



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

по делу о проверке конституционности нормативных положений абзаца 2 статьи 22 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы», абзаца 2 статьи 22 Закона Кыргызской Республики «О статусе города Ош» в связи с обращением граждан Осмоналиевой Айнуры Мусаевны, Осмонбаева Бектура Камильевича, Суталиновой Гульзар Абдыбековны

25 ноября 2015 года

город Бишкек

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в составе: председательствующего – судьи Касымалиева М.Ш., судей Абдиева К., Айдарбековой Ч.А., Бобукеевой М.Р., Киргизбаева К.М., Мамырова Э.Т., Нарынбековой А.О., Осмонбаева Э.Ж., Осмоновой Ч.О., Саалаева Ж.И., при секретаре Джолгокпаевой С.А., с участием:

- обращающейся стороны – граждан Осмоналиевой А.М., Осмонбаева Б.К.;
- стороны-ответчика – Бердимуратова Ч.М., представляющего интересы Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по доверенности;
- иного лица - Бакасова С., представляющего интересы Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики по доверенности,

руководствуясь частями 1, 6, 8, 9 и 10 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 4, 18, 19, 37 и 42 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», рассмотрела в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности нормативных положений абзаца 2 статьи 22 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы», абзаца 2 статьи 22 Закона Кыргызской Республики «О статусе города Ош», устанавливающих, что мэром города Бишкек и мэром города Ош не может быть лицо, имеющее судимость за совершение преступления против государственной власти независимо от того, погашена или снята судимость.

Поводом к рассмотрению дела явилось ходатайство граждан Осмоналиевой А.М., Осмонбаева Б.К., Суталиновой Г.А.

Основанием к рассмотрению данного дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Кыргызской Республики отдельные нормативные положения абзаца 2 статьи 22 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы», абзаца 2 статьи 22 Закона Кыргызской Республики «О статусе города Ош».

Заслушав информацию судьи-докладчика Бобукеевой М.Р., проводившей подготовку дела, 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 22 апреля 2015 года поступило ходатайство граждан Осмоналиевой А.М., Осмонбаева Б.К., Суталиновой Г.А. о признании нормативных положений абзаца 2 статьи 22 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы», абзаца 2 статьи 22 Закона Кыргызской Республики «О статусе города Ош», устанавливающих, что мэром города Бишкек и мэром города Ош не может

быть лицо, имеющее судимость за совершение преступления против государственной власти независимо от того, погашена или снята судимость, противоречащими частям 1 и 2 статьи 2, частям 1 и 2 статьи 16, части 3 статьи 27, пунктам 1 и 2 части 1 статьи 52, части 1 статьи 110 Конституции Кыргызской Республики.

Заявители полагают, что оспариваемые нормативные положения, вне связи с какими-либо конституционно значимыми целями, устанавливают пожизненное и безусловное лишение пассивного избирательного права граждан избираться на должность главы (мэра) исполнительных органов местного самоуправления городов Бишкек и Ош, имеющих судимость за совершение преступления против государственной власти независимо от того, погашена она или снята, и тем самым вводит дополнительную и не пропорциональную содеянному ответственность. Данное ограничение несовместимо с принципами верховенства права, конституционными гарантиями обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

По мнению заявителей, право на свободные выборы в правовом демократическом государстве может быть ограничено только в целях защиты конституционных целей при соблюдении принципа юридического равенства и вытекающих из него критериев разумности, соразмерности (пропорциональности) и необходимости. Такие ограничения не должны искажать основное содержание данного конституционного права и посягать на само его существо – иное ведет к его умалению и отмене. При этом любая дифференциация, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов избирательных правоотношений, допустима, если она объективно оправдана, обоснована и преследует конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им.

Заявители указывают, что в статье 42 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» указаны требования к мэрам других городов Кыргызской Республики и для граждан нет такого ограничения, как наличие

судимости за совершение преступления против государственной власти независимо от того, погашена или снята судимость. Это указывает на дискриминационный характер оспариваемой нормы, устанавливает завышенный и неоправданный ценз, что приводит к нарушению принципа равенства всех перед законом.

Определением коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 29 мая 2015 года ходатайство заявителей было принято к производству.

В судебном заседании обращающаяся сторона поддержала свои требования и просит их удовлетворить.

