



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

по делу о проверке конституционности пункта 3 части 1, части 2 статьи 61, пункта 2 части 2 статьи 64 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», а также пункта 18 статьи 1 конституционного Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 23 апреля 2015 года №88, в связи с обращением Иманалиева Курманбека Белековича, представляющего интересы политической партии «Актив», Саипбаевой Джаныл Султанбековны, Исраилова Эрика Бирликовича, Марипова Болотбека Арапбаевича и Байгуттиева Женишбека Сейтбековича, представляющих интересы политической партии «Глас народа»

3 марта 2021 года

город Бишкек

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в составе: председательствующего - Дуйшеева К.А., судей Бобукеевой М.Р., Жумабаева Л.П., Касымалиева М.Ш., Кыдырбаева К.Дж., Осмонбаева Э.Ж., Саалаева Ж.И., Шаршеналиева Ж.А., при секретаре Аблакимове К.А., с участием:

обращающейся стороны – Иманалиева Курманбека Белековича, представляющего интересы политической партии «Актив», а также Саипбаевой Джаныл Султанбековны, Исраилова Эрика Бирликовича, Марипова Болотбека Арапбаевича и Байгуттиева Женишбека Сейтбековича, представляющих интересы политической партии «Глас народа»;

стороны-ответчика - Болджуровой Светы Садыковны, Кадырова Нурлана Бактыбековича, представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по доверенности;

иных лиц – Жусупова Медера Кенешовича, постоянного представителя Президента Кыргызской Республики в Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики; Абдыраева Бакыта, представителя Центра судебного представительства Правительства Кыргызской Республики по доверенности,

руководствуясь частями 1 и 6 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 4, 18, 19, 37, 42 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», рассмотрела в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности пункта 3 части 1, части 2 статьи 61, пункта 2 части 2 статьи 64 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», а также пункта 18 статьи 1 конституционного Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 23 апреля 2015 года №88.

Поводом к рассмотрению данного дела явились ходатайства Иманалиева К.Б., представляющего интересы политической партии «Актив», Саипбаевой Дж.С., Исраилова Э.Б., Марипова Б.А. и Байгуттиева Ж.С., представляющих интересы политической партии «Глас народа».

Основанием к рассмотрению данного дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Кыргызской Республики пункт 3 части 1, часть 2 статьи 61, пункт 2 части 2 статьи 64 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», а также пункт 18 статьи 1 конституционного Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 23 апреля 2015 года №88.

Заслушав информацию судьи-докладчика Саалаева Ж.И., проводившего 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 19 августа 2020 года поступило ходатайство Иманалиева К.Б., представляющего интересы политической партии «Актив» о проверке соответствия пункта 3 части 1, части 2 статьи 61, пункта 2 части 2 статьи 64 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» частям 1, 2 статьи 2, частям 1, 2 статьи 6, абзацу второму части 2 статьи 16, частям 1, 2 статьи 20, пункту 2 части 1, части 4 статьи 52, абзацу четвертому части 2 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики.

9 и 24 июля 2020 года политическая партия «Актив» обращалась в Центральную комиссию по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики (далее - ЦИК) с заявлениями о несправедливости выборного процесса в части установленных барьеров на пути выборов депутатов

парламента в виде избирательного залога на сумму 5 (пять) миллионов сомов и 0,7% порога по каждой области, городам Бишкек и Ош.

По мнению заявителя, несправедливость заключается в том, что оспариваемые нормы устанавливают необходимость внесения избирательного залога (пять миллионов сомов) при регистрации списка кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша и получения ими 0,7% голосов избирателей, по каждой области, городам Бишкек и Ош, несмотря на то, что в статье 70 Конституции говорится только об избирательном пороге для прохождения в парламент.

Субъект обращения указывает, что в соответствии со статьей 2 Конституции источником власти при выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики является народ. Законодатель, исходя из того, что свободные и справедливые выборы, как одна из основ конституционного строя, предполагает необходимость их проведения с установлением такого правового регулирования, которое гарантировало бы избирательные права граждан, без искажения результатов волеизъявления избирателей и легитимацию формируемых органов публичной власти, должен учитывать природу и предназначение выборов в демократическом, правовом государстве, соблюдать установленные Конституцией и международными договорами принципы избирательного права, устанавливать разумные и адекватные процедуры.

