



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

именем Латвийской Республики

по делу № 2014-03-01

Рига, 5 февраля 2015 года

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Алдис Лавиньш, судьи Каспарс Балодис, Кристине Крума, Гунарс Кусиньш, Улдис Кинис и Санита Осипова,

по конституционной жалобе, поданной Рихардсом Петерсонсом, Яной Симановской, Улдисом Кронблумсом и Карлисом Вилциньшем (далее – Заявители),

при участии Заявителей Яны Симановски и Улдиса Кронблумса, а также представителей Заявителей Лауриса Лиепы и Мартиньша Дагиса и представителя органа, издавшего оспариваемый акт, – Саэймы – Яниса Плепса,

с секретарем судебного заседания Элиной Курсишей,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, а также статей 19² и 28 Закона о Конституционном суде,

в Риге 24 ноября и 16 декабря 2014 года и 6 января 2015 года на открытом судебном заседании рассмотрел дело

«О соответствии части первой статьи 15 Закона о выборах в думу города республиканского значения и краевую думу, в той мере, в какой она не позволяет объединениям избирателей подавать списки кандидатов в краях, где количество жителей превышает 5 000, и в городах республиканского значения, статьям 91 и 101 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. 13 января 1994 года Сэйма приняла Закон о выборах в городскую думу, районный совет и волостной совет, который вступил в силу 25 января 1994 года. В название закона неоднократно вносились изменения. С 1 июля 2009 года закон носит следующее название: «Закон о выборах в думу города республиканского значения и краевую думу» (далее – Закон о выборах в самоуправления).

Первоначально части первая и вторая статьи 15 Закона о выборах в самоуправления предусматривали:

«Списки кандидатов в депутаты думы города республиканского значения и районного совета могут подавать зарегистрированные политические организации или зарегистрированные объединения таких организаций.

Списки кандидатов в депутаты думы города районного значения и волостного совета могут подавать как зарегистрированные политические организации или их зарегистрированные объединения, так и объединения избирателей».

В упомянутые правовые нормы неоднократно вносились поправки. Законом от 6 декабря 1996 года «Поправки к Закону о выборах в городскую думу, районный совет и волостной совет» из части первой статьи 15 были исключены слова «районный совет» (в соответствующем

падеже). В свою очередь, законом от 6 апреля 2000 года «Поправки к Закону о выборах в городскую думу и волостной совет» части первая и вторая статьи 15 были изложены в следующей редакции:

«В городах и краях, где количество жителей на день объявления выборов превышает 5000, списки кандидатов в депутаты городской думы и краевой думы могут подавать:

- 1) зарегистрированная политическая организация (партия);
- 2) зарегистрированное объединение зарегистрированных политических организаций (партий);
- 3) две или более зарегистрированных политических организаций (партий), которые не объединились в зарегистрированное объединение политических организаций (партий).

Во всех волостях, а также в городах и краях, где количество жителей на день объявления выборов не достигает 5 000, списки кандидатов в депутаты городской думы, краевой думы и волостного совета могут подавать:

- 1) зарегистрированная политическая организация (партия);
- 2) зарегистрированное объединение зарегистрированных политических организаций (партий);
- 3) две или более зарегистрированных политических организаций (партий), которые не объединились в зарегистрированное объединение политических организаций (партий);
- 4) объединения избирателей».

Законом от 11 ноября 2004 года «Поправки к Закону о выборах в городскую думу, краевую думу и волостной совет» часть первая статьи 15 Закона о выборах в самоуправления была изложена в новой редакции:

«(1) В городах, волостях и краях, где количество жителей на день объявления выборов превышает 5 000, списки кандидатов в депутаты городской думы, краевой думы и волостного совета могут подавать:

- 1) зарегистрированная политическая организация (партия);
- 2) зарегистрированное объединение зарегистрированных политических организаций (партий);
- 3) две или более зарегистрированных политических организаций (партий), которые не объединились в зарегистрированное объединение политических организаций (партий)».

В свою очередь, слова «Во всех волостях, а также городах и краях» части второй статьи 15 Закона о выборах в самоуправления были замещены словами «В городах, волостях и краях».

С момента принятия закона от 2 октября 2008 года «Поправки к Закону о выборах в городскую думу, краевую думу и волостной совет» части первая и вторая статьи 15 Закона о выборах в самоуправления не подвергались изменениям и действуют в следующей редакции:

«(1) Списки кандидатов в депутаты думы города республиканского значения и краевой думы в краях, где количество жителей на день объявления выборов превышает 5 000, а также в городах республиканского значения могут подавать:

- 1) зарегистрированная политическая партия;
- 2) зарегистрированное объединение зарегистрированных политических партий;
- 3) две или более зарегистрированных политических партий, которые не объединились в зарегистрированное объединение политических партий.

(2) В краях, где количество жителей на день объявления выборов не достигает 5 000, списки кандидатов в депутаты краевой думы могут подавать:

- 1) зарегистрированная политическая партия;
- 2) зарегистрированное объединение зарегистрированных политических партий;

3) две или несколько зарегистрированных политических партий, которые не объединились в зарегистрированное объединение политических партий;

4) объединения избирателей».

2. Заявители считают, что часть первая статьи 15 Закона о выборах в самоуправления, в той мере, в какой она не позволяет объединениям избирателей подавать списки кандидатов в краях, количество жителей которых превышает 5 000, и в городах республиканского значения, (далее – оспариваемая норма) не соответствует статьям 91 и 101 Сатверсме (Конституции Латвийской Республики, далее – Конституция).

В заявлении указано, что Заявители были выдвинуты в качестве кандидатов в депутаты Юрмальской городской думы от объединения избирателей *Jūrmalnieki* на выборы в думу города республиканского значения и краевую думу, которые состоялись 1 июня 2013 года. Избирательная комиссия города Юрмалы 22 апреля 2013 года отказалась принять список кандидатов объединения избирателей *Jūrmalnieki* на основании статьи 15 Закона о выборах в самоуправления. Заявители оспорили отказ в Центральной избирательной комиссии (далее – ЦИК) и обжаловали решение ЦИК в административном суде. Административный районный суд решением от 13 июня 2013 года по делу № А420385313 отклонил заявление о признании решения ЦИК неправомерным. В решении указано, что Юрмала является городом республиканского значения, поэтому объединение избирателей, согласно части первой статьи 15 Закона о выборах в самоуправления, не имеет право подавать списки кандидатов в депутаты думы города Юрмалы.

Заявители считают, что ограничениями, запрещающими объединениям избирателей подавать списки кандидатов на выборы в думу города республиканского значения и краевую думу (далее – выборы

в самоуправления), также ущемляется вытекающий из статьи 1 Конституции принцип самоуправления. Система выборов в местные самоуправления должна обеспечивать активным группам местных жителей, имеющим общие интересы в решении местных проблемных вопросов, возможность выступать в качестве кандидатов на выборах в том же размере, что и политическим партиям, заинтересованным в принятии решения также на общенациональном уровне.

Заявители указывают, что ограничение основных прав, вытекающих из статьи 101 Конституции, установлено законом, принятым и объявленным в надлежащем порядке. Легитимная цель ограничения основных прав – защита демократического государственного устройства. Однако легитимной цели ограничения можно достигнуть иными средствами, в меньшей степени ограничивающими права Заявителей. Лица должны быть наделены правом выступать в качестве кандидатов на выборах независимо от политических партий. Польза, которую от ограничения основных прав получает общество, не превосходит ущерб, наносимый правам и законным интересам Заявителей. Кроме того, ограничения избирательного права как исключения из принципа должны интерпретироваться узко.

