до назначенной даты проведения публичных слушаний подготавливает повестку публичных слушаний и размещает итоговый вариант повестки в сети Интернет; запрашивает у органов местного самоуправления информацию и документацию, относящуюся к вопросам, выносимым на публичные слушания; организует регистрацию участников публичных слушаний, принимает от граждан и экспертов заявки на выступления в рамках публичных слушаний; организует размещение предложений и рекомендаций, поступивших от граждан и экспертов по

[294] См.: Решение Курганской городской Думы от 21 марта 2012 года № 70 "Об утверждении Порядка организации и проведения публичных слушаний в городе Кургане" // www.consultant.ru

[295] См.: Решение Думы городского округа Верхний Тагил от 16 апреля 2015 года № 36/2 "Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городском округе Верхний Тагил" // www.consultant.ru

вопросам, выносимым на публичные слушания, на официальном сайте в сети Интернет для ознакомления с ними жителей; организует информирование граждан о времени и месте проведения публичных слушаний через средства массовой информации, сеть Интернет, иными способами; организует проведение голосования участников публичных слушаний; устанавливает результаты публичных слушаний; подготавливает проект итогового документа, состоящего из рекомендаций, и передает его для официального опубликования в средствах массовой информации, а также на официальном сайте в сети Интернет; организует оформление рекомендаций и предложений, принятых на публичных слушаниях по итогам обсуждения поставленного вопроса, и передает их в орган местного самоуправления, назначивший публичные слушания.

Полномочия комиссии прекращаются после официальной передачи рекомендаций и предложений, принятых на публичных слушаниях, в орган местного самоуправления.

Начало *четвертой стадии - проведение публичных слушаний* – связано с процедурой регистрации участников слушаний, которая проводится, как правило, непосредственно перед началом слушаний организационным комитетом или органом, в компетенцию которого входит проведение слушаний.

Так, например, в соответствии пп. 5.4. Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "город Вологда"[296] регистрация участников публичных слушаний начинается за два часа до начала публичных слушаний и осуществляется путем составления списка участников публичных слушаний с указанием:

[296] См.: Решение Вологодской городской Думы от 30 ноября 2012 года № 1409 (в ред. от 27 ноября 2014 года) "Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "Город Вологда" // www.consultant.ru

- фамилии, имени, отчества (последнее - при наличии), адреса места жительства (в случае, если участником публичных слушаний является физическое лицо);

- наименования, места нахождения юридического лица, а также фамилии, имени, отчества (последнее - при наличии) представителя юридического лица (в случаях, если участником публичных слушаний является юридическое лицо).

Для включения в Список участников необходимо представить: документ, удостоверяющий личность; документы, подтверждающие полномочия представителя юридического лица - участника публичных слушаний (для представителя юридического лица); письменное согласие физического лица на обработку персональных данных, оформленное в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ "О персональных данных" (с последующими изменениями). Вся информация подтверждается подписью участника.

При проведении публичных слушаний, не устанавливаются требования к количеству участников, т.е. присутствие хотя бы двух представителей населения муниципального образования, позволяет признать слушания состоявшимися.

Перед началом обсуждения организатор публичных слушаний назначает председательствующего и секретаря. Публичные слушания открывает председательствующий, который объявляет количество зарегистрированных участников публичных слушаний; называет инициатора проведения публичных слушаний и оглашает вопросы, которые подлежат обсуждению на слушании.

Далее председательствующий с учетом мнения участников публичных слушаний устанавливает регламент проведения публичных слушаний (в том числе порядок выступления на публичных слушаниях) и проводит публичные слушания в соответствии с установленным регламентом. Процедура проведения публичных слушаний, решения, принятые на публичных слушаниях, отражаются секретарем в протоколе публичных слушаний.

Как правило, итоговое решение на публичных слушаниях принимается простым большинством голосов зарегистрированных участников слушаний путем открытого голосования.

Протокол публичных слушаний, заключение о результатах публичных слушаний составляются в двух экземплярах и подписываются председательствующим и секретарем.

Протокол публичных слушаний и заключение о результатах публичных слушаний направляются секретарем организатору публичных слушаний и согласно действующему законодательству подлежат опубликованию в средствах массовой информации, а также размещаются на официальном сайте органа, назначившего публичные слушания.

Завершающей стадией является реализация решения. После проведения публичных слушаний заключение о результатах публичных слушаний рассматривается органами и должностными лицами местного самоуправления. Выше нами указывалось, что в соответствии с федеральным законодательством результатами публичных слушаний выступают рекомендации. Вместе с тем, положениями отдельных правовых актов муниципального уровня закреплена обязанность органов местного самоуправления рассмотреть итоговые решения публичных слушаний. Так, в соответствии с пп. 3 п. 5 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городском округе Балашиха[297] орган местного самоуправления городского округа, к компетенции которого относится принятие нормативного правового акта, выносимого на публичные слушания, обязан рассмотреть результаты публичных слушаний и принять по ним мотивированное решение, которое также в обязательном порядке доводится до сведения инициаторов слушаний и населения.

Протоколы публичных слушаний, заключение о результатах публичных слушаний, а также прилагаемые к ним документы и материалы хранятся не менее трех лет со дня окончания проведения публичных слушаний в органе

[297] См.: Решение Совета депутатов городского округа Балашиха Московской области от 9 февраля 2010 года № 13/100 (в ред. от 3 июня 2014 года) "Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городском округе Балашиха // www.consultant.ru

местного самоуправления, проводившего публичные слушания. По истечении трехлетнего срока все материалы сдаются на хранение в архив.

В целом, проведенный анализ механизма правового регулирования публичных слушаний в Российской Федерации позволяет констатировать, что данный институт непосредственной демократии широко применяется на региональном уровне и уровне местного самоуправления.

Обращение к общетеоретическим исследованиям по указанной проблематике, нормативно-правовым актам РФ, а также к определению Конституционного Суда РФ позволяет установить основные признаки и особенности проявления публичных слушаний: Во-первых, публичные слушания это одна из *консультативных* форм непосредственной демократии, призванная обеспечить конституционное право населения на участие в управлении общественными и государственными делами. Во-вторых, проведение публичных слушаний возможно при непосредственном и равном участии всех необходимых сторон: субъекта, принимающего управленческое решение и представителей заинтересованной общественности. При этом следует отметить, что публичные слушания проводятся открыто для всех желающих. В-третьих, одним из средств, гарантирующих функционирование исследуемого института, является установление в законодательстве круга вопросов, по которым проведение публичных слушаний обязательно, что не исключает возможности проведения инициативных публичных слушаний по иным общественно значимым вопросам. В-четвертых, проведение публичных слушаний невозможно без процессуального обеспечения механизмов ее реализации (нормативно-правового закрепления процедуры публичных слушаний).

Рассмотрим, в контексте, правовые основы публичных слушаний в нормативных правовых актах Республики Казахстан.

В национальном законодательстве правовые основы публичных слушаний устанавливаются следующими нормативными источниками:

1) Законом РК от 23 января 2001 г. № 148-II "О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан"[298].

2) Законом РК от 9 июля 1998 года "О естественных монополиях и регулируемых рынках"[299].

Кроме того, в Экологическом кодексе РК от 9 января 2007 года употребляется понятие "общественные слушания" [300].

В соответствии с Законом от 23 января 2001 г. № 148-II "О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан" публичные слушания *являются организационной формой работы постоянных комиссий местных представительных органов власти* (маслихатов).

Согласно статье 13 Закона "О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан" постоянные комиссии по собственной инициативе или по решению маслихата могут проводить публичные слушания" (п. 1 ст. 13).

Законодатель ограничился указанием общей цели и формы проведения таких слушаний. Предусмотрено, что публичные слушания проводятся с целью обсуждения наиболее важных и общественно значимых вопросов, отнесенных *к ведению постоянных* комиссий, в *форме расширенных заседаний этих комиссий* с участием депутатов, представителей исполнительных органов, органов местного самоуправления, организаций, средств массовой информации, граждан" (п. 2 ст. 13).

В соответствии с п. 3 ст. 13 анализируемого Закона порядок проведения публичных слушаний в постоянных комиссиях определяется регламентом маслихата. Регулирование порядка и организации публичных слушаний в такого рода документах определяет их как форму деятельности этих органов.

---

[298] Закон РК от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.11.2015 г.) // Информационная система ПАРАГРАФ

[299] Закон Республики Казахстан от 9 июля 1998 года № 272-I «О естественных монополиях и регулируемых рынках» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.11.2015 г.) // Информационная система ПАРАГРАФ

[300] Кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года № 212-III «Экологический кодекс Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.01.2016 г.) // Информационная система ПАРАГРАФ

При детальном анализе регламентов ряда маслихатов различных уровней (областей, городов республиканского значения Астаны и Алматы, городских и районных)[301] мы не обнаружили в них специальных норм, регламентирующих порядок организации и проведения публичных слушаний.

Во всех рассмотренных регламентах маслихатов воспроизводятся положения пп. 1, 2 ст. 13 Закона "О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан", а также отмечаются следующие элементы процедуры осуществления публичных слушаний: для проведения публичных слушаний *создается рабочая группа* из числа депутатов; для подготовки слушаний могут привлекаться специалисты иных государственных органов и организаций; тему предстоящих публичных слушаний постоянная комиссия доводит до сведения населения через средства массовой информации.

На публичные слушания постоянная комиссия приглашает представителей заинтересованных государственных органов, общественности, средств массовой информации. В публичных слушаниях могут участвовать депутаты маслихата из других постоянных комиссий. Постановление постоянной комиссии принимается большинством голосов от общего числа членов комиссии.

На наш взгляд, слушания, которые проводятся депутатами местного представительного органа, без активного участия населения не могут считаться публичными, их необходимо понимать как организационную форму функционирования этого органа.

Таким образом, публичные слушания, регулируемые Законом РК "О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике

[301] Решение маслихата города Астаны от 27 марта 2014 года № 219/31-V "Об утверждении Регламента маслихата города Астаны" // http://online.zakon.kz; Решение XXVI сессии маслихата города Алматы V созыва от 24 апреля 2014 года № 222 "Об утверждении регламента маслихата города Алматы" // http://online.zakon.kz; Решение Акмолинского областного маслихата от 5 марта 2014 года № 5С-22-3 " Об утверждении регламента Акмолинского областного маслихата" // http://online.zakon.kz; Решение XXIII сессии Карагандинского областного маслихата от 27 марта 2014 года № 260 " Об утверждении Регламента Карагандинского областного маслихата" // http://online.zakon.kz; Решение Кызылординского областного маслихата от 07 февраля 2014 года N 179 " Об утверждении регламента Кызылординского областного маслихата" // http://online.zakon.kz; Решение XXIX сессии Каркаралинского районного маслихата Карагандинской области от 15 мая 2014 года № 29/245 "Об утверждении Регламента Каркаралинского районного маслихата" // http://online.zakon.kz/ (дата обращения: 11.07.2015г.).

Казахстан", являются, по сути, своеобразным аналогом парламентских слушаний, осуществляемых на уровне местных представительных органов власти.

