



ИМЕНЕМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
Р Е Ш Е Н И Е
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

по делу о проверке конституционности части 6 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики "О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" в связи с обращением Алагушева Ахмата Киргизбаевича и Сыдыкова Нурбека Кудайбердиевича

27 апреля 2022 года

город Бишкек

Конституционный суд Кыргызской Республики в составе: председательствующего Осмонбаева Э.Ж., судей Бобукеевой М.Р., Жумабаева Л.П., Касымалиева М.Ш., Кыдырбаева К.Дж., Шаршеналиева Ж.А. при секретаре Аблакимове К., с участием:

обращающейся стороны – Алагушева Ахмата Киргизбаевича и Сыдыкова Нурбека Кудайбердиевича;

стороны-ответчика – Букашева Мирлана Абылбековича, Ташиева Руслана Мариповича, представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по доверенности;

третьих лиц – Шеркуловой Айсалкын Шеркуловны, представителя Министерства юстиции Кыргызской Республики по доверенности; Кутбердиевой Медины Мирлановны, представителя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики по доверенности,

руководствуясь частями 1 и 2 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 4, 17, 40, 45 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционном суде Кыргызской Республики», рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности части 6 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики "О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики".

Поводом к рассмотрению данного дела явилось ходатайство Алагушева Ахмата Киргизбаевича и Сыдыкова Нурбека Кудайбердиевича.

Основанием к рассмотрению данного дела явилась обнаружившаяся неопределённость в вопросе о том, соответствует ли Конституции Кыргызской Республики часть 6 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики "О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики".

Заслушав информацию судьи-докладчика Касымалиева М.Ш., проводившего подготовку дела к судебному заседанию, и, исследовав представленные материалы, Конституционный суд Кыргызской Республики

У С Т А Н О В И Л:

В Конституционный суд Кыргызской Республики 27 июля 2021 года поступило ходатайство Алагушева А.К. и Сыдыкова Н.К. о проверке соответствия части 6 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики "О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" части 2 статьи 10, частям 2, 4, 5 статьи 23, частям 1, 2, 3 статьи 32, части 1 статьи 33 Конституции Кыргызской Республики.

Заявители считают, что формулировки, используемые в оспариваемой норме, устанавливают запрет на любое негативное высказывание, в том

числе, и на конструктивную критику, острые вопросы и высказывания относительно выбранной кандидатом программы, анализ возможных последствий в случае выбора программы другого кандидата, распространение фактических обстоятельств, данных о кандидатах, политических партиях, имеющих общественный интерес. Следовательно, установленный оспариваемой нормой запрет не соотносится с целями, определёнными частями 2, 4 и 5 статьи 23 Конституции, и не отвечает требованиям ясности и определённости.

Они полагают, что в соответствии с частями 1-3 статьи 32 Основного Закона каждый имеет право на свободу мысли и мнения, на свободу его выражения, свободу слова и печати. Никто не может быть принуждён к выражению своего мнения или отказу от него.

Право на свободу выражения мнений, право на доступ к информации принадлежит каждому, в том числе, и кандидатам на политические должности. Субъекты обращения считают, что граждане должны иметь возможность слышать прозвучавшие, как правило, в ходе теледебатов обоюдную критику кандидатов по вопросам государственного управления и возможные разоблачительные факты, имеющие негативный характер.

Как отмечают заявители, оспариваемая норма также противоречит пункту 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому ограничение свободы выражения мнения, в том числе, право на доступ к информации, может быть установлено только законом и является необходимым для уважения прав и репутации других лиц, а также для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Авторы обращения считают, что в соответствии со статьёй 25 вышеназванного Пакта, государство, предоставляя равный доступ гражданам к государственной службе, участию в государственных делах, в то же время, может устанавливать ограничения лишь в целях недопущения дискриминации, в том числе, и в выборном процессе.