Из статьи 91 Конституции вытекает право Заявителей требовать равного отношения в ситуациях, когда они находятся в одинаковых и сопоставимых условиях с другими лицами. Признаком, объединяющим Заявителей и других лиц, является желание участвовать в работе самоуправления, выступая в качестве кандидатов на выборах в самоуправление, на территории которого они проживают. Таким образом, лицами, которые находятся в одинаковых и сопоставимых по определенным критериям условиях, являются все жители самоуправления, желающие выступать в качестве кандидатов на выборах в самоуправление. Однако к лицам, которые желают выступать в качестве

кандидатов на выборах в самоуправление, допускается различное отношение, в зависимости от того, на территории какого самоуправления эти лица проживают. Для такого отношения отсутствует объективное и разумное основание, и такое отношение является несоразмерным.

В судебном заседании представитель Заявителей Лаурис Лиэпа дополнительно указал, что ущемление прав каждого Заявителя проявляется как ограничение возможности выступать в качестве кандидата на выборах в думы наиболее крупных самоуправлений в составе списка от объединения избирателей. Л. Лиэпа уточнил, что заявление в Конституционный суд подало не объединение избирателей *Jūrmalnieki*, а Заявители как физические лица.

3. Орган, издавший оспариваемый акт, – Сазэйма – считает, что оспариваемая норма соответствует статьям 91 и 101 Конституции.

Права, вытекающие из первого предложения статьи 101 Конституции, подлежат реализации только в предусмотренном законом виде. Поэтому Заявители могут реализовать право на участие в работе самоуправления, выступая в качестве кандидатов на выборах в думу самоуправления, только предусмотренным законом образом, а не любым образом, который кажется им более правильным или удобным.

Ни оспариваемая норма, ни какая-либо другая норма Закона о выборах в самоуправления не запрещает Заявителям выступать в качестве кандидатов на выборах в самоуправления. Правовые нормы также не обязывают лицо, желающее выступить в качестве кандидата на выборах, быть членом политической партии или объединения политических партий. Заявители по сути желают добиться того, чтобы они сами могли выбирать форму, в которой они будут организовываться для подачи списка кандидатов на выборы в самоуправления.

Сазйма указывает, что легитимная цель предусмотренного в оспариваемой норме ограничения – укрепить политическую ответственность избранных народом представителей, оперев ее на систему партий, иными словами, защитить демократическое государственное устройство. Укрепление значения политических партий в равной степени необходимо как на уровне Сазймы, так и на уровне самоуправлений. Расширение прав объединений избирателей на подачу списков кандидатов привело бы к ослаблению регионального влияния и представленности политических партий. В результате этого не происходило бы формирование системы политических партий, охватывающей все государство, и политика национального уровня противопоставлялась бы политике самоуправлений.

Оспариваемая норма пригодна для достижения легитимной цели ограничения, и не существует иных, более щадящих средств, при помощи которых этой цели можно было бы достигнуть. Регулирование оспариваемой нормы связано с регулированием Закона о финансировании политических организаций (партий) и Закона о предвыборной агитации и подчинено ему. Предоставление объединениям избирателей права подавать списки кандидатов на выборы в думу города республиканского значения затруднило бы контроль за предвыборной агитацией и соблюдение принципа свободных выборов. Это привело бы к раздробленности голосов избирателей и политического представительства в думе, в связи с чем уменьшилась бы возможность столь же эффективного достижения легитимной цели. Сазйма считает, что крепкая система политических партий, а также прозрачная и эффективная предвыборная агитация компенсируют установленное в оспариваемой норме ограничение основных прав.

Что касается соответствия оспариваемой нормы статье 91 Конституции, Сазйма согласна с Заявителями в том, что в одинаковых и

сопоставимых условиях находятся все лица, имеющие пассивное избирательное право на выборах в самоуправления. Однако ход выборов в думы самоуправлений в городах республиканского значения существенно отличается от хода выборов в думы в краях, где количество жителей не превышает 5 000, поэтому для различного отношения имеется объективное и разумное основание.

В судебном заседании представитель Сазймы Янис Плевс дополнительно указал, что в настоящем деле важнейшим вопросом является то, ущемляются ли в случае Заявителей основные права, установленные статьей 101 Конституции. Иными словами, вопрос заключается в том, имеет ли лицо право выбирать форму, в которой оно будет реализовывать право выступать в качестве кандидата на выборах в самоуправления, и вытекает ли такое право из Конституции и международных обязательств Латвии. Ущемление основных прав Заявителей, возможно, могло возникнуть в отношении выборов в думу города республиканского значения, однако ущемление основных прав отсутствует в отношении выборов в думы краев, количество жителей которых превышает 5 000.

Оспариваемая норма в отношении городов республиканского значения разработана в результате политического компромисса. Кроме того, планировалось, что наличие у объединений избирателей возможности подавать списки кандидатов станет временной мерой, и со временем объединения избирателей интегрируются в партии. На оспариваемую норму следует смотреть не как на норму, не позволяющую объединениям избирателей подавать списки, а, напротив, как на исключение из принципа, предполагающего, что списки могут подавать только политические партии. Это исключение законодатель допустил в ситуации, когда политические партии еще не сформировались.

Предоставляя разъяснения по поводу соответствия оспариваемой нормы первому предложению статьи 91 Конституции, представитель Сазймы Я. Плепс указал, что в отношении соответствия различного отношения принципу соразмерности необходимо учитывать те же аргументы, что упомянуты в связи со статьей 101 Конституции.

4. Приглашенное лицо – Министерство юстиции – считает, что оспариваемая норма соответствует статьям 91 и 101 Конституции.

Оспариваемая норма принята в общих интересах и является необходимой в демократическом обществе. Легитимная цель ограничения, содержащегося в оспариваемой норме, состоит в защите демократического государственного устройства. С принятием оспариваемой нормы в действующей редакции не было введено ограничение, являющееся новым по сути, а лишь был сохранен ранее установленный порядок, в соответствии с которым объединения избирателей не могут подавать списки кандидатов на выборы в думу города Юрмалы.

Существенное значение в обеспечении соблюдения принципа свободных выборов имеют честная предвыборная агитация и эффективная система финансирования политических организаций (партий). В свою очередь, оспариваемая норма напрямую связана с правовым регулированием соответствующих сфер. Контроля за действиями объединений избирателей достаточно для объемов их активности и целевой аудитории. Однако такое решение не подходит для выборов в думы городов республиканского значения.

Оспариваемая норма пригодна для достижения легитимной цели ограничения основных прав. Она необходима для соблюдения принципа свободных выборов, так как иначе был бы поставлен под угрозу контроль за предвыборной агитацией, а также могло бы быть поставлено под

сомнение соответствие хода и результатов выборов демократическому государственному устройству. Оспариваемая норма является соразмерной, то есть, польза, которую получает благодаря ей общество, превосходит возможный ущерб, наносимый интересам частного лица.

В отношении соответствия оспариваемой нормы статье 91 Конституции Министерство юстиции считает, что ход выборов в думы городов республиканского значения существенно отличается от хода выборов в краевые думы, поэтому для регулирования, содержащегося в оспариваемой норме, имеется объективное и разумное основание.

