



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

по делу о проверке конституционности нормативного положения части 11 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» устанавливающего, что в период избирательной кампании граждане Кыргызской Республики вправе вести предвыборную агитацию, требующую финансирования, только по согласованию с кандидатами, политическими партиями, выдвинувшими списки кандидатов, и через их избирательные фонды, в связи с обращением граждан Осмоналиевой Айнуры Мусаевны, Осмонбаева Бектура Камильевича, Суталиновой Гульзар Абдыбековны

27 ноября 2015 года

город Бишкек

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

- обращающейся стороны – граждан Осмоналиевой А.М., Осмонбаева Б.К.,

- представителя стороны-ответчика – Арзиева М.И., представляющего интересы Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по доверенности;

- иного лица – Бекбасарова Р.Б., представителя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики по доверенности,

руководствуясь частями 1, 6, 8, 9 и 10 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 4, 18, 19, 37 и 42 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», рассмотрела в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности нормативного положения части 11 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», устанавливающего, что в период избирательной кампании граждане Кыргызской Республики вправе вести предвыборную агитацию, требующую финансирования, только по согласованию с кандидатами, политическими партиями, выдвинувшими списки кандидатов, и через их избирательные фонды.

Основанием к рассмотрению данного дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Кыргызской Республики вышеназванное нормативное положение.

Заслушав информацию судьи-докладчика Нарынбековой А.О., проводившей подготовку дела к судебному заседанию, и исследовав представленные материалы, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики

У С Т А Н О В И Л А:

В Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики 17 апреля 2015 года поступило ходатайство граждан Осмоналиевой А.М., Осмонбаева Б.К., Суталиновой Г.А. о признании нормативного положения

части 11 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» устанавливающего, что в период избирательной кампании граждане Кыргызской Республики вправе вести предвыборную агитацию, требующую финансирования, только по согласованию с кандидатами, политическими партиями, выдвинувшими списки кандидатов, и через их избирательные фонды противоречащим частям 1, 2 и 3 статьи 31, части 1 статьи 33 Конституции Кыргызской Республики.

По мнению заявителей, оспариваемое нормативное положение предполагает запрет на проведение гражданами лично предвыборной агитации, направленной против всех включенных в избирательный бюллетень кандидатов, за счет собственных денежных средств, и тем самым противоречит частям 1, 2, 3 статьи 31, части 1 статьи 33 Конституции Кыргызской Республики.

Заявители указывают, что согласно статье 1 и части 10 статьи 22 обозначенного конституционного Закона призывы голосовать против тех или иных кандидатов, списка кандидатов являются предвыборной агитацией. Оспариваемым же нормативным положением для граждан предусмотрена возможность вести предвыборную агитацию, требующую финансирования, только по согласованию с кандидатами, политическими партиями, выдвинувшими списки кандидатов, и через их избирательные фонды. Так, гражданин не имеет права проводить предвыборную агитацию против всех кандидатов, списков кандидатов на собственные денежные средства, он обязан делать это через избирательные фонды кандидатов, политических партий.

По мнению заявителей, осуществляя нормативное регулирование, направленное на разрешение возможных коллизий между правом на свободные выборы, с одной стороны, и свободой слова и выражения мнений - с другой стороны, законодатель связан с необходимостью обеспечения конституционных прав граждан как избирателей. Граждане, будучи

носителями активного избирательного права и одновременно выступая субъектами права, вправе свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, они не могут рассматриваться лишь как объект информационного обеспечения выборов. В процессе выборов они вправе осуществлять деятельность, направленную на активное отстаивание своей предвыборной позиции, склонение сообразно с ней других избирателей к голосованию за или против конкретных кандидатов либо к выражению негативного отношения ко всем участвующим в выборах кандидатам. Исключение для граждан возможности проводить предвыборную агитацию или отсутствие надлежащих законодательных гарантий ее реализации означало бы отказ в праве реально повлиять на ход избирательного процесса, а сам по себе избирательный процесс сводился бы лишь к факту голосования.

Заявители также считают, что нормативное содержание права на предвыборную агитацию, в котором воплощаются интересы избирателей, направленные на формирование персонального состава выборного органа публичной власти, включает правомочие участников избирательного процесса, в том числе избирателей, осуществлять агитационную деятельность, имеющую целью побудить голосовать на выборах определенным образом. Поэтому, если законодатель в порядке реализации своих дискреционных полномочий признал возможность голосования на выборах посредством заполнения графы «против всех» в избирательном бюллетене, он обязан законодательно урегулировать проведение соответствующей предвыборной агитации.

Законодатель не вправе принимать нормативные акты, влекущие лишение граждан Кыргызской Республики права проводить предвыборную агитацию против всех кандидатов, если в избирательном бюллетене имеется графа «против всех». Вводимый же им порядок реализации данного права должен отвечать требованиям формальной определенности и обеспечивать гражданину возможность соотносить с ним свое поведение, предвидеть в

разумной степени последствия, которые могут повлечь за собой то или иное его действие. Законодатель, признав право граждан на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов, не предусмотрел специальное нормативное обеспечение данного права, прежде всего касающееся возможности использования средств вне избирательных фондов, в результате чего поставил граждан в ситуацию недопустимой неопределенности относительно правил правомерного участия в избирательном процессе.

