



ИМЕНЕМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
Р Е Ш Е Н И Е
КОНСТИТУЦИОННОЙ ПАЛАТЫ ВЕРХОВНОГО СУДА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

по делу о проверке конституционности пункта 1 части 2 статьи 49 Закона
Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» в связи с
обращением гражданина Сариева А.А.

22 сентября 2014 года

город Бишкек

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в составе: председательствующего - судьи Касымалиева М. Ш., судей Айдарбековой Ч. А., Бобукеевой М. Р., Мамырова Э. Т., Нарынбековой А. О., Осконбаева Э. Ж., Осмоновой Ч. О., Сооронкуловой К. С., при секретаре Илиязовой Н.А., с участием:

обращающейся стороны – Сариева Акылбека Аблабековича;

стороны – ответчика Бекбасарова Рашида Бердибаевича, представителя Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по доверенности;

иных лиц: Бакасова Султана - представителя Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики по доверенности; Балтагулова Джалалбека Тюрегельдиевича - директора Союза местных самоуправлений; Алымбаева Нурлана Сатылкановича,

руководствуясь частями 1, 6 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 1, 4, 18, 19, 24, 37, 42 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики»,

рассмотрела в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности пункта 1 части 2 статьи 49 Закона Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей».

Поводом к рассмотрению дела явилось ходатайство гражданина Сариева А. А.

Основанием к рассмотрению ходатайства явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Кыргызской Республики пункт 1 части 2 статьи 49 Закона Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей».

Заслушав информацию судьи-докладчика Сооронкуловой К. С., проводившей подготовку дела к судебному заседанию, и исследовав представленные материалы, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики

У С Т А Н О В И Л А:

В Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики 6 декабря 2013 года поступило ходатайство гражданина Сариева А. А., в котором он оспаривает конституционность пункта 1 части 2 статьи 49 Закона Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» (далее - Закон).

Как следует из представленных материалов, 12 октября 2012 года Сариев А. А., как руководитель группы избирателей, созданной 9 октября 2011 года для участия в выборах депутатов Бишкекского городского кенеша по единому Бишкекскому территориальному округу, назначенных на 25 ноября 2012 года, руководствуясь статьей 21 Закона, обратился в Бишкекскую территориальную избирательную комиссию (далее Бишкекская ТИК) о регистрации уполномоченных представителей группы избирателей.

Однако Бишкекская ТИК, приняв заявление о регистрации уполномоченных представителей группы избирателей, отказалась выполнять действия, регламентированные статьей 21 Закона. Решением Бишкекской

ТИК от 15 октября 2012 года № 19 в рассмотрении заявления гражданина Сариева А. А. было отказано.

Руководствуясь частью 12 статьи 42 Закона и главой 25 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики, заявитель обжаловал решение Бишкекской ТИК в Первомайский районный суд города Бишкек и просил обязать Бишкекскую ТИК исполнить требование статьи 21 Закона.

Решением Первомайского районного суда города Бишкек от 18 октября 2012 года в удовлетворении заявления Сариева А. А. было отказано.

19 октября 2012 года заявителем на данное решение Первомайского районного суда города Бишкек была подана жалоба в Верховный суд Кыргызской Республики.

Постановлением судебной коллегии Верховного суда Кыргызской Республики от 29 октября 2012 года решение Первомайского районного суда города Бишкек оставлено в силе, надзорная жалоба оставлена без удовлетворения.

По мнению заявителя, пункт 1 части 2 статьи 49 Закона, предоставляя право выдвижения кандидатов на выборы в местные кенешы городов исключительно политическим партиям, нарушает ряд конституционных принципов и препятствует праву быть избранным в городской кенеш, в результате чего искажается сущность права на местное самоуправление.