В судебном заседании представитель Министерства юстиции Инта Салиниека дополнительно указала, что государство, осознавая то, что для жителей малых краев может быть затруднительно формировать партии, установило для них исключение в отношении подачи списков кандидатов на выборы в самоуправления, а именно – предусмотрело для объединений избирателей возможность подавать списки кандидатов на выборы в думу края, где количество жителей не превышает 5 000, если список кандидатов, подаваемый объединением избирателей, подписало не менее 20 избирателей. В небольших самоуправлениях обоснованно допущены исключения из существующей системы, так как количество их жителей невелико, однако представительство их интересов должно быть обеспечено. Таким образом, оспариваемая норма соответствует также статье 91 Конституции.

5. Приглашенное лицо – Омбудсмен Латвийской Республики (далее – Омбудсмен) – считает, что включение списков беспартийных кандидатов в выборы самоуправлений, при условии обеспечения соответствующих механизмов контроля, следует поддерживать.

Одной из целей ограничения круга подателей списков кандидатов может являться обеспечение эффективного хода выборов путем

исключения участия «несерьезных» кандидатов. Однако следует помнить, что уменьшение количества кандидатов не может быть самоцелью установления ограничения. Для предотвращения раздробленности избираемых органов пропорциональная система выборов уже предусматривает пятипроцентный барьер для избрания в думу самоуправления.

Еще одной целью содержащегося в оспариваемой норме ограничения может быть укрепление системы партий. Участие в политических процессах посредством политических партий лежит в основе латвийской парламентской демократии. Существование сильных и стабильных политических партий способствует укреплению латвийских демократических традиций. Для того чтобы констатировать соответствие или несоответствие оспариваемой нормы статье 101 Конституции, необходимо оценить также то, устанавливает ли действующее правовое регулирование соразмерные требования к основанию политических партий. По мнению Омбудсмана, установленное в Законе о политических партиях минимальное количество основателей партии – 200 – в отношении основания партии с целью участия в выборах в думу города республиканского значения следует считать соразмерным.

В судебном заседании уполномоченный представитель Омбудсмана Илзе Тралмака дополнительно указала, что лицу, которое желает выступить в качестве кандидата на выборах в думу города республиканского значения, необходимо или вступить в политическую партию, или основать новую партию. Это можно считать ограничением пассивного избирательного права, заключенного в статье 101 Конституции. Однако ограничение, установленное оспариваемой нормой, является соразмерным, и оспариваемая норма соответствует статье 101 Конституции. Соображения Омбудсмана в отношении легитимной цели

ограничения прав, установленных статьей 101 Конституции, и принципа соразмерности можно отнести также к оценке различного отношения.

6. Приглашенное лицо – общество «Латвийское объединение самоуправлений» (далее – Объединение самоуправлений) – считает, что расширение прав объединений избирателей на подачу списков кандидатов не воспрепятствует, а, напротив, способствует развитию политических партий.

Согласно имеющейся в распоряжении Объединения самоуправлений информации, самоуправлениям, в которых право на подачу списков кандидатов имеется и у объединений избирателей, жители доверяют больше. Кроме того, председатели дум самоуправлений, число жителей которых не достигает 5 000, преимущественно не являются членами политических партий. Выборы в самоуправления 2013 года свидетельствуют о том, что сравнительно большую поддержку получают именно региональные партии, и избиратели им доверяют.

В судебном заседании уполномоченный представитель Объединения самоуправлений Марис Пукис указал, что члены Объединения самоуправлений придерживаются двух прямо противоположных мнений о действующем регулировании. Первое состоит в том, что расширение прав объединений избирателей на подачу списков кандидатов следует поддерживать. Второе – в том, что следует запретить объединениям избирателей подавать списки кандидатов на выборы в самоуправления. В настоящее время наблюдаются проблемы с ролью самоуправлений в региональной политике, однако Объединение самоуправлений всегда поддерживало укрепление системы партий.

7. Приглашенное лицо – автор концепции Закона о самоуправлениях *Dr iur. h. c., assessor iur., Dipl.-Pol.* Эгилс Левитс – в

судебном заседании указало, что используемое законодателем средство не подходит для достижения легитимной цели ограничения основных прав.

В Латвии самоуправления являются составляющей частью исполнительной власти, им не присущи характерные для государства особенности, и их следует считать коммунальными самоуправлениями. Смысл статьи 101 Конституции состоит в том, что люди, вовлеченные в определенное самоуправление, организуют свои интересы и управляют ими. Демократическое государственное устройство требует того, чтобы эти местные интересы были представлены. В свою очередь, политические партии в парламентской системе предлагают избирателям определенные направления интересов во взаимосвязи с мировоззрением. Вопросы, находящиеся в пределах местных интересов самоуправления, не требуют такой же политической ориентации, какую имеют политические партии. Иными словами, интересы, представляемые на уровне самоуправлений, отличаются от тех, что представляются на общенациональном уровне. Поэтому важно, чтобы в самоуправлениях в дополнение к партиям имелись также иные объединения избирателей или граждан, которые бы представляли местные интересы.

В 1994 году, при принятии Закона о выборах в самоуправления, намерение парламентского большинства заключалось в укреплении системы партий, которая в то время находилась лишь на стадии формирования. Латвийское парламентское устройство требует функционирующей партийной системы, поэтому в случае крупных самоуправлений в том, что касается подачи списков кандидатов, была установлена партийная монополия.

Оспариваемая норма ограничивает права, установленные статьей 101 Конституции. Легитимная цель ограничения – укрепление политических партий. Однако используемое средство не подходит для

достижения легитимной цели ограничения, так как партии благодаря ему ничего не получают, и укрепление партийной системы, таким образом, не происходит. Однако это ограничение нельзя отменить, не обеспечив другим группам избирателей надлежащую возможность выступать в качестве кандидатов на выборах в самоуправления. Кроме того, такие группы избирателей в том, что касается финансирования и внутренней демократии, необходимо контролировать посредством условий, схожих с теми, что предъявляются к партиям.

В отношении соответствия оспариваемой нормы статье 91 Конституции Э. Левитс указал, что следует оценить, могут ли небольшие различия в компетенции самоуправлений служить оправданием различного порядка, в котором лица участвуют в работе самоуправлений. По мнению Э. Левитса, различия компетенции не столь велики, чтобы различный порядок был оправданным с точки зрения индивидуума. Однако необходимо сравнить между собой все автономные компетенции самоуправлений. Чем конкретнее и уже компетенция отрегулирована, тем меньше необходимость в партийной монополии. Если компетенции сопоставимы, то различия в порядке, в котором лицо может принять участие в работе самоуправления, несовместимы со статьей 91 Конституции.

8. Приглашенное лицо – ассоциированный профессор Отделения политологии Факультета социологии Латвийского Университета *Dr sc. pol.* Иварс Иябс – в судебном заседании указало, что созданную законодателем в некоторых самоуправлениях благоприятную ситуацию, а именно – то, что объединениям избирателей было предоставлено право подавать списки кандидатов, нельзя расценивать как ситуацию, применимую ко всем самоуправлениям.

Вопрос, рассматриваемый в конкретном деле, в Латвии, подобно другим странам Европы, актуализировался по той причине, что партии фактически неспособны реализовать доверенную им функцию. Имеется в виду неспособность партий оправдать свою легитимность таким образом, чтобы не возникало вопросов о возможности альтернатив. В большей части демократических государств с учетом различных условий спискам кандидатов, не связанным с политическими партиями, также дается возможность участвовать в выборах в самоуправления. Однако этот аспект необходимо рассматривать в контексте подхода конкретных государств к вопросам о том, кому разрешено участвовать в политике и насколько большой упор делается на партии, а не на индивидуальных кандидатов.