Представитель стороны-ответчика, не согласившись с доводами обращающейся стороны, считает их необоснованными и просит оставить ходатайство без удовлетворения.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, обсудив доводы сторон, выслушав пояснения иного лица, пришла к следующим выводам.

1. В соответствии с частью 4 статьи 19 конституционного Закона Кыргызской Республики «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 являются нормативные положения абзаца 2 статьи 22 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы», абзаца 2 статьи 22 Закона Кыргызской Республики «О статусе города Ош», устанавливающие, что мэром города Бишкек и мэром города Ош не может быть лицо, имеющее судимость за совершение преступления против государственной власти независимо от того, погашена она или снята.

Закон Кыргызской Республики «О статусе столицы» от 12 декабря 2013 года № 218 и Закон Кыргызской Республики «О статусе города Ош» от 12 декабря 2013 года № 219 опубликованы в газете «Эркин Тоо» от 17 декабря 2013 года № 100, приняты в соответствии с порядком, установленным законодательством, внесены в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и являются действующими.

2. Согласно Конституции Кыргызской Республики в Кыргызской Республике, как демократическом правовом государстве, народ осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе Конституции и законов (статьи 1 и 2).

Согласно пункту 2 части 1 статьи 52 Конституции Кыргызской Республики граждане имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления в порядке, предусмотренном Конституцией и законами Кыргызской Республики.

Приведенные конституционные положения согласуются с пунктом б) статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, в соответствии с которым каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

Местное самоуправление как разновидность публичной власти является одной из основ конституционного строя и характеризуется как гарантированное право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Систему органов местного самоуправления образуют местные кенешы как представительные органы местного

самоуправления, айыл окмоту и мэрии городов, являющиеся исполнительными органами местного самоуправления. При этом главы исполнительных органов местного самоуправления избираются в порядке, установленном законом (статьи 110, 111 и 112 Конституции Кыргызской Республики).

По смыслу приведенных конституционных положений, самостоятельность местного самоуправления определяется пределами, предусмотренными Конституцией и законами Кыргызской Республики. Тем самым Конституция Кыргызской Республики прямо уполномочила законодателя на установление организационно-правовых основ осуществления местного самоуправления как одного из уровней публичной власти.

В реализацию конституционных положений законодателем был принят Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», устанавливающий принципы организации местной власти на уровне административно-территориальных единиц Кыргызской Республики. Вместе с этим, с учетом статуса городов Бишкек и Ош, вытекающего из части 3 статьи 8 Конституции Кыргызской Республики, были приняты отдельные законы Кыргызской Республики «О статусе столицы» и «О статусе города Ош», предусматривающие особенности организации, порядок формирования органов местного самоуправления в указанных городах.

3. Право граждан на участие в управлении делами государства, в том числе на занятие выборной публичной должности, и право избирать и быть избранными посредством свободных выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления на основе всеобщего и равного избирательного права, гарантированы статьями 2 и 52 Конституции Кыргызской Республики.

Согласно Конституции Кыргызской Республики никто не может подвергаться дискриминации по признаку пола, расы, языка,

инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств (часть 2 статьи 16), все равны перед законом и судом (часть 3 статьи 16); не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (часть 1 статьи 20). Тем не менее, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами Кыргызской Республики в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям (часть 2 статьи 20).

В демократическом правовом государстве избирательные права являются важными для сохранения основ конституционного строя, поскольку от избирательного процесса зависит структура публичной власти и ее отношение к верховенству конституции и законов, соблюдению прав и свобод граждан. Для устойчивости конституционных основ государство нуждается в эффективных правовых механизмах, которые способны охранять его от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества. Создавая соответствующие правовые механизмы, законодатель вправе устанавливать повышенные требования к репутации лиц, занимающих публичные должности, с тем, чтобы у граждан не рождались сомнения в их морально-этических и нравственных качествах. Соответственно, у граждан не должны возникать сомнения в законности и бескорыстности их действий как носителей публичной власти. В связи с чем законодатель, рассматривая криминализацию власти как угрозу национальной безопасности, вправе использовать для достижения указанных целей определенные ограничения пассивного избирательного права.

Такая правовая позиция была высказана Конституционной палатой Верховного суда Кыргызской Республики в Решении от 31 октября 2013 года № 6-Р.