Согласно части 2 статьи 16 Конституции 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.

Однако, по мнению Иманалиева К.Б., политические партии подвергнуты дискриминации по имущественному положению. Любые меры, приводящие к неравенству в правах и обязанностях субъектов права, должны вводиться законодателем с соблюдением требований части 2 статьи 20 Конституции. Согласно этой норме ограничения допустимы, если они объективно

оправданы, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а вводимые ограничения, используемые для достижения этих целей, должны быть соразмерны им и не выходить за рамки конституционных установлений.

Как считает субъект обращения, отмеченные конституционные требования должны рассматриваться во взаимосвязи с принципами избирать и быть избранными, равенства и недискриминации в сфере государственной службы, закрепленными в пункте 2 части 1 и части 4 статьи 52 Конституции. В соответствии с данными принципами гражданам гарантируются равные права и равные возможности при поступлении на государственную службу, продвижении в должности в порядке, предусмотренном законом, что означает их право на занятие любой государственной должности без всякой дискриминации. Законодатель при установлении дополнительных требований для политических партий и их кандидатов на выборные должности должен был руководствоваться теми же принципами, которые лежат в основе конституционных требований к претендентам, в частности, принципами равного доступа, равных возможностей при поступлении на государственную службу.

С учетом изложенного, заявитель просил признать оспариваемые нормы противоречащими Конституции Кыргызской Республики.

Определением коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 29 сентября 2020 года данное ходатайство было принято к производству в части проверки соответствия оспариваемых норм абзацу второму части 2 статьи 16, абзацу первому части 2 статьи 20, пункту 2 части 1 статьи 52, абзацу четвертому части 2 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики.

4 сентября 2020 года в Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики поступило ходатайство Саипбаевой Дж.С., Исраилова Э.Б., Марипова Б.А. и Байгуттиева Ж.С., представляющих интересы политической партии «Глас народа», о проверке соответствия части 2 статьи 61 конституционного Закона «О выборах Президента Кыргызской

Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и пункта 18 статьи 1 конституционного Закона «О внесении изменений и дополнений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 23 апреля 2015 года №88, абзацу второму части 2 статьи 16, части 1 статьи 20, пункту 2 части 1 статьи 52 и абзацу четвертому части 2 статьи 70 Конституции.

Заявители в своем ходатайстве отмечают, что в соответствии с абзацем первым части 2 статьи 61 конституционного Закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в редакции от 2 июля 2011 года №68, политические партии, выдвинувшие списки кандидатов, до регистрации и после проверки представленных документов из средств своих избирательных фондов вносят в специальный фонд ЦИК избирательный залог в пятидесятикратном размере установленного законодательством расчетного показателя (пятьсот тысяч сомов).

Вместе с тем как поясняют субъекты обращения, пунктом 18 статьи 1 конституционного Закона «О внесении изменений и дополнений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 23 апреля 2015 года №88 в вышеуказанную статью обозначенного Закона было внесено изменение, предусматривающее увеличение избирательного залога до пятидесятикратного размера, который в итоге составил пять миллионов сомов.

По мнению заявителей, Конституция Кыргызской Республики содержит только понятие «избирательный порог» (часть 2 статьи 70), тогда как конституционным Законом «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в качестве одного из требований для регистрации кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша или

Президенты Кыргызской Республики введено понятие «избирательный залог», не предусмотренное Основным Законом.

Саипбаева Дж.С., Исраилов Э.Б., Марипов Б.А. и Байгуттиева Ж.С. отмечают, что право граждан быть избранными в органы власти также гарантировано статьей 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, к которому Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 12 января 1994 года №1406-ХП.

Субъекты обращения ссылаются на абзац второй части 2 статьи 16 Конституции, которым установлен запрет на дискриминацию каждого по каким-либо признакам. По их мнению, оспариваемые нормы являются дискриминационными по имущественному положению и ограничивают право граждан на участие в выборах.

Заявители также ссылаются на нормы Конституции, которые устанавливают запрет на принятие законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина, а также запрет на принятие законов ограничивающих права и свободы в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией (части 1, 3 статьи 20).