В последнее время в Латвии можно наблюдать две противоречивые тенденции. С одной стороны, исторически латвийская система выборов более ориентирована на партии, так как поставлена определенная цель – укреплять партийную систему. С другой стороны, общественная мысль в большой мере устремляется в сторону кандидатов. Например, из результатов выборов в Саэйму можно однозначно заключить, что общество желает голосовать за конкретных кандидатов.

В отношении ограничения прав индивидуума И. Иябс указал, что существующую в настоящий момент «пятитысячную черту» следует понимать в значении позитивной дискриминации. В отдельных краях людям сложно формировать политические партии или выступать в качестве кандидатов в составе их списков, поэтому было создано особое, благоприятное для конкретной ситуации регулирование – право выступать в качестве кандидата в составе списка объединения избирателей. Однако приведенные в заявлении эмпирические аргументы и данные не означают, что объединения избирателей желательны во всех самоуправлениях Латвии.

9. Приглашенное лицо – член Экспертной группы по усовершенствованию управления, созданной при Президенте государства, Dr. sc. pol. Дайна Бара – в судебном заседании указало, что необходимо способствовать активности избирателей, в том числе посредством формирования их объединений. Однако объединения избирателей должны участвовать в выборах там, где это разрешено законом, то есть, в малых самоуправлениях.

Политические партии имеют значение также для долгосрочного развития демократии. В Латвии политические партии на протяжении многих лет оставались «заброшенными». Мало внимания уделяется разъяснению значения и роли политических партий. Однако это неправильно, несмотря на то, что партии не всегда работают хорошо. Система политических партий связана с проблемами, однако ее необходимо совершенствовать и развивать.

Для государств, где политические партии слабы и непостоянны, характерно частое возникновение кризиса парламентаризма. Проявления кризиса связаны с недоверием к парламенту, политическим партиям. Недоверие к политическим партиям в известной мере связано с растущим популизмом.

Чтобы жители самоуправлений привыкли к необходимости формировать политические партии, можно использовать имеющийся у скандинавских стран опыт правового регулирования в отношении региональных партий. Региональные партии могли бы быть численно меньшими, чем партии общенационального уровня.

10. Уполномоченный представитель приглашенного лица – Ассоциации крупных городов Латвии – Инета Вашука в судебном заседании указала, что Ассоциация крупных городов Латвии (далее –

Ассоциация) не поддерживает участие объединений избирателей в выборах в самоуправления.

Основной вопрос рассматриваемого дела состоит в том, какие права лица были ущемлены, а именно – право лица быть избранным в думу самоуправления в качестве депутата, т.к. это лицо не является членом политической партии, или же право лица участвовать в деятельности самоуправления. В конкретном случае участие в деятельности самоуправления не запрещается.

Необходимо оценить, с какой целью объединение избирателей участвует в выборах в самоуправление – для того, чтобы получить власть, или для того, чтобы в интересах общества участвовать в деятельности самоуправления. Решения дум городов республиканского значения должны быть последовательными и длительными, превышающими четырехгодичный срок. С объединениями избирателей связан риск, что они будут формироваться для выдвижения кандидатов только на одностепенные выборы.

Не все решения самоуправлений носят локальный характер. Самоуправления решают также вопросы регионального значения, которым следовало бы быть сформулированным в программах политических партий, чтобы последние могли предоставить избирателям отчет о выполнении задач, поставленных перед партией. Если в выборах будут участвовать группы лиц, не имеющие собственной институциональной структуры, может быть поставлено под угрозу развитие самоуправления на региональном и национальном уровнях.

11. Приглашенное лицо – директор центра исследования рынка и общественного мнения SKDS Арнис Кактиньш – в судебном заседании указало, что конкретные и достоверные данные, подтверждающие, что

отношение общества к объединениям избирателей более благоприятно, нежели к политическим партиям, недоступны.

Сомнительным является то, что результаты опросов покажут большие различия между самоуправлениями, где баллотироваться можно в составе партийных списков, и самоуправлениями, где списки могут подавать объединения избирателей. Оценка результатов других, различных, опросов приводит к выводу, что главным фактором, влияющим на решение о том, за кого голосовать, является личность. Значение имеет также идентификация партий, однако личность – решающий фактор.

А. Кактиньш выразил мнение, что по уровню общественного сознания и ценностной ориентации ситуация в Латвии отличается от ситуации в других странах Европы, и, возможно, по этой причине в Латвии партии непопулярны. Десять лет назад был начат опрос, результаты которого были призваны отражать принадлежность жителей Латвии к общественным организациям или группам какого-либо иного типа. Данные последнего опроса показывают, что более 70 процентов жителей не принадлежит ни к каким организациям. Это свидетельствует о том, что общество раздроблено. Важно быть в курсе общественного мнения, однако следовать ему – не всегда разумно.

Нельзя также согласиться с тезисом, что доверие к политическим партиям снижается. Доступны данные о доверии общества к партиям, начиная с 2010 года. Согласно этим данным, в 2010 году партиям доверяло семь процентов опрошенных, в 2011 году – девять процентов, в 2012 году – девять процентов, а в 2013 году – 13 процентов. Несмотря на то, что уровень доверия очень низок, его динамика положительна. В период с 2010 по 2013 год выросло также доверие жителей к самоуправлениям – с 41 процента в 2010 году до 61 процента в 2013 году.

Часть выводов

12. Заявители просят Конституционный суд оценить соответствие оспариваемой нормы статьям 91 и 101 Конституции.

В судебном заседании представитель Заявителей уточнил требование в части о соответствии оспариваемой нормы статье 91 Конституции, указав, что Заявители просят оценить соответствие оспариваемой нормы первому предложению статьи 91 Конституции.

В свою очередь, в отношении требования в части о соответствии оспариваемой нормы статье 101 Конституции представитель Заявителей указал, что для Заявителей имеет значение только первое предложение упомянутой статьи, несмотря на то, что формулировка требования охватывает всю статью 101 Конституции. Из юридического обоснования, изложенного в заявлении и в ходе судебного заседания, также вытекает, что по сути под сомнение ставится соответствие оспариваемой нормы первому предложению статьи 101 Конституции.

Таким образом, в рассматриваемом деле Конституционный суд оценит соответствие оспариваемой нормы первому предложению статьи 91 и первому предложению статьи 101 Конституции.

13. Участники дела выразили различные мнения о том, применимы ли права, закрепленные первым предложением статьи 101 Конституции, к требованию Заявителей.

Заявители считают, что каждый гражданин Латвии должен быть вправе создать объединение избирателей, и запрет на выступление в качестве кандидата на выборах в думы наиболее крупных самоуправлений в составе списка объединения избирателей ущемляет права, установленные статьей 101 Конституции. В свою очередь, представитель Сазймы в судебном заседании указал, что необходимо

проверить, вытекает ли из Конституции право лица выбирать форму реализации пассивного избирательного права.

Таким образом, Конституционному суду прежде всего необходимо выяснить, каков охват первого предложения статьи 101 Конституции.

