

## **ИТОГИ РАБОТЫ КОНФЕРЕНЦИИ СТУДЕНТОВ И МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ «МИР НАУКИ»**

*12 апреля 2011 г. в КазНУ им. аль-Фараби  
была проведена Международная конференция  
студентов и молодых ученых  
«Мир науки», посвященная 20-летию  
Независимости Республики Казахстан,  
в которой приняли участие студенты  
Казахстана, США, Германии, Турции, Индии, Японии, стран СНГ.  
Лучшие доклады по решению комиссий заняли призовые места и  
награждены Грамотой ректора.*

**М. Кусаинова**

*Научный руководитель Баймаханова Д.М.*

### **НАРОДНАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА**

Движение на пути к построению демократического правового государства, каким создатели Конституции провозгласили Республику Казахстан, предполагает соответствующую организацию законодательной деятельности. Реально существующие общественные потребности и интересы при активном взаимодействии государственных органов и граждан должны находить выражение в законе как нормативном правовом акте закрепляющем принципы и нормы регулирования наиболее важных общественных отношений. «Мы будем и дальше идти по пути совершенствования казахстанской модели политического и государственного устройства, сочетая общепризнанные закономерности демократического развития и традиции нашего общества» [1].

Институтом непосредственной демократии является народная законодательная инициатива. *Народная законодательная инициатива* – это форма непосредственного осуществления населением государственной власти, которая позволяет вносить проект нового закона, изменять или отменять ранее принятые законы установленному числу избирателей с целью последующего принятия законодательным органом нормативного акта соответствующего уровня. Иначе говоря, народная законодательная инициатива представляет собой право определенной группы избирателей предложить проект закона, который подлежит обязательному рассмотрению представительного органа власти.

«Институт народная законодательная инициатива имеет определенное сходство с некоторыми другими правовыми институтами, такими, как институт законодательной инициативы, институт референдума, институт индивидуальных и коллективных обращений в государственные органы и органы местного самоуправления» [2, с. 149].

Как же различить данные институты? В соответствии с Конституционным законом «О Парламенте и статусе его депутатов»: «законодательной инициативой является официальное внесение субъектом права законодательной инициативы текст проекта закона или иного законодательного акта парламента, обязательного к рассмотрению парламентом» [3, с.119]. Субъектами права законодательной инициативы являются депутаты Парламента и Правительство РК, а также, в соответствии с изменениями и дополнениями в Конституцию от 2007 года, субъектом права законодательной инициативы является Президент РК, а субъектом народной законодательной инициативы является установленное законодательством число избирателей. Кроме этого, законодательная инициатива предполагает обязательное рассмотрение проекта Парламентом, а народная законодательная инициатива это предполагает не всегда [2, с. 150].

Народная законодательная инициатива не получила столь широкого распространения, как референдум, но в чем же все-таки отличие?

«Если на референдум выносятся либо действующий закон, либо проект, который, как правило, прошел все стадии законодательного процесса, то осуществление народной законодательной

инициативы, по существу, означает возбуждение законодательного процесса в отношении конкретного акта. Помимо этого, референдум предполагает участие всего избирательного корпуса, а для реализации инициативы достаточно решения определенной его части» [4, с. 415].

Также при принятии закона парламент, как правило, может принять любое решение: согласиться с проектом, внести в него поправки или отклонить его [5]. Этим народная законодательная инициатива отличается как от референдума, решение которого имеет силу закона, так и от права на обращения в органы власти с предложениями (петициями), которые предполагают ответ, но не требуют обязательного рассмотрения на уровне законодательной власти [6].