По их мнению, законодатель не вправе в интересах избирателей предусматривать специальные предварительные условия, позволяющие исключать кандидатов на выборные должности, не имеющих достаточной поддержки избирателей. Как полагают заявители, установление избирательного залога напрямую связано с результатами выборов, поскольку сумма выплачиваемого залога в размере 5 000 000 (пяти миллионов) сомов ставит в неравное положение малочисленные и новые политические партии, которые не могут обладать необходимой суммой, по отношению с другими более состоятельными политическими партиями.

Как утверждают субъекты обращения, частью 2 статьи 20 Конституции установлен исчерпывающий перечень случаев, когда права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены, иное интерпретирование

которых недопустимо. По их мнению, введение законодателем понятия «избирательный залог» в конституционном Законе «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» относится к мерам ограничительного характера, которые не могут входить в перечень обстоятельств, допускающих введение ограничений, установленных частью 2 статьи 20 Конституции.

Кроме того, представители политической партии «Глас народа» при аргументации своих доводов ссылаются на статистические данные уполномоченного органа в области официальной статистики касательно уровня бедности в Кыргызской Республике, а также на показатели уровня снижения количества политических партий, участвующих в выборах в органы законодательной власти за последние годы. Исходя из этих данных, они приходят к выводу о том, что более четверти граждан страны лишены возможности полноценной реализации своих избирательных прав, гарантированных пунктом 2 части 1 статьи 52 Конституции. В дополнение к вышеперечисленным доводам, субъекты обращения также ссылаются на заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ, которые были даны к проекту конституционного Закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и приложены в качестве дополнительных аргументов к представленному обращению.

С учетом изложенного, заявители просили признать оспариваемые нормы противоречащими Конституции Кыргызской Республики.

Определением коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 8 октября 2020 года ходатайство Саипбаевой Дж.С., Исраилова Э.Б., Марипова Б.А. и Байгуттиева Ж.С., представляющих интересы политической партии «Глас народа», было принято к производству.

Поскольку требования политических партий «Актив» и «Глас народа» схожи, в соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 30 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики»

определением судьи-докладчика от 12 октября 2020 года указанные дела были соединены в одно производство.

В судебном заседании заявители поддержали свои требования и просят их удовлетворить.

Представитель стороны-ответчика Болджурова С.С. считает доводы заявителей необоснованными и подлежащими оставлению без удовлетворения по следующим основаниям.

Выборы в Кыргызской Республике являются свободными, выборы депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Президента Кыргызской Республики, депутатов представительных органов местного самоуправления проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (часть 4 статьи 2 Конституции).

Болджурова С.С. отметила, что норма, предусматривающая обязанность уполномоченных представителей политических партий не позднее 40 календарных дней до дня выборов, до 18 часов местного времени, для регистрации списка кандидатов представлять в ЦИК документ, удостоверяющий внесение избирательного залога, является допустимой и разумной (пункт 3 части 1 статьи 61 конституционного Закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»). Избирательный залог является необходимым элементом избирательного процесса, обеспечивающим прохождение наиболее ответственных кандидатов, имеющих серьезные намерения баллотироваться для участия в выборах в парламент. Основы избирательного права избирать и быть избранным установлены в пункте 2 части 1 статьи 52 Конституции, а более детально в Законе «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Пассивное избирательное право – это субъективное право лица быть избранным в состав представительного органа, в этой связи к лицам, баллотирующимся на выборную должность, предъявляются более серьезные требования, чем к избирателям. Граждане осуществляют свое избирательное право быть

избранными на основе принципа свободных выборов на добровольной, а не на принудительной основе. Принцип добровольного участия в выборах означает, что никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению.

Соответственно, быть депутатом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики является правом, а не обязанностью гражданина. В этом контексте право законодателя установления избирательного залога считается допустимым, так как направлено на достижение общезначимых конституционных целей – реализацию права быть избранным. Избирательный залог является одним из условий регистрации кандидата и рассматривается как дополнительный фильтр для отсеивания кандидатов, которые в действительности не имеют намерений бороться за избрание на должность, или тех, кто представляет небольшие (невлиятельные) партии. Избирательный залог на выборах существует во многих странах мира и является неперенным условием для регистрации кандидата в депутаты. Следовательно, наличие избирательного залога в избирательной процедуре нельзя рассматривать как ограничение пассивного избирательного права граждан по признаку имущественного положения. Такой залог является лишь одним из условий регистрации кандидата депутата, что само по себе не может рассматриваться как нарушение конституционных прав, предусмотренных частью 2 статьи 16, частями 1 и 2 статьи 20 и частями 1 и 4 статьи 52 Конституции.

