

*Ғ.С. Дулатов*

## ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ АЗАМАТТАРЫНЫҢ РЕФЕРЕНДУМҒЕ ҚАТЫСУ ҚҰҚЫҒЫ

Қазақстанның құқық ғылымында референдумның анықтамасы әртүрлі авторлармен берілген. Мәселен, Д.М. Баймаханова референдумды Конституцияның, конституциялық заңдардың, заңдардың жобалары бойынша және мемлекет өмірінің өзге де маңызды мәселелері бойынша жалпы халықтық немесе халықтық, сондай-ақ жергілікті (барлық республика аумағында немесе әкімшілік-аумақтық бірлік шеңберінде өткізілетін шараның ауқымдылығына байланысты) дауыс беру арқылы көрініс табатын тікелей демократияның ерекше институты ретінде анықтайды. Басқа сөзбен айтқанда референдум белгілі бір мемлекеттік мәселелердің халықтың өзімен түпкілікті шешудің ерекше нысаны [1, 17-б.].

Осыған ұқсас анықтаманы Пхон Бутхал да ұсынады: референдум, дейді ол, Конституцияның, оған енгізілетін өзгертулер мен толықтырулардың, конституциялық заңдардың, республика заңдарының жобалары, сондай-ақ мемлекет пен қоғамның ең маңызды мәселелері бойынша жалпылай дауыс беру арқылы Қазақстан халқының тікелей еркін білдіру арқылы көрініс табатын тікелей демократияның нысаны. Референдум мен плебисцит құқықтық мәні жағынан бірдей ұғымдар. Сайлау мен референдумның айырмашылығын сайлаушылардың еркін білдіру объектісі, қаржыландыру тәсілдері, қабылданған шешімнің әрекет ету мерзімі, тағайындау субъектілері және т.б. бойынша өткізуге болады [2, 10-б.].

Еліміздегі демократия процестерінің дамуына сүйене отырып референдумның құқықтық реттелуіне байланысты оның қалыптасу процесін келесі кезеңдерге бөлуге болады:

1) социалистік кезең (1977 жылғы КСРО Конституциясы мен 1978 жылғы ҚазКСР Конституциясында референдум туралы нормалар болғанымен, олар іс жүзінде жүзеге асырылмайтын, өйткені декларативтік сипатқа ие болатын);

2) 27 желтоқсан 1990 жылы қабылданған «КСРО бүкіл халықтық дауыс беру (референдум) туралы» КСРО Заңының [3] әсерімен ҚазКСР Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізуге байланысты КСРО-ның ыдырау кезеңі (бұл кезеңде жалғыз референдум 1991 жылдың 17 наурыз күні КСРО-ның одақтас шарты мен оның мемлекет ретінде сақталуы жөнінде өткізілген еді);

3) 16 желтоқсан 1991 жылы Мемлекеттік тәуелсіздік туралы Заңның қабылдануынан басталып 28 қаңтар 1993 жылы ҚР-ның бірінші Конституциясының қабылдануына дейін созылған тәуелсіздік алудың бастапқы кезеңі (бұл кезеңде референдум тағайындау құқығы Жоғарғы Кеңестің айрықша құзыретінен Президент пен Жоғарғы Кеңестің біріктірілген құзыретіне берілді. Сондай-ақ осы кезең шеңберінде 1993 жылдың желтоқсан айында Жоғарғы Кеңес өзін өзі таратып жіберді, 1993 жылдың 10 желтоқсан күні «Қазақстан Республикасы Президенті мен жергілікті әкімшіліктердің басшыларына қосымша өкілеттіктер уақытша беру туралы» Заң қабылданып, 1995 жылдың наурыз айында он үшінші шақырылымдағы Жоғарғы Кеңес таратылды);

