

Бюллетень №1

25 марта 2011 г.

Центр исследования правовой политики (ЦИПП) - негосударственная некоммерческая организация, созданная в 2008 г. в Республике Казахстан. Центр является аналитической организацией, которая своей целью ставит продвижение принципа верховенства права и демократических ценностей путем осуществления научно-исследовательской деятельности в области правовой политики.

С марта 2011 г. при содействии посольств Великобритании и Норвегии в Республике Казахстан ЦИПП реализует проект «Правовое сопровождение процесса выборов» с целью анализа выборного законодательства и правоприменительной практики в Республике Казахстан в свете международных обязательств Казахстана. В рамках проекта ЦИПП выпустит четыре бюллетеня с кратким анализом основных правовых вопросов, которые поднимаются экспертным сообществом в связи с подготовкой и проведением досрочных президентских выборов в Казахстане в 2011 г.

Бюллетень №1 посвящен правовой оценке «реанимации» в казахстанском конституционном праве института внеочередных выборов Президента.¹ Соответствующие изменения в Конституцию Республики Казахстан были приняты за один день до оглашения даты внеочередных выборов Президента.² Такая реформа была проведена в спешке, после неудавшейся попытки проведения референдума по вопросу продления полномочий действующего Президента до 2020 г. Эта идея подверглась острой критике со стороны международного сообщества. Несмотря на то, что отказ казахстанских властей от проведения референдума в целом был принят позитивно мировым сообществом и представителями гражданского общества Казахстана, вопрос о соответствии института досрочных выборов международным принципам демократического государства остался без должной правовой оценки.

Настоящий бюллетень распространяется в электронном формате на русском и английском языках.

¹ Положение о внеочередных выборах в ст. 48, было исключено из Конституции Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 07.10.1998 N 284-1.

² Закон «О внесении дополнений и изменений в некоторые конституционные законы РК» и «О Президенте Республики Казахстан» от 3 февраля 2011 года № 404-IV-ЗРК

Правовой анализ проведения внеочередных выборов Президента РК

Очередные выборы Президента Казахстана, в соответствии с Конституцией должны были состояться в декабре 2012 г. Однако, в связи с принятием в феврале 2011 г. поправок в Конституцию РК и ряд конституционных законов, выборы были назначены досрочно на 3 апреля 2011 г. Назначению внеочередных президентских выборов предшествовал ряд событий.

23 декабря 2010 года группа граждан Восточно-Казахстанской области выступила с инициативой проведения республиканского референдума о продлении полномочий Президента Нурсултана Назарбаева до 2020 года.³ В рекордно сжатые сроки было собрано более 5 миллионов подписей в поддержку проведения референдума.⁴ Данная инициатива впоследствии послужила политическим основанием для назначения внеочередных президентских выборов в Казахстане.

С правовой точки зрения, возможность группы граждан инициировать проведение референдума непосредственно по вопросу продления полномочий действующего Президента, была спорной. Конституция Республики Казахстан не предусматривала оснований и механизмов для продления полномочий Президента. В связи с этим, группа депутатов Парламента инициировала принятие поправок в Конституцию с целью формального закрепления возможности проведения референдума по данному вопросу. 29 декабря 2010 г. Мажилис Парламента единогласно проголосовал за проект постановления об обращении к Президенту, о внесении изменений в Конституцию РК и назначении референдума по продлению его президентских полномочий до декабря 2020 г. 6 января 2011 г. Сенат Парламента на пленарном заседании поддержал обращение депутатов к главе государства. 7 января Президент отклонил эти предложения.⁵

Несмотря на отрицательное решение Президента, 14 января 2011 г. Парламент единогласно принял поправки о референдуме в Конституцию Республики Казахстан. Данная законодательная инициатива была крайне негативно воспринята международным сообществом и гражданским обществом Казахстана.⁶ В результате

³ ЦИК зарегистрировала инициативную группу референдума по продлению полномочий действующего президента // Kazakhstan Today. 27 декабря 2010 г.

⁴ По конституционному закону «О Республиканском референдуме» от 2 ноября 1995 года, №2592 достаточно представить подписные листы не менее чем двухсот тысяч граждан республики, обладающих правом на участие в республиканском референдуме, в количественном отношении в равной мере представляющих все области, столицу республики и города республиканского значения.