Представитель стороны-ответчика пояснила, что обязанность государства вытекает из положений Международного пакта о гражданских и политических правах (статья 2 (b) и статья 25), которые предусматривают, что каждый гражданин имеет равное право на участие в голосовании: места должны быть равномерно распределены среди избирательных округов. Это предполагает ясное и сбалансированное распределение мест среди избирательных округов на основе одного из следующих критериев: население, количество проживающих граждан, количество зарегистрированных

избирателей, и возможно количество лиц, собственно принимающих участие в голосовании.

Кроме того, в части 1 статьи 1 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (г. Кишинев, 7 октября 2002 года) определено, что демократические выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов государственной власти, выборных должностных лиц.

Представитель стороны-ответчика пояснила, что законодатель вправе в интересах избирателей предусмотреть специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей. Так, в действующей пропорциональной избирательной системе на выборах в Жогорку Кенеш, депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально голосам, поданным за списки кандидатов (часть 2 статьи 59 конституционного Закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»). Выбирая данную процедуру в избирательной системе, законодателем принято во внимание степень, в которой она позволяет избирателям выражать их волю, сохраняет политический плюрализм и защищает интересы меньшинств и других общественных групп. Введенный законодателем избирательный порог играет значительную роль в реализации избирательного права, так как в большей степени оказывает воздействие на формирование и укрепление партийной системы, чтобы гражданам было легче определиться в выборе кандидата либо партии до проведения выборов, причем этот выбор должен быть разумным и взвешенным. Условие введения регионального порога было внесено в правила, чтобы не дать партиям, основанным на местных или узких этнических интересах, попасть в законодательную власть. Вводя региональный избирательный порог, законодатель хотел закрепить представленность всех регионов в парламенте.

В связи с чем, Болджурова С.С. считает, что если та или иная партия сомневается, что не может получить необходимое количество голосов, чтобы преодолеть барьер не менее 0,7 процента голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по каждой области, городам Бишкек и Ош, то эта партия не должна иметь права претендовать на статус общереспубликанской политической партии и формировать кабинет министров. Поэтому эта норма заложена для того, чтобы политические партии по своим убеждениям, направлениям объединялись.

При введении регионального порога, тогда это было 0,5 процентов, ряд оппозиционных политиков и групп правозащитников в Кыргызстане предостерегали, что из-за внесенных в выборное законодательство изменений победа даже сильных партий на парламентских выборах практически невозможна. Но как показала практика, политические партии, которые проходили республиканский порог, набирали региональный порог.

Как утверждает представитель стороны-ответчика, система прямых выборов в законодательный орган власти является предметом национального определения, с обязательным условием функционирования в прозрачном режиме, которое опирается на всеобщее равное избирательное право, и никоим образом нельзя считать, что это дискриминация по имущественному признаку кандидатов или политических партий.

Второй представитель стороны-ответчика Кадыров Н.Б. поддержал доводы Болджуровой С.С.

Постоянный представитель Президента Кыргызской Республики в Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики Жусупов М.К. привел доводы схожие с аргументами позиции представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. При этом им было отмечено, что избирательный залог возвращается кандидату и политическим партиям, получившим не менее 1 процента голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Тем самым, по его мнению, законодатель, установив одним из требований «избирательный залог», предусмотрел участие в выборах наиболее

ответственных кандидатов, с намерениями баллотироваться в установленном порядке и, возможно, как дополнительный фильтр для отсеивания политических партий и кандидатов, которые в действительности не имеют намерений бороться за избрание, или тех, кто представляет небольшие партии с наименьшим электоратом.

Жусупов М.К. также отметил, что избирательный порог и залог предусмотрены в законодательствах Республики Казахстан, Российской Федерации, Армении, Украины и других стран. При этом определение суммы избирательного залога и размера избирательного порога относится к дискреции законодателя.

Представитель Центра судебного представительства Правительства Кыргызской Республики Абдыраев Б. отметил, что Конституция устанавливает общественные отношения, подлежащие регулированию конституционным законом, к каковым относятся и отношения, связанные с подготовкой и проведением выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (часть 2 статьи 70). Статьей 61 конституционного Закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», регламентирующей порядок регистрации списка кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша, установлено, что для регистрации списка кандидатов уполномоченные представители политических партий в указанный законом срок вместе с иными документами представляют в ЦИК документ, удостоверяющий внесение избирательного залога.