4) 1995 жылдың 25 наурыз күні «Республикалық референдум туралы» ҚР Президентінің заң күші бар Жарлығының [4] қабылдануынан бастап 1995 жылдың 30 тамыз күні ҚР-ның жаңа Конституциясының қабылдануына дейін созылған кезең (бұл кезеңде екі бірдей республикалық референдум өткізілді: Президент өкілеттіктерін созу және жаңа Конституцияны қабылдау бойынша);

5) 30 тамыз 1995 жылы қабылданған жаңа Конституциядан бастама алатын қазіргі кезең (бұл кезеңде жаңа Конституция негізінде 1995 жылдың 2 қараша күні ҚР Президентінің «Республикалық референдум туралы» конституциялық заң күші бар Жарлығы қабылданды) [2, 12-13-б.].

Қазақстандық зерттеуші А.Е. Қожахметова референдумның келесі ерекшеліктеріне көңіл бөледі:

- референдум арқылы қабылданатын шешім құқықтық нысанға қапталған болғанымен, ең алдымен саяси шешім;

- тікелей демократияның институты болып табылатын референдум өкілетті демократияға қосымша ретінде, парламентті айналып өту және мемлекеттік шешімді парламентке қарамай қабылдаудың құралы ретінде пайдаланылады;

- референдумның демократиялық мәні басқарушы элитаның саяси мүдделері мен халықтың құқықтық біліміне байланысты, бұл болса, өз кезегінде, бүкіл халықтық дауыс беруді пайдалы саяси құралға айналдыруы мүмкін [5, 8-9-б.]. Референдумға, дейді А.Е. Қожахметова, бір жақты баға беру мүмкін емес, бұл институттың демократиялық немесе реакциялық сипаты референдумның өткізілген нақты саяси жағдайына байланысты [5, 22-б.].

Егеменді Қазақстан тарихында осы күнге дейін екі референдум өткізілді:

1) 2000 жылға дейін ҚР Президентінің өкілеттіктер мерзімін ұзарту жөнінде (1995 жылдың 29 сәуір күні);

2) ҚР-ның жаңа Конституциясын қабылдау жөнінде (1995 жылдың 30 тамыз күні).

Бұл референдумдерге А.Е. Қожахметова мынадай құқықтық сипаттама береді. Бірінші қазақстандық референдум қосымшалық (факультативтік) сипатқа ие болды, өйткені оған шығарылған сауал тек бүкіл халықтық дауыс беру арқылы ғана шешілетін мәселелер қатарына жатқан жоқ. Объектісі бойынша бұл референдум мемлекет өмірінің өзге мәселелері бойынша өткізілетін референдумдер қатарына жатқызылатын. Референдумде қабылданған шешім барлық Республика субъектілеріне міндетті болғандықтан бұл императивті референдум болды. Ол ҚР Президентінің бастамасымен өткізілді. Екінші референдум болса конституциялық референдум болды, өйткені оның пәні Конституцияны қабылдау еді. Ол кезде Конституцияны референдум арқылы қабылдау міндетті болмағандықтан мұны қосымшалық (факультативтік) референдум деуге болады. Бірақ қазіргі кезде Конституция міндетті түрде референдум арқылы қабылдануы тиіс болғандықтан бұл референдумды міндетті деуге болады. Бұл референдум де императивтік сипатқа ие еді және ол да ҚР Президентінің бастамасымен өткізілді [5, 22-23-б.].

Референдумға қатысты құқықтық мәселелерді талдай келе, А.Е. Қожахметова референдумға шығарылуға тыйым салынатын мәселелердің болуын (мысалы, Қазақстанда елдің унитарлық құрылысын өзгертуді референдумға шығаруға тыйым салынады) демократияны шектеу деп бағалайды [5, 26-б.]. Мұндай бағамен келісу қиын, өйткені, біздің ойымызша, демократия мемлекет пен қоғам қауіпсіздігіне нұқсан келтірмеуі тиіс. Мәселені осы тұстан қарастырған кезде оны демократияны шектеу деп айтуға болмайды. Референдум мақсаты – халықтың еркін анықтау, мемлекет өмірінің нақты мәселесі бойынша тікелей дауыс беру арқылы шешім қабылдау [6, 15-16-б.].