С учётом изложенного, Алагушев А.К. и Сыдыков Н.К. просят признать оспариваемую норму противоречащей Конституции Кыргызской Республики.

Определением коллегии судей Конституционного суда Кыргызской Республики от 17 декабря 2021 года данное ходатайство было принято к производству лишь в части проверки соответствия оспариваемой нормы частям 2, 4 и 5 статьи 23, частям 1-3 статьи 32, части 1 статьи 33 Конституции Кыргызской Республики.

В судебном заседании Алагушев А.К. и Сыдыков Н.К. поддержали свои требования и просят их удовлетворить.

Представитель стороны-ответчика Букашев М.А. не согласился с доводами заявителей и считает, что оспариваемое нормативное положение не противоречит Конституции Кыргызской Республики.

Букашев М.А. отмечает, что в соответствии со статьёй 29 Конституции честь и достоинство человека не могут быть никоим образом нарушены либо ограничены, в противном случае, каждому гарантируется защита, в том числе, судебная, от неправомерного сбора, хранения, распространения конфиденциальной информации и информации о частной жизни человека, а также гарантируется право на возмещение материального и морального вреда, причинённого неправомерными действиями.

Представитель стороны-ответчика полагает, что агитация против кандидата или политической партии, проводимая их оппонентами, может привести к конфликту электората соперничающих сторон и, как следствие, – дестабилизации обстановки либо нарушению хода избирательного процесса.

Поэтому, он полагает, что оспариваемая норма способствует формированию и развитию правовой культуры, уважению прав и свобод других кандидатов и политических партий.

Представитель стороны-ответчика утверждает, что международные договоры в области прав человека (Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах), устанавливая

право на свободное выражение мнения, в то же время, допускает его ограничение, вызванное необходимостью уважения прав и репутации других лиц и охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения.

Второй представитель стороны-ответчика Ташиев Р.М. поддержал доводы Букашева М.А.

Представитель Министерства юстиции Кыргызской Республики Шеркулова А.Ш. отмечает, что статьёй 22 конституционного Закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» участникам избирательного процесса гарантируется свободное проведение предвыборной агитации, а также выбора предмета и способа ее проведения. Установление оспариваемой нормой запрета кандидатам, политическим партиям на распространение призывов голосовать против кандидата, политической партии и описание возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, противоречит положениям вышеуказанной статьи.

Данное положение не соответствует стандартам демократических выборов, которые были определены в Конвенциях о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, ратифицированной Законом Кыргызской Республики от 1 августа 2003 года.

В связи с этим Министерство юстиции считает необходимым пересмотреть положения части 6 статьи 28 конституционного Закона с тем, чтобы вводимые ограничения не выходили за рамки международных стандартов, установленных вышеуказанной Конвенцией.

В то же время, она считает, что 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 конкретных кандидатов или политические партии либо против них. Тогда как гарантия свободы выражения мнения заключается в защите человека от ограничения возможности мыслить свободно и независимо, а свобода слова проявляется в возможности человека публично высказывать, предавать гласности, беспрепятственно выражать, распространять любым способом свои мысли и убеждения.

На основании изложенного Шеркулова А.Ш. считает возможным частичное установление ограничения в предвыборной агитации кандидатов и политических партий в виде запрета на распространение информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, политической партии.

Представитель Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики Кутбердиева М.М. отмечает, что в соответствии с требованиями Конституции порядок проведения выборов и референдумов в Кыргызской Республике определяется конституционным Законом «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Согласно части 5 статьи 3 указанного конституционного Закона, граждане реализуют свои права избирать и быть избранными при соблюдении требований, установленных названным конституционным Законом.

Так, статьёй 22 указанного конституционного Закона установлено, что информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию, то есть данные понятия чётко разграничены, тогда как обращающаяся сторона в своих выступлениях не делает этого.