Кыргызская Республика, признавая выборы одной из базовых ценностей демократического государства, закрепляет в Конституции избирательные права граждан - право избирать и право быть избранным в органы государственной власти. При этом Абдыраев Б. отметил, что избирательное право не является абсолютным, поэтому законодателю дано право определять порядок и условия реализации гражданами избирательного права, в том числе устанавливать единые и специальные ограничения избирательных прав, как

правило, связанные с вопросами дееспособности, наличия гражданства, возраста и другое.

При этом, по его мнению, оспариваемые нормы не имеют общих признаков правовых ограничений прав, а лишь устанавливают предварительное условие для кандидатов для участия в выборах в виде залога, не ограничивая и не отменяя общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

Относительно пункта 2 части 2 статьи 64 конституционного Закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» Абдыраев Б. указал, что принцип народовластия и конституционно-правовая природа избирательных прав предопределяет обязанность государства посредством принятия нормативно-правовой базы создать такие организационные механизмы, которые гарантировали бы полноценную реализацию гражданами Кыргызской Республики своих избирательных прав. Определяя способы и условия реализации гражданами гарантированного им Конституцией права участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей, включая право избирать и быть избранным в представительные органы, законодатель в силу требований Конституции, не вправе допускать необоснованных ограничений. При этом Абдыраев Б. отметил, что государство обладает дискрецией в выборе соответствующих механизмов, средств и методов. Так, ограничение в виде установленного законом избирательного порога, призванное сократить пропорциональность представительства, позволяет не допустить фрагментации парламента, обеспечить его нормальное функционирование путем образования стабильного большинства, устойчивой законодательной власти и конституционного строя в целом. Таким образом, Конституция не исключает возможности для законодателя установить, как республиканский, так и региональный избирательные пороги для прохождения в парламент. В этой

связи, по его мнению, оспариваемые нормы не противоречат Конституции Кыргызской Республики.

Согласно письменной позиции заместителя председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики Бекматова А.Г. внесение избирательного залога в установленном размере для регистрации списка кандидатов (пункт 3 части 1, часть 2 статьи 61) и установление избирательного порога для допущения политических партий к распределению депутатских мандатов в Жогорку Кенеше (часть 2 статьи 64) являются требованиями конституционного Закона, которым определяется порядок избрания депутатов Жогорку Кенеша в соответствии с абзацем четвертым части 2 статьи 70 Конституции.

Представителем ЦИК было обозначено, что Решением ЦИК от 3 сентября 2020 года №120 отказано в регистрации списка кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, выдвинутого политической партией «Актив». Основанием отказа послужило несоблюдение абзаца третьего части 3 статьи 60 конституционного Закона (не соблюдение порядка выдвижения) и непредставление документа о внесении избирательного залога согласно статье 61 вышеуказанного конституционного Закона.

В Решении Административного суда города Бишкек от 7 сентября 2020 года было также указано, что политической партией «Актив» не соблюдены требования конституционного Закона, в связи с чем, оснований для признания незаконным вышеуказанного решения ЦИК не имеется.

К такому же выводу пришла судебная коллегия по административным делам Верховного суда Кыргызской Республики в постановлении от 14 сентября 2020 года.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, обсудив доводы сторон, заслушав пояснения 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 являются пункт 3 части 1, часть 2 статьи 61, пункт 2 части 2 статьи 64 конституционного Закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», а также пункт 18 статьи 1 конституционного Закона «О внесении изменений и дополнений в конституционный Закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 23 апреля 2015 года №88 следующего содержания:

«Статья 61. Регистрация списка кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша

1. Для регистрации списка кандидатов уполномоченные представители политических партий не позднее чем за 40 календарных дней до дня выборов, до 18 часов местного времени, представляют в Центральную избирательную комиссию следующие документы:

3) документ, удостоверяющий внесение избирательного залога.

2. Политические партии, выдвинувшие списки кандидатов, из средств своих избирательных фондов вносят в специальный фонд Центральной избирательной комиссии избирательный залог в десятикратном размере установленного законодательством расчетного показателя.