Азаматтардың референдумға қатысу құқығының заңи мазмұнын А.Сман референдумды өткізу сатыларына байланысты анықтайды. Мұндай тәсілмен келісуге болады. Бірінші саты халықтың бастама көтеруімен байланысты. Бұл сатыдағы азаматтардың позитивтік әрекеттер жасау құқығының негізгі мазмұнын референдумды өткізу бастамасын көтеру мүмкіндігі құрайды. Келесі өкілеттік (А.Сман оны «правомочие» деп атайды) референдумға белгілі бір мәселелердің шығарылуын талап ету құқығына байланысты. Бұл өкілеттік, өз кезегінде, бірқатар өкілеттіктерден (құқықтардан) тұрады. Референдум құқығының басқа сатыларында процессуалдық нормалар басым. Бұл талқылау және дауыс беру сатылары тиісті мәселені жан-жақты қарастыру, басқа тұлғаларды референдумда дауыс беруге үгіттеу сияқты азаматтардың позитивтік іс-әрекеттерінен тұрады. Екінші және үшінші сатыдағы талап ету құқықтары («право-требования») қажетті ғимараттардың, ақпараттардың, сондай-ақ референдумда дауыс беру және т.с.с. мүмкіндіктердің берілуін қоса алғанда үгіт-насихатқа қатысу үшін барлық жағдайдың туғызылуын қамтиды [7, 20-б.].

Пхон Бутхал республикалық референдум мәселелерін қарастыра келе, оның ұйымдастырылуы мен өткізілуіне байланысты бірқатар мәселелердің бар екендігін айтады:

1) республикалық референдумның ұйымдастырылуы мен өткізілуіндегі жергілікті өкілетті органдардың ролі жоқ;

2) референдумның шешімі барлық мәселелер бойынша, олардың маңыздылығына қарамастан (мейлі ол Конституцияны, немесе оның өзгерістері мен толықтыруларын қабылдау болсын, мейлі ол мемлекет өмірінің басқа мәселелері болсын) дауыстардың қарапайым көпшілігімен қабылданады, бұл болса дұрыс емес, өйткені Парламенттің өзінде маңыздылығына қарай шешім дауыстардың қарапайым, дәрежеленген немесе ерекше дәрежеленген көпшілігімен қабылданады. Сондықтан референдум шешімдеріне құқықтық күш берудің осы тұсын әлі де жетілдіру керек [2, 4-5-б.];

3) ҚР Президентінің референдум тағайындау жөніндегі құқығы оның дискрециялық өкілеттіктеріне жатпайды, яғни мұндай шешімді ол өз қалауы бойынша қабылдай бермейді, бірақ 1995 жылғы Жарлықты жүзеге асыру механизмі болса мұны дискрециялық өкілеттік ретінде қарастырады. Сондықтан басқа субъектілермен заңға сәйкес бастама көтерілген жағдайда ҚР Президенті тиісті шешімді қабылдауға міндетті деген норманы заңға енгізу қажет [2, 4-5-б.].

Э.Б. Мухамеджанов ұсынатын тағы бір өзгерісті атап өтейік. Халық атынан референдум өткізу бастамасын көтеру үшін қазіргі Заң бойынша 200 мың адамның қолы керек және олар барлық облыстардың өкілдері болуы тиіс. Бұл Қазақстанда шамамен 7 миллион сайлаушы бар деп есептегендегі көрсеткіш. Ал сол кезде 50 миллион сайлаушысы бар Италияда референдум өткізу бастамасын көтеру үшін 500 мың адамның қолы жиналса жеткілікті болып есептеледі. Демек, Қазақстан заңнамасындағы көрсеткішті біршама төмендеткен жөн [8, 18-б.].

Жалпы алғанда референдумға қатысты заңның жетілдіруді талап ететін тұстары әлі де бар деп қорытындылауға болады.