Практика проведения публичных слушаний комиссиями маслихата г.Караганды в 2014-2016 гг. показывает, что в большинстве случаев предметом таких слушаний были вопросы о переименовании или наименовании улиц города[302].

Закон РК от 9 июля 1998 года № 272 "О естественных монополиях и регулируемых рынках" определяет публичные слушания как процедуру обсуждения проекта тарифа (цены, ставки сбора) или его предельного уровня на регулируемые услуги (товары, работы) субъекта естественной монополии, а также проекта цены на товары (работы, услуги) субъекта регулируемого рынка в области электроэнергетики с приглашением депутатов Парламента Республики Казахстан, маслихатов, представителей органов местного самоуправления, государственных органов, потребителей и их общественных объединений, независимых экспертов, средств массовой информации и субъектов естественных монополий.

Закон устанавливает:

- обязанности уполномоченного органа размещать на своем интернет-ресурсе и опубликовать в периодических печатных изданиях информацию о дате и месте проведения публичных слушаний;

- обязанности субъекта естественной монополии после опубликования информации о дате проведения публичных слушаний предоставить по требованию участников публичных слушаний проекты тарифных смет, тарифов (цен, ставок сборов) на регулируемые услуги (товары, работы) или их предельных уровней, а также информацию о причинах повышения тарифов с экономически обоснованными расчетами.

Согласно Закону порядок проведения подобных публичных слушаний определяется Правительством Республики Казахстан и регулируется

[302] http://www.karmaslihat.kz/news-09-10-2014.php

"Правилами проведения публичных слушаний при рассмотрении заявок на утверждение тарифов (цен, ставок сборов) или их предельных уровней на регулируемые услуги (товары, работы) субъектов естественных монополий" от 21 апреля 2003 года № 376)[303].

Исходя из названия данного правового акта "*Правила проведения публичных слушаний ...*", можно сделать вывод о том, что стадии инициирования, подготовки и организации публичных слушаний в нем не предусмотрены.

Правилами устанавливаются цели проведения публичных слушаний: усиление системы защиты прав потребителей в сфере тарифной политики путем обеспечения прозрачности деятельности субъектов естественных монополий для потребителей и уполномоченного органа (пп. 2 п. 1).

В соответствии с Правилами публичные слушания проводятся в следующем порядке.

Из числа сотрудников уполномоченного органа назначается председатель публичных слушаний. В свою очередь, председатель назначает секретаря, который протоколирует публичные слушания.

К компетенции председателя относятся: установление регламента на каждые публичные слушания; открытие слушаний в назначенное время; объявление их цели, повестки дня.

Субъект естественной монополии подробно разъясняет и обосновывает предлагаемому уровню тариф (цену, ставку, сбор) или его предельного уровню на предоставляемые им регулируемые услуги (товары, работы), прилагая подтверждающие фото-, видеоматериалы.

По рассматриваемым вопросам участники публичных слушаний высказывают свою точку зрения, участвуют в обсуждении, используют при

[303] Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 апреля 2003 года №376 "Об утверждении Правил проведения публичных слушаний при рассмотрении заявок на утверждение тарифов (цен, ставок сборов) или их предельных уровней на регулируемые услуги (товары, работы) субъектов естественных монополий" // САПП РК. 2003 г. № 17. ст. 177; 2005. № 9. ст. 85; 2006. № 11. ст.103., № 35. ст.385.; 2012. № 75-76. ст. 1117; 2013. № 65. ст. 893.

этом наглядные средства (плакаты, графики и др.), предоставляют письменные выступления.

Итоги слушаний резюмирует председатель и объявляет об их закрытии.

Выраженные участниками публичных слушаний мнения принимаются к сведению и носят характер рекомендаций.

Протокол публичных слушаний содержит информацию о времени начала и окончания публичных слушаний, сведения о выступавших, краткое изложение выступлений, результаты слушаний.

Все протоколы публичных слушаний нумеруются и подшиваются в отдельную папку. Предусмотрены также срок хранения (в течение трех лет со дня проведения слушания) и место хранения (архив уполномоченного органа, проводившего публичные слушания) протоколов публичных слушаний.

Как мы видим, Правила не устанавливают четких критериев, по которым публичные слушания можно считать состоявшимися либо не состоявшимися, либо проведенными с нарушением установленных требований: не предусматривают процедуру регистрации участников публичных слушаний, которыми обычно начинается стадия проведения слушаний; не предусматривают процедуру принятия итогового решения посредством голосования участников публичных слушаний; не предусматривают требования к протоколу слушаний; не предусматривают публикацию итогов слушаний.

В подтверждение данного вывода считаю необходимым привести в качестве примера протокол общественных слушаний по вопросу повышения тарифа на сбор, вывоз, захоронение и утилизацию коммунальных отходов в г. Караганде от 10.12. 2015г., размещенный на официальном интернет ресурсе акимата города Караганды[304].

Такая правотворческая практика чаще всего приводит к тому, что участниками таких слушаний становятся только представители субъекта естественной монополии, и публичные слушания будут признаны

[304] URL: http://www.karaganda-akimat.gov.kz/ru/protocol_5

состоявшимися при полном отсутствии представителей заинтересованной общественности.

Как было указано выше, Закон РК "О естественных монополиях и регулируемых рынках" устанавливает, что публичные слушания организуются уполномоченным органом и проводятся *с приглашением* депутатов Парламента Республики Казахстан, маслихатов, представителей органов местного самоуправления, государственных органов, потребителей и их общественных объединений, независимых экспертов, средств массовой информации и субъектов естественных монополий.

По данным официального интернет ресурса Комитета по регулированию естественных монополий и защите конкуренции Министерства национальной экономики Республики Казахстан за 2015 год Комитетом проведено 614 публичных слушаний[305].

Сложившаяся практика проведения подобных публичных слушаний на местном уровне свидетельствует о том, что зачастую они проходят без участия местных исполнительных и представительных органов[306]. Между тем, в соответствии с Законом РК "О местном государственном управлении и самоуправлении в РК" под местным государственным управлением понимается деятельность, осуществляемая местными представительными и исполнительными органами ... *являющимися ответственными за состояние дел на соответствующей территории* (п. 8 ст. 1). Соответственно, подобные слушания, целью которых является выявление мнения населения, чьи интересы могут быть затронуты принимаемым решением, должны организовываться и проводиться не уполномоченным органом, а органами местного государственного управления и самоуправления с обязательным участием представителей уполномоченного органа.

Как было отмечено выше, в действующем экологическом законодательстве РК используется термин "*общественные слушания*".

---

[305] URL: http://kremzk.gov.kz/rus/menu2/stat_info/realiz_otrasl_progr/

[306] Е.Шибаршин. Почему публичные слушания по тарифам неэффективны? Наша газета. Костанайский региональный портал 16 мая 2012 года //URL: http: //www.ng.kz/modules/news/article.php?storyid=7849

Возможность участия в принятии экологически значимых решений в ходе проведения обязательной экологической экспертизы, посредством проведения общественных слушаний появилась у казахстанской общественности с ратификацией Республикой Казахстан Конвенции Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская Конвенция)»[307], направленой на повышение эффективности реализации экологических прав человека и гражданина.

Согласно положениям Орхусской Конвенции процедуры участия общественности позволяют ей представлять в письменной форме или, в *необходимых случаях, в ходе публичного слушания* или рассмотрения вопроса с участием подателя заявки любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые, как она считает, имеют отношение к планируемой деятельности (п. 7 ст. 6 Конвенции).

Соответственно, возникает необходимость разграничения понятий "публичные слушания" и "общественные слушания".

По мнению социологов, важной отличительной характеристикой публичных слушаний от такой весьма схожей формы, как общественные слушания, является нормативно-правовая закрепленность их статуса, порядка организации и проведения при *непосредственном участии органов власти*[308].

Схожая точка зрения существует и в теории конституционного права. Так, М.А. Очеретина, полагает, что критериями разграничения публичных слушаний и общественных форумов (слушаний, конференций) выступают следующие признаки: организация проведения; финансирование; регламентация правил проведения и обсуждаемых вопросов.

Общественным слушаниям характерна исключительная самоорганизация граждан и лишь в некоторых случаях необходима поддержка управляющих

[307] Закон РК от 23 октября 2000 года "О ратификации Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды" //Ведомости Парламента РК. 2000. № 14-15. Ст.288.

[308] Стародубов А.А. Публичные слушания как форма общественно-политического участия населения современной России: Автореф. дис. ... канд. социол. наук. Саратов, 2009. С. 13.

субъектов. С инициативой проведения слушаний может выступить любое лицо. Количество людей, как готовых поддержать эту инициативу, так и принявших участие в обсуждении, не имеет значения.

Круг вопросов, выносимых на обсуждение в общественных слушаниях, не ограничен.

Общественные слушания финансируются организаторами, также могут быть привлечены спонсоры. В случае же проведения публичных слушаний ответственными за организацию и финансирование его проведения является публичное образование.

Поскольку сама процедура проведения общественных слушаний нормативно не закреплена, и решение принимается без участия уполномоченных органов, итоги слушаний имеют рекомендательный характер и для участников слушаний, и для субъектов, которым они адресованы.

Как видно, М.А. Очеретина полагает, что общественные слушания влияют на публичную политику и принятие решения органами власти в той мере, в какой влекут за собой общественный резонанс, тогда как результаты публичных слушаний обязательны для рассмотрения и учета органами власти. В случае отклонения рекомендаций, принятых на публичных слушаниях, последние должны дать мотивированное заключение относительно причин, по которым предложения не были и не могли быть приняты[309].

Считаем необходимым также отметить некоторую неопределенность содержания правовых норм казахстанского законодательства относительно организации и проведения общественных слушаний.

Так, нормы Экологического кодекса РК не конкретизируют круг субъектов инициирования общественных слушаний, а также предмет слушаний.

Экологическим кодексом РК установлено, что всем заинтересованным гражданам и общественным объединениям предоставляется возможность

[309] Очеретина М.А. Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 80-81.

выразить свое мнение в период проведения *государственной экологической экспертизы* (п. 2 ст. 57). Общественные слушания проводятся по проектам, реализация которых может *непосредственно* повлиять на окружающую среду и здоровье граждан. Планы мероприятий по охране окружающей среды, разработанные для объектов I и II категории для получения разрешений на эмиссии в окружающую среду, подлежат вынесению на общественные слушания (п. 3 ст. 57).

Из содержания данной нормы следует, что предметом общественных слушаний являются отдельные объекты экологической экспертизы, и слова "подлежат вынесению", очевидно, означают, что общественные слушания по указанным вопросам обязательны.

Статья 40 Экологического кодекса РК устанавливает, что к I категории относятся виды деятельности, относящиеся к 1 и 2 классам опасности согласно санитарной классификации производственных объектов, а также разведка и добыча полезных ископаемых, кроме общераспространенных. Ко II категории относятся виды деятельности, относящиеся к 3 классу опасности согласно санитарной классификации производственных объектов, а также добыча общераспространенных полезных ископаемых, все виды лесопользования и специального водопользования. Такая формулировка предмета общественных слушаний, *на наш взгляд, является весьма расплывчатой*.