Статья 64. Определение и официальное опубликование результатов выборов

2. Из распределения депутатских мандатов по избирательному округу исключаются политические партии, списки кандидатов которых получили:

2) менее 0,7 процента голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по каждой области, городам Бишкек и Ош.».

«18. В части 2 статьи 61:

в абзаце первом слово «пятитысячекратном» заменить словом «пятидесятитысячекратном»;

абзац второй дополнить предложением следующего содержания: «Оставшаяся сумма залога не подлежит зачету в бюджет и используется Центральной избирательной комиссией целевым назначением на подготовку и проведение выборов, совершенствование избирательной системы.».

Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» принят Жогорку Кенешем 30 июня 2011 года, опубликован в газете «Эркин-Тоо» от 5 июля 2011 года №54, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим.

Конституционный Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 23 апреля 2015 года №88 принят Жогорку Кенешем 9 апреля 2015 года, опубликован в газете «Эркин-Тоо» от 24 апреля 2015 года №35-36, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим.

2. Демократические выборы являются наивысшим выражением воли народа, основой формирования всех органов государственной власти и местного самоуправления, а также иных органов народного представительства и выборных должностных лиц. Это означает, что именно народ является источником учредительной конституционной власти, на основе которой граждане избирают своих представителей и формируют высшие органы управления страной.

Исходя из этого, Конституция Кыргызской Республики закрепляет участие граждан в управлении делами государства посредством гарантирования права избирать и быть избранными в органы государственной

власти и местного самоуправления (пункт 2 части 1 статьи 52). Данное право имеет самостоятельное юридическое значение в конституционном механизме обеспечения политической свободы индивида и демократических основ государства. Политическая свобода индивида имеет, по крайней мере, два уровня юридического отражения, воплощающих, с одной стороны, субъективные притязания индивида на участие в формировании выборных органов власти, с другой,- социальную значимость и публичную потребность в стабильной и эффективной конструкции системы государственной и муниципальной власти. Иными словами, право избирать и быть избранными стоит в центре всех процессов формирования органов государства и носит властеобразующий характер.

Избирательные права являются одним из стержневых элементов, они являются самой доступной, эффективной, регулярно повторяемой возможностью непосредственно участвовать в управлении делами государства и решении вопросов как общегосударственного, так и местного значения.

3. Кыргызская Республика является демократическим правовым государством, где выборы должны быть свободными, осуществляемыми на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (часть 1 статьи 1, часть 4 статьи 2 Конституции). Сущность демократических выборов заключается в предоставлении каждому гражданину равных правовых и организационных условий для свободной реализации им избирательных прав. Это подразумевает равную ценность каждой личности, необходимости предоставления им равных возможностей для участия в государственной жизни посредством выборов.

Принцип равенства в избирательном праве означает признание без какой бы то ни было дискриминации и необоснованных ограничений за всеми гражданами, достигшими определенного возраста, права избирать и права быть избранными. Конституция Кыргызской Республики гарантирует эти права граждан независимо от 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 Конституции).

Приведенные конституционные положения корреспондируются с нормами международного права. В частности, со статьей 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, пунктом b которой установлено, что каждый гражданин должен иметь без какой-либо дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; со статьей 21 Всеобщей декларации прав человека, которая предусматривает положение о том, что воля народа должна быть основой власти правительства, эта воля должна находить в себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования, обеспечивающих свободу голосования.

Таким образом, задача обеспечения конституционных избирательных прав граждан, основанных на принципе равенства и недискриминации, в современных условиях является ключевой линией в развитии выборного законодательства Кыргызской Республики.

4. В соответствии со статьей 70 Конституции Кыргызской Республики порядок избрания депутатов Жогорку Кенеша, включая избирательный порог для прохождения в парламент, определяется конституционным законом, то есть вопросы организации, проведения и подведения итогов выборов оставлены за законодателем. Тем самым на законодательный орган возлагается обязанность создать такие организационно-правовые механизмы, которые гарантировали бы полноценную реализацию гражданами Кыргызской Республики своих избирательных прав и адекватное отражение в результате выборов суверенной воли народа Кыргызстана.

Однако при этом, законодатель обязан предотвращать сопутствующие выборам неблагоприятные явления, которые способны нанести ущерб национальной безопасности и общегосударственным интересам страны.

В своем Решении от 25 ноября 2015 года Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики отмечала, что 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.