Несмотря на то, что институт народной законодательной инициативы не получил столь широкого распространения, как референдум, выборы и другие формы осуществления непосредственной демократии, в настоящее время данный правовой институт предусмотрен конституциями или законами ряда стран. На центральном уровне - он действует в Австрии, Испании, Италии, Швейцарии, на Филиппинах, Буркина-Фасо; на региональном — применяется в США, Швейцарии и некоторых других странах (в субъектах федерации). Народная законодательная инициатива не применяется в тех странах англосаксонского права, где всегда господствовала идея верховенства парламента. «Симптоматично, что в России, которая довольно последовательно внедряет демократические институты в собственное законодательство, только институт Тывы предусмотрела право народной законодательной инициативы для группы избирателей численностью не менее 1000 человек. Кроме этого, нельзя забывать о том, что данный институт имеет не столь уж и высокую эффективность. Например, в Италии со времени принятия конституции в 1947. В таком порядке принят лишь один закон (в целом в Италии принимается в среднем 300 законов ежегодно)» [4, с. 415].

Народную законодательную инициативу называют также: «народная законотворческая инициатива» (Иркутская область), «народная правотворческая инициатива» (Липецкая, Ярославская, Калужская области), «народная инициатива граждан» (Томская область), «законодательная инициатива граждан» (Тамбовская, Липецкая, Волгоградская, Свердловская, Астраханская, Смоленская, Омская области). «При этом в Уставе Волгоградской области существует также «гражданская инициатива», которая является формой обращения (заявления), поскольку не предполагает обязательного рассмотрения законодательного предложения в парламенте. Похожая ситуация в законодательстве Кемеровской области, где речь идет о законодательном предложении. Кроме того, нельзя считать народной законодательной инициативой право вносить законопроекты, предоставленные почетным гражданам (Санкт-Петербург, Камчатская область), а также общественным организациям, в том числе коренных и малочисленных народов (Корякский автономный округ, Приморский край, Республика Карелия, Белгородская область) и профсоюзам (Тульская область). В данном случае субъекты законодательной инициативы выступают либо как частные лица, либо как организации, то есть в обоих случаях отсутствует элемент народовластия» [6].

Конституции стран, предусматривающие возможность народной законодательной инициативы, устанавливают, что для внесения проекта закона нужно собрать определенное число подписей избирателей, подлинность которых подвергается проверке и удостоверяется нотариусом или должностными лицами местного самоуправления на уровне общин. В Швейцарии необходимо собрать 50 тыс. подписей, в Испании — 500 тыс., в Бразилии — 1% общей численности избирателей, в Колумбии — 5%. Нередко предусматривается, что эти избиратели должны представлять в определенной пропорции различные районы страны. Это сделано для того, чтобы постановка вопроса имела общегосударственный, а не местный характер. В Бразилии избиратели должны представлять не менее пяти штатов (из приблизительно трех десятков), в Румынии — не менее одной четверти уездов страны. Зачастую установлен срок для сбора подписей, обычно он составляет не более шести месяцев. Нередко требуется, чтобы проект закона, представляемый в порядке законодательной инициативы, был оформлен соответствующим образом — разделен на главы, параграфы или статьи, а иногда, чтобы он имел также мотивировочную часть и объяснение необходимости данного законопроекта. Подписи избирателей должны содержать имена, фамилии, часто — место жительства или название общины, в списки которой внесен избиратель. После проверки подписей и их удостоверения законопроект передается в парламент и рассматривается им по обычной процедуре [7].

В странах тоталитарного социализма усеченной формой народной законодательной инициативы является право некоторых общественных организаций вносить законопроекты по определенным вопросам. Чаще всего этим правом наделяются профсоюзы, составляющие в этих странах единую централизованную организацию. В отдельных странах такое право имеет церковь (например, в Великобритании), но только по религиозным вопросам.