Экологический кодекс РК определяет, что *физические лица* имеют право участвовать в процессе принятия государственными органами решений по вопросам, касающимся окружающей среды, в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан (п. 4 ст. 13); принимать участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов по вопросам охраны окружающей среды на этапе их подготовки и представлять свои замечания разработчикам (п. 8 ст. 13); участвовать в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой (п. 9 ст. 13). *Общественные объединения* при осуществлении своей деятельности в области охраны окружающей среды имеют право участвовать в процессе принятия

государственными органами решений по вопросам, касающимся окружающей среды в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан (п. 3 ст. 14); *инициировать и организовывать общественную экологическую экспертизу и проведение общественных слушаний* (п. 5 ст. 14); принимать участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов по вопросам охраны окружающей среды на этапе их подготовки и представлять свои замечания разработчикам (п. 9 ст. 14).

Как мы видим, инициировать общественные слушания могут общественные объединения. Возникает закономерный вопрос: могут ли физические лица инициировать общественные слушания, если они не являются членами общественных объединений?

Также не вполне ясно, могут ли общественные объединения инициировать общественные слушания по объектам государственной экологической экспертизы или право инициирования таких слушаний ограничивается общественной экологической экспертизой. Согласно статье 60 Экологического кодекса РК *объектом общественной экологической экспертизы является любая хозяйственная и иная деятельность на предмет соблюдения общественных интересов по сохранению благоприятной для жизни и здоровья граждан окружающей среды*, тогда как круг обязательных объектов государственной экологической экспертизы, предусмотренный ст. 47 Экологического кодекса РК намного шире. Например, обязательными объектами государственной экологической экспертизы являются проекты нормативных правовых актов Республики Казахстан, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду (пп. 4 п. 1 ст. 47). Соответственно предметом общественных слушаний, в этом случае будут не только вопросы, имеющие существенное государственное и общественное значение, но и проекты нормативных правовых актов государственных органов. По *существу остается открытым вопрос о процессуально-правовом*

механизме обеспечения реализации права общественных объединений инициировать общественные слушания.

Еще одним из не определенных Экологическим кодексом вопросов является вопрос о субъекте назначения общественных слушаний. Нормы Экологического кодекса не устанавливают, в чью компетенцию входит *назначение* проведения общественных слушаний, ограничившись тем, *что местные исполнительные органы областей, городов республиканского значения, столицы в области охраны окружающей среды организуют* общественные слушания при проведении *государственной* экологической экспертизы (п. 4 ст. 20), а также *осуществляют регистрацию проведения общественной экологической экспертизы* (п. 15 ст. 20)**.** Согласно нормативным предписаниям компетенция местных исполнительных органов ограничена теми объектами воздействия на окружающую среду, по которым они проводят государственную экологическую экспертизу. Не вполне ясно, кто несет ответственность за своевременность назначения общественных слушаний и выявление общественного мнения в рамках проведения слушаний в иных случаях (например, по проектам программных документов и нормативных правовых актов центральных органов государственной власти или, например, при проведении слушаний по объектам общественной экологической экспертизы).

Таким образом, на наш взгляд, нуждаются в подробном правовом регулировании такие вопросы процедуры общественных слушаний, проводимых по инициативе общественных объединений, как:

а) предмет общественных слушаний (необходимо конкретизировать перечень вопросов, по которым общественные объединения могут инициировать слушания);

б) субъект обращения и назначения слушаний (к кому конкретно должны обращаться общественные объединения с инициативой о проведении слушаний);

в) процессуальная форма документа, в котором формулируются предложения общественных объединений, предельные сроки рассмотрения предложений, юридические гарантии рассмотрения предложений или исчерпывающий перечень оснований для отказа в рассмотрении предложений общественных объединений.

С нашей точки зрения, процедура инициирования общественных слушаний общественными объединениями и проведение таких слушаний должны регламентироваться, прежде всего, Законом РК "О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан", Законом РК "Об общественных объединениях" и лишь в основных чертах (в рамках регулируемых вопросов) определяться экологическим законодательством.

Другой аспект рассматриваемой проблемы состоит в том, что в экологическом законодательстве *учет общественного мнения, как и организация и проведение слушаний* обеспечивается заказчиком (разработчиком) намечаемой хозяйственной и иной деятельности, т.е. *заинтересованным лицом, а не государственным органом, в компетенцию которого входит принятие итогового решения*.

Согласно Экологическому кодексу РК по вопросам охраны окружающей среды возможно проведение общественных слушаний в тех случаях, когда планируемый проект хозяйственной и иной деятельности является объектом оценки воздействия на окружающую среду (далее ОВОС), организацию и финансирование которой обеспечивает заказчик (инициатор) планируемой деятельности (п. 2 ст. 38 Экологического кодекса РК). ОВОС является важным этапом в процессе проведения государственной экологической экспертизы.

В настоящее время порядок реализации прав граждан и их объединений на участие в процессе принятия государственными органами решений по вопросам, касающимся окружающей среды посредством общественных слушаний, регулируется Правилами проведения общественных слушаний [310].

[310] См.: Приказ Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 7 мая 2007 года № 135-п. "Об утверждении Правил проведения общественных слушаний" // http://online.zakon.kz.

Необходимо отметить, что данными Правилами определяется порядок проведения общественных слушаний только *по заявкам заказчика в процессе проведения государственной экологической экспертизы*.

Так, в данных Правилах общественные слушания определяются как *одна из форм реализации прав общественности на участие в процессе принятия государственных и управленческих решений посредством проведения открытых собраний для публичного обсуждения экологически значимых решений в соответствии с требованиями Экологического кодекса Республики Казахстан и других законодательных актов, которыми предусмотрено обязательное проведение общественных обсуждений* (пп. 3 п. 3).

Целью проведения таких слушаний является обсуждение проектов, реализация которых может непосредственно повлиять на окружающую среду и здоровье граждан, а также планов мероприятий по охране окружающей среды, разработанных для объектов I и II категории для получения разрешений на эмиссии в окружающую среду (пп. 1 п. 1).

Такая формулировка цели проведения общественных слушаний, на наш взгляд, нуждается в корректировке. Исходя из сущности общественных слушаний как гарантии участия населения в управлении государственными и общественными делами, основной целью таких слушаний должно быть определено выявление общественного мнения и его рассмотрение при принятии экологически значимых решений.

Согласно Правилам "участниками общественных слушаний являются: заинтересованная общественность; общественные и неправительственные организации и объединения; местные исполнительные и представительные органы, государственные органы, к компетенции которых относится принятие обсуждаемых решений; средства массовой информации" (п. 6).

Общественные слушания по обсуждению проектов и (или) проектов планов *организует местный исполнительный* орган, на территории которого планируется проведение работ (п. 7). Заказчик предварительно согласовывает с

местными исполнительными органами время и место проведения общественных слушаний, а также публикует объявление в СМИ (п. 8).

Объявление также размещается на Интернет-ресурсе местных исполнительных органов. Заказчик использует дополнительно и другие способы информирования общественности (информационные листки, стенды, индивидуальные уведомления). Заказчик обеспечивает доступ представителей общественности к проектам, реализация которых может непосредственно повлиять на окружающую среду и здоровье граждан, а также осуществляет *прием и регистрацию замечаний и предложений в бумажном или электронном виде*.

На наш взгляд, стадия организации и подготовки является одним из важных этапов процедуры публичных слушаний, позволяющим обеспечить полноценную реализацию права населения на участие в принятии социально значимых решений посредством таких слушаний и, как нам кажется, не должна осуществляться заказчиком намечаемой хозяйственной и иной деятельности (заинтересованным лицом).

Правила устанавливают, что общественные слушания проводятся с участием местных исполнительных органов и территориальных подразделений уполномоченного органа в области охраны окружающей среды (п. 11).

Примечательно, что в отличие от антимонопольного, в экологическом законодательстве предусмотрена процедура регистрации участников слушаний. Так, согласно п. 12 Правил в день проведения общественных слушаний за 15-30 минут перед началом слушаний проводится регистрация участников.

Общеизвестно, что при проведении общественных слушаний кворума, как правило, не устанавливается. Так, Правила устанавливают, что общественные слушания считаются состоявшимися при участии заинтересованной общественности, пришедших в назначенное время и место (п. 23). Это является единственным условием, позволяющим считать общественные слушания состоявшимися. В случае, если общественные слушания признаны несостоявшимися, заказчик проводит их повторно (п. 24).

В этой связи необходимо отметить, что предусматривая процедуру регистрации участников слушаний, Правила не устанавливают требований, к самой процедуре регистрации, т.е. не ясно, кто осуществляет регистрацию участников (уполномоченный орган, исполнительный орган, организующий слушания или же заказчик, заинтересованное лицо, обеспечивающее проведение слушаний) и осуществляется ли она вообще. Также не установлены требования к содержанию регистрационных листов.

Следовательно, нельзя исключать, что участниками общественных слушаний и в этом случае станут только представители заказчика (разработчика), и общественные слушания будут признаны состоявшимися при отсутствии заинтересованной общественности.

Полагаем, что регистрацию участников слушаний должен проводить орган, в компетенцию которого входит проведение общественных слушаний. При этом, в целях подтверждения факта заинтересованности в рассматриваемом вопросе, необходимо установить требование о предъявлении при регистрации документов, удостоверяющих личность участника слушаний. При регистрации в регистрационные листы должны вноситься фамилия, имя, отчество, год рождения, адрес места жительства участника слушаний. Вся внесенная информация должна подтверждаться подписью участника.

Следующим проблемным моментом процедуры общественных слушаний является несовершенство норм, устанавливающих требования к содержанию и оформлению результатов слушаний.

Согласно Правилам общественные слушания открывает представитель местного исполнительного органа. Большинством голосов участников утверждается повестка дня, регламент, избираются председатель и секретарь.

Заслушиваются доклады представителей Заказчика о проектах и (или) проектах планов. На слушаниях высказываются все желающие согласно установленному регламенту и задают вопросы докладчикам. Заказчик организует запись и сбор докладов, вопросов, ответов и выступлений(п. 16).

Результаты общественных слушаний оформляются протоколом общественных слушаний по проекту и (или) проекту плана, который подписывается председателем и секретарем. Один экземпляр Протокола общественных слушаний по результатам проектов передается в местные исполнительные органы, по проектам планов - в орган, выдающий разрешение (п. 17), а также публикуется на Интернет-ресурсе местного исполнительного органа.

Анализируя содержание Правил проведения общественных слушаний, нельзя не заметить, что они не предусматривают стадию принятия итогового решения слушаний посредством голосования её участников. *Не совсем ясно, каким образом формируется общественное мнение и устанавливаются результаты слушаний*.

Более того, процедура формирования решения не заканчивается подписанием протокола слушаний председателем и секретарем.