⁵ Указ Президента РК "Об отклонении предложения парламента РК о вынесении на Республиканский референдум изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан" был опубликован 7 января 2011 г.

⁶ 17 января Директор БДИПЧ ОБСЕ Янеш Ленарчич выразил обеспокоенность по поводу того, что парламент Казахстана принял поправки к Конституции, позволяющие провести референдум о продлении срока полномочий президента. URL: <http://www.zakon.kz/195451-obse-obespekoe-no-resheniem-parlamenta.html>. 22 января от имени Европейского союза, с заявлением выступила верховный представитель ЕС по вопросам внешней политики и политики безопасности Кэтрин Эштон, которая призвала Казахстан гарантировать проведение президентских выборов в соответствии с действующей Конституцией. URL: http://www.zakon.kz/top_news/196190-evrosojuz-prizval-kazakhstan-provesti.html. На переговорах с министром иностранных дел Казахстана Канатом Саудабаевым госсекретарь США Хиллари Клинтон особо подчеркнула, что национальный референдум по вопросу продления срока правления Президента Нурсултана Назарбаева до 2020 года может стать шагом назад для демократии. URL: <http://www.zakon.kz/197007-klinton-prizyvaet-ne-provodit.html>.

Президент передал принятые Парламентом поправки в Конституционный Совет с целью определения их соответствия действующей Конституции Республики Казахстан. Представители гражданского общества направили в Конституционный Совет правовой анализ о соответствии предлагаемых поправок Конституции РК. Главный вывод, сделанный в этом анализе, сводился к следующему: «В силу того, что предлагаемые поправки в п.5 ст.42 Конституции, по своей юридической природе и последствиям влекут лишение пассивных и активных избирательных прав всех граждан Республики Казахстан, такие поправки противоречат ст. 12 Конституции Республики Казахстан в части невозможности отчуждения прав человека, а также требованиям Конституционного закона Республики Казахстан от 2 ноября 1995 года № 2592 «О республиканском референдуме», в части невозможности вынесения на референдум вопросов, которые могут повлечь за собой нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина».⁷

Итогом рассмотрения вопроса в Конституционном Совете стало Постановление от 31 января 2011 г., в котором поправки в Конституцию РК, представляющие возможность продления полномочий Президента на республиканском референдуме, были признаны неконституционными.⁸ В постановлении Конституционного Совета указана только одна причина неконституционности положений о референдуме: «Оценивая данную норму Закона, Конституционный Совет констатирует, 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»⁹. Между тем, такая неоднозначная позиция Конституционного Совета сохраняет возможность в будущем вернуться к обсуждению вопроса о продлении полномочий Первого Президента.

После решения Конституционного Совета Н.Назарбаев объявил, что не может игнорировать волю пяти миллионов граждан и Парламента Казахстана, и в связи с этим заявил о необходимости провести досрочные президентские выборы.¹⁰ Так как Конституция Республики Казахстан не предусматривала возможности назначения досрочных выборов, в кратчайшие сроки Парламентом Казахстана были приняты изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан и ряд конституционных законов.¹¹ Так, ст. 41 Конституции РК была дополнена пунктом 3-1 следующего содержания: «3-1. Внеочередные президентские выборы назначаются решением Президента Республики и проводятся в порядке и сроки, установленные конституционным законом». Таким образом, была создана формальная нормативно-

⁷ «Заключение по проекту Закона РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» по вопросу о продлении полномочий Первого Президента РК путем республиканского референдума». URL: http://www.bureau.kz/data.php?n_id=2589&l=ru (дата доступа: 25 марта 2011 г.)

⁸ О проверке Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» на соответствие Конституции Республики Казахстан Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 31 января 2011 года №2. URL: <http://www.constcouncil.kz/rus/resheniya/?cid=10&rid=644>. (дата доступа: 25 марта 2011 г.)

⁹ Там же.

¹⁰ Обращение Главы государства к народу Казахстана. 31.01.2011г. URL: http://www.akorda.kz/ru/speeches/addresses_congratulations/obraschenie_glavy_gosudarstva_k_narodu_kazahstana_31012011g. (дата доступа: 25 марта 2011 г.)

