

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

МРНТИ 10.15.23

УДК 341.63

DOI: 10.54649/2077-9860-2025-4-9-17

Л.Т. Жанузакова¹

¹д.ю.н., профессор, профессор Высшей школы права
университета «Туран» (г. Алматы, Казахстан)

ORCID: 0009-0005-0750-2614, E-mail: zhanleila@mail.ru

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН О РЕФЕРЕНДУМЕ

Аннотация

Статья посвящена комплексному анализу института республиканского референдума в Республике Казахстан как высшей формы непосредственного выражения власти народа. Актуальность исследования обусловлена необходимостью оценки соответствия действующего законодательства конституционным принципам народовластия и потребностью в совершенствовании механизмов участия граждан в управлении государством. Нормативную базу работы составляют Конституция РК и профильные конституционные законы. Методологическую основу исследования представляет комплекс общенаучных и специально-юридических методов, включая сравнительно-правовой, формально-юридический, системный и историко-правовой анализ, что позволило сопоставить казахстанскую модель с практикой зарубежных стран (Швейцария, Великобритания, Германия и др.).

В статье подробно рассматриваются предмет референдума, исчерпывающий перечень вопросов, запрещенных к вынесению на всенародное голосование, а также сложная многоступенчатая процедура реализации народной инициативы. Особое внимание уделяется анализу правоприменительной практики, включая прошедшие в Казахстане референдумы и выявленные нарушения. Автор обосновывает необходимость либерализации законодательства: предлагается снизить количество подписей для инициативы, упростить процедуры, ввести институты консультативного и местного референдумов, наделить народ правом конституционной инициативы. Реализация этих мер, по мнению автора, будет способствовать демократизации, укреплению доверия между государством и обществом и построению «слышащего государства».

Ключевые слова: инициативная группа, Конституция, Парламент, Президент, республиканский референдум.

Введение

Конституция Республики Казахстан, провозглашая народ единственным источником государственной власти, закрепляет в качестве непосредственных форм ее выражения республиканский референдум и свободные выборы (п. 2 ст. 3)¹. Тем самым гражданам обеспечива-

ется возможность непосредственного участия в управлении делами государства, что составляет содержание их неотъемлемого конституционного права (ст. 33). Юридическая природа референдума как высшего непосредственного выражения власти народа обусловлена императивным характером принимаемых на нем решений, которые обладают свойством общеобязательно-

¹ Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 года на республиканском референдуме. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> (дата обращения: 09.08.2025)

сти и не нуждаются в последующем утверждении¹. Референдум, таким образом, выступает в качестве одного из ключевых конституционно-правовых механизмов реализации народного суверенитета, в связи с чем вопросы его правовой регламентации и практика применения приобретают фундаментальное значение для обеспечения поступательного развития демократических процессов в государстве. Актуальность настоящего исследования обусловлена необходимостью комплексного анализа соответствия действующего законодательства о республиканском референдуме конституционным принципам народовластия, а также потребностью в выработке научно обоснованных предложений по совершенствованию правовых институтов, призванных гарантировать действенное участие граждан в решении наиболее значимых вопросов государственной жизни.

Материалы и методы

Нормативно-правовую основу настоящего исследования составляют Конституция Республики Казахстан², а также специальное законодательство, регулирующее порядок организации и проведения республиканского референдума. Центральное место в этой системе занимает Конституционный закон Республики Казахстан от 2 ноября 1995 года «О республиканском референдуме», который определяет понятие, предмет и процедуру всенародного голосования. В части, не противоречащей данному закону, применяются также нормы Конституционного закона Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан»³.

Методологическую основу работы составляет комплекс общенаучных и специальных юридических методов познания. Сравнительно-правовой метод позволил провести анализ казахстанского законодательства в сопоставлении с подходами к регулированию института референдума в зарубежных странах, таких как Швейцария, Великобритания, Дания, Германия, Испания и Швеция, что способствовало выявлению как общих закономерностей, так и национальных особенностей. Формально-юридический метод применен для толкования правовых норм, закрепляющих понятие референдума, перечень вопросов, выносимых на

голосование, а также процедурные требования к инициативе граждан. Системный анализ позволил рассмотреть институт референдума в его взаимосвязи с иными формами непосредственной демократии и взаимодействия общества и государства, включая право петиций и всенародные обсуждения. Историко-правовой метод использован при изучении практики проведения республиканских референдумов в Казахстане и эволюции законодательства в данной сфере.