Общественность, принявшая участие в общественных слушаниях, дает свои предложения и замечания по содержанию Протокола общественных слушаний в течение семи календарных дней со дня его опубликования, направив их в местный исполнительный орган, организовавший общественные слушания. Обращение общественности рассматривается в соответствии с Законом Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц».

На основании обращения общественности местный исполнительный орган вносит соответствующие поправки в Протокол общественных слушаний либо отклоняет с указанием причин отклонения. Протокол общественных слушаний с учетом предложений и замечаний подлежит повторному опубликованию.

В случае *несогласия с результатами рассмотрения обращения общественность* может обратиться в суд в порядке, установленном гражданским законодательством Республики Казахстан в течение десяти календарных дней со дня получения ответа местного исполнительного органа.

На наш взгляд, *итоговый документ общественных слушаний должен приниматься самими участниками слушаний, а не формироваться после их окончания местным исполнительным органом, организовавшим общественные слушания*. Более того, местный исполнительный орган не должен иметь полномочий высказывать свою позицию по содержанию Протокола общественных слушаний, то есть от имени участников слушаний.

Необходимо также отметить, что Правила проведения общественных слушаний не предусматривают стадию рассмотрения выраженного мнения общественности государственным органом, принимающим итоговое решение. Согласно п. 22 Правил анализ результатов общественных слушаний проводит заказчик, который с учетом общественного мнения принимает решение о доработке проектов и (или) проектов планов мероприятий по охране окружающей среды.

С нашей точки зрения, целесообразно *отразить процесс учета выраженного мнения общественности не только заказчиком, но и государственным органом, принимающим итоговое решение*. Со стороны государства следует четко определить процедуру по принятию либо отказу выраженного мнения населения. Уполномоченный орган, осуществляющий государственную экологическую экспертизу, при подготовке решения должен выразить аргументированную позицию по непринятию комментариев, изложенных в протоколе общественных слушаний.

Анализ содержания казахстанского законодательства в исследуемой сфере свидетельствует об отсутствии единых представлений о природе публичных слушаний, а также о неопределенности содержания правовых норм относительно права населения на участие в принятии решений посредством таких слушаний.

Таким образом, отсутствие законодательных положений, единообразно и подробно регламентирующих процессуальные формы осуществления публичных слушаний, не исключает формального отношения уполномоченных органов к данной процедуре. С этой точки зрения предпочтительно

урегулировать все общественные отношения, связанные с проведением публичных слушаний в едином акте - Законе РК "О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан", включив в нее нормы, раскрывающие понятие публичных слушаний, устанавливающие общие требования к процедуре их организации и проведения. Данные нормы необходимо помещать в разделах, содержащих правовые предписания, устанавливающие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Всю процедуру организации и проведения публичных слушаний считаем необходимым урегулировать в едином акте подзаконного характера - Типовых правилах организации и проведения публичных слушаний, утверждаемых Постановлением Правительства РК.

Благодаря существующей правотворческой практике (исключение население из числа субъектов, инициирующих публичные слушания, а также из числа субъектов, принимающих итоговое решение слушаний) данный институт в законодательстве Казахстана превращен в форму деятельности органов государственной власти.

С нашей точки зрения, закрепление слушаний за каким-то конкретным государственным органом противоречит сущности публичных слушаний как формы непосредственной демократии. Выбор органа, проводящего публичные слушания, должен осуществляться в зависимости от вопросов, выносимых на обсуждение, а также субъектов инициирования слушаний.

В связи с чем, учитывая позитивный опыт Российской Федерации, считаем целесообразным закрепить в Законе РК "О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан":

1) единый правовой статус участника слушаний, в пределах которого граждане и их объединения должны обладать правом на инициирование процедуры публичных слушаний, а также правом на участие в процессе принятия итогового документа слушаний;

2) круг субъектов назначения публичных слушаний (публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа местного самоуправления (маслихата), назначаются представительным органом местного самоуправления (маслихатом), по инициативе местного исполнительного органа (акимата) - главой местного исполнительного органа (акимом), по инициативе центральных органов государственной власти (по проектам программных документов и нормативных правовых актов центральных органов государственной власти) - территориальными подразделениями центральных государственных органов Республики Казахстан);

3) порядок организации и проведения публичных слушаний, назначаемых как представительными, так и исполнительными органами.

При проектировании механизма реализации публичных слушаний считаем целесообразным:

- в целях исключения различной интерпретации сущности публичных слушаний в различных нормативных правовых актах, предусмотреть единое определение понятия "публичные слушания", цели и задачи проведения таких слушаний; принципы на которых основаны организация и проведение слушаний. Предлагаем следующее определение данного понятия: *Публичные слушания - консультативная форма непосредственного участия населения в управлении государственными и общественными делами, посредством обсуждения государственных и общественных проблем в рамках нормативно установленной процедуры, в целях выработки рекомендаций по общественно значимым вопросам;*

- предусмотреть следующие стадии механизма реализации публичных слушаний: выдвижение инициативы проведения слушаний; назначение слушаний, организация (подготовка) слушаний; проведение слушаний; опубликование результатов публичных слушаний; рассмотрение результатов публичных слушаний органами власти, принимающими итоговое решение; опубликование итогового решения органов власти;

- в целях правового гарантирования функционирования исследуемого института законодательно закрепить перечень вопросов, по которым проведение публичных слушаний обязательно;

- предусмотреть процессуальные формы реализации права инициирования публичных слушаний населением;

- *в целях исключения возможности затягивания процесса назначения публичных слушаний установить конкретные сроки рассмотрения инициативы населения по их проведению*.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного комплексного конституционно-правового исследования сформулированы следующие выводы:

1. Определены содержательные и структурные характеристики демократии в контексте современных научных направлений ее исследования. Диссертант разделяет точку зрения ученых-конституционалистов о том, что демократия это форма государства, основанная на признании народа источником власти, его права участвовать в решении государственных дел, в сочетании с широким кругом гражданских прав и свобод. Демократичность государства выражается не только и не столько в возможности народа непосредственно осуществлять власть, сколько в возможности оказывать влияние на содержание государственных решений, в возможности добиваться реализации в этих решениях общественных интересов, а также в возможности контролировать проведение этих решений в жизнь. Прямая и представительная формы демократии обладают как преимуществами, так и недостатками, что позволяет говорить о необходимости оптимального (рационального) их совмещения в интересах наиболее полной практической реализации принципов участия населения (государств либо других территориальных образований) в осуществлении государственной власти.

2. Анализ правовой базы Республики Казахстан и Российской Федерации, регулирующих общественные отношения в исследуемой сфере, а также рассмотренных теоретических позиций, характеризующих содержание непосредственной демократии, позволяют различать в системе непосредственной демократии институты непосредственного осуществления власти народом и институты участия граждан в осуществлении власти. Как следствие, автор придерживаемся мнения, что к институтам непосредственного осуществления власти народом относятся: референдум, прямые выборы, отзыв (избранных народом представителей), а институты участия граждан в управлении делами государства образуют: народные правотворческие

инициативы, коллективные обращения граждан, публичные слушания, консультативный референдум, всенародное обсуждение проектов правовых актов органов государственной власти или местного самоуправления, сходы граждан, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, общественный контроль. Отмечается, что указанный перечень институтов непосредственной демократии не является исчерпывающим, поскольку с развитием общественных отношений данные институты также развиваются и эволюционируют, появляются новые их виды.

3. Выявлено, что институциональная составляющая непосредственной демократии заключается в том, что данный институт как совокупность правовых норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений, является структурным элементом системы конституционного права, как составная часть института демократии в целом. Поскольку в ее структуре определяются различные правовые формы реализации (референдум, выборы, отзыв, правотворческая инициатива, обсуждения, сходы и др.), непосредственную демократию можно рассматривать и в качестве сложного правового института, включающего соответствующие (сообразно формам реализации) институты (или подинституты). Возможность практического воплощения непосредственной демократии в рамках действия норм различной отраслевой принадлежности свидетельствует о том, что данный институт имеет комплексный (межотраслевой) характер. Однако преимущественное воплощение данного института проявляется в нормах конституционного права.

4. Невзирая на единое правовое пространство, обусловленное интеграционными процессами и на некоторую идентичность предпринимаемых политико-правовых мер в условиях суверенного развития, отмечаются различные подходы Казахстана и России в определении системы институтов непосредственной демократии и правовой регламентации механизма их осуществления. Современная модель непосредственной демократии в Республике Казахстан предусматривает такие институты непосредственного осуществления власти народом, как прямые выборы и референдум. В

российской модели непосредственной демократии к таким институтам относится также отзыв избранных народом представителей регионального и местного уровней. В Казахстане институты участия граждан в осуществлении власти образуют: народные правотворческие инициативы, коллективные обращения граждан, публичные слушания, всенародное обсуждение проектов правовых актов органов государственной власти или местного самоуправления, сходы граждан, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, общественные советы. В России в дополнение к перечисленным выше институтам участия добавляются новые. В частности, к ним можно отнести российскую общественную инициативу, реализуемую на интернет порталах различного уровня, общественный контроль. В Российской Федерации в ряде субъектов возрождаются такие институты известные еще с советских времен, как наказы избирателей.

5. Выявлены основные противоречия, пробелы и недостатки законодательного регулирования правовых отношений в сфере прямого народовластия в Республике Казахстан, в числе которых отмечаются несовершенство законодательства, характеризуемое чрезмерной сложностью правового регулирования консультативных форм непосредственной демократии, обусловленное наличием широкого спектра нормативных правовых актов в отсутствие системообразующего закона; декларативность отдельных норм, в силу отсутствия процессуальных гарантий их осуществления; низкий уровень гражданской активности; неразвитость институтов гражданского общества; отсутствие должной поддержки гражданских инициатив со стороны органов публичной власти.

6. Установлено, что в Казахстане проводится поступательная работа по внедрению различных форм общественного контроля в отдельные сферы государственной и общественной жизни. Вместе с тем уровень и характер влияния данного института на эффективность деятельности публичных органов власти еще не соответствуют принятым в международной практике стандартам. В определенной мере это связано с тем, что деятельность субъектов

общественного контроля не носит системный характер, поскольку отсутствуют четко законодательно регламентированные нормы, которыми бы руководствовались в своей деятельности все участники общественного контроля.

7. Отмечается, что механизм реализации народовластия, закрепленный в Конституции Республики Казахстан, не позволяет гражданам страны в полной мере реализовать свое право на непосредственное осуществление местного самоуправления. Конституция РК предусматривает, что народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам (ч. 2 ст. 3). В Казахстане признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ч. 1 ст. 89), вместе с тем Конституция РК не определяет конкретные формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением. Установлено, что местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 89). Сложность вопроса заключается в том, что в казахстанской конституционно-правовой практике местное самоуправление ассоциируется, прежде всего, с деятельностью маслихатов - представительных органов власти, что, на взгляд автора, существенно ограничивает права граждан на непосредственное осуществление местного самоуправления, а также на участие в его осуществлении. Сегодня граждане страны могут реализовать свое право на непосредственное осуществление власти на уровне местного самоуправления только на выборах в местные представительные органы – маслихаты. Закон РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» предусматривает лишь две формы участия населения в осуществлении местного самоуправления – собрания и сходы местного сообщества. Единственная статья, посвященная собраниям и сходам местного сообщества (ст. 39-3), размещается в главе 3-1 «Участие граждан в местном самоуправлении».