¹¹ Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 2 февраля 2011 г. № 403-IV и Конституционный закон Республики Казахстан от 3 февраля 2011 года № 404-IV «О внесении дополнений и изменений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан»

правовая база для проведения досрочных президентских выборов в Республике Казахстан. Важно отметить, что новые поправки в Конституцию не содержат перечня законных оснований необходимых для объявления президентом досрочных выборов. Вопрос о целесообразности решает сам действующий Президент. Напомним, что ранее ст. 48 Конституции РК предусматривала возможность проведения досрочных выборов только в случае освобождения Президента от должности «при устойчивой неспособности осуществлять свои обязанности по болезни». Однако в 1998 году в эту статью были внесены изменения, которые исключили возможность проведения досрочных выборов.¹²

Международные стандарты прямо не оговаривают конкретные условия, при которых должны или могут проводиться досрочные выборы. В то же время предлагаются два критерия, на которые следует ориентироваться в таких ситуациях. Во-первых, это необходимость максимально соблюдать разумную периодичность выборов, определенную в законе. Так, п. 7.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года¹³ устанавливает: «Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом». Во-вторых, изменения в законе, определяющей такую периодичность, должны быть мотивированы особыми обстоятельствами. Согласно лучшей практике проведения демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ: «...изменения и дополнения законодательства не допускаются в период, непосредственно предшествующий проведению выборов, особенно если способность избирателей, политических партий или кандидатов исполнить свою роль может оказаться нарушенной».¹⁴ Принципы Европейской комиссии за демократию через право также устанавливают, что: «Фундаментальные элементы закона о выборах...не должны подлежать изменениям и дополнениям менее чем за один год до проведения выборов».¹⁵ Исключениями могут быть особые случаи «...когда в законодательстве или методе его применения обнаруживаются недостатки, и возникает эффективное политическое и общественное согласие по поводу необходимости их устранения,...».¹⁶

В Казахстане факт сбора пяти миллионов подписей в поддержку продления полномочий действующего Президента, использовался политическим основанием для проведения досрочных выборов. Очевидно, что данная ситуация не должна рассматриваться, как один из «особых случаев» недостатков законодательства, влекущий за собой острую необходимость изменения норм, регулирующих процесс выборов Президента, которые допускаются международными стандартами. Более того, проведение досрочных выборов сокращает срок пребывания в должности действующего Президента практически на два года, что умоляет значение конституционной нормы о сроке президентства.

¹² Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 07.10.1998 N 284-1.

¹³ См. официальный сайт ОБСЕ URL: <http://www.osce.org/astana/73701> (дата доступа: 25 марта 2011г.)

¹⁴ Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ. ОБСЕ БДИПЧ. Варшава, 2004 г. С.14.

¹⁵ Code of Good Practices in Electoral Matters, Regulatory Levels and Stability of Electoral Law, Article 65, page 26, Strasbourg 23, May 2003, (Adopted by the Venice Commission at its 52nd session, Venice, 18-19 October 2002). URL: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf) (дата доступа 25 марта 2011 г.)

¹⁶ Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ. ОБСЕ БДИПЧ. Варшава, 2004 г. стр.14.

Последовавшее внесение изменений в Конституцию Республики Казахстан и выборное законодательство, позволяющих Президенту назначать внеочередные выборы, явно не соответствует принципам демократического государства и рекомендациям ОБСЕ. Во-первых, изменения в основной закон страны - Конституцию Республики Казахстан, прошли без серьезной публичной дискуссии. Во-вторых, условия при которых могут быть назначены досрочные выборы должны быть прямо прописаны в выборном законодательстве. Новое положение в Конституции РК, когда досрочные выборы могут быть назначены действующим Президентом в любое время на основе только его инициативы, противоречит принципу определенности правовой нормы и создает потенциальную и постоянную угрозу в отношении соблюдения принципа проведения выборов на регулярной основе. В-третьих, назначение внеочередных выборов в сжатые сроки существенно лишило потенциальных кандидатов возможности полноценно подготовиться к участию в выборах.

* * *



British Embassy
Astana



ПОСОЛЬСТВО КОРОЛЕВСТВА НОРВЕГИЯ

Данная публикация подготовлена при технической поддержке посольства Великобритании в Казахстане и Кыргызстане, и Посольства Королевства Норвегии.

Материалы публикации необязательно отражают официальную точку зрения посольства Великобритании в Казахстане и Кыргызстане