Таким образом, законодатель правомочен создавать соответствующие правовые механизмы по упорядочиванию процесса выборов, в том числе устанавливать определенные требования к кандидатам, претендующим на выборные должности. При этом, во-первых, законодатель должен соблюдать вышеобозначенные конституционные принципы, а именно равенство всех перед законом и судом (часть 3 статьи 16), запрет на всякого рода дискриминацию (абзац 2 части 2 статьи 16), во-вторых, эти требования не должны выходить за грань преследуемой цели и не нарушать баланс между конфликтующими интересами.

Избирательные права граждан Кыргызской Республики и их гарантии, а также отношения, связанные с подготовкой и проведением выборов Президента Кыргызской Республики, депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики регламентированы конституционным Законом «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Данным конституционным Законом установлены определенные требования для граждан, изъявившим желание воспользоваться

своим пассивным правом и стать кандидатом в депутаты законодательного органа.

Сущность пассивного избирательного права заключается в том, что гражданин наделен правом выдвинуть свою кандидатуру и в конкурентной борьбе при равных условиях быть избранным на выборную должность. При этом государство обязано создать равные возможности для реализации этого права на всех этапах избирательного процесса: выдвижения, регистрации, предвыборной агитации, голосования, подведения итогов.

5. Одним из требований для регистрации в качестве кандидата в депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики выступает внесение избирательного залога (пункт 3 части 1 статьи 61 конституционного Закона).

Избирательный залог – это установленный законом добровольный денежный взнос, являющийся одним из условий регистрации в качестве кандидата (списка кандидатов) для граждан, партий (избирательных объединений (блоков)).

Институт избирательного залога не связан с результатами выборов, а является одним из условий участия в избирательной кампании. Внесение избирательного залога связано с законодательно установленным условием: если кандидат на выборах не наберет определенного числа голосов, т.е. не получит достаточной поддержки избирателей, избирательный залог не возвращается.

Избирательный залог, с одной стороны, оказывает влияние на мотивацию гражданина, решившего приобрести статус кандидата, с другой, - выполняет функцию по предупреждению участия в выборах лиц заведомо не имеющих достаточной поддержки избирателей и использующих свой статус в корыстных целях, дискредитирующих имидж демократических выборов. Таким образом, избирательный залог законодателем используется в качестве инструмента с широким спектром охранительного действия и служит правомерной цели.

В тоже время устанавливая размер избирательного залога, законодатель не вправе допускать решений, способных нивелировать саму суть конституционного права граждан быть избранными и закрыть доступ к свободным демократическим выборам.

В этой связи процесс установления размера избирательного залога должен подвергаться тщательному анализу и экономическому расчету с тем, чтобы он был исключительно обоснованным и соразмерным финансовой возможности преобладающего большинства населения страны. В противном случае, чрезмерно высокий размер избирательного залога может обернуться инструментом политического воздействия и структурирования политических отношений в пользу сугубо обеспеченных кандидатов, став, одновременно, обременительным для кандидатов, имеющих серьезный политический вес, но не обладающих финансовыми ресурсами.

Иными словами, установление необоснованного размера приведет к тому, что избирательный залог утратит статус правомерного требования и перевоплотится в ограничение, несоразмерное конституционно значимым целям. В этом случае избирательный залог приобретает дискриминационный характер и становится имущественным цензом, препятствующим свободному доступу к выборам, что приведет к дальнейшему развитию политической коррупции и возможности искусственного изменения расклада политических сил.

Согласно Совместному Заключению Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро по демократическим институтам и правам человека/ОБСЕ (БДИПЧ/ОБСЕ) от 23 июня 2011 года (CDL(2011)026) требования внесения избирательного залога достаточно для обеспечения того, что фиктивные кандидаты не будут тратить ресурсы избирателей. Однако размер требуемого от кандидата избирательного залога может помешать участию в выборах множеству кандидатов по причине их экономического или социального положения. Это также создает образ того, что закон позволяет быть кандидатами лишь обеспеченным гражданам. Право

на участие в выборах должно быть широким, инклюзивным и не сведенным до небольшого числа граждан. Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют, что размер избирательного залога должен быть достаточным для предотвращения участия фиктивных кандидатов, требование залога не должно приводить к лишению избирательных прав.