Кутбердиева М.М. отмечает, что средства массовой информации (далее – СМИ), финансируемые полностью или частично за счёт республиканского или местного бюджетов, а также те из них, которые имеют льготы по уплате налогов и обязательных платежей, обязаны обеспечить кандидатам,

политическим партиям равные возможности проведения предвыборной агитации. Именно это обстоятельство явилось причиной включения оспариваемой нормы в конституционный Закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». В условиях, когда не все кандидаты и политические партии имеют достаточные финансовые ресурсы, для того, чтобы выпускать те или иные агитационные материалы, в том числе и через СМИ, предоставление бесплатного эфирного времени подразумевает под собой возможность ознакомления избирателей с предвыборными программами кандидатов и политических партий именно в порядке информирования.

Кутбердиева М.М. считает доводы заявителей касательно противоречия оспариваемой нормы Конституции несостоятельными, поскольку под цензурой подразумевается требование от редакции СМИ со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений и общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы, а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельные части. Другими словами, это требование относится к СМИ, так как СМИ не являются субъектами предвыборной агитации, они выступают в качестве субъектов информирования и бесплатное эфирное время предоставляется именно для широкого информирования общественности.

Конституционный суд Кыргызской Республики, обсудив доводы сторон, позиции третьих лиц, и, исследовав материалы дела, приходит к следующим выводам.

1. В соответствии с частью 4 статьи 17 конституционного Закона "О Конституционном суде Кыргызской Республики" Конституционный суд выносит акты по предмету, затронутому в обращении, лишь в отношении той части нормативного правового акта, конституционность которой подвергается сомнению.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного суда

Кыргызской Республики по данному делу является часть 6 статьи 28 конституционного Закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» следующего содержания:

«Статья 28. Недопустимость злоупотреблений правом на проведение предвыборной агитации

6. Кандидат, политическая партия не вправе использовать эфирное время, печатные продукции, площади предоставленных для агитации на каналах организаций, осуществляющих телевещание, предоставленные им безвозмездно для размещения агитационных материалов, в целях:

1) распространения призывов голосовать против кандидата (кандидатов), политической партии;

2) описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран;

3) распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), политической партии, выдвинувшей зарегистрированного кандидата, в сочетании с негативными комментариями;

4) распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, политической партии, выдвинувшей зарегистрированного кандидата.».

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

2. Согласно Конституции, в Кыргызской Республике, как в демократическом и правовом государстве, народ осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему

государственных органов и органов местного самоуправления; граждане имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (часть 3 статьи 2, часть 1 статьи 37).

В соответствии с частью 4 статьи 2 Конституции выборы и референдумы проводятся на основе свободного, всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Приведённые положения Конституции корреспондируют с общепризнанными принципами и нормами международного права, являющимися в силу части 3 статьи 6 Основного закона составной частью её правовой системы. Так, Международный пакт о гражданских и политических правах предусматривает право каждого гражданина на участие без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей (пункты «а», «б» статьи 25).

3. Основным фактором в понимании сущности выборов, как непосредственной формы реализации народовластия, является их свобода, проявляющаяся, в том числе, в формировании и выражении предпочтений избирателями при отсутствии какого бы то ни было принуждения и давления.

Исходя из необходимости надлежащего обеспечения свободных выборов, часть 6 статьи 2 Конституции запрещает влиять на свободу выбора избирателей, используя недозволенные законом финансовые, административные и иные ресурсы. Развивая данное конституционное требование, конституционный Закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» не допускает злоупотребления административным ресурсом и правом на проведение предвыборной агитации (статьи 21¹, 28).

Вместе с тем, конституционная ценность свободных выборов, как способа легитимации публичной власти, определяется наличием равных условий распространения информации, способной оказать реальное влияние на электоральное поведение избирателей, перерождающееся в волеизъявление народа, выражаемое при голосовании.

Избирательное право граждан Кыргызской Республики включает в себя не только право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, но и право участвовать в предвыборной агитации.