14. Первое предложение статьи 101 Конституции гласит: «Каждый гражданин Латвии имеет право в предусмотренном законом виде участвовать в государственной деятельности и деятельности самоуправлений, а также служить на государственной службе».

Требование Заявителей связано только с одним из возможных видов участия, то есть с правом гражданина участвовать в формировании думы самоуправления. Конституционный суд признал, что статья 101 Конституции наделяет полноправных граждан Латвии или любого другого государства-члена Европейского Союза равными субъективными избирательными правами, в том числе правом выступать в качестве кандидата, на выборах в самоуправления (см. пункт 13.5 решения Конституционного суда от 15 июня 2006 года по делу № 2005-13-0106). Конституция предусматривает, что вид использования этих прав устанавливается законом (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 30 августа 2000 года по делу № 2000-03-01). Кроме того, государство обязано не только гарантировать каждому гражданину формальное право на участие, но и создать предпосылки для того, чтобы гражданин мог участвовать в деятельности государства и самоуправлений (см. пункт 13 решения Конституционного суда от 7 ноября 2013 года по делу № 2012-24-03).

Конституционный суд уже указывал, что государство обладает большой свободой выбора в том, что касается реализации избирательного права (см. часть выводов решения Конституционного суда от 23 сентября 2002 года по делу № 2002-08-01). Это означает, что

законодатель, выполняя обязанность гарантировать реализацию прав, закрепленных первым предложением статьи 101 Конституции, имеет широкую свободу действий при регулировании порядка избрания органов самоуправления, в том числе – при определении того, какие субъекты и каким образом вправе подавать списки кандидатов на выборы в самоуправления. Однако упомянутый порядок должен быть установлен с соблюдением норм и принципов Конституции.

Тем не менее, законодатель не обязан устанавливать в отношении выборов в самоуправления правовое регулирование, которое каждому гражданину позволит самостоятельно выбирать порядок реализации своего пассивного избирательного права в обход порядка, уже предусмотренного в законе. Международные обязательства, которые приняла на себя Латвия, например, согласно части второй статьи 3 Европейской хартии о местных самоуправлениях и статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, обуславливают исключительно общие принципы, которым должен соответствовать регламентированный государствами порядок, оставляя выбор конкретных решений в ведении законодателя каждого государства.

Таким образом, из первого предложения статьи 101 Конституции вытекает обязанность государства в конкретной форме, то есть законом, установить соответствующий нормам и принципам Конституции порядок реализации пассивного избирательного права каждого гражданина на выборах в думу самоуправления.

Следовательно, в рамках рассматриваемого дела Конституционному суду необходимо проверить, выполнил ли законодатель свою обязанность по установлению порядка реализации пассивного избирательного права каждого гражданина на выборах в самоуправления.

15. Законодатель включил правовое регулирование выборов в самоуправления в Закон о выборах в самоуправления.

Статья 8 Закона о выборах в самоуправления регламентирует то, какие лица имеют право выступать в качестве кандидатов на выборах в самоуправления, а также устанавливает условия выдвижения кандидатуры. В статье 9 Закона указаны лица, которых нельзя заявлять в качестве кандидатов и избирать в думу самоуправления. В свою очередь, глава 4 Закона определяет порядок, в котором надлежит подавать списки кандидатов на выборы в думу самоуправления.

Порядок, в котором гражданин может реализовать свое пассивное избирательное право, в основном установлен частями первой и второй статьи 15 Закона о выборах в самоуправления. В упомянутых правовых нормах указаны субъекты, которые вправе подавать списки кандидатов в депутаты на выборы в думу самоуправления. Этими субъектами являются зарегистрированные политические партии, зарегистрированные объединения зарегистрированных политических партий, незарегистрированные объединения двух или более политических партий и объединения избирателей.

Понятия, правовой статус, правила основания и деятельности политических партий и их объединений регулируются в основном в Законе о политических партиях. Часть первая статьи 2 и статья 3 Закона о политических партиях определяют, что политическая партия – это организация, которая с момента внесения ее в регистр политических партий приобретает статус юридического лица. Партия создается, чтобы вести политическую деятельность, участвовать в выборной кампании, выдвигать кандидатов в депутаты, участвовать в работе Сазймы или дум самоуправления, Европейского Парламента, при посредничестве депутатов реализовывать программу партии, а также чтобы участвовать в формировании органов публичного управления. В свою очередь, условия

в отношении участия объединений избирателей в выборах в самоуправление содержатся в Законе о выборах в самоуправления. Закон о выборах в самоуправления не содержит правила формирования объединений избирателей, однако часть третья статьи 15 этого закона разъясняет понятие «объединение избирателей». Объединение избирателей – это незарегистрированное объединение, формируемое лицами, которые подписали соответствующий список кандидатов, а также лицами, заявленными в этом списке. Ответственность за законность деятельности объединения избирателей несут податели соответствующего списка кандидатов.

Из упомянутого вытекает, что правовой статус политических партий и их объединений отличается от правового статуса объединения избирателей. Кроме того, законодатель также установил различный порядок выступления в качестве кандидатов на выборах в самоуправления в составе списков от упомянутых субъектов. Согласно частям первой и второй статьи 15 Закона о выборах в самоуправления, в каждом самоуправлении список кандидатов вправе подать: 1) зарегистрированная политическая партия; 2) зарегистрированное объединение зарегистрированных политических партий; 3) незарегистрированное объединение двух или более политических партий. В дополнение к этому в краях, где количество жителей на день объявления выборов не достигает 5 000 (далее – малые края), списки кандидатов вправе подавать также объединения избирателей. Таким образом, гражданин, который имеет право и желание выступить в качестве кандидата на выборах в думу самоуправления, может быть заявлен как кандидат в депутаты в каком-либо из списков кандидатов, составленных установленными законом субъектами.

Таким образом, законодатель Законом о выборах в самоуправления установил порядок, в котором каждый гражданин может реализовать свое пассивное избирательное право.

16. При определении порядка реализации пассивного избирательного права каждого гражданина законодатель должен соблюдать нормы и принципы Конституции. То, что законодатель, пользуясь собственной свободой действий, определяет порядок реализации пассивного избирательного права гражданина, не означает, что действия законодателя сами по себе ограничивают основные права лица, установленные статьей 101 Конституции. Однако если установленный законодателем порядок не соответствует какой-либо норме Конституции или какому-либо ее принципу, такой порядок следует считать не соответствующим и статье 101 Конституции.

Участники дела не ставили под сомнение то, что порядок, в котором каждый гражданин может реализовать свое пассивное избирательное право, установлен законом, принятым и объявленным в соответствии с Конституцией и Регламентом Сээймы. Из заявления и того, что представитель Заявителей высказал в судебном заседании, вытекает, что несоответствие оспариваемой нормы требованиям Конституции проявляется главным образом в том, что в малых краях граждане вправе, а в городе республиканского значения Юрмале – не вправе выступать в качестве кандидатов на выборах в самоуправления в числе прочего в составе списков объединений избирателей. Иными словами, Заявители считают, что некая другая группа лиц, находящаяся с ними в одинаковых и сопоставимых условиях, имеет более широкие права в том, что касается выдвижения своих кандидатур на выборах в самоуправления. Следовательно, в рамках рассматриваемого дела решающее значение имеет то, соблюл ли законодатель, устанавливая

порядок реализации пассивного избирательного права каждого гражданина, принцип равенства.