1. Баймаханова Д.М. Конституционные проблемы развития непосредственной демократии (на материалах Республики Казахстан). Автореф. ...канд. юрид. наук: 12.00.02. – Алматы, 1998. – 24 с.
2. Пхон Бутхал.
3. Закон СССР от 27 декабря 1991 года «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» // Ведомости съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1991. - №1. – ст.10.
4. Қазақстан Республикасы Президентінің «Республикалық референдум туралы» 25 наурыз 1995 жылғы конституциялық заң күші бар Жарлығы // Қазақстан Республикасы Жоғарғы Кеңесінің Ведомостары. – 1995. - №1-2. – 21-бап.
5. Кожаметова А.Е. Референдум: его законодательное регулирование и практика проведения в странах СНГ. Автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Алматы, 2003. – 32 с.
6. Мусина Б.Б. Конституционное право граждан на управление делами государства. Автореф. ...канд. юрид. наук: 12.00.02. – Астана, 2006. – 31 с.
7. Сман А. Конституционно-правовые основы политических прав и свобод граждан Республики Казахстан. Автореф. ...канд. юрид. наук: 12.00.02. – Алматы, 2002. – 32 с.
8. Мухамеджанов Э.Б. Размышления об институте выборов и его применении в Казахстане // Вестник Казахстанской Ассоциации международного права. – 2009. - №4(8). – С.14-18.

\*\*\*

The author of the article considers the rights of the citizens of Kazakhstan to participation in referendum. Also the different definitions of the concept of referendum and the stages of its democratic formation are considered in this article.

\*\*\*

В статье автор рассматривает права граждан Республики Казахстан на участие в референдуме. Также в статье рассматриваются разные определения юридического понятия референдума, и этапы его демократического становления.

### *А. Кантарбаев*

## **ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПРИЕМНЫЕ КАК ФОРМА РАССМОТРЕНИЯ И РАЗРЕШЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН**

Проводимые в Казахстане реформы государственного управления направлены на создание эффективного и профессионального аппарата, способного обеспечить реализацию прав и законных интересов граждан и национальные интересы республики.

Важной предпосылкой успешного развития демократии является взаимная, обоюдная связь народа и органов государственной власти. Одним из основополагающих принципов и степенью определения развитости демократии в том или ином государстве является возможность граждан свободно обращаться в государственные органы с целью реализации своих прав и законных интересов, а также за их защитой. Одним из ключевых принципов демократического государства является то, при осуществлении государственного управления происходит информирование народа – о проводимых государственной властью реформах, их действенности и эффективности, а также о дальнейших перспективах развития республики, а властных структур – о мнении общественности.

Как совершенно правильно отметил один из виднейших исследователей в области государственного управления Тихомиров Ю.А. «Самореализация граждан в сфере государственного управления выражается в различных формах. Это – правильное понимание задач государственного управления и способов их решения, заинтересованное ознакомление с публичной информацией, участие в обсуждении проектов актов, внесение предложения в государственные органы, участие в выборах и т.д. Их активное использование во многом зависит от политико-правовой культуры, гражданской позиции людей».[1. с.317]

В самом общем виде, право граждан на обращения можно определить, как право гражданина обратиться внимание органов власти или организации, их руководителей и должностных лиц на свои личные и общественные потребности, проблемы, мнения, замыслы, либо просить у них защиты.

Обращения являются одной из форм непосредственной демократии, воздействия на решение общественно значимых вопросов органами власти и управления. Внося различные предложения, направленные на совершенствование общественных отношений, добиваясь осуществления своих прав, сигнализируя о недостатках в работе государственных органов, организаций и должностных лиц, граждане тем самым активно участвуют в укреплении казахстанской государственности, обеспечении режима законности.

Конституция Республики Казахстан, принятая 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме (статья 33), возвела право граждан на обращения в ранг конституционных, т.е. основных прав. Пункт 1 статьи 33 Конституции РК устанавливает: «Граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».[2]