С учетом изложенного, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики считает, что, несмотря на отсутствие информации о финансово-экономических расчетах и иных обоснований, размер избирательного залога, установленный пунктом 18 статьи 1 конституционного Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 23 апреля 2015 года №88, составляющий 5 000 000 сомов, является чрезмерным и не отвечает принципам адекватности и разумности, соответственно, противоречит Конституции Кыргызской Республики.

В то же время, ввиду отсутствия методологии, позволяющей определить адекватность размера избирательного залога, установленного частью 2 статьи 61 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в размере 1 000 000 сомов, а также учитывая, что заявителями не были приведены четкие и вразумительные доказательства о чрезмерности указанного размера избирательного залога, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики воздерживается от признания вышеуказанной оспариваемой нормы противоречащей Конституции Кыргызской Республики. Вместе с тем законодателю необходимо дать повторную оценку действующему размеру избирательного залога с точки зрения экономического обоснования и обеспечения баланса между предназначением залога, носящего публичный характер, и конституционным требованием о предоставлении возможности каждому гражданину быть избранным в органы власти на свободных демократических выборах.

Кроме того, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики отмечает, что в целях стимулирования процесса укрупнения политических партий и объединения политических сил такой метод, как увеличение размера избирательного залога, применяться не может, поскольку идет вразрез конституционным установкам о доступе к свободным демократическим выборам.

6. Демократические выборы требуют наличия такой избирательной системы, которая способна трансформировать волю народа, выраженную голосованием, в места и мандаты, предоставленные избранным кандидатам в законодательном органе. В результате выборов должен сформироваться орган, адекватно отражающий расклад основных политических сил страны. Для этого законодательством установлен избирательный порог в форме процентного барьера, то есть минимальная доля первичного голосования, которую необходимо преодолеть кандидату или политической партии для того, чтобы получить право на представительство в выборном органе. Подобный метод способствует обеспечению зеркального отражения социальной структуры общества и наиболее широкого представительства в законодательном органе.

Установление процентного барьера также направлено на создание структурных элементов законодательного органа (фракций) из политических партий, пользующихся наиболее широкой поддержкой электората, и придания стабильности деятельности самого парламента.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 64 рассматриваемого конституционного Закона из распределения депутатских мандатов по избирательному округу исключаются политические партии, списки кандидатов которых получили менее 0,7 процента голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по каждой области, городам Бишкек и Ош.

Тем самым законодатель, помимо общего избирательного порога, установил региональный порог. Применение такого механизма было обусловлено тем, что политические партии, выполняющие публичную

функцию, должны выражать интересы не только значительной части общества, но и быть способными заручиться поддержкой, по крайней мере, небольшого электората с каждого региона, во избежание проникновения в высший орган законодательной власти «местечковых» партий и группировок (в том числе экстремистского характера), деятельность которых может привести к дестабилизации и расколу общества.

Поскольку введение регионального избирательного порога распространяется в равной мере на все политические партии, участвующие в выборах, по своему смыслу и содержанию направлено на формирование политической воли значительной части народа из всех регионов страны, отвечает политической природе законодательного органа, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики считает, что пункт 2 части 2 статьи 64 рассматриваемого конституционного Закона не может рассматриваться как недопустимое ограничение избирательных прав граждан и нарушение запрета на дискриминацию, гарантированное Конституцией Кыргызской Республики.

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

Р Е Ш И Л А:

1. Признать пункт 3 части 1 статьи 61, пункт 2 части 2 статьи 64 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» не противоречащими абзацу второму части 2 статьи 16, абзацу первому части 2 статьи 20 и пункту 2 части 1 статьи 52, абзацу четвертому части 2 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики.

2. Признать часть 2 статьи 61 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» не противоречащей абзацу второму части 2 статьи 16, абзацу первому части 2 статьи 20 и пункту 2 части 1 статьи 52, абзацу четвертому части 2 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики.

Жогорку Кенешу Кыргызской Республики пересмотреть размер избирательного залога с учетом требований, изложенных в мотивировочной части настоящего Решения.

3. Признать пункт 18 статьи 1 конституционного Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 23 апреля 2015 года №88 противоречащим абзацу второму части 2 статьи 16, абзацу первому части 2 статьи 20 и пункту 2 части 1 статьи 52 Конституции Кыргызской Республики.

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

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

6. 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**