Предвыборная агитация, являясь одним из ключевых мероприятий избирательного процесса, имеет своей задачей обеспечить избирателей целевой информацией об участвующих в выборах кандидатах, политических партиях и их предвыборных программах, а в качестве её конечной цели выступает формирование предпочтений избирателей, их электоральной воли, выражающейся впоследствии в выборе конкретной модели электорального поведения, определяющее, по сути, исход выборов.

Именно поэтому, содержательное информационное обеспечение граждан имеет важнейшее значение для придания истинно демократического и свободного характера формам непосредственного выражения принадлежащей народу власти. Информирование избирателей и предвыборная агитация, как две составляющие информационного обеспечения выборов, способствуют осознанному волеизъявлению граждан и повышению уровня состоятельности выборов.

В структуре информационного обеспечения выборов предвыборная агитация, являясь значимым источником информации о кандидатах и политических партиях, который определяет основные медийные характеристики выборов, выполняет важнейшую политическую функцию, повышающую уровень доверия избирателей к формируемым органам государственной власти.

Политическое назначение предвыборной агитации состоит в том, чтобы, с одной стороны, кандидаты и политические партии смогли донести до избирателей свои предвыборные программы и привлечь новых избирателей, а с другой – дать возможность избирателям, имеющим определённые электоральные предпочтения, получить через СМИ, печатные агитационные материалы и публичные мероприятия информацию о тех кандидатах и партиях, политические взгляды которых они разделяют. Кроме того, предвыборная агитация предоставляет возможность избирателям осознать степень профессиональной подготовки и нравственно-моральных качеств кандидатов, и уже на этой основе определить свою позицию и осуществить своё волеизъявление.

Из этого следует, что законодатель должен устанавливать такой порядок информационного обеспечения выборов, который надлежащим образом гарантировал бы избирательные права граждан, демократичность и подлинность выборов, легитимацию формируемых по их итогам органов государственной власти.

В ходе выборов избирателям должны быть обеспечены все необходимые условия доступа к информации о предвыборных программах кандидатов, политических партий, на основе которой избиратели должны суметь сделать свой осознанный выбор. Следовательно, свободные и справедливые выборы осуществляются не только обеспечением возможности гражданам голосовать в определённом порядке, но и гарантированием их прав на получение достаточной информации о всех кандидатах, политических партиях, претендующих в высшие органы государственной власти.

4. Свобода слова и свобода информации, гарантированные статьями 32, 33 Конституции, подразумевают право свободно распространять не только достоверную информацию, но и сомнительную, отстаивать и навязывать другим не только обоснованные суждения, но и заблуждения, абсурдные и ошибочные идеи, высказывать мнения, которые многим могут показаться

оскорбляющими и шокирующими. По этой причине абсолютную свободу слова нельзя рассматривать как исключительно положительное явление в жизни общества.

Несомненно, в рассматриваемом аспекте право на предвыборную агитацию находится под защитой свободы слова, как форма свободного распространения информации. В то же время, предвыборная агитация, как неотъемлемый элемент в механизме формирования органов государственной власти, не может остаться без внимания со стороны государства, поскольку легитимация государственных институтов требует строгой упорядоченности, определённости и ясности действий в заблаговременно установленных параметрах во избежание необратимых последствий для интересов всего общества. Это вытекает и из положений Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ (пункт 6 статьи 13) и конституционного Закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (часть 2 статьи 28), устанавливающих недопустимость при проведении агитационной деятельности злоупотреблений свободой слова и свободой СМИ.

Соответственно, до и во время проведения выборов могут быть установлены определённые ограничения свободы слова, которые были бы неприемлемы в обычных условиях.

Учитывая многогранность предвыборной кампании, законодатель достаточно свободен в своём усмотрении, однако при этом он должен исходить из необходимости обеспечения равновесия между публичным значением итогов выборов и такими конституционно-значимыми ценностями, как право на свободные выборы и право на свободу слова и информации.