На основе изложенного заявители просят признать нормативное положение части 11 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», в части, предполагающей запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных денежных средств, противоречащей частям 1, 2 и 3 статьи 31, части 1 статьи 33 Конституции Кыргызской Республики.

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

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

Представитель стороны-ответчика, не согласившись с доводами обращающейся стороны, указал, что оспариваемое нормативное положение регулирует вопросы финансирования предвыборной агитации через избирательные фонды политических партий. Данная норма позволяет гражданам быть вовлеченным в процесс предвыборной агитации с согласия кандидатов, политических партий, выдвинувших списки кандидатов, если такая форма агитации требует финансирования за счет денежных средств избирательного фонда политической партии. Проведение агитации гражданами за счет собственных денежных средств против всех считается

вмешательством в избирательный процесс и может привести к срыву или отмене, переносу срока выборов, разным негативным последствиям.

Оспариваемая статья не регулирует вопросы проведения гражданами лично предвыборной агитации, направленной против всех, включенных в избирательный бюллетень, кандидатов, за счет собственных средств, тем самым не может противоречить статьям 31 и 33 Конституции Кыргызской Республики.

В этой связи представитель Жогорку Кенеша Кыргызской Республики просил оставить ходатайство без удовлетворения.

Представитель Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, не согласившись с доводами обращающейся стороны, указал, что часть 11 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» не регулирует порядок ведения агитации, направленной на голосование избирателями посредством отметки графы «против всех» в избирательном бюллетене, и поэтому не может противоречить статьям 31 и 33 Конституции Кыргызской Республики.

Поэтому приписывание части 11 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» несвойственных ей регулятивных возможностей, выходящих за рамки диспозиции и гипотезы данной нормы, приводит заявителей к неверным выводам о наличии противоречий с конституционными нормами.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, обсудив доводы сторон, заслушав пояснения Бекбасарова Р., пришла к следующим выводам.

1. В соответствии с частью 4 статьи 19 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» Конституционная палата Верховного суда

Кыргызской Республики выносит акты по предмету, затронутому в обращении лишь в отношении той части нормативного правового акта, конституционность которой подвергается сомнению.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционной палаты по данному делу является нормативное положение части 11 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», устанавливающее, что в период избирательной кампании граждане Кыргызской Республики вправе вести предвыборную агитацию, требующую финансирования, только по согласованию с кандидатами, политическими партиями, выдвинувшими списки кандидатов в период, и через их избирательные фонды.

Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 опубликован в газете «Эркин Тоо» от 5 июля 2011 года № 54, принят в соответствии с порядком, установленным законодательством, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим.

2. Кыргызская Республика является суверенным, демократическим государством, в котором носителем суверенитета и единственным источником государственной власти является народ, осуществляющий свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления (статьи 1 и 2 Конституции Кыргызской Республики).

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 Кыргызской Республики).

Принцип прямого избирательного права означает, что граждане голосуют на выборах соответственно за кандидата, список кандидатов или против кандидата, кандидатов, списка кандидатов непосредственно или против всех кандидатов, списков кандидатов (статья 4 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств).

Реализуя данные нормативные установления Конституции Кыргызской Республики и нормы международного права, конституционным Законом Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» предусмотрено право граждан голосовать за или против кандидатов, списка кандидатов, либо против всех.

Правовая природа института голосования такова, что в ходе выборов граждане, руководствуясь собственными убеждениями, выражают свою волю путем избрания или неизбрания конкретных кандидатов, списка кандидатов, претендующих представлять народ в должности или органах публичной власти.

Именно поэтому, с целью выразить волю граждан, конституционным Законом Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в избирательном бюллетене предусмотрена позиция «против всех».

Таким образом, голосование избирателей за или против кандидата, списка кандидатов, включенных в избирательные бюллетени, а также против всех является воплощением принципа прямого избирательного права граждан, признаваемых Конституцией Кыргызской Республики и нормами международного права.

3. Права граждан избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, предусмотренные частью 2

статьи 52 Конституции Кыргызской Республики, являются формой обеспечения прямой и представительной демократии.

Одним из ключевых элементов избирательного процесса является информационное обеспечение выборов, которое способствует выражению волеизъявления граждан, соблюдению принципа открытости и гласности выборов и исполняет двойственную функцию. С одной стороны, оно направлено на информирование избирателей о ходе, порядке проведения и итогах выборов, с другой стороны - на реализацию права граждан на проведение предвыборной агитации.