Результаты и обсуждение

Конституционный закон определяет республиканский референдум как «всенародное голосование по проектам Конституции, конституционных законов, законов и решений по иным наиболее важным вопросам государственной жизни Республики Казахстан»⁴. Данная дефиниция, по сути, дает понятие предмета референдума, то есть круга вопросов, выносимых на голосование. Тем самым подчеркивается исключительный характер данного института, поскольку его применение касается, как правило, очень важных, зачастую судьбоносных вопросов жизни страны.

Какие именно наиболее важные вопросы государственной жизни могут быть поставлены на всенародное голосование, Конституционный закон не расшифровывает, но зато закрепляет исчерпывающий перечень вопросов, которые запрещено выносить на референдум. К таковым относятся:

- которые могут повлечь за собой нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина;
- изменения независимости государства, унитарности и территориальной целостности Республики, формы ее правления, основополагающих принципов деятельности Республики, положения о том, что Президент Республики избирается сроком на семь лет и одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более одного раза;
- 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 Республики⁵.

¹ Жидяева Е.С., Шевчук В.В. Правовая характеристика референдума // Научно-образовательный журнал для студентов и преподавателей «StudNet», 2021. – № 6. <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-harakteristika-referenduma>

² Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 года на республиканском референдуме. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_ (дата обращения: 09.08.2025)

³ Конституционный закон РК от 2 ноября 1995 г. «О республиканском референдуме». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002592_ (дата обращения: 09.08.2025)

⁴ Там же. Статья 2.

⁵ Там же. Статья 3.

В зарубежных странах наблюдается схожий подход в определении вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум, хотя есть и некоторые отличия. Например, в Швейцарии, которая достаточно часто использует данный институт прямой демократии, в обязательном порядке референдумы проводятся для одобрения или неодобрения международных договоров особой важности, а в факультативном порядке – в отношении международных договоров, которые: 1) имеют неопределенную продолжительность действия и не могут быть денонсированы; 2) предусматривают присоединение к международной организации; 3) содержат важные положения, устанавливающие правовые нормы, или если их введение в действие требует адаптации федеральных законов [1, с. 54].

В Великобритании первый референдум, состоявшийся 5 июня 1975 года, также касался международного договора – о нахождении Великобритании в Общем рынке и о возможности перезаключения договора с этой наднациональной организацией [1, с. 61]. Как известно, позднее на этой основе был создан Европейский Союз, членом которого было Соединенное Королевство. Институт консультативного референдума был также использован этим государством в процедуре выхода из ЕС. 23 июня 2016 года более половины граждан проголосовало за выход из состава ЕС, на основании которого Правительство инициировало данную процедуру, которая завершилась 29 марта 2019 года. В Дании также неоднократно проводились референдумы по международным соглашениям европейского характера [1, с. 70].

В Казахстане вопрос о выполнении обязательств, вытекающих из международных договоров Республики, нельзя выносить на республиканский референдум. По сути, речь идет о ратификации или ином присоединении к международному договору, либо о его денонсации, то есть расторжении. Очевидно, это связано со спецификой вопросов в этой сфере, предполагающих наличие специальных знаний и соответствующей информации, а также необходимостью учета геополитической и социально-экономической обстановки в стране и в мире. В то же время данные вопросы могут касаться действительно судьбоносных проблем жизнедеятельности государства, способных повлиять на его суверенитет, территориальную целостность, права и свободы граждан.

Между тем, Конституционный закон не допускает ставить на референдум вопросы изменения независимости государства, унитарности и территориальной целостности Республики. Они же не могут быть предметом конституционного пересмотра. Эти положения представ-

ляются вполне правильными, но речь здесь идет о прямой форме утраты суверенитета или территории страны. Однако могут быть случаи, когда такая утрата может быть завуалирована, носить продолжительный характер. Например, при заключении международного договора с кабальными условиями, противоречащими национальным интересам и ставящими страну в политическую и экономическую зависимость от другого государства. В этой связи данное ограничение, возможно, все же можно было бы пересмотреть. Ведь в Казахстане референдум носит преимущественно факультативный характер, то есть проводится только при наличии заявленной инициативы и принятия решения о его назначении Президентом. Обязательный порядок предусмотрен только для принятия новой Конституции, поскольку Парламент этим правом не обладает. Очевидно, что вопросы второстепенного характера (например, о взаимной правовой помощи) или не имеющие судьбоносного значения, не будут ставиться на всенародное голосование, поскольку это достаточно затратная процедура.