Заявитель считает, что оспариваемая норма Закона содержит необоснованное ограничение пассивного избирательного права и носит дискриминационный характер, так как беспартийный гражданин, желающий участвовать в выборах в качестве кандидата, ограничен в своих возможностях по признаку политических убеждений. Законодатель, предоставляя право выдвигать кандидатов в депутаты местных кенешей городов политическим партиям, вынуждает члена местного сообщества быть аффилированным с той или иной партией. При этом законодателем не принято во внимание, что принцип политического многообразия, закрепленный в Конституции Кыргызской Республики, предполагает право гражданина не разделять каких-либо политических убеждений и взглядов и

не состоять членом политических партий. Однако допускаемое оспариваемой нормой ограничение вынуждает гражданина обращаться к той или иной партии исключительно с целью быть допущенным к выборам в качестве кандидата. Вместе с тем и эта возможность не является полноценной гарантией реализации пассивного избирательного права для беспартийного кандидата, так как законодатель не обязывает политические партии включать беспартийных граждан в списки кандидатов. Кроме того, граждане, являющиеся членами политических партий, отказавшихся от участия в выборах, вовсе лишаются права быть избранными, поскольку Закон содержит прямой запрет на включение в предвыборные списки представителей других партий.

Заявитель также считает, что установление законодателем в пределах одной административно-территориальной единицы района двух видов избирательных систем (пропорциональная - при выборах в местные кенешы городов и мажоритарная - при выборах в местные кенешы айыльных аймаков), предусматривающих разные избирательные процедуры, в том числе на стадии выдвижения кандидатов, является нарушением принципов всеобщего равенства и равных возможностей.

Как утверждает заявитель, проведение выборов в местные кенешы городов на основе пропорциональной избирательной системы не позволяет гражданам, не состоящим в политических партиях, реализовать непосредственно свое право быть выдвинутыми, а следовательно, и избранными в органы местного самоуправления. Более того, зависимость субъектов участия в выборах депутатов местных кенешей городов от партийной принадлежности нарушает право члена местного сообщества избирать, а значит, и участвовать в осуществлении местного самоуправления, так как лишает его возможности поддержать на выборах кандидатуры беспартийных граждан, вынуждая выбирать исключительно между кандидатами, включенными в закрытые партийные списки. Следовательно, по его мнению, положения пункта 1 части 2 статьи 49 Закона искажают сущность местного самоуправления, несоизмерно целям, указанным в части

2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики, ограничивают права и свободы, гарантированные Конституцией Кыргызской Республики.

На основании своих доводов заявитель просит признать пункт 1 части 2 статьи 49 Закона Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» неконституционным и противоречащим абзацу 2 части 4 статьи 2, части 5 статьи 2, части 2 статьи 16, пункту 2 части 1 статьи 52, статье 110 и части 1 статьи 112 Конституции Кыргызской Республики.

Определением коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 22 января 2014 года обращение заявителя было принято к производству.

В судебном заседании Сариев А. А. поддержал свое требование и просит его удовлетворить.

Представитель Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Бекбасаров Р. Б. не согласился с доводами обращающейся стороны и считает, что пункт 1 части 2 статьи 49 Закона Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» не противоречит Конституции Кыргызской Республики.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, обсудив доводы сторон, заслушав разъяснения иных лиц и исследовав материалы дела, пришла к следующим выводам.

1. В соответствии с частью 4 статьи 19 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики выносит акты по предмету, затронутому в обращении, лишь в отношении той части нормативного правового акта, конституционность которой подвергается сомнению.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по данному делу является пункт 1 части 2 статьи 49 Закона Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» следующего содержания:

«2. Право выдвижения кандидатов принадлежит:

1) в местные кенешы городов - политическим партиям».

Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» принят в порядке, установленном законодательством, опубликован в газете «Эркин Тоо» от 19 июля 2011 года № 58, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим.

2. В соответствии с частью 1 статьи 1 Конституции Кыргызской Республики, Кыргызская Республика является демократическим государством. Подтверждая приверженность цели построения демократического государства, Конституция Кыргызской Республики признает народ Кыргызстана носителем суверенитета и единственным источником государственной власти, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления (преамбула, части 1, 2 статьи 2), и закрепляет право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пункт 2 части 1 статьи 52). Одновременно Конституция Кыргызской Республики предусматривает, что в Кыргызской Республике признается и гарантируется местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение местным сообществом вопросов местного значения непосредственно либо через органы местного самоуправления (части 1, 2, 3 статьи 110).