Таким образом, для того чтобы выяснить, соответствует ли оспариваемая норма первому предложению статьи 101 Конституции, необходимо оценить ее соответствие принципу равенства, закрепленному первым предложением статьи 91 Конституции.

17. Содержащийся в первом предложении статьи 91 Конституции принцип равенства не позволяет государственным органам издавать нормы, которые без разумного основания допускают различное отношение к лицам, находящимся в одинаковых и сопоставимых по определенным критериям условиях. В то же время принцип равенства допускает и даже требует различного отношения к лицам, которые находятся в различных условиях, а также допускает различное отношение к лицам, которые находятся в одинаковых условиях, если на то есть объективное и разумное основание (*см., например, пункт 7 решения Конституционного суда от 29 декабря 2008 года по делу № 2008-37-03 и пункт 11 решения Конституционного суда от 7 июня 2012 года по делу № 2011-19-01*).

При оценке того, соответствует ли оспариваемая норма первому предложению статьи 91 Конституции, необходимо выяснить следующее:

1) имеют ли место лица (группы лиц), находящиеся в одинаковых и сопоставимых по определенным критериям условиях, и какие именно лица (группы лиц) являются таковыми;

2) какое отношение к этим лицам предусматривает оспариваемая норма – одинаковое или различное;

3) имеется ли для такого отношения объективное и разумное основание, то есть, имеет ли оно легитимную цель и соблюден ли

принцип соразмерности (см., например, пункт 10 решения Конституционного суда от 10 июня 2011 года по делу № 2010-69-01).

18. Заявители указывают, что лицами, находящимися в одинаковых и сопоставимых по определенным критериям условиях, являются все жители самоуправления, которые желают выступить в качестве кандидатов на выборах в самоуправление. Саэйма в своем письменном ответе выражает согласие с этим мнением (см. письменный ответ, стр. 76 тома I материалов дела).

В каждой из упомянутых частей (а именно – в первой и второй) статьи 15 Закона о выборах в самоуправления по сути установлено отдельное правовое регулирование подачи списков кандидатов на выборы в самоуправления. Первое регулирование предусмотрено для подачи списков кандидатов на выборы в думы городов республиканского значения или в думы краев, где количество жителей на день объявления выборов превышает 5 000 (далее – крупные края), второе регулирование – для подачи списков кандидатов на выборы в думы малых краев. Таким образом, в рассматриваемом деле возможно сравнение двух групп лиц: во-первых, это лица, которые желают баллотироваться в городе республиканского значения или в крупном крае, во-вторых – лица, которые желают баллотироваться в малом крае.

Чтобы определить, какие группы лиц (если таковые имеют место) находятся в одинаковых и сопоставимых по определенным критериям условиях, необходимо найти признак, объединяющий эти группы (см., например, пункт 12 решения Конституционного суда от 21 мая 2004 года по делу № 2003-23-01). В рассматриваемом деле таковым является воля гражданина к использованию пассивного избирательного права на выборах в самоуправления.

Таким образом, обе группы лиц находятся в одинаковых и сопоставимых условиях.

19. Заявители считают, что допускается различное отношение к лицам в зависимости от того, на территории какого самоуправления эти лица проживают.

Место жительства лица нельзя считать единственным условием для выдвижения его кандидатуры на выборах в думу конкретного самоуправления. Согласно части второй статьи 8 Закона о выборах в самоуправления, место жительства лица, являющееся его зарегистрированным местом жительства на протяжении последних 10 месяцев, – одно из трех возможных условий выдвижения его кандидатуры. Этим условием Заявители воспользовались, чтобы выступить кандидатами на выборах в думу города Юрмалы (*см. стр. 22, 25, 28, 31 тома 1 материалов дела*). Пункты 2 и 3 части второй статьи 8 Закона о выборах в самоуправления определяют, что право баллотироваться также имеют лица, которые на соответствующей административной территории проработали (в качестве наемного работника или самозанятого лица) по крайней мере в течение последних четырех месяцев или которым принадлежит расположенное на соответствующей территории зарегистрированное в предусмотренном законом порядке недвижимое имущество.

Части первая и вторая статьи 15 Закона о выборах в самоуправления создают ситуацию, в которой на выборах в думу города республиканского значения или крупного края гражданин вправе выступать кандидатом в составе списка зарегистрированной политической партии, зарегистрированного объединения зарегистрированных политических партий или незарегистрированного объединения двух или более политических партий; в свою очередь, на

выборах в думу малого края гражданин вправе выступать кандидатом в составе списков одного из вышеупомянутых субъектов, а также в составе списка объединения избирателей. Это означает, что порядок подачи списков кандидатов различается в зависимости от вида или численности населения административной территории, в думу которой гражданин желает баллотироваться. Однако в рассматриваемом деле Конституционный суд оценивает не то, обоснованно ли законодатель провел различие между городами республиканского значения и крупными краями, с одной стороны, и малыми краями, с другой стороны. В рассматриваемом деле Конституционный суд оценивает, соответствуют ли *per se* различия в порядке реализации пассивного избирательного права принципу равенства.

Таким образом, имеет место различное отношение к сопоставимым группам лиц.

20. Для устанавливаемого законодателем различного отношения к лицам, которые находятся в одинаковых и сопоставимых условиях, необходима легитимная цель (см., например, пункт 21 решения Конституционного суда от 11 декабря 2006 года по делу № 2006-10-03). Конституционный суд признал, что обязанность указать легитимную цель в процессе Конституционного суда прежде всего лежит на органе, который издал оспариваемый акт (см. пункт 13.2 решения Конституционного суда от 25 октября 2011 года по делу № 2011-01-01).

20.1. Из разъяснений, которые в судебном заседании дал представитель Сазймы, вытекает, что легитимной целью различного отношения является укрепление системы политических партий. Это утверждение подтверждает также приглашенное лицо Э. Левитс, в период разработки и принятия Закона о выборах в самоуправления являвшееся

министром юстиции (*см. стенограмму заседания Конституционного суда от 16 декабря 2014 года, стр. 48 и 52 тома 3 материалов дела*).

Политические партии являются значимым элементом демократического государства. Как уже было признано в практике Конституционного суда, политическая партия является объединением лиц, которое имеет определенную идеологию и главная цель которого – получить политическую власть, чтобы в государстве эта власть реализовывалась в соответствии с целями и принципами, содержащимися в программе партии (*см. пункт 19 решения Конституционного суда от 10 мая 2013 года по делу № 2012-16-01*). Политические партии формируют связь между обществом и государственной властью, обеспечивая организованное участие общества в политических процессах. Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) признал, что политические партии отличаются от других вовлеченных в политику организаций тем, что предлагают избирателям всеобъемлющую модель общества и способны воплотить эту модель в жизнь, если партия придет к власти (*см. пункт 87 решения Большой палаты ЕСПЧ от 13 февраля 2003 года по делу Refah Partisi [the Welfare Party] v. Turkey, заявления № 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98*). Приглашенное лицо Д. Бара в судебном заседании также подчеркнуло, что политические партии являются основой и опорой демократии (*см. стенограмму заседания Конституционного суда от 16 декабря 2014 года, стр. 101 тома 3 материалов дела*).

Таким образом, укрепление системы политических партий направлено на защиту демократического государственного устройства и может быть признано легитимной целью установления различного отношения.

20.2. Саэйма указывает, что при принятии Закона о выборах в самоуправлении имело место стремление добиться равновесия между

необходимостью укреплять систему политических партий и необходимостью обеспечить демократические выборы в малых самоуправлениях, способствуя наличию в них политической конкуренции и представительству интересов жителей.