В частности, в Республике за всю историю независимости проводилось 4 референдума: 1) 29 апреля 1995 года – о продлении полномочий Президента до 2000 года; 2) 30 августа 1995 года – о принятии Конституции страны; 3) 5 июня 2022 года – о внесении изменений и дополнений в Конституцию; 4) 6 октября 2024 года – о строительстве АЭС. Во всех четырех случаях было принято положительное решение.

Конституционным законом запрещено выносить на республиканский референдум вопрос о форме правления, о семилетнем сроке полномочий Президента и однократном пребывании его в должности, а также изменять эти нормы в Конституции. Однократное пребывание главы государства в должности – норма, внесенная в Конституцию в 2022 году, направлена против узурпации власти. Однако почему нельзя менять семилетний срок его полномочий, например, в сторону его сокращения, остается не до конца понятным.

Конституция устанавливает президентскую форму правления. Следует отметить, что это чисто казахстанское изобретение. На сегодня в мире существует две основных формы правления – монархия и республика, а разновидностью последней является президентская республика. Для нее характерны избрание Президента прямым голосованием, наличие у него большого круга полномочий, внепарламентский способ формирования правительства и ответственность правительства перед президентом. Как правило, ему принадлежит исполнительная власть, или он ее возглавляет. Все эти признаки в той или иной мере присутствуют в казахстан-

ской форме правления, хотя и имеются элементы парламентской республики (например, парламентский вотум недоверия правительству). Это обусловлено тем, что Республика во многом опиралась на французскую модель власти.

Однако здесь это не главное. Речь, по сути, идет о недопустимости изменения республиканской формы правления, то есть запрете на переход к монархии. Ведь референдум в авторитарных странах может быть использован не в демократических целях, а именно для узурпации власти. В этой связи в будущей Конституции Республики следует четко определить, что в Казахстане республиканская форма правления, и ее, конечно, менять нельзя, равно как и ставить этот вопрос на референдум. Однако вопрос о том, какая именно республика – президентская или парламентская – это вопрос о распределении полномочий между Президентом и Парламентом, а также их взаимоотношениях с другими государственными органами. Представляется не вполне логичным, почему решение этого вопроса не может быть доверено народу. Если народ – единственный источник власти, если власть обоих этих институтов носит делегированный характер, то почему граждане не вправе перераспределять полномочия между ними? Например, в Испании статьи Конституции, устанавливающие характер государства, принадлежность суверенитета, форму правления, основные права и свободы, положения о короне, при реформе должны быть обязательно переданы на всенародное голосование [1, с. 77].

В законодательстве развитых стран мира есть и другие нормы, предусматривающие проведение референдума по тем или иным вопросам, которые в Казахстане запрещено вносить на народное голосование. Например, это касается административно-территориального устройства. В Германии, которая является федерацией, ст. 146 Основного Закона предусматривает, что федеральный закон о новом делении федеральной территории нуждается в утверждении путем референдума с учетом мнения заинтересованных земель. На заинтересованных землях, из территории или частей территории которых должна быть образована новая или с новыми границами земля, должен быть проведен референдум [2, с. 177].

Право назначения референдума принадлежит исключительно Президенту Республики Казахстан, а инициатива его назначения может исходить от 4 субъектов: от Президента, Парламента, Правительства и граждан в количестве не менее чем 200 тысяч, обладающих правом на участие в республиканском референдуме, в количественном отношении в равной мере представляющих все области, столицу Респу-

блики и города республиканского значения. При этом сама процедура проявления инициативы со стороны граждан является достаточно сложной и включает несколько этапов.

Необходимо образовать инициативную группу референдума, в состав которой входит не менее чем по 3 представителя от каждой области, столицы и городов республиканского значения, то есть количество ее членов должно составлять не менее 60 человек.

Сама инициативная группа образуется на собрании, на котором присутствуют граждане, имеющие право на участие в референдуме, но не менее чем по 30 представителей от каждой области, столицы Республики Казахстан и городов республиканского значения, то есть количество участников собрания должно составлять не менее 600 человек.