8. Установлено, что такая форма непосредственной демократии, как публичные слушания, регулируется в настоящее время в Казахстане не только конституционно-правовым, но и экологическим, а также антимонопольным законодательством. Анализ содержания казахстанского законодательства в исследуемой сфере свидетельствует об отсутствии единых представлений о природе публичных слушаний, а также о неопределенности содержания правовых норм относительно права населения на участие в принятии решений посредством таких слушаний. Благодаря существующей правотворческой практике данный институт превращен в форму деятельности государственных органов власти. Граждане исключены из числа субъектов, инициирующих публичные слушания, а также из числа субъектов, принимающих итоговое решение слушаний.

9. Анализ содержания казахстанского законодательства позволяет заключить, что все еще имеются достаточные основания для расширения демократических начал в государственном управлении. Существующие институты непосредственной демократии как императивного, так и консультативного характера в Казахстане пока недостаточно эффективно функционируют, в силу изъянов правового регулирования, а также издержек правоприменительной практики. В целях совершенствования правовой регламентации некоторых институтов прямого народовластия в Республике Казахстан обосновываются следующие основные выводы:

1) В сфере реализации института референдума:

- Установлено, что в казахстанской практике конституционного реформирования, есть случаи, когда в результате изменения норм раздела Конституции, посвященного конституционному статусу Парламента Республики Казахстан, были существенно ограничены политические права граждан быть избранными в органы государственной власти. В целях исключения такой практики в будущем, одним из перспективных направлений реформирования законодательства о референдуме в Республике Казахстан видится во введении обязательного конституционного референдума в части

норм, устанавливающих основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, а также норм, определяющих способы реализации политических прав и свобод граждан.

- Учитывая исторический опыт применения института референдума в Казахстане, в том числе сложности, связанные с обеспечением баланса власти, предлагается дополнить норму Конституционного закона о референдуме об ограничениях по предмету республиканского референдума положением о запрете вынесения на всенародное голосование вопроса об избрании, назначении на должность, освобождении от должности или продлении полномочий должностных лиц, обладающих конституционными полномочиями.

- предлагается предусмотреть в казахстанском конституционно-правовом законодательстве нормы о возможности введения консультативных референдумов. Введение данного института будет способствовать преодолению негативного отношения власти к попыткам граждан организовать референдум, так как его результаты не лишают органы власти свободы действий при принятии социально значимых решений. В то же время такой референдум способен быть средством достижения баланса интересов между властью и народом.

2) В сфере реализации института выборов:

- Установлено, что модель пропорциональной избирательной системы, закрепленная в законодательстве Республики Казахстан, не позволяет обеспечить в полной мере избирательные права граждан при выборах депутатов Мажилиса Парламента. В частности, это выражается в том, что, во-первых, при формировании списка кандидатов от политической партии используется система закрытых списков, и у избирателя нет возможности поддержать конкретного кандидата. Очередность распределения депутатских мандатов определяется руководящим органом политической партии, только после того как результаты выборов станут известны. Во-вторых, сегодня гражданин Казахстана может стать депутатом Мажилиса Парламента только в

том случае, если вступит в политическую партию, что представляет собой необоснованное ограничение политических прав беспартийных граждан. В-третьих, введение повышенного «заградительного барьера» в 7%, способствует тому, что многопартийная система практически подменена в Казахстане однопартийной. Выход из сложившейся ситуации видится либо в усовершенствовании существующей модели выборов, либо в возвращении к смешанной избирательной системе.

- Учитывая исторический опыт неоднократного роспуска нижней палаты Парламента Республики Казахстан и проведения внеочередных выборов в эту палату, вопреки конституционным нормам, устанавливающим периоды и сроки проведения таких выборов, считаем целесообразным восстановить норму (действовавшую в Конституции РК до поправок, внесенных 21 мая 2007 года), предусматривающую исчерпывающий перечень оснований роспуска Мажилиса Парламента.

- Обращая внимание на пробельность конституционно-правового законодательства относительно оснований проведения внеочередных президентских выборов в Казахстане, считаем целесообразным включить в Конституционный закон РК «О Президенте Республики Казахстан» и Конституционный закон РК «О выборах в Республике Казахстан» нормы, предусматривающие исчерпывающий перечень оснований проведения внеочередных президентских выборов.

- Исследование правовых основ, а также практики проведения выборов в Казахстане в местные представительные органы, свидетельствует о том, что норма Конституционного закона о выборах, предусматривающая необходимость сдачи сведений о доходах при регистрации кандидатов, в некоторых случаях, может быть использована как средство устранения кандидатов самовыдвиженцев из-за допущенных ими незначительных ошибок в декларациях. В целях совершенствования правовой регламентации процедур регистрации кандидатов, а также гарантирования пассивных избирательных прав граждан предлагаем законодательно установить верхние пределы ошибок,

допускаемых в декларациях кандидатов (допустить расхождения в декларациях на определённую сумму).

- Действующее избирательное законодательство Казахстана не предусматривает институт досрочного отзыва депутата местного представительного органа маслихата, избираемого путем прямых выборов по мажоритарной системе относительного большинства, поскольку отменен порог явки избирателей. В целях обеспечения субъективных избирательных прав граждан считаем необходимым установить порог явки избирателей не менее 50% для выборов всех уровней, а также восстановить институт отзыва депутата местного представительного органа.

- В результате проводимых реформ из избирательного законодательства Казахстана исключены нормы, предусматривающие в бюллетене для голосования графы «Против всех», что также является, на взгляд автора, ограничением конституционных прав граждан избирать и быть избранным. Поскольку данная графа может быть использована в некоторых случаях как средство политической конкуренции, применение ее на общегосударственном уровне считаем преждевременным. Вместе с тем, полагаем, что данную норму необходимо восстановить в Конституционном законе РК «О выборах в Республике Казахстан» для выборов местного уровня. Как известно, основная задача депутатов таких органов - не участие в политической жизни, а повседневная общественная работа по решению проблем своего района, города и области.

3) В сфере реализации консультативных институтов непосредственной демократии:

- В целях обеспечения права граждан страны на обращение в органы государственной власти путем подачи петиций предлагается принять Закон РК «О петициях в Республике Казахстан».

- В целях создания правовой базы функционирования в Казахстане целостной системы общественного контроля, с четко регламентированными правилами и процедурами его осуществления предлагается принять Закон РК

«Об общественном контроле в Республике Казахстан», в котором следует предусмотреть такие формы осуществления контроля как общественный мониторинг, общественные проверки, общественные экспертизы, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания.

- В целях не только признания, но и гарантирования права граждан на местное самоуправление автором предлагается расширить перечень форм его непосредственного осуществления. В частности, конкретизируя их, предусмотреть институт местного референдума, институт отзыва депутатов маслихата. Также предлагается расширить перечень форм участия местного населения в его осуществлении: наряду с правом на инициирование сходов и собраний, предоставить гражданам соответствующей административно-территориальной единицы право на инициирование проведения публичных слушаний, а также право прямого обращения в маслихат (представительный орган местного государственного управления и самоуправления) с предложением принятия нормативно-правового акта по вопросам местного значения.

Из приведенных в исследовании положений складывается достаточно новая теоретическая конструкция, направленная на совершенствование нормативного обеспечения и развитие институтов непосредственного народовластия в Казахстане. В настоящей диссертационной работе были обозначены основополагающие элементы этой конструкции, каждый из которых требует своего развития. Кроме того, нельзя не отметить, что представленный анализ конституционно-правовых основ и практики реализации институтов непосредственной демократии в Республике Казахстан и Российской Федерации, позволяет утверждать, что проблема развития данных институтов имеет весьма серьезные перспективы дальнейшей научной разработки. В современном мире возникают множество неформальных, но в то же время не противоречащих закону механизмов влияния на принятие

публично-властных решений[311], которые совершаются на практике и пока не регулируются нормами права. Это такие способы выражения общественного мнения как встречи общественности и представителей бизнеса с должностными лицами, гражданские форумы, лоббизм, публичные мероприятия, в.т.ч. публичные акции (например, флэшмобы) и мн. др.

Вполне очевидно, что общественные отношения в этой сфере нуждаются в правовом регулировании, в целях гарантирования свободы общественного мнения, а также установления правовых пределов их выражения, что, в свою очередь, может стать весьма перспективным направлением продолжения научных изысканий по заявленной теме исследования.

[311] Васильева С.В. Типология демократии: к вопросу о реальном наполнении системы осуществления гражданами власти и их участия в управлении делами государства // URL: www.hse.ru

БИБЛИОГРАФИЯ

Нормативные правовые акты и иные официальные документы Республики Казахстан

1. Конституция Республики Казахстан. Принята 28 января 1993 г. Верховным Советом Республики Казахстан // Ведомости Верховного Совета РК. 1993. № 3. Ст. 54.

2. Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме // Ведомости Парламента РК. 1996. № 4. Ст. 217.

3. Декларация от 25 октября 1990 г. «О государственном суверенитете Казахской ССР» // Ведомости Верховного Совета КазССР. 1990. № 44. Ст. 408.

4. О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 7 октября 1998 г. // Ведомости Парламента РК. 1998. № 20. Ст. 245.

5. О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан. Закон РК от 21 мая 2007 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2007. №10. Ст.68.

6. О государственной независимости Республики Казахстан. Конституционный закон РК от 16 декабря 1991 г. // Ведомости Верховного Совета КазССР. 1991. № 51. Ст. 622.

7. О выборах в Республике Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. (ред. от 01.01.2017) // Ведомости Верховного Совета РК.1995. № 17-18. Ст. 114; Ведомости Парламента РК. 1997. № 12. Ст. 192.

8. О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов. Конституционный закон РК от 16 октября 1995 г. (ред. от 01.01.2015) // Ведомости Верховного Совета РК. 1995. № 21. Ст.124; Ведомости Парламента РК. 1997. №7. Ст.78.

9. О республиканском референдуме. Конституционный закон Республики Казахстан от 2 ноября 1995 г. (ред. от 04.05.2008) // Ведомости Верховного Совета РК. 1995. № 22. Ст. 131; Ведомости Парламента РК. 1999. № 10. Ст. 341.

10. О Правительстве Республики Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан 18 декабря 1995 г. (ред. от 29.09.2014) // Ведомости Верховного Совета РК. 1995. № 23. Ст. 145; 1997. № 4. Ст. 44; Ведомости Парламента РК. 1999. № 10. Ст. 344.

11. О Президенте Республики Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 г. (ред. от 01.01.2016) // Ведомости Верховного Совета РК. 1995. № 24. Ст. 172; Ведомости Парламента РК. 1999. № 10. Ст. 343.

12. О Конституционном Совете Республики Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. (ред. от 01.01.2015.) // Ведомости Верховного Совета РК. 1995. № 24. Ст. 173; Ведомости Парламента РК. 2004. № 22. Ст. 129; Казахстанская правда. 2008. 19 июня.