В период принятия Закона о выборах в самоуправления, в 1993–1994 годах, система политических партий еще находилась на стадии формирования. В то время также существовали различные мнения о том, каким субъектам следует предоставить право подавать списки кандидатов на выборы в самоуправления. Поданный правительством законопроект предусматривал, что списки кандидатов могут подавать как политические партии, так и объединения избирателей. Однако возникли трудности с тем, чтобы дать объединению избирателей определение и обозначить его статус (см. стенограмму заседания Сазьмы от 11 ноября 1993 года, http://www.saeima.lv/steno/st_93/111193.html, просмотрена 06.01.2015). В свою очередь, предложение, поданное депутатской фракцией Сазьмы «Движение за национальную независимость Латвии», предусматривало, что право подавать списки кандидатов следует предоставить только зарегистрированным политическим организациям, партиям или объединениям этих организаций (см. стр. 134, 135 тома 3 материалов дела). Наконец, статья 15 Закона о выборах в самоуправления была принята в редакции, в соответствии с которой списки кандидатов на выборы в думу города республиканского значения и в районный совет были вправе подавать зарегистрированные политические организации или их зарегистрированные объединения, а на выборы в думу города районного значения и в волостной совет – также объединения избирателей, в дополнение к упомянутым субъектам.

Необходимо учитывать, что дума самоуправления является органом политического представительства жителей самоуправления (см.: *Levits E. Pašvaldību likuma koncepcija. 2003, пункт 34,*

<http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html>, просмотрено 06.01.2015).

В свою очередь, одним из главных признаков самоуправления является его выборность (см., например: *Stucka A. Latvijas pašvaldību sistēmas pilnveidošanas aktuālie valststiesību jautājumi. Promocijas darbs. Rīga: Latvijas Universitāte, 2012, стр. 34–35*). Таким образом, одной из первичных целей выборов в самоуправления является формирование органа представительства жителей самоуправления.

Формирование любого органа представительства – парламента или думы самоуправления – возможно, если избиратели имеют возможность выбрать, которому из заявленных списков кандидатов они отдадут свой голос. ЕСПЧ также, подчеркивая необходимость возможности выбора, в своей практике в отношении статьи 3 протокола № 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод в связи с выборами законодателя указал, что свободное выражение мнения народа невообразимо там, где не существует системы политических партий, которая представляет разные мнения, распространенные среди жителей государства (см. пункт 57 решения ЕСПЧ от 15 апреля 2014 года по делу *Oran v. Turkey*, заявления № 28881/07 и 37920/07). Упомянутый вывод можно отнести также к выборам думы самоуправления как органа представительства.

Сазйма подчеркивает, что объединения избирателей являются исключением из принципа, в соответствии с которым списки на выборы во все думы самоуправлений вправе подавать только политические партии. Принимая действующее регулирование, законодатель считался с тем, что в малых краях еще могло не сформироваться представительство политических партий. Это мнение в судебном заседании подтвердил также представитель Министерства юстиции (см. стенограмму заседания Конституционного суда от 16 декабря 2014 года, стр. 37 тома 3 материалов дела).

Таким образом, чтобы обеспечить формирование органа представительства во всех самоуправлениях Латвии, независимо от количества жителей и представленных политических партий, законодатель в качестве исключения из общего порядка установил право граждан в малых краях баллотироваться также в составе списков объединений избирателей. Предусмотрев различное отношение в порядке реализации пассивного избирательного права гражданина, законодатель стремился укрепить систему политических партий и одновременно обеспечить в небольших по количеству жителей краях формирование органа представительства, который будет достаточно полно отражать интересы жителей самоуправления.

Из упомянутого вытекает, что установленное оспариваемой нормой различное отношение направлено на укрепление системы политических партий и в то же время обеспечивает формирование думы самоуправления как органа представительства также в малых краях. Иными словами, легитимной целью установленного законодателем различного отношения является защита демократического государственного устройства.

Таким образом, установленное законодателем различное отношение имеет легитимную цель.

21. Чтобы оценить, был ли при установлении различного отношения соблюден принцип соразмерности, необходимо выяснить: 1) пригодны ли использованные законодателем средства для достижения легитимной цели; 2) являются ли такие действия необходимыми, то есть, нельзя ли достигнуть цели иными средствами, в меньшей степени ограничивающими права и законные интересы индивидуума; 3) являются ли действия законодателя соразмерными, то есть, адекватными; иными словами, превосходит ли польза, которую получает общество, ущерб,

наносимый правам и законным интересам индивидуума (см., например, пункт 16 решения Конституционного суда от 18 февраля 2011 года по делу № 2010-29-01).

22. Согласно ранее сделанному выводу, общий порядок, закрепленный первой и второй частями статьи 15 Закона о выборах в самоуправления, политические партии и их объединения могут подавать списки кандидатов на выборы в думу любого самоуправления Латвии.

Законодатель разнообразными правовыми средствами реализует политику, направленную на укрепление партийной системы. Например, в 2010 году было принято регулирование о предоставлении финансирования из государственного бюджет политическим партиям и их объединениям, соответствующим определенным критериям. Это означает, что установленное оспариваемой нормой различное отношение является только одним из средств, которые законодатель использует, чтобы укрепить систему политических партий. Однако необходимо учитывать, что границы требования являются для Конституционного суда обязательными, поэтому в рамках рассматриваемого дела он не оценивает влияние всех прочих используемых законодателем средств на систему политических партий и их пригодность для ее укрепления.

Устанавливая различное отношение, законодатель стремился побудить лиц, желающих использовать свое пассивное избирательное право, включиться в деятельность политических партий путем основания политической партии, становления членом политической партии или какого-либо иного участия в деятельности политической партии. Таким образом возможно добиться более широкого вовлечения лиц в политический процесс и укрепление партийной системы. Из сведений, доступных в регистре политических партий, вытекает, что в настоящее время в Латвии зарегистрировано 75 политических партий и их

объединений, причем несколько – с выраженным региональным интересом, например, *Jūrmala – mūsu mājas* [«Юрмала – наш дом»], политическая партия OGRES NOVADAM [«Огрскому краю»], KRIMULDAS NOVADA PARTIJA [Партия Кримулдского края] и другие (см. список зарегистрированных политических партий и их объединений на домашней странице Регистра предприятий Латвийской Республики, <http://www.ur.gov.lv/partijas.html>, просмотрено 06.01.2015).