В государствах, где законодательно закреплена народная инициатива, её процедура урегулирована по-разному. Так, «в Италии, в соответствии с законом от 25 мая 1970 года о референдумах и законодательной инициативе народа, предложение вносится в виде постатейного проекта, сопровождаемого разъяснительным докладом. Инициаторов должно быть не менее 10 человек. Они должны явиться в канцелярию кассационного суда с удостоверениями, подтверждающими, что они включены в список инициаторов. В канцелярии составляется протокол, копию которого получают инициаторы. В одной из официальных газет делается объявление о выдвижении инициативы. Затем собираются подписные листы, которые должны содержать текст законопроекта и быть заверены в канцелярии коммуны или судебных учреждениях. Подлинность заверяется нотариусом. Законопроект с приложением не менее 50 тыс. подписей избирателей передается Председателю одной из палат Парламента, которая проводит проверку и подсчет подписей и устанавливает их законность. Проекты могут быть изменены или отвергнуты палатами» [4, с.122].

«В Швейцарской же конфедерации народная законодательная инициатива о полном пересмотре Конституции передается на референдум народа. Если Федеральное собрание одобряет народную инициативу о частичном пересмотре Конституции, составленную в общих выражениях, то оно подготавливает проект, содержащий частичный пересмотр в указанном инициативой смысле, и передает его на референдум народа и кантонов. Если же Федеральное собрание отклоняет такую инициативу, то оно передает ее на референдум народа, которое принимает решение о том, нужно ли эту инициативу приводить в жизнь. В случае одобрения, Федеральное собрание подготавливает проект, ею предусмотренный. Инициатива передается на референдум народа и кантонов. Федеральное собрание дает свои рекомендации об одобрении или отклонении этой инициативы. Федеральное собрание может противопоставить инициативе свой контрпроект. Народ и кантоны голосуют одновременно по поводу инициативы и контрпроекта» [8, с. 738].

В Испании органическим законом предусмотрено, что инициаторы предложения представляют необходимые документы в Президиум палаты депутатов, которая проверяет их подлинность и в течение 15 дней выносит решение о допустимости их принятия. В случае отказа, инициаторы могут обратиться в Конституционный Суд. Если же Президиум не возражает против представленных документов, то он информирует Центральную избирательную хунту, которая доводит решение до сведения инициаторов. После этого осуществляется сбор подписей в течение 6 месяцев. Если Президиум сочтет необходимым, то сбор подписей может быть продлен на 3 месяца [9, с. 239]. Такова процедура осуществления народной законодательной инициативы за рубежом.

В Казахстане же этот институт не предусмотрен ни в Конституции, ни в других нормативно-правовых актах. «Представляется, что законодательное закрепление такого института будет способствовать дальнейшему процессу развертывания демократизации всех сторон жизни казахстанского общества, повышению политической и правовой образованности и культуры населения, формированию твердой гражданской позиции каждого сознательного человека» [2, с. 154].

Некоторые исследователи, подчеркивая значение того или иного института, сразу предлагают вносить изменения в Конституцию, закрепляя следующие положения. Но более верно подчеркнуть, что «Конституция должна соответствовать требованиям меняющейся жизни. И в тоже время нельзя относиться к ней, как к обычному нормативно-правовому акту. Стремление к постоянным изменениям, во-первых, объясняется непониманием роли и значения Конституции в жизни общества и государства; во-вторых, чревато отрицательными последствиями, т.е может привести к подрыву политической и правовой стабильности; в-третьих, может формулировать правовой нигилизм» [10, с. 522]. «Исходя из этого, представляется более верным разработать и принять специальный акт о народной законодательной инициативе или включить положения об этом институте отдельным разделом в Конституционный закон «О республиканском референдуме» от 2 ноября 1995года, так как эти две формы достаточно тесно взаимосвязаны» [2, с.155].

Предполагается, что в нормативном акте о народной законодательной инициативе должно быть дано:

- четкое определение понятия института народной законодательной инициативы;
- классификация;
- предмет народной законодательной инициативы;
- цель её осуществления;
- пределы ее осуществления;
- процедура ее осуществления;
- количество избирателей;

- порядок регистрации инициативной группы;
- сроки и порядок рассмотрения проекта;
- права и обязанности избирателей;
- порядок отклонения и рассмотрения вопросов, вынесенных инициативной группой;
- вопросы, не подлежащие к рассмотрению данным институтом.