Не позднее чем за 10 дней до проведения собрания его инициаторы должны письменно сообщить о времени, месте и цели собрания в местный исполнительный орган, на территории которого оно будет проводиться.

Перед началом собрания проводится регистрация участников собрания, составляется список с обязательным указанием их фамилий, имен, отчеств, места жительства и данных документа, удостоверяющего личность.

Члены инициативной группы референдума избираются большинством голосов участников собрания.

После образования инициативная группа референдума должна обратиться в Центральную избирательную комиссию для регистрации группы и вопроса, предлагаемого на референдум, с подачей соответствующих документов. Регистрация осуществляется в 10-дневный срок со дня обращения. Отказать в регистрации ЦИК может только в случаях нарушения требований Конституционного закона, то есть нарушения самой процедуры образования инициативной группы и избрания ее членов, а также выдвижения на референдум вопроса, который нельзя ставить на народное голосование. Отказ в регистрации может быть обжалован в 10-дневный срок в Верховный Суд, который рассматривает жалобу также в 10-дневный срок, и его решение является окончательным.

После регистрации членами группы осуществляется сбор подписей. Необходимо собрать не менее 200 тысяч подписей, причем в каждом регионе должно быть собрано не менее 10 тысяч подписей, если исходить из установленного требования.

По окончании сбора подписей заполненные подписные листы сдаются в территориальную избирательную комиссию, которая проверяет достоверность подписей граждан на подписных листах с привлечением работников уполномо-

ченного органа по документированию и выдаче паспортов и удостоверений личности, оформляет соответствующий протокол и направляет его в ЦИК. Лишь после этого ЦИК составляет итоговый протокол и направляет предложение инициативной группы Президенту.

Указанные процедуры вызывают ряд вопросов. Во-первых, чрезмерно высоким, на наш взгляд, является требуемое количество подписей – не менее 200 тысяч при взрослом населении страны около 12 миллионов человек. Понятно, что во многих зарубежных странах эти цифры могут быть выше, однако необходимо учитывать и уровень развития демократии в них, а также более высокую электоральную культуру граждан. Для того чтобы усилить общественную активность граждан, их возможность участия в управлении делами государства и повысить доверие к органам власти, представляется целесообразным снизить минимальное количество подписей по инициативе граждан хотя бы до 100 тысяч.

Во-вторых, вызывает недоумение требование примерно равного распределения подписей по каждому региону страны. При этом не учитывается неравномерная численность населения регионов. По состоянию на август 2024 года численность населения составила: в Алматы – 2 264 499 человек, в Западно-Казахстанской области – 695 316, в Северо-Казахстанской области – 525 793 и так далее, а количество подписей должно быть примерно равным повсеместно. Кроме того, многое зависит от иницилируемого вопроса, то есть от того, насколько он затрагивает права и интересы населения того или иного региона. Например, строительство АЭС в первую очередь интересует жителей сопредельных с озером Балхаш территорий.

В-третьих, весьма сложно собрать столько людей (не менее 600), представляющих все регионы в количестве не менее 30 от каждого из них, для проведения собрания, которое будет избирать членов инициативной группы. С одной стороны, это очень накладно в финансовом выражении, поскольку расходы на дорогу, на проживание как минимум в течение одного дня, а также необходимость аренды помещения для проведения мероприятия требуют значительных средств. С другой стороны, всегда существует вероятность, что кто-то может заболеть, у кого-то могут возникнуть неожиданные семейные или рабочие обстоятельства, препятствующие их выезду. Между тем, проведение такого собрания в онлайн-формате в настоящее время не допускается. К тому же правоприменительная практика государственных органов свидетельствует об использовании административного ресурса при попытке прове-

сти подобное мероприятие: граждан снимали с поездов, автобусов по надуманным причинам (например, как свидетелей по уголовным делам), предпринимателям, предоставляющим помещение, угрожали карательными мерами и так далее. В этой связи представляется целесообразным законодательно закрепить возможность проведения собрания в онлайн-формате.

Следовательно, государство через законодательство вводит излишние административные барьеры, препятствующие реализации права граждан участвовать в проявлении инициативы о назначении республиканского референдума. Необходимо свести к минимуму участие государства в проявлении подобной инициативы населения. В частности, полагаем возможным перейти от разрешительной системы процедуры регистрации инициативной группы к уведомительной. Контроль государства должен осуществляться не за порядком создания инициативной группы, а только в части проверки достоверности подписей граждан, чтобы исключить фальсификации.