13. О первом Президенте Республики Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 20 июля 2000 г. (ред. от 01.01.2015) // Ведомости Парламента РК. 2000. № 10. Ст. 232.

14. О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан "О выборах в Республике Казахстан". Конституционный закон РК от 14 апреля 2004 г. // Ведомости Парламента РК. 2004. N 7. Ст. 45.

15. О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан "О выборах в Республике Казахстан". Конституционный закон РК от 15 апреля 2005 г. // Ведомости Парламента РК. 2005. N 7-8. Ст. 17.

16. О временном делегировании Президенту и главам местных администраций дополнительных полномочий. Закон Республики Казахстан от 10 декабря 1993 г. // Ведомости Верховного Совета РК. 1993. № 23-24. Ст. 513.

17. О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан. Закон Республики

Казахстан от 17 марта1995 г. // Ведомости Верховного Совета РК. 1995. № 1-2. Ст. 19; Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2004. № 23. Ст. 142.

18. Об общественных объединениях. Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 г. (ред. от 09.04.2016) // Ведомости Парламента РК. 1996. № 8-9. Ст. 234.

19. О естественных монополиях и регулируемых рынках. Закон Республики Казахстан от 9 июля 1998 г. (ред. от 24.11.2015) // Ведомости Парламента РК. 1998. № 16. Ст. 214.

20. О ратификации Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Закон Республики Казахстан от 23 октября 2000 г. //Ведомости Парламента РК. 2000. № 14-15. Ст.288.

21. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года (ред. от 22.12.2016) // Ведомости Парламента РК. 2001. № 3. Ст. 17.

22. О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах. Закон Республики Казахстан от 28 ноября 2005 г. // Бюллетень международных договоров РК. 2006. N 4. Ст. 30; "Казахстанская правда". 2005. 3 декабря.

23. О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц. Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 г. (ред. от 30.11.2016)// Ведомости Парламента РК. 2007. № 2. Ст. 17.

24. О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств. Закон Республики Казахстан от 7 июня 2007 г. // "Казахстанская правда". 2007. 9 июня; Ведомости Парламента РК. 2007. N 11(2492). Ст. 74.; Бюллетень международных договоров РК. 2007. N 3-4. Ст. 23

25. Об Ассамблее народа Казахстана. Закон Республики Казахстан от 20 октября 2008 г. (ред. от 27.10.2015) // Казахстанская правда. 2008. 21 октября.

26. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления». Закон Республики Казахстан от 9 февраля 2009 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2009. №2-3. Ст.9.

27. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления. Закон Республики Казахстан от 13 июня 2013 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2013. № 8. Ст.50.

28. О правовых актах. Закон Республики Казахстан от 16 апреля 2016 г. // Ведомости Парламента РК. 2016. № 7-I. Ст. 46.

29. Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. (ред. от 03.02.2014) (ред. от 28.12.2016) // Ведомости Парламента РК. 2007. № 1. Ст. 1.

30. Указ Президента РК от 6 января 2011 г. «Об отклонении предложения Парламента Республики Казахстан о вынесении на республиканский референдум изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // САПП РК. 2011. № 13 Ст. 158.

31. Указ Президента РК от 20 июня 2007 года «О роспуске Мажилиса Парламента Республики Казахстан третьего созыва и назначении внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики» // САПП РК. 2007. № 21. Ст. 234.

32. Указ Президента РК от 20 января 2016 года «О роспуске Мажилиса Парламента Республики Казахстан пятого созыва и назначении внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики» // САПП РК. 2016. № 5-6. Ст. 22.

33. Указ Президента РК от 16 ноября 2011 года № 175 «О роспуске Мажилиса Парламента Республики Казахстан четвертого созыва и назначении внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики» // САПП РК. 2011. № 60. Ст. 852.

34. Правила реализации права законодательной инициативы Президента Республики Казахстан. Утверждены Указом Президента РК от 21 сентября 2007 г. № 413 // САПП РК. 2007. № 34. Ст. 372, № 45. Ст. 527.

35. Регламент Правительства Республики Казахстан. Утвержден постановлением Правительства РК от 10 декабря 2002 года № 1300 // САПП РК. 2002. № 44. С. 443; 2006. № 12. Ст. 117; 2007. № 22.Ст. 255.

36. Постановление Мажилиса Парламента РК от 12 октября 2005 года "О внесении изменений и дополнений в Регламент Мажилиса Парламента РК" // Ведомости Парламента РК. 2005. №16. Ст.71.

37. Типовые правила проведения раздельных сходов. Утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 18 октября 2013 года № 1106 // http://online.zakon.kz.

38. Правила проведения публичных слушаний при рассмотрении заявок на утверждение тарифов (цен, ставок сборов) или их предельных уровней на регулируемые услуги (товары, работы) субъектов естественных монополий. Утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 апреля 2003 года №376 // САПП РК. 2003 г. № 17. ст. 177; 2005. № 9. ст. 85; 2006. № 11. ст.103., № 35. ст.385.; 2012. № 75-76. ст. 1117; 2013. № 65. ст. 893.

39. Правила проведения общественных слушаний. Утверждены Приказом Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 7 мая 2007 года № 135-п. // Юридическая газета. 2007. 15 июня.

40. Инструкция по проведению оценки воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду при разработке предплановой, плановой, предпроектной и проектной документации. Утверждены Приказом Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 28 июня 2007 года № 204-п. // http://online.zakon.kz.

41. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 24 февраля 2015 г. № «Об официальном толковании пункта 3-1 статьи 41 Конституции Республики Казахстан» // "Казахстанская правда" от 05 марта 2015 г. № 43 (27919).

42. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 31 января 2011 г. № 2 «О проверке Закона Республики Казахстан "О внесении изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан" на соответствие Конституции Республики Казахстан» // «Вестник Конституционного Совета РК». 2011. № 18.

43. Постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 22 марта 2016 г. № 30/126 «Об установлении и опубликовании итогов внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан шестого созыва, распределении депутатских мандатов по итогам голосования по партийным спискам» // http://online.zakon.kz/

44. Постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 13 января 2011 г. № 14/18 «О результатах проверки достоверности подписей граждан Республики Казахстан, имеющих право участвовать в республиканском референдуме, обратившихся с инициативой о назначении республиканского референдума» // http://online.zakon.kz/

45. Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 28 января 2011 года «Построим будущее вместе!» // Казахстанская правда. 2011. № 33-34.

46. О всенародном обсуждении проекта Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан". Распоряжение Президента Республики Казахстан от 25 января 2017 года // http://online.zakon.kz/

47. О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 10 декабря 1993 г. (Утратил силу - Законом РК от 8 мая 2001 года N 198) // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1993. N 23-24. Ст.516.

Законодательство Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. О референдуме Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. (ред. от 06.04.2015) // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральный закон от 06 октября 1999 г. (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. (ред. от 05.04.2016) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

5. О выборах Президента Российской Федерации. Федеральный закон от 10 января 2003 г. (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст.171.

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

7. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст.2485.

8. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. (ред. от 03.11.2015) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против

всех списков кандидатов). Федеральный закон от 12 июля 2006 г. // СЗ РФ. 2006. N 29. Ст. 3125.

10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 771.

11. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Федеральный закон от 03 декабря 2012 г. (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2012. № 50 (часть 4). Ст. 6952.

12. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. (ред. от 05.04.2016) // Собрании законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

13. О внесении изменений в Федеральный закон "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Федеральный закон от 4 июня 2014 г. // СЗ РФ. 2014. № 23 Ст. 2931.

14. Об основах общественного контроля в Российской Федерации Федеральный закон РФ от 21 июля 2014 г. (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2014. № 30. Часть 1. Ст. 4213.

15. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 16.

16. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

17. Указ Президента РФ от 9 февраля 2011г. № 167 "Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов" // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.;

18. Указ Президента РФ от 4 марта 2013г. № 183 "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с

использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива" // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. № 159 "Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов" // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст.1247.

20. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года « Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

21. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июля 2015 г. «По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4335.

22. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.2010 N 931-О-О "По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга "О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге", статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга "О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге" // "Вестник Конституционного Суда РФ". 2011. N 2.

23. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Федеральный закон от 18 мая 2005 года № // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919 (утратил силу).

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

1. Республика Алтай: Закон от 24 декабря 2012 г. «О порядке отзыва главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай». // www.consultant.ru/law/review/reg/

2. Республика Башкортостан: Закон 29 декабря 2014 г. «О гражданской законодательной инициативе в Республике Башкортостан». // www.consultant.ru/law/review/reg/

3. Республика Бурятия: Закон от 8 июля 2008 г. «О наказах избирателей депутатам Народного Хурала Республики Бурятия» // www.consultant.ru/law/review/reg/

4. Республика Дагестан: Закон от 9 января 2013 г. «О порядке отзыва главы Республики Дагестан». // www.consultant.ru/law/review/reg/

5. Республика Татарстан: Закон от 12 мая 2003 г. «Об обращениях граждан в Республике Татарстан». // www.consultant.ru/law/review/reg/

6. Краснодарский край: Закон от 19 августа 1999 г. «Об опросе населения Краснодарского края». // www.consultant.ru/law/review/reg/

7. Астраханская область: Закон от 10 апреля 2012 г. «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Астраханской области». // www.consultant.ru/law/review/reg/

8. Воронежская область: Закон от 27 июня 2007 г. (ред. 11 декабря 2014 г.) «О порядке осуществления гражданской законодательной инициативы в Воронежской области». // www.consultant.ru/law/review/reg/1. Калужская область: Закон от 3 июня 1996 г. (ред. 11 января 2011 г.) «О народной правотворческой инициативе». // www.consultant.ru/law/review/reg/

9. Иркутская область: Закон от 18 июня 2010 г. (ред. от 9 октября 2014 г.) «Об областном опросе». // www.consultant.ru/law/review/reg/

10. Иркутская область: Закон от 19 июля 2010 г. (ред. 9 октября 2014 г.) «Об областном народном обсуждении». // www.consultant.ru/law/review/reg/

11. Калужская область: Закон от 24 мая 1999 г. «О консультативном опросе граждан в муниципальных образованиях Калужской области». // www.consultant.ru/law/review/reg/

12. Калужская область: Закон от 26 апреля 2013 г. «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Калужской области и важных вопросов государственной и общественной жизни Калужской области». // www.consultant.ru/law/review/reg/

13. Курская область: Закон от 4 декабря 2013 г. «О наказах избирателей депутатам Курской областной Думы». // www.consultant.ru/law/review/reg/

14. Ленинградская область: Закон 15 мая 2012 г. (ред. от 16 февраля 2015 г.) «О наказах избирателей депутатам Законодательного собрания Ленинградской области». // www.consultant.ru/law/review/reg/

15. Московская область: Закон от 22 января 2013 г. «О порядке отзыва губернатора Московской области». // www.consultant.ru/law/review/reg/