Предвыборная агитация позволяет гражданам, кандидатам и политическим партиям сформировать свои предпочтения в поддержку или против конкретного кандидата, политической партии, списка кандидатов (статья 1, часть 9 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»). При этом частью 8 статьи 22 данного конституционного Закона в отношении перечисленных участников избирательного процесса гарантируется свободное проведение агитации.

Вместе с тем, нельзя отождествлять законодательную гарантию на свободу предвыборной агитации с конституционными правами на свободу выражения мнения, свободу слова и печати.

Это связано с тем, что суть предвыборной агитации - побудить избирателей к голосованию за кандидатов, претендующих заместить должности Президента Кыргызской Республики или депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, списка таких кандидатов либо против них.

В то время, как гарантия свободы выражения мнения заключается в защите человека от ограничения возможности мыслить свободно и независимо, мнение не может проявляться свободно, если невозможно его свободно высказать; свобода слова проявляется в возможности человека публично высказывать, предавать гласности, беспрепятственно выражать, распространять любым способом свои мысли, мнения и убеждения.

Установленное в части 1 статьи 33 Конституции Кыргызской Республики право на свободу информации следует рассматривать как производное и, в то же время, как дополнительную гарантию права на свободу выражения мнения и свободу слова. В период избирательного процесса свобода слова и свобода информации определенным образом встраиваются в общую структуру института выборов, создавая необходимое для осознанного волеизъявления народа политическое информационное пространство. Такую правовую позицию Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики изложила в своем Решении от 24 июня 2015 года № 09-Р.

4. Избирательная система Кыргызской Республики строится на основе равенства избирательных прав граждан, принципах законности, прозрачности, доступности, гласности и достоверности, а также защиты прав и свобод граждан. Эти принципы пронизывают все стадии организации выборов, в том числе в ходе подготовки выборов, предвыборной агитации и проведения выборов Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Создание избирательного фонда является одной из стадий избирательного процесса, который формируется участниками с момента выдвижения их кандидатами, либо выражения намерения об участии в выборах, и направлено на обеспечение прозрачности и законности финансирования выборов, равенства участвующих в них кандидатов.

Нормативное регулирование оспариваемого нормативного положения направлено на упорядочение агитационной деятельности кандидата или политической партии, выдвинувшей список кандидатов, в период избирательной кампании, требующей финансирования за счет избирательного фонда. Данная норма предусматривает возможность граждан и политических партий вести предвыборную агитацию при соблюдении двух условий: по согласованию с кандидатами, политическими партиями, выдвинувшими списки кандидатов, и через избирательные фонды этих лиц. Это связано с сущностью агитационного процесса и необходимостью

установления единых правил поведения, распространяющихся на всех участников предвыборной агитационной кампании, исключаящих различного рода произвольные действия, способные привести к нарушению принципов законности, прозрачности, доступности, гласности и достоверности выборов, и касаются исключительно зарегистрированных кандидатов.

Соответственно, проведение гражданами предвыборной агитации против всех кандидатов выходит за пределы правового регулирования оспариваемого нормативного положения. Поэтому доводы обращаемой стороны о том, что оспариваемое нормативное положение содержит запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных денежных средств, не состоятельны.

Отсутствие соответствующего правового регулирования порядка предвыборной агитации против всех кандидатов не может служить основанием для признания оспариваемого нормативного положения противоречащим Конституции Кыргызской Республики.

Правоотношения, связанные с предвыборной агитацией против всех, требуют отдельного правового регулирования, поскольку являются производным от признаваемой законодателем возможности избирателей выразить свою волю путем заполнения графы «против всех» в избирательном бюллетене.

Законодатель, избирая те или иные формы регулирования, связанные с реализацией права на предвыборную агитацию, должен исходить из необходимости достижения объективного результата выборов и формирования на этой основе легитимных представительных органов публичной власти.

Таким образом, нормативные положения части 11 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской

Республики», предусматривающие право граждан в период избирательной кампании вести предвыборную агитацию, требующую финансирования только по согласованию с кандидатами, политическими партиями, выдвинувшими списки кандидатов, и через их избирательные фонды, не противоречат частям 1, 2 и 3 статьи 31, части 1 статьи 33 Конституции Кыргызской Республики.

На основании вышеизложенного, руководствуясь пунктом 1 части 6, частями 8 и 9 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 41, 46, 47, 48, 51 и 52 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики

Р Е Ш И Л А:

1. Признать нормативное положение части 11 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» устанавливающее, что в период избирательной кампании граждане Кыргызской Республики вправе вести предвыборную агитацию, требующую финансирования, только по согласованию с кандидатами, политическими партиями, выдвинувшими списки кандидатов, и через их избирательные фонды, не противоречащим частям 1, 2 и 3 статьи 31, части 1 статьи 33 Конституции Кыргызской Республики.

2. Жогорку Кенешу Кыргызской Республики устранить правовую неопределенность в вопросе, вытекающей из мотивировочной части настоящего Решения.

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

4. Решение обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений,

юридических и физических лиц и подлежит исполнению на всей территории Кыргызской Республики.

5. 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**