Народ является единственным источником и носителем государственной власти и суверенитета, поэтому истинно демократическая система организации власти предполагает деятельность государственных органов, в том числе и органов законодательной власти, не только в интересах народа, населения, но и при непосредственном и решающем участии в ней самого народа. Очевидно, что в Республике Казахстан, которая является правовым, демократическим, светским и социальным государством, непременно должны создаваться нормы, отражающие потребности общества. Это одно из условий эффективности правового регулирования.

Участие граждан в политической жизни государства даст толчок всестороннему развитию и расширению прав человека, а также становлению и развитию демократии, совершенствованию законодательного процесса и построению правового государства в РК.

1. Назарбаев Н.А. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. Февраль 2008 г.
2. Баймаханова Д.М. Проблемы прав человека в системе конституционализма в Республике Казахстан. - Алматы, 2010 г.
3. Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. – Алматы, 2007.
4. Дегтярев О.В. Институт народной законодательной инициативы за рубежом.
5. Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е Чиркин - М.: Изд. фирма «Манускрипт», 1996
6. <http://ecom.su/law/index>
7. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. - М., - 1997.
8. Федеральная Конституция Швейцарской конфедерации от 8 апреля 1999г. // 20 европейских конституций. сборник: / Сост. Лупарев Г.П. – Алматы, 2003.
9. Конституция Италии (вступительная статья) // Сб.: Конституции зарубежных государств. – М.: БЕК, - 1996.
10. Сапарғалиев Г.С. Конституционное право РК. – Алматы: Жеті жарғы, 2002.

\*\*\*

This article is devoted researching people's legislative initiatives. The author speaks about the development of this institution of the democracy in foreign countries in particular in the countries of Europe. He pays this special attention to the development of the constitutional legal consolidation of this institution in the post-soviet countries, especially in the Republic of Kazakhstan. The author researched also the practical using problems.

\*\*\*

Автор ұсынылып отырған мақалада халықтық заңнамалардың бастамалары мен институттарының құрылымын қарастыра отырып, шет елдермен, соның ішінде Еуропа елдерінің заңнамаларымен салыстырмалы түрде талдау жасады. Кеңестік кезеңдегі елдер мен Қазақстан Республикасындағы осы институттың конституциялық құқықта бекітілуі мен дамуына ерекше назар аударады. Сондай-ақ, автор оның тәжірибеде қолдану мәселелерін сөз етеді.

***А. Каждаров***

*Научный руководитель Жатқанбаева А.Е.*

## АНАЛИЗ КОАП НА ПРЕДМЕТ КОРРУПЦИОННОСТИ ЕГО НОРМ

Одной из остро стоящих проблем в нашем государстве является коррупция. Росту и развитию данного явления способствует множество факторов и условий, перечислять и раскрывать которые представляется большой задачей. Но одними из таких факторов неизменно являются пробелы и недочеты в действующем национальном законодательстве. Наличие подобных пробелов не избежало и административное законодательство, в частности? Кодекс об административных правонарушениях.

На основании исследований и анализов, проведенных ранее учеными и практиками, такими, как Р. Подопригора, Г. Жанғалиева, Н. Кузнецова, Ж. Волкова и другими, а также на основании собственных исследований, можно выделить следующие основные моменты, создающие условия для совершения коррупционных правонарушений

**Во-первых, санкции многих статей КоАП содержат излишнее количество вариаций мер взыскания.**

В соответствии со ст. 46 КоАП РК, административные взыскания подразделяются на основные и дополнительные. Такие меры взыскания, как предупреждение, административный штраф и административный арест могут применяться только в качестве основных административных взысканий. В то время как лишение специального права, лишение или приостановление действия лицензии, приостановление или запрещение деятельности или отдельных ее видов, а также административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранцев или лиц без