3. Одной из форм непосредственного выражения волеизъявления местного сообщества граждан являются выборы депутатов представительных органов местного самоуправления – местных кенешей. В то же время выборы депутатов местных кенешей являются также формой обеспечения субъективного права члена местного сообщества на участие в осуществлении местного самоуправления посредством реализации активного и пассивного избирательного права, признаваемого и гарантируемого Конституцией Кыргызской Республики наряду с другими правами и свободами человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, и представляет собой неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса личности.

Конституция Кыргызской Республики содержит концептуальные положения о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, которые должны проводиться на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (часть 4 статьи 2), необходимость соблюдения равных возможностей при выборах депутатов местных кенешей устанавливается также частью 1 статьи 112 Конституции Кыргызской Республики.

По смыслу приведенных конституционных положений, избирательные права граждан, опосредующие их участие в осуществлении народом своей власти, служат одним из необходимых средств организации местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению, а правовое регулирование избирательных прав должно обеспечивать на основе соблюдения принципа юридического равенства адекватное выражение и наиболее полный учет воли местного сообщества граждан, результатом чего являются формирование на основе результатов выборов представительных органов местного самоуправления.

Конституция Кыргызской Республики, рассматривая выборы в качестве одной из высших форм непосредственного осуществления народовластия, в том числе на уровне местного самоуправления, и предусматривая обязательность наличия выборных органов в организационной структуре муниципальной власти (статья 111), вместе с тем прямо не устанавливает порядок проведения выборов в представительные органы местного самоуправления. При этом, согласно Конституции Кыргызской Республики (часть 2 статьи 2, пункт 2 части 1 статьи 52, часть 1 статьи 112) разрешение этих вопросов осуществляется в рамках достаточно широкой свободы усмотрения законодателем, призванным устанавливать – в целях обеспечения эффективных гарантий организации и проведения свободных демократических выборов на уровне местного самоуправления – порядок и условия реализации гражданами их права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

4. Государственные гарантии избирательных прав членов местного

сообщества, а также правовые основы проведения выборов в местные кенешы регламентируются Законом «О выборах депутатов местных кенешей».

В качестве государственных гарантий избирательных прав членов местного сообщества данный Закон устанавливает (части 2, 3 статьи 3), что члены местных сообществ избирают депутатов соответствующих местных кенешей непосредственно и участвуют в выборах депутатов местных кенешей на равных основаниях.

Закон «О выборах депутатов местных кенешей» регулирует порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и результатов выборов депутатов местных кенешей, правовой статус участников избирательного процесса. Статья 47 данного Закона устанавливает два вида избирательных систем - выборы депутатов местных кенешей городов проводятся по пропорциональной системе, а выборы депутатов айылных кенешей - по мажоритарной системе. Применение установленных законодателем избирательных систем предопределяет порядок выдвижения кандидатов, условия признания кандидатов избранными, порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и т. п.

Установленная законодателем пропорциональная система выборов депутатов местных кенешей городов предусматривает иной, нежели при выборах депутатов айылных кенешей, порядок выдвижения кандидатов. Нормативные положения статьи 49 Закона регулируют порядок и условия выдвижения кандидатов в депутаты местных кенешей. На стадии выдвижения кандидатов, оспариваемый на предмет конституционности пункт 1 части 2 статьи 49 данного Закона предоставляет право выдвижения кандидатов в депутаты местных кенешей городов политическим партиям. Это вытекает из сущности пропорциональной избирательной системы, предполагающей, что основными субъектами избирательного процесса являются не отдельные кандидаты, а политические партии, списки кандидатов которых и конкурируют между собой в борьбе за голоса избирателей.