В-четвертых, казахстанский народ должен быть наделен также правом конституционной инициативы. Весьма странной представляется ситуация, когда народ признается единственным источником власти, когда он является единственным субъектом, принимающим Конституцию, но при этом не может быть инициатором ее изменения. В настоящее время Конституция может изменяться и дополняться только по инициативе Президента, Парламента и Правительства.

В-пятых, по нашему мнению, дискреционное полномочие Президента по назначению референдума в случае проявления инициативы граждан не должно применяться, то есть при наличии такой инициативы глава государства обязан назначить референдум. В конечном счете, сам Президент наделяется властными полномочиями гражданами Казахстана, именно они избирают его, и он должен выступать не только от имени государства, но и от имени народа. Ранее нами уже подчеркивалась необходимость законодательного закрепления данных норм [3, с. 24].

Следует отметить, что инициатива граждан о назначении республиканского референдума по тому или иному вопросу, если она сопровождается подготовленным законопроектом или иным решением, в зарубежном конституционном праве именуется «народной инициативой». Обычная конституционная практика такова, что при выполнении всех требуемых условий (например, сбора необходимого количества подписей) референдум проводится в обязательном порядке. В то же время это не исключает случаев, когда парламент принимает

закон, предложенный народной инициативой, и в этом случае предполагаемый референдум утрачивает свой предмет [1, с. 32].

Во многих странах Европы используется институт консультативного референдума, то есть своего рода всенародного опроса. Решение, принятое на таком всенародном голосовании, не имеет обязательной юридической силы, но оказывает существенное влияние на позицию государственных органов. Выше уже приводился пример консультативного референдума, состоявшегося в Великобритании в 2016 году, где большинство граждан высказалось за выход из Европейского Союза, что побудило правительство запустить процедуру брексита. В Швеции на консультативном референдуме 1955 года был получен отрицательный ответ по поводу введения правостороннего движения, и парламент с правительством в результате в течение 12 лет не решались ввести новые правила дорожного движения [1, с. 18].

В Казахстане консультативный референдум не предусмотрен, но допускается проведение всенародных обсуждений по проектам Конституции, законов, вносимых в них изменений и дополнений, а также по иным наиболее важным вопросам, затрагивающим интересы общества и государства. Этот институт во многом похож на консультативный референдум, поскольку в процессе всенародных обсуждений также выявляется мнение граждан по законопроекту или иному вопросу. Однако здесь граждане не голосуют, и, кроме того, они могут вносить свои предложения и замечания по проекту соответствующего документа. Но на законодательном уровне этот институт до сих пор не закреплён. На наш взгляд, равно как и право петиций, порядок проведения всенародных обсуждений и учета внесенных предложений и замечаний граждан должен быть нормативно урегулирован, возможно, в том же Административном процедурно-процессуальном кодексе Республики Казахстан. И сама общественность в той или иной форме должна быть представлена при рассмотрении итогов обсуждения и учета высказанных предложений и замечаний.

Что же касается консультативного референдума, то возможность его проведения также можно было бы законодательно закрепить и использовать, особенно при рассмотрении вопросов, которые вызывают наибольшие споры между различными органами власти, а также между государством и обществом. Например, когда проводились общественные слушания по вопросам утильсбора, введения единого часового пояса и так далее, наблюдалось острое противостояние между инициаторами петиций и соответствующими министерствами. Такие вопросы могли бы выноситься на консульта-

тивный референдум с тем, чтобы при окончательном решении вопроса было учтено мнение не только гражданских активистов, но и всех граждан страны.

Выражая позицию о целесообразности демократизации ряда нормативных положений, регулирующих порядок назначения и проведения республиканского референдума, в то же время следует отметить, что данный институт не должен использоваться различными политическими силами исключительно в целях привлечения электората. По мнению Борисова и Головина, привлекать народ к участию в референдуме «необходимо в тех случаях, когда его воля действительно необходима для принятия решения по вопросам, которые важны для всего населения, а представительный орган, несмотря на все делегированные ему полномочия, не может принять самостоятельное решение» [4, с. 16-17].

Во многих странах развитой демократии проводятся не только общенациональные, но и региональные (на уровне субъектов федераций), и местные референдумы. Они касаются вопросов, затрагивающих интересы соответствующих территорий и их жителей. Так, в Швеции решение о проведении коммунального (то есть местного) референдума принимается депутатами собраний уполномоченных ландстингов или коммун. Причем они обязаны принять такое решение, если соответствующее требование будет поддержано не менее чем 5% избирателей [5, с. 157].

