Ахметова Каргаш Саматовна. Проблемы развития институтов непосредственной демократии в республике казахстан (в контексте сравнения с российской федерацией): диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Ахметова Каргаш Саматовна;[Место защиты: ФГБОУ ВО Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова], 2017

**Содержание к диссертации**

Введение

**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 Казахстан150**

1. Петиции и народные правотворческие инициативы 150

2. Сходы и собрания граждан 161

3. Публичные слушания 180

Заключение 220

Библиография

* [Непосредственная демократия в Российской Федерации и Республике Казахстан: содержание и формы (институты)](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/problemy-razvitija-institutov-neposredstvennoj-demokratii-v-respublike-kazahstan.html#7647121)
* [Общая характеристика конституционных основ реализации непосредственной демократии в Российской Федерации и Республике Казахстан](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/problemy-razvitija-institutov-neposredstvennoj-demokratii-v-respublike-kazahstan.html#7647122)
* [Выборы](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/problemy-razvitija-institutov-neposredstvennoj-demokratii-v-respublike-kazahstan.html#7647123)
* [Сходы и собрания граждан](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/problemy-razvitija-institutov-neposredstvennoj-demokratii-v-respublike-kazahstan.html#7647124)

**Введение к работе**

**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 государств1.

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.

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

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.

развития2, 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 данному опыту в контексте возможного его учета при исследовании соответствующих вопросов на базе Республики Казахстан.

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

Определяющее значение для исследования имеют также научные работы современных авторов, касающиеся проблем реализации конституционно-правового законодательства, а также содержащие доктринальные толкования

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

понятий отдельных институтов народовластия. Это труды 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, С.И. Некрасов, Л.А. Нудненко**,** С.С. Сартаев, А.Н. Сагиндыкова, Г.С. Сапаргалиев, И.А. Старостина, Н.С. Тимофеев, Ю.А. Тихомиров, В.Е. Чиркин, Е.С. Шугрина, 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, 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 предложений и рекомендаций, направленных на

совершенствование конституционно-правового законодательства Республики Казахстан на основе 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 Республики Казахстан и Российской Федерации  
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 институтовнепосредственной демократии в Республике Казахстан в диссертацииобосновывается 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, считаем  
целесообразным 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), имеющихсущественный 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 непосредственнойдемократии:

- Установлено, что в Казахстане отсутствует законодательный акт,  
устанавливающий правовые основы подачи и рассмотрения петиций. Между  
тем, в стране наблюдаются случаи, когда граждане государства через  
негосударственные интернет сайты обращаются в государственные органы с

петицией, даже в отсутствие норм, регламентирующих порядок их  
осуществления. В связи с чем представляется целесообразным принятие Закона  
о петициях в Казахстане, в котором необходимо предусмотреть

процессуальные механизмы обеспечения данного права граждан.

- 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, регулируется 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 население из числа субъектов, инициирующих публичные слушания, а также из числа субъектов, принимающих итоговое решение слушаний) данный институт из формы участия граждан в управлении общественными и государственными делами превращен в форму деятельности государственных органов 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 положений, детально и единообразно 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 конституционно-правовой статус участников слушаний, в рамках 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 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.

## Непосредственная демократия в Российской Федерации и Республике Казахстан: содержание и формы (институты)

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 формальными9.

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

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 гражданина11.

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

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» .

## Общая характеристика конституционных основ реализации непосредственной демократии в Российской Федерации и Республике Казахстан

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 конституционны .

Следующим этапом, характеризующим особенности реализации права казахстанских граждан на инициирование референдума, являются события 2010 года. 27 декабря 2010 года Центральная избирательная комиссия РК зарегистрировала инициативную группу граждан с предложением провести референдум по продлению полномочий Президента до 6 декабря 2020 года120.

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 инициативу121.

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.

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

## Выборы

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»

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).

## Сходы и собрания граждан

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).

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

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».