Одновременно законодатель заботился о том, чтобы избиратели имели возможности выбора в отношении списков кандидатов, заявленных на выборы в самоуправления. В дополнение к установленному в оспариваемой норме различному отношению законодатель в частях первой и третьей статьи 24 Закона о выборах в самоуправления установил особое регулирование для ситуаций, когда до истечения срока, установленного статьей 15 этого закона, не зарегистрировано ни одного списка кандидатов на выборы в думу соответствующего самоуправления, зарегистрирован только один список кандидатов на эти выборы, или количество зарегистрированных кандидатов не достигает количества депутатов думы, избираемых в соответствующем самоуправлении. В свою очередь, фактическая ситуация такова, что даже на выборы в думы малых самоуправлений заявляется по несколько списков кандидатов в депутаты. Например, 18 февраля 2013 года, когда были объявлены состоявшиеся 1 июля 2013 года выборы в думу самоуправления, наименьшее количество жителей насчитывалось в Балтинавском, Алсунгском, Мерсрагском и Руцавском краях – в каждом менее чем по 2 000 жителей (см. информацию, доступную на домашней странице ЦИК, <http://www.cvk.lv/pub/public/30523.html>, просмотрена 06.01.2015). На выборы в думу Балтинавского края было заявлено два списка кандидатов, на выборы в думу Алсунгского края – четыре, включая один список политической партии, на выборы в думу Мерсрагского края – два, на

выборы в думу Ручавского края – шесть, в том числе один список политической партии (см. издание ЦИК *Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanas 2013. gada 1. jūlijā. Rīga: 2013, сmp. 145, 163, 290, 331,*

http://www.cvk.lv/pub/upload_file/2013/Pasvaldibu%20velesanu%20rezultati%202013_gramata.pdf, просмотрено 06.01.2015). Таким образом, действующее правовое регулирование обеспечивает формирование думы самоуправления как органа представительства также в малых краях.

Следовательно, использованное законодателем средство пригодно для достижения легитимной цели различного отношения.

23. Из материалов дела, а также из предоставленных в судебном заседании пояснений и мнений приглашенных лиц вытекает, что более щадящим средством в рассматриваемом деле считалось бы предоставление каждому гражданину права выступать кандидатом на выборах в думу любого самоуправления в составе списка объединения избирателей. Заявители указывают, что в абсолютном большинстве стран Европейского Союза объединения избирателей имеют право подавать списки кандидатов на выборы в самоуправления.

Конституционный суд признал, что правовое регулирование других стран не может применяться напрямую при решении отдельных вопросов в латвийской правовой системе, за исключением указанных в законе случаев. В сравнительном правовом анализе всегда необходимо учитывать функциональный контекст. Он обусловлен существенными правовыми, социальными, политическими, историческими и системными различиями между правовыми системами разных государств (см. пункт 24.1 решения Конституционного суда от 8 июня 2007 года по делу № 2007-01-01). Порядок выборов тесно связан с историческим развитием, построением, политической ситуацией каждого государства и рядом

других факторов. Поэтому практика других государств, а именно то, что объединениям избирателей предоставлено право подавать списки на выборы в самоуправления, не возлагает на латвийского законодателя обязанность действовать схожим образом.

Кроме того, Конституционный суд уже неоднократно указывал, что более щадящим является не любое другое средство, а только то, с помощью которого легитимной цели можно достигнуть по крайней мере на том же качественном уровне (*см., например, пункт 19 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106 и пункт 14.2 решения Конституционного суда от 10 июня 2011 года по делу № 2010-69-01*).

Возможно, посредством предоставления каждому гражданину права на выборах в думу любого самоуправления выступать кандидатом в составе списка объединения избирателей можно обеспечить более широкую представленность интересов жителей в думе самоуправления. Однако, пока существуют выраженные различия в правовом регулировании деятельности политических партий и объединений избирателей, такое средство не будет способствовать укреплению системы политических партий в масштабе всего государства столь же качественно, как ему способствует установленное в оспариваемой норме различное отношение.

Таким образом, более щадящим средством невозможно достигнуть легитимной цели различного отношения по крайней мере на том же качественном уровне.

24. Заявители считают, что требование закона, предусматривающее необходимость в выборах дум городов республиканского значения и крупных краев выступать кандидатом в составе списков партий или их объединений, является чрезмерным.

Однако по сути Заявители не ставят под сомнение то, что и в рамках действующего правового регулирования каждый гражданин фактически имеет возможность использовать свое пассивное избирательное право. В судебном заседании представитель Заявителей подтвердил, что два Заявителя – У. Кронблумс и Р. Петерсонс – еще до выборов в самоуправления, состоявшихся 1 июля 2013 года, выступали кандидатами на выборах в думу города Юрмалы, используя один из установленных законом способов, а именно – были включены в списки кандидатов от политических партий. Кроме того, чтобы выступать кандидатом на выборах в самоуправления в составе списка политической партии или объединения партий, лицо не обязательно должно являться членом соответствующей партии или объединения партий (*см., например, пункт 31.2 решения Конституционного суда от 10 мая 2013 года по делу № 2012-16-01*).

В свою очередь, предоставленная ЦИК информация о количестве списков кандидатов в депутаты, поданных на выборы в самоуправления 2001, 2005, 2009 и 2013 годов в городах республиканского значения, свидетельствует о том, что и в рамках действующего регулирования избирателям обеспечены широкие возможности выбора среди списков кандидатов. Например, на выборы в думу города Юрмалы в 2001 году было заявлено 16 списков кандидатов, в 2005 году – 21 список, в 2009 году – 14 списков, а в 2013 году – 16 списков (*см. предоставленную ЦИК информацию на стр. 23–34 тома 2 материалов дела*).

В судебном заседании приглашенное лицо И. Иябс признало, что возможность и необходимость баллотироваться в составе списка политической партии имеют также позитивные проявления. Партийная принадлежность делает более прозрачным и понятным так называемый аспект патронажа (*см. стенограмму заседания Конституционного суда от 16 декабря 2014 года, стр. 72 тома 3 материалов дела*). Омбудсмен

выразил мнение, что объединение политически активных жителей в партии, регистрируемые в установленном законом порядке, способствует открытости деятельности политических сил, а также финансовой и политической ответственности (*см. мнение Омбудсмана на стр. 42 тома 2 материалов дела*). Приглашенное лицо А. Кактиньш считает, что латвийскому обществу скорее необходима некая сила, которая бы его объединила и на уровне политических партий, так как общество раздроблено (*см. стенограмму заседания Конституционного суда от 16 декабря 2014 года, стр. 119 тома 3 материалов дела*).

Установленное различное отношение обеспечивает достижение его легитимной цели, однако ни одного гражданина не лишает права в предусмотренном законом порядке реализовывать свое пассивное избирательное право. Кроме того, общество получает пользу в виде организованного и более понятного политического процесса, так как правовое регулирование, установленное для политических партий и их объединений, способствует прозрачности деятельности политических партий.

Необходимо учитывать, что законодатель имеет право в любой момент, пользуясь своей свободой действий, решить внести поправки в Закон о выборах в самоуправления, чтобы предоставить каждому гражданину более широкие возможности реализации пассивного избирательного права. Однако и такое регулирование должно будет соответствовать принципам правового и демократического государства, среди прочего обеспечивать свободные выборы, а также равные условия в отношении финансирования кандидатских списков и предвыборной агитации.

Таким образом, законодатель, установив различное отношение в порядке реализации пассивного избирательного права граждан, соблюл

принцип соразмерности и не нарушил принцип равенства, заключенный в первом предложении статьи 91 Конституции.

Таким образом, оспариваемая норма соответствует первому предложению статьи 91 и первому предложению статьи 101 Конституции.

Постановляющая часть

На основании статей 30–32 Закона о Конституционном суде
Конституционный суд

п о с т а н о в и л :

признать часть первую статьи 15 Закона о выборах в думу города республиканского значения и краевую думу, в той мере, в какой она не позволяет объединениям избирателей подавать списки кандидатов в краях, где количество жителей превышает 5 000, и в городах республиканского значения, соответствующей первому предложению статьи 91 и первому предложению статьи 101 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение провозглашено в Риге 5 февраля 2015 года.

Решение вступает в силу в день его провозглашения.

Председатель судебного заседания

А. Лавиньш