К сожалению, в Казахстане эта форма прямого участия граждан в решении вопросов местного значения не закреплена, несмотря на то, что в Республике поэтапно проводится курс на развитие местного самоуправления. Нами неоднократно подчеркивалась необходимость закрепления института местного референдума, учитывая, что Конституция не ограничивает перечень непосредственных форм местного самоуправления [6, с. 29; 7, с. 331]. В демократическом правовом государстве действует принцип: все, что не запрещено и не предусмотрено, для граждан разрешено. В этой связи необходимо законодательно закрепить данный институт либо в законах, регулирующих статус органов местного управления и самоуправления, либо преобразовать Конституционный закон «О республиканском референдуме» в Конституционный закон «О референдуме», предусмотрев в нем отдельный раздел, посвященный местному референдуму. При этом полагаем возможным наделить правом участия в местном референдуме не только граждан Республики Казахстан, но и других постоянных жителей данных административно-территориальных единиц – иностранных

граждан и лиц без гражданства. Возможно, на первых порах у них должен быть только совещательный голос, а впоследствии, после апробирования данного института, можно будет предоставить им право решающего голоса. Опасения, что тем самым закладывается фундамент для вмешательства иностранных государств в дела Казахстана, представляются необоснованными, поскольку перечень вопросов, по которым может проводиться или, наоборот, не проводиться местный референдум, будет также законодательно определен.

Прошедший 6 октября 2024 года республиканский референдум по вопросу строительства АЭС, к сожалению, не обошелся без многочисленных нарушений. Независимые наблюдатели зафиксировали факты вбросов бюллетеней членами комиссий референдума, включение в списки для голосования только пришедших на участок граждан, запреты на фото- и видеосъемку, отказ председателей участковых комиссий выдавать копии протоколов, необоснованные удаления наблюдателей с участков для голосования, в том числе на основании оснований, зафиксированных в актах, составленных комиссиями, не предусмотренных Конституционным законом о выборах, и даже случаи подсчета голосов граждан без присутствия наблюдателей. Сложившаяся негативная практика проведения выборов и референдума показала незнание членами избирательных комиссий (комиссий по референдуму) и наблюдателями от партий законодательства по этим вопросам, а также грубое игнорирование требований закона. Практически за все эти годы члены участковых и территориальных комиссий, допустившие подобные грубые нарушения, не привлекались ни к административной, ни к уголовной ответственности. Кодекс об административных правонарушениях если и применяется, то только в отношении самих наблюдателей, которые пытаются отстаивать свои права. Подобные нарушения идут вразрез с политикой «слушающего» и «справедливого» государства, обеспечения верховенства закона, о которых неоднократно говорил Президент. В преддверии республиканского референдума, который состоялся 6 октября 2024 года, он, выступая с очередным Посланием к народу Казахстана 2 сентября 2024 года, подчеркнул: «Предстоящий референдум станет еще одним проявлением широкого общенационального диалога и ярким примером реализации концепции «слушающего государства». По сути, такими шагами мы формируем новую общественно-политическую культуру, закладываем новые стандарты принятия ключевых государственных решений»¹.

Заключение

Таким образом, референдум представляет собой важнейший институт прямой демократии, форму реализации гражданами своего конституционного права на участие в управлении делами государства и один из главных инструментов взаимодействия государства и общества. Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на наличие в Казахстане сформированной нормативной правовой базы, регулирующей порядок назначения и проведения республиканского референдума, существует ряд проблем, требующих дальнейшего совершенствования законодательства и правоприменительной практики.

Представляется обоснованным пересмотреть отдельные законодательные запреты на вынесение вопросов на референдум, в частности, касающиеся выполнения международных обязательств и распределения полномочий между ветвями власти в рамках республиканской формы правления, сохранив при этом неизблемость самой республиканской формы. Назрела необходимость либерализации процедуры народной инициативы путем снижения требуемого количества подписей, отмены требования их равномерного регионального распределения, легализации онлайн-формата проведения собраний и перехода от разрешительной системы регистрации инициативных групп к уведомительной. Важным шагом вперед стало бы наделение народа правом конституционной инициативы, а также замена дискреционных полномочий Президента по назначению референдума его обязанностью назначить голосование при выполнении всех требований.