16. Санкт-Петербург: Закон от 20 июля 2006 г. (ред. от 22 января 2015 г.) «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» // www.consultant.ru/law/review/reg/

17. Тамбовская область: Закон от 4 июня 2007 г. (ред. от 3 апреля 2008 г.) «О порядке проведения публичных слушаний в Тамбовской областной Думе». // www.consultant.ru/law/review/reg/

18. Томская область: постановление Губернатора Томской обл. от 16 марта 2012 г. – утвержден «Порядок проведения публичных слушаний по проектам нормативных правовых актов Администрации Томской области и Губернатора Томской области». // www.consultant.ru/law/review/reg/

Нормативные правовые акты муниципальных образований

1. Положение "О порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "город Екатеринбург". Утверждено решением

Екатеринбургской городской Думы от 28 марта 2006 года N 21/22 (в ред. от 11 марта 2014 года) // www.consultant.ru

2. Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании Половинкинский сельсовет Рубцовского района Алтайского края. Утверждено решением Половинкинского сельсовета Рубцовского района Алтайского края от 27июня 2014 года №82 // http://radmin.rubtsovsk.ru

3. Решение Совета депутатов городского округа Балашиха Московской области от 9 февраля 2010 года № 13/100 (в ред. от 3 июня 2014 года) "Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городском округе Балашиха // www.consultant.ru

4. Решение Совета депутатов городского поселения Павловский Посад Павлово-Посадского муниципального района МО от 12.11.2014 N 83/14 "Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городском поселении Павловский Посад Павлово-Посадского муниципального района Московской области" // www.consultant.ru

5. Решение Курганской городской Думы от 21 марта 2012 года № 70 "Об утверждении Порядка организации и проведения публичных слушаний в городе Кургане" // www.consultant.ru

6. Решение Думы городского округа Верхний Тагил от 16 апреля 2015 года № 36/2 "Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городском округе Верхний Тагил" // www.consultant.ru

7. Решение Якутской городской Думы от 15 февраля 2012 г. № 53-НПА «О публичных слушаниях в городском округе "город Якутск"»

8. Решение Вологодской городской Думы от 30 ноября 2012 года № 1409 (в ред. от 27 ноября 2014 года) "Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "Город Вологда" // www.consultant.ru

Монографии, учебники, учебные пособия, научные статьи

1. Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 1.

2. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2 т. М.: Норма, 2014.

3. Алексеев Р.А. Избирательная система в государствах с различной формой государственного правления // Право: теория и практика. 2002. № 9.

4. Алехичева А.В. Правовое регулирование института отзыва депутата, должностного лица // Журнал российского права. 2006. №8.

5. Антонова Н.А. Некоторые проблемы правового регулирования участия населения в осуществлении муниципального правотворчества // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. N 1.

6. Арановский К.В., Князев С.Д. Муниципальная реформа в России: развитие местного самоуправления или децентрализация государственной администрации? // Правоведение. 2007. № 2.

7. Астафичев П.А. Проблема ограничений избирательных прав граждан, замещающих выборные должности два срока подряд // Государственная власть и местное самоуправление. 2000. № 1.

8. Аубакирова И.У. Реализация права на участие в управлении делами государства как условие развития гражданского общества. // Международные пакты о правах человека: ценностные характеристики / метариалы международной научно-практической конференции: отв. ред. Т.А. Сошникова, Н.В. Колотова. М. 2016.

9. Баймаханов М.Т., Аюпова З.К., Ибраева А.С. и др. Становление правового государства и конституционный процесс в Республике Казахстан. Монография. Алматы: КазГЮА, 2001

10. Баймаханова Д.М. Возможность становления института народной законодательной инициативы в Республике Казахстан: постановка проблемы. // Материалы Республиканской научно-теоретической конференции "Проблемы реализации положений, принципов и идей Конституции РК". -Алматы, 2005

11. Баишев Ж. Конституционное право Республики Казахстан: Учебно-методическое пособие. Алматы: Жеты жаргы, 2001.

12. Барабаш Ю.Г. Демократические основы конституционного строя Украины. // Конституционное развитие России и Украины: Сб. науч. трудов. М., 2011.

13. Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство. - 2-е изд. М., 1981.

14. Баранов Н.А. Современная демократия: эволюционный подход. СПб., 2007.

15. Богданова Н.А. К вопросу о понятии и моделях народного представительства в современном государстве // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во Моск.ун-та, 1999.

16. Васильева Т.А. Элементы непосредственной демократии в системе представительного правления: конституционная регламентация // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 5(78).

17. Васькова Л.Г. Соотношение свободного мандата с институтами обязанностей и ответственности депутата современного парламента (зарубежный опыт) // Российский юридический журнал. 2006. № 3. С. 76-80.

18. Веденеев Ю.А., Князев В.Д. Избирательные правоотношения // Государство и право. 1999. № 5.

19. Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. / отв. ред. А.В. Иванченко. М.: Изд-во НОРМА, 1999.

20. Выборы в мире: избирательные системы / И.Б. Борисов, А.Г Головин, А.В. Игнатов; под общ. ред. И.Б. Борисова. –СПб., 2015.

21. Даймонд Л. Определение и развитие демократии // Теория и практика демократии. Избранные тексты / Пер. с англ. / Под ред. В.Л.Иноземцева, Б.Г.Капустина. М., 2006.

22. Даль Р. О демократии. М., 2000. С. 108.

23. Дмитриев С.В. Императивный мандат в России// Конституционное и муниципальное право. 2001. №1.

24. Доронина О.М. Депутатский иммунитет: средство или условие существования парламентаризма // Право и политика. 2008. № 3.

25. Ертыспаев Е. Избирательный процесс в Казахстане: тенденции и противоречия // Мысль. 2001. № 3.

26. Жакаева Л.С. Процессуальные формы в конституционном праве Казахстана / отв.ред. С.А. Авакьян. М.: Изд-во МГУ, 2008.

27. Законодательный процесс. Понятие, институты, стадии: Научно-практ. пособие / Отв. ред.Р.Ф. Васильев М., 2000.

28. Зенин С.С. Конституционно-правовое регулирование публичных слушаний в Российской Федерации. -М.: Юрлитинформ, 2012.

29. Зиманов С.З. Размышления о новой модели формирования Парламента // Юрист. 2007. № 5.

30. Ибраева А.С. Правовое государство и свободное гражданское общество как цель конституционного процесса в Казахстане (философско-правовое обоснование социальных процессов в суверенном Казахстане) // Вестник КазГУ. Серия юридическая. 2001. № 3.

31. Иванов И.В. Всенародное обсуждение вопросов государственного значения – структурный элемент механизма реализации права народа на самоопределение // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 7.

32. Иванов И.В. Народная правотворческая инициатива – структурный элемент механизма реализации права народа на самоопределение // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 11.

33. Иванова К.А. Обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления как форма общественных инициатив граждан // Евразийский юридический журнал. 2014. № 12.

34. Иванова К.А. Общественные инициативы граждан: понятие и формы реализации // Евразийский юридический журнал. 2014. № 11.

35. Игнатюк Е.В. Правовое регулирование проведения публичных слушаний на уровне субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 3.

36. Институт общественной инициативы в Российской Федерации как одно из средств реализации конституционного принципа народовластия. Сб. статей / под ред. Е.А. Казьминой, Ю.И. Скуратова. Барнаул: Изд-во АЭП, 2015.

37. Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. Саратов, 1974.

38. Казьмина Е.А. К вопросу о понятии общественной инициативы: конституционно-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6.

39. Карагод Н.В. Право населения на участие в публичных слушаниях. Благовещенск: Платина, 2012.

40. Карагод Н.В. Преемственность и комплексность правового регулирования общественных отношений, связанных с обсуждением населением проектов правовых актов и вопросов местного значения // Конституционное и муниципальное право. 2010. №2.

41. Кенжалиев З.Ж. Конституционно-правовые основы организации и проведения свободных выборов в Республике Казахстан. // Вестник КазНУ. Серия. юрид. 2004. № 3.

42. Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории /А.Д.Керимов. М.: Норма, 2008.

43. Ким А.И. Советское избирательное право. Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. М.: Юрид.лит., 1965.

44. Киселев К.В., Ляпустина М.А., Руденко В.Н. Публичные слушания в муниципальных образованиях. Екатеринбург: УрО РАН, 2007.

45. Князев С.Д. Избирательный процесс: понятие, особенности, структура // Правоведение. 1999. № 3.

46. Ковалев В. Предмет референдумов в России: регулирование и проблематика // Право и жизнь. 2001. № 35.

47. Ковлер А.И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XXI века. М., 1997.

48. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2016.

49. Комарова В.А. Эффективность консультативных форм прямого народовластия // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2.

50. Комарова В.В. Демократия - конституционный императив // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 22.

51. Комарова В.В. Институт публичных слушаний – форма народовластия: Понятие, виды, правовые основы // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9.

52. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2006.

53. Комарова В.В. Понятие, принципы и система референдумного праваРоссийской Федерации // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 2 (68).

54. Комарова В.В. Референдумный процесс в Российской Федерации. М., 2004.

55. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М., 1998.

56. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. Алматы: КазГЮА, 2001.

57. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование. / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2011.

58. Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Алматы, 2010.

59. Копабаев О.К. Конституционно-правовые основы организации и функционирования государственной власти Республики Казахстан (проблемы теории и практики). А.: Жеты жаргы, 1999.

60. Котов А. К. Конституционализм в Казахстане:опыт становления и эффективность механизма власти. Алматы: Изд-во КазГЮА, 2000.

61. Коток В.Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве. М., 1967.

62. Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. М., 1964.

63. Кряжков В. Общественное обсуждение проектов законов и иных важных решений в Российской Федерации (конституционно-правовые вопросы) // Журнал конституционализма и прав человека. 2013. № 1.

64. Кудинов Н. Советская демократия и ее формы// Развитие советской демократии и укрепление законности. Минск, 1961.

65. Кукушкин М.И., Югов А.А. Понятие и структура избирательного процесса // Выборы и референдумы. 1998. № 1-2

66. Курячая М.М. Опрос граждан как форма участия населения в решении вопросов государственного управления в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5.

67. Курячая М.М. Технологии краудсорсинга в юридической практике // Конституционное и муниципальное право. 2012. №6.

68. Ларина Н.В. Общественные обсуждения: истоки и предпосылки развития в российском демократическом обществе // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1.

69. Ларина Н.В. Публичные слушания через призму общественных обсуждений // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9.

70. Липчанская М.А. Участие граждан Россйиской Федерации в управлении делами государства. М., 2011.

71. Маклаков В.В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран. М., 1987.

72. Маклаков В.В. Референдум в зарубежных странах. РАН. ИНИОН. Центр социал. науч. информ исслед. Отд. правоведения / отв. ред. Е.В. Алферова. М., 2014.

73. Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты (теоретико-методологические и прикладные аспекты). М.,1999.

74. Мицкая Е. К вопросу о понятии референдума // Юрист. 2007. № 2.

75. Мицкая Е. Проблемы совершенствования избирательной системы Республики Казахстан. // Юрист. 2007. № 3.