4. Принцип справедливости при привлечении к ответственности реализуется через конституционный принцип - никто не должен повторно нести юридическую ответственность за одно и то же правонарушение (часть 3 статья 27).

Вышеуказанный конституционный принцип применяется к вопросу юридической ответственности, не допускающий повторного наказания за одно и то же деяние.

Однако ограничения пассивного избирательного права, предусмотренные оспариваемыми законоположениями, не могут рассматриваться как мера юридической ответственности, поскольку они введены законодателем в качестве особого правового дисквалифицирующего препятствия для занятия выборных публичных должностей.

5. Субъект обращения, в качестве одного из аргументов в обоснование своей позиции, приводит доводы о том, что оспариваемые нормы содержат необоснованные ограничения и ставят граждан, осужденных за преступления против государственной власти, независимо от того погашена или снята судимость, в неравное с другими гражданами положение в вопросах реализации пассивного избирательного права, что является прямым нарушением норм Конституции Кыргызской Республики, закрепленного в частях 1 и 2 статьи 16, права на недискриминацию. Отмечая нарушение данного права, субъект обращения приводит статью 42 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», которая не предусматривает дополнительные требования к претендентам на должность мэра других городов.

Согласно части 3 статьи 8 Конституции Кыргызской Республики города Бишкек и Ош являются городами республиканского значения, и их

статус определяется законом. Таким образом, в силу особого статуса столицы и города Ош их образование подчиняется дополнительным правилам в области местного самоуправления, установленным законами Кыргызской Республики «О статусе столицы» и «О статусе города Ош».

Под статусом столицы Кыргызской Республики понимается правовое положение города Бишкек, обусловленное особенностями, связанными с осуществлением городом Бишкек функций столицы Кыргызской Республики.

Город Ош, являясь административно-политическим, экономическим, научно-образовательным, духовным, историко-культурным центром как город республиканского значения также имеет особый статус.

Управление в этих городах осуществляется на принципах местного самоуправления в сочетании с государственным управлением по делегированным государственным полномочиям.

В целях реализации функций городов республиканского значения главы органов исполнительной власти (мэры), наряду с полномочиями, предусмотренными Законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», наделены в соответствии с законами Кыргызской Республики «О статусе столицы» и «О статусе города Ош» дополнительными полномочиями, которые несвойственны мэрам других городов. В связи с чем законодатель предусмотрел дополнительные дисквалифицирующие обстоятельства, несовместимые со статусом мэра города Бишкек и мэра города Ош.

Совершенное когда-либо в прошлом преступление против государственной власти является обстоятельством, влияющим на оценку избирателями репутации кандидата на выборную должность и тем самым определяющим степень доверия граждан к институтам представительной демократии. Ограничение пассивного избирательного права граждан, совершивших преступления против государственной власти, оправдано как мера, направленная на предотвращение подрыва социальной

поддержки и легитимности органов публичной власти, преследует конституционно значимые цели повышения конституционной ответственности и действенности принципов правового демократического государства, сохранения и надлежащего функционирования публичного правопорядка, предупреждения криминализации власти.

При этом Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, осуществляя проверку конституционности введенных ограничений, дает правовую оценку их соразмерности, разумности и необходимости и не может подменять функции нормотворческого органа или требовать от него единообразного подхода при введении ограничительных мер.

Таким образом, ограничения конституционного права быть избранным в мэры городов, ведущие к исключению граждан из числа лиц, имеющих право претендовать на занятие указанной выборной публичной должности, могут устанавливаться законом на основе вытекающих из Конституции Кыргызской Республики принципов, при соблюдении на каждом конкретном этапе развития государственности баланса конституционно защищаемых ценностей.

На основании изложенного и руководствуясь пунктом 1 части 6 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 42, 46, 47, 48, 51 и 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 нормативные положения абзаца 2 статьи 22 Закона Кыргызской Республики «О статусе столицы» и абзаца 2 статьи 22 Закона Кыргызской Республики «О статусе города Ош», устанавливающих, что мэром города Бишкек и мэром города Ош не может быть лицо, имеющее

судимость за совершение преступления против государственной власти независимо от того, погашена или снята судимость, не противоречащими частям 1 и 2 статьи 2, частям 1 и 2 статьи 16, части 3 статьи 27, пунктам 1 и 2 части 1 статьи 52, части 1 статьи 110 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 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**