Заслуживают внимания и внедрения такие институты, как консультативный референдум и законодательно урегулированные всенародные обсуждения. Крайне актуальным представляется закрепление института местного референдума, что будет способствовать развитию местного самоуправления и вовлечению граждан в решение вопросов локального значения. Наконец, необходимым условием реализации принципа верховенства закона и построения «слушающего государства» является обеспечение неотвратимости ответственности за нарушения законодательства о референдуме. Реализация указанных предложений будет способствовать дальнейшей демократизации общественно-политической жизни, укреплению доверия между государством и обществом и формированию новых стандартов принятия ключевых государственных решений при непосредственном участии народа.

¹ Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 2 сентября 2024 г. «Справедливый Казахстан: закон и порядок, экономический рост, общественный оптимизм».

URL <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-spravedlivyy-kazahstan-zakon-i-poryadok-ekonomicheskii-rost-obshchestvennyy-optimizm-285014> (дата обращения: 09.08.2025).

Список литературы

1. Маклаков В.В. Референдум в зарубежных странах: Учеб. пособие / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед.; Отд. правоведения; Отв. ред. Алферова Е.В. – М., 2014. – 128 с.
2. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств. – 8-е изд. – М., 2012. – 640 с.
3. Жанузакова Л.Т. К вопросу о совершенствовании законодательства о референдуме // Вестник Института законодательства РК, 2018. – № 1. – С.19-25
4. Борисов И.Б., Головин А.Г. Право на референдум: 25 лет конституционно гарантированному демократическому институту // Гражданин. Выборы. Власть. - 2018. - № 4. – С.5-18.
5. Ракитская И.А. Референдум в Швеции: особенности организации и правила проведения // Московский журнал международного права, 2015. – № 3. – С.148-160.
6. Жанузакова Л.Т. Правовые основы обеспечения развития института местного самоуправления в Республике Казахстан на современном этапе // Вестник Института законодательства и правовой информации РК, 2021. – № 4. – С.21-30.
7. Жанузакова Л.Т. Правовые основы местного самоуправления в Республике Казахстан // Глобальные изменения: вызовы науки и образования. Мат. МНП форму, посв. 30-летию университета «Туран», 6-7 октября 2022 г. – Алматы: Университет «Туран», 2023. – С. 327-333.

References

1. Maklakov V.V. Referendum v zarubezhnykh stranakh: Ucheb. posobiye / RAN. INION. Tsentr sotsial. nauch.-inform. issled.; Otd. pravovedeniya; Otv. red. Alferova Ye.V. – M., 2014. – 128 s.
2. Maklakov V.V. Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv. – 8-ye izd. – M., 2012. – 640 s.
3. Zhanuzakova L.T. K voprosu o sovershenstvovanii zakonodatel'stva o referendume // Vestnik Instituta zakonodatel'stva RK, 2018. – № 1. – S.19-25
4. Borisov I.B., Golovin A.G. Pravo na referendum: 25 let konstitutsion-no garantirovannomu demokraticeskomu institutu // Grazhdanin. Vybory. Vlast'. - 2018. - № 4. – S.5-18.
5. Rakitskaya I.A. Referendum v Shvetsii: osobennosti organizatsii i pra-tila provedeniya // Moskovskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava, 2015. – № 3. – S.148-160.
6. Zhanuzakova L.T. Pravovyye osnovy obespecheniya razvitiya instituta mestnogo samoupravleniya v Respublike Kazakhstan na sovremennom etape // Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoy informatsii RK, 2021. – № 4. – S.21-30.
7. Zhanuzakova L.T. Pravovyye osnovy mestnogo samoupravleniya v Respub-like Kazakhstan // Global'nyye izmeneniya: vyzovy nauki i obrazovaniya. Mat. MNP formu, posv. 30-letiyu universiteta «Turan», 6-7 oktyabrya 2022 g. – Alma-ty: Universitet «Turan», 2023. – S. 327-333

Л.Т. Жанұзакова¹

¹з.ғ.д., «Туран» университетінің Заң жоғары мектебінің профессоры,
(Алматы қ., Қазақстан)