Именно в связи с этим, в действующем правовом регулировании, в качестве единственных коллективных субъектов избирательного процесса в рамках пропорциональной избирательной системы, которые могут реализовать свое право на участие в осуществлении муниципальной власти посредством проведения своих представителей в местные кенешы городов, выступают исключительно политические партии. Следовательно, право политических партий выдвигать кандидатов (список кандидатов) в рамках пропорциональной избирательной системы предопределено правовой природой данной системы. Формирование и выдвижение политической партией списка кандидатов является характерной чертой избирательной системы пропорционального представительства.

Как упоминалось выше, в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 52 и части 1 статьи 112 Конституции Кыргызской Республики, порядок проведения выборов депутатов местных кенешей регулируется законом. Тем самым законодателю предоставлено дискреционное право в установлении избирательных правил и процедур при проведении выборов в органы местного самоуправления. Этому корреспондирует Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года, согласно пунктам 3, 4 статьи 1 которой право гражданина избирать и быть избранным закрепляется в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления определяется законами. При этом, Конституция Кыргызской Республики и международные избирательные стандарты не обязывают законодателя устанавливать какой-либо вид избирательной системы. Выбор вида избирательной системы и закрепление в законе соответствующих избирательных процедур зависит от конкретных социально-политических условий и особенностей развития политической системы государства. Таким образом, сама по себе та или иная избирательная система не может служить показателем ущемления избирательных прав граждан.

5. Право на местное самоуправление представляет собой

гарантированную Конституцией Кыргызской Республики возможность местных сообществ на территории соответствующих административно-территориальных единиц, самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения (часть 1, 2 статьи 110). Тем самым Конституция Кыргызской Республики признает муниципальную власть властью местного сообщества граждан, а гарантированное Конституцией Кыргызской Республики их право самостоятельно решать вопросы обеспечения жизнедеятельности муниципального образования предопределяет конституционную природу местного самоуправления не только как орудия народовластия, но и как системы, наиболее приближенной к нуждам местного населения, а также наилучшего способа удовлетворения местных интересов. Такое понимание природы местного самоуправления является необходимой предпосылкой при законодательном регулировании правоотношений, вытекающих из реализации права на местное самоуправление, а следовательно, и права избирать и быть избранным в представительные органы местного самоуправления.

Реализация избирательного права предполагает наличие законодательно установленных способов и условий, гарантирующих гражданину возможность реализации его избирательных прав. В то же время действующее правовое регулирование выборов депутатов местных кенешей городов не содержит достаточных гарантий реализации пассивного избирательного права для беспартийных граждан. Отсутствие в Законе правового механизма, обеспечивающего возможность выдвижения в местные кенешы городов кандидатов, не разделяющих политические взгляды и убеждения и не принадлежащих к какой-либо политической партии, препятствует осуществлению их права быть избранным. Вместе с тем, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, принимая во внимание доводы заявителя, констатирует, что отсутствие соответствующего правового регулирования в рассматриваемом вопросе не может служить основанием для признания оспариваемой нормы неконституционной.

На основании вышеизложенного, руководствуясь пунктом 1 части 6, частями 8, 9 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 46, 47, 48, 51, 52 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики

Р Е Ш И Л А:

1. Признать пункт 1 части 2 статьи 49 Закона Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» не противоречащим абзацу 2 части 4 статьи 2, части 5 статьи 2, части 2 статьи 16, пункту 2 части 1 статьи 52, статье 110 и части 1 статьи 112 Конституции Кыргызской Республики.

2. Решение окончательное и обжалованию не подлежит, вступает в силу с момента провозглашения.

3. Решение обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, юридических и физических лиц и подлежит исполнению на всей территории Кыргызской Республики.

4. Опубликовать настоящее решение в официальных изданиях органов государственной власти, на официальном сайте Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики и в «Вестнике Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики».

**КОНСТИТУЦИОННАЯ ПАЛАТА
ВЕРХОВНОГО СУДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**