76. Мурашин А.Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. Киев, 1989.

77. Мухамеджанов Э. Конституция Республики Казахстан и возможные пути ее улучшения // Справочник государственного служащего. 2005. № 8.

78. Мухамеджанов Э.Б. Выборы прошли, что дальше? // Юрист. 2005. №2.

79. Мухамеджанов Э.Б. Еще раз о конституционной реформе в Казахстане // Юрист. 2007. № 2.

80. Мухамеджанов Э.Б. Избирательное право Республики Казахстан: теоретико-правовые вопросы. Алматы: Жеты жаргы, 2001.

81. Мухамеджанов Э.Б. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Алматы: Жеті Жарғы, 2014.

82. Назарбаев Н.А. Правовая основа социальной модернизации // Конституция - основа социальной модернизации общества и государства: Материалы международной научно-практической конференции. Астана, 2012.

83. Народное представительство в современном мире: материалы круглого стола (3 февраля 2012 г.) / под общей ред. Б.А. Страшуна и А.Ш. Будаговой. М.: Издательский центр МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2013.

84. Некрасов С.И. Территориальное и внетерриториальное (квазитерриториальное) в организации и функционировании публичной власти (к постановке проблемы) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2.

85. Некрасов С.И. Территориальная организация публичной власти: проблемы содержания и преподавания в системе высшего юридического образования // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5.

86. Некрасов С.И. Институциональное и территориальное в системе представительных учреждений (к вопросу о роли партийной составляющей) // Труды Института государства и права РАН. 2012. № 1.

87. Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России. М., 2000.

88. Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. Барнаул: Изд-во Алт.ун-та, 2000.

89. Нудненко Л.А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1.

90. Нудненко Л.А. Непосредственная демократия: проблемы теории и практики / Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине: сб. науч. трудов. Харьков: «Право», 2012.

91. Нудненко Л.А. Пассивное избирательное право в России: проблемы правовой регламентации. М.: Юрлитинформ, 2016.

92. Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2.

93. Нудненко Л.А. Теория демократии. М., 2001.

94. Осипов Г.В., Лисичкин В.А. Глобальные модели развития человечества. / под общ. ред. В.А. Садовничего. М.: Норма, 2017.

95. Оспанов Т.А., Абдрахманов Д.В. Графа «Против всех» в контексте политической конкуренции // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6.

96. Павлушкин А.В., Мельник Т.Е. О рассмотрении споров при проведении публичных слушаний по инициативе граждан // Комментарий судебной практики / под ред. К.Б. Ярошенко. Вып. № 17. М., 2012.

97. Петрова В.Д. Демократия посттоталитарного мира: История и современность. Алматы, 1999.

98. Петрова Н.А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2007.

99. Пешин Н.Л. Муниципальная власть: понятие и содержание // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 9.

100. Помазанский А.Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2013. № 8.

101. Помещикова С.А. Публичность и экологический контроль при осуществлении градостроительства // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 8.

102. Помещикова С.А. Учет мнения граждан на публичных слушаниях // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20.

103. Помещикова С.А. Учет мнения населения в градостроительной деятельности. // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7.

104. Постников А.Е. Источники избирательного права Российской Федерации // Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. А.В. Иванченко. М.: НОРМА, 1999.

105. Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2015.

106. Примакова Т.О. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7.

107. Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. СПб., 2001.

108. Сагиндыкова А.Н. Конституционное право Российской Федерации и Республики Казахстан: общие черты и особенности. Алматы, 2004.

109. Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. Алматы, 2007.

110. Сафаров Р.А. Развитие непосредственной демократии в СССР // Вопросы политической организации советского общества в период развернутого строительства коммунизма. М., 1962.

111. Сафаров Р.А. Институт референдума в условиях общенародного государства // Советское государство и право. 1963.

112. Сергеева А.А. Об отдельных проблемах реализации общественных инициатив граждан. // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8.

113. Сизых Ю.А. Отдельные аспекты целесообразности использования оценочных понятий в процедуре отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6.

114. Современный российский конституционализм: проблемы становления и перспективы развития / отв. ред. В.В. Комарова, Г.Д. Садовникова. М.: Норма, 2017.

115. Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М.: Междунар. отношения, 2002.

116. Старостина И.А. Политико-правовые взаимосвязи в системе прямого народовластия / Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции. М., 2012.

117. Тимофеев Н.С. Государство, местное самоуправление и гражданское общество: аспекты и пределы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9.

118. Тимофеев Н.С. К проблеме принципов и критериев выделения вопросов местного значения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11.

119. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества: (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). М., 1984.

120. Трещетенкова Н.Ю. Выдвижение и регистрация кандидатов: обзор зарубежного опыта // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 10.

121. Троицкий С.В. Институт референдума в освободившихся странах в южной Азии // Избирательное право и выборы. М., 1990.

122. Тугжанов Е. Референдум нужен народу // Литер. 2011. 19 января. № 9.

123. Хевсаков В.В. Непосредственная демократия и субъекты прямого народовластия в Российской Федерации. М., 2008.

124. Хохлова Е.А. Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни: конституционно-правовое регулирование и практика применения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4.

125. Хохлова Е.А. Открытое письмо как конституционно-публичный институт выражения мнения // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 11.

126. Чеботарев Г.Н., Иванова К.А. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4.

127. Чуб Е.А. Многообразие форм политической активности граждан как фактор демократичности государственной власти // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине: Сб. науч. трудов.: Х.: Право, 2012.

128. Шахназаров Г.Х. Социалистическая демократия: некоторые вопросы теории. М., 1972.

129. Шмиттер Ф. Будущее демократии: можно ли рассматривать его через призму масштаба? // Логос. 2004. № 2.

130. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2008.

131. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М., 2014.

Авторефераты и диссертации

1. Баймаханова Д.М. Конституционные проблемы развития непосредственной демократии (на материалах Республики Казахстан): Дис. ... канд. юрид. наук. Алматы,1998.

2. Белов С.А. Избирательная система как правовой институт: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб, 2003.

3. Бунтхал Пхон. Организационно-правовые проблемы республиканского референдума: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 1998.

4. Бушенева Ю.И. Абсентеизм как фактор избирательного процесса в современной России: Дис. ... канд. политич. наук. Санкт-Петербург, 2007.

5. Важнов С.С. Институт правотворческой инициативы граждан в системе народовластия в Российской Федерации: Дис. ...канд.юрид.наук. Саратов, 2007.

6. Вахитов М.М. Конституционно-правовое регулирование участия граждан Российской Федерации в региональном правотворчестве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

7. Жакаева Л.С. Конституционный процесс в Республике Казахстан: теоретико-правовые вопросы : Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008.

8. Иванов И.В. Общественное обсуждение как конституционно-правовой институт в Российской Федерации»: Дис. ... канд.юрид.наук. М., 2016.

9. Иванова К.А. Институт общественных инициатив граждан в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2015.

10. Карагод Н.В. Право населения на участие в публичных слушаниях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2012.

11. Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): Автореф. дис. … докт. юрид. наук. СПб., 1999.

12. Кожахметова А.Е. Референдум: его законодательное регулирование и практика проведения в государствах СНГ: Дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 2003.

13. Котегова М. А. Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

14. Коток В.Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве: Автореф. дис. … докт. юрид. наук. М., 1965.

15. Кочев В.А. Собрания (сельские сходы) граждан. Государственно-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1982.

16. Кубеев Е.К. Основы конституционного строя Республики Казахстан: Автореф. дис. … докт. юрид. наук. М., 1998.

17. Очеретина М.А. Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009.

18. Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе: Дис. … докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2003.

19. Сартаев С.С. Строительство социалистической государственности и проблемы высшего народного представительства в Казахстане: Автореф дис. … докт. юрид. наук. М., 1970.

20. Стародубов А.А. Публичные слушания как форма общественно-политического участия населения современной России: Дис. ... канд. социол. наук. Саратов, 2009.

21. Суворов В. Н. Конституционные формы непосредственной демократии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984.

22. Тамазов З.Г. Публичные слушания как форма осуществления населением права на местное самоуправление: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007.

23. Цвик М.В. Проблемы теории социалистической демократии (государственно-правовые аспекты): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Харьков, 1986.

24. Шомникова Д.В. Непосредственная демократия в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в ее реализации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

Электронные источники

1. В Казахстане оппозиционная партия просит Назарбаева разрешить проведение митингов по земельному вопросу / http://www.ng.ru/cis/2016-05-19/7_kazahstan.html

2. В Карагандинской области выборы депутатов маслихатов состоялись во всех округах – облизбирком http://www.inform.kz/

3. Возможен ли в Казахстане референдум по земельному вопросу? / http://camonitor.kz

4. Воробьев Д. Экологические референдумы в России // www.strana-oz.ru/2005/6

5. Госдума приняла законопроект об отмене графы "против всех". URL: http://www.svoboda.org/a/162847.html

6. Графу «против всех» возвращают в избирательное законодательство URL: http://ispr.ru/v-mire/rossiya/grafu-protiv-vseh-vozvrashtayut-v-izbiratelynoe-zakonodatelystvo.html

7. История развития парламентаризма в Казахстане . URL: http://www.parlam.kz/ru/history

8. Как нам, народу, провести референдум. / http://www.uralskweek.kz/

9. Комментарий Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан к Финальному отчету Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за внеочередными парламентскими выборами в Республике Казахстан, назначенными на 20 марта 2016 года / http://election.kz/rus/news/news/index.php?ID=3360&sphrase_id=7719

10. Маловерьян Ю. Госдума возвращает в бюллетени графу "Против всех". Би-би-си, Москва. 17 января 2014 г. URL: http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2014/01/140117_duma_vote_against_all.shtml.

11. Мухамеджанов Э. Субъективный взгляд по вопросу досрочных (внеочередных) выборов главы государства //http://pravo.zakon.kz/4691665-subektivnyjj-vzgljad-po-voprosu.html

12. Мухамеджанов Э.Б. Нужно ли реформировать Парламент Республики Казахстан? http://www.zakon.kz/4742602-nuzhno-li-reformirovat-parlament.html

13. Мэлс Елеусизов предложил провести всенародный референдум по земельному вопросу https://informburo.kz/novosti/

14. Назарбаев Н.А. Призываю всех активно принять участие в выборах и показать нашу сплоченность / http://maslihat.election2016.kz/posts/last

15. Подпишет ли Глава государства указ о проведении досрочных выборов в Мажилис Парламента РК? / http://www.zakon.kz/4769681-podpishet-li-glava-gosudarstva-ukaz-o.html

16. Постановления ЦИК РК от 22 марта 2016 года № 30/126 «Об установлении и опубликовании итогов внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан шестого созыва, распределении депутатских мандатов по итогам голосования по партийным спискам» // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37110816

17. Пресс релизы: Центральная избирательная комиссия РК / http://www.election.kz/

18. Провести референдум по пенсионной реформе предлагают общественники в Восточном Казахстане. / http://www.zakon.kz/

19. Серикбай Алибаев: Нужен республиканский референдум. / http://www.osdp.info/