ORCID: 0009-0005-0750-2614, E-mail: zhanleila@mail.ru

МЕМЛЕКЕТТІК ЗАҢДЫ ЖЕТІЛДІРУДІҢ БІРНЕШЕ МӘСЕЛЕЛЕРІ ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ РЕФЕРЕНДУМЫ ТУРАЛЫ КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ ЗАҢДАР

Аңдатпа

Мақала Қазақстан Республикасындағы республикалық референдум институтын халық билігінің тікелей жүзеге асырылуының ең жоғары нысаны ретінде кешенді талдауға арналған. Зерттеудің өзектілігі қолданыстағы заңнаманың халық билігі қағидаттарына сәйкестігін бағалау және азаматтардың мемлекеттік басқаруға қатысу тетіктерін жетілдіру қажеттілігімен айқындалады. Зерттеудің нормативтік негізін Қазақстан Республикасының Конституциясы және салалық конституциялық заңдар құрайды.

Зерттеудің әдіснамалық негізін жалпы ғылыми және арнайы заңи әдістердің кешені құрайды. Олардың қатарына салыстырмалы-құқықтық, формальды-құқықтық, жүйелік және тарихи-құқықтық талдау әдістері жатады. Бұл әдістер Қазақстандағы референдум моделін шетелдік мемлекеттердің (Швейцария, Ұлыбритания, Германия және т.б.) тәжірибесімен салыстырып қарастыруға мүмкіндік берді. Мақалада референдумның мәні мен пәні, бүкілхалықтық дауыс беруге шығаруға тыйым салынған мәселелердің толық тізбесі, сондай-ақ халықтық бастаманы іске асырудың күрделі көпсатылы рәсімі жан-жақты қарастырылады. Сонымен қатар Қазақстанда өткізілген референдумдар мен анықталған құқықтық бұзушылықтарды қамтитын құқық қолдану тәжірибесіне ерекше назар аударылады.

Автор конституциялық заңнаманы либералдандыру қажеттігін негіздей отырып, референдум өткізу жөніндегі бастаманы көтеру үшін қажетті қолтаңбалар санын қысқартуды, рәсімдерді жеңілдетуді, консультативтік және жергілікті референдум институттарын енгізуді, сондай-ақ халыққа конституциялық бастама құқығын беруді ұсынады. Автордың пікірінше, аталған шараларды іске асыру демократиялық процестерді дамытуға, мемлекет пен қоғам арасындағы сенімді нығайтуға және «халық үнін еститін мемлекет» тұжырымдамасын іске асыруға ықпал етеді.

Түйінді сөздер: бастамашыл топ, Конституция, Парламент, Президент, республикалық референдум.

L.T. Zhanuzakova¹

¹Doctor of Legal Sciences, Professor of the Higher School of Law,
Turan University (Almaty, Kazakhstan)

ORCID: 0009-0005-0750-2614, E-mail: zhanleila@mail.ru

SOME ISSUES OF IMPROVING THE CONSTITUTIONAL LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN ON REFERENDUMS

Abstract

This article provides a comprehensive analysis of the institution of the republican referendum in the Republic of Kazakhstan as the highest form of the direct expression of the people's power. The relevance of the study is determined by the need to assess the compliance of the current legislation with the constitutional principles of popular sovereignty and by the necessity to improve the mechanisms of citizens' participation in public governance. The normative basis of the study consists of the Constitution of the Republic of Kazakhstan and relevant constitutional laws regulating the institution of the referendum. The methodological framework of the research includes a combination of general scientific and special legal methods, such as comparative legal analysis, formal legal analysis, systemic analysis, and historical legal analysis. These methods made it possible to compare the Kazakhstani model of referendum regulation with the practices of foreign countries, including Switzerland, the United Kingdom, Germany, and others. The article examines in detail the subject matter of the referendum, the exhaustive list of issues prohibited from being submitted to a nationwide vote, and the complex multi-stage procedure for the implementation of a popular initiative. Particular attention is given to the analysis of law enforcement practice, including the referendums held in Kazakhstan and the violations identified during their conduct.

The author substantiates the necessity of liberalizing the relevant legislation and proposes reducing the number of signatures required to initiate a referendum, simplifying procedural requirements, introducing the institutions of consultative and local referendums, and granting the people the right of constitutional initiative. According to the author, the implementation of these measures would contribute to the further democratization of public governance, strengthening trust between the state and society, and promoting the development of the concept of a "listening state."

Keywords: initiative group, Constitution, Parliament, President, republican referendum.