Таким образом, законодатель, в рамках дискреционных полномочий, предоставленных ему Основным Законом, вправе, наряду с созданием

условий для свободного выражения волеизъявления избирателей, вводить требования к порядку проведения и содержанию предвыборной агитации.

5. Принцип справедливых выборов предполагает, прежде всего, создание для всех участников избирательного процесса таких условий, благодаря которым они обеспечивались бы равным доступом к источникам информации и имели одинаковые возможности донести до избирателей сведения о себе и содержании своих предвыборных программ, что, в конечном счёте, должно способствовать подлинному выражению воли избирателей.

Однако, несмотря на гарантии со стороны государства, не все участники избирательного процесса, рассчитывающие на поддержку электората, могут воспользоваться всем объёмом правомочий, предоставленных законодательством, в проведении предвыборной агитации ввиду ограниченности их финансовых, технических и человеческих ресурсов. Поэтому, в целях сбалансирования потенциала участников избирательного процесса и недопущения возникновения факторов, препятствующих участию в политической жизни общества социальных групп, не располагающих необходимыми ресурсами, но пользующихся определённой поддержкой электората, государство, как главный регулятор выборов, создаёт за счёт собственных средств необходимое информационное поле с участием СМИ с тем, чтобы дисбаланс их возможностей не превышал критического значения и не привел к дезориентации электората.

Государство, содействуя подлинному выражению воли народа и принадлежащей ему власти, обязан принимать все меры по обеспечению информированности населения по вопросам выборов с тем, чтобы обеспечить необходимую активность избирателей, стабильность и периодичность самих выборов. И поскольку предоставляется возможность участникам избирательного процесса воспользоваться информационным полем на безвозмездной основе, оно правомочно устанавливать для них единые правила поведения. При этом, государство, исходит из

международных стандартов, суть которых заключается в том, что избирательная кампания должна носить ответственный характер; ни один кандидат не должен делать ложных, клеветнических заявлений, а также не давать нереалистичных обещаний, способных привести к массовому заблуждению с помощью источников информации, которые предоставляет государство на безвозмездной основе. При этом, государство, исходя из международных стандартов, суть которых заключается в том, что избирательная кампания должна носить ответственный характер; ни один кандидат не должен делать ложных, клеветнических заявлений, а также не давать нереалистичных обещаний, способных привести к массовому заблуждению с помощью источников информации, которые предоставляет государство на безвозмездной основе.

Для кандидатов действующим законодательством предусмотрен широкий арсенал преимуществ в виде самостоятельности определения содержания, форм и методов проведения предвыборной агитации, на которых, в свою очередь, не распространяется регулятивное воздействие оспариваемой нормы. Причём, действие оспариваемой нормы не распространяется даже тогда, когда проведение предвыборной агитации совершенно допустимо в тех же СМИ, финансируемых за счёт государственного бюджета, но оказывающих услуги уже на платной основе, а также на другие СМИ и интернет-издания независимо от их формы собственности.

Таким образом, установленные государством для вышеуказанных целей требования, не ограничивают возможность участников избирательного процесса знакомить избирателей со своей позицией и взглядами в отношении других кандидатов и политических партий, участвующих в выборах, иначе иное привело бы к несоразмерному ограничению свободы слова и свободы выражения мнения, соответственно, они не могут быть признаны противоречащими Конституции.

Вместе с тем, при установлении подобных требований законодатель обязан руководствоваться принципом правовой определённости, иными словами они должны отвечать требованиям точности, ясности и недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования. Правовая определённость может быть обеспечена лишь при условии единообразного понимания и истолкования правовой нормы. Иное порождает противоречивую правоприменительную практику, создаёт возможность их неоднозначного и произвольного применения, что может привести к недопустимым нарушениям конституционных установлений.

В целях обеспечения свободных, справедливых и честных выборов под видом ложной информации не должна закрываться возможность выражения мнений (оценочных суждений), которые находятся под защитой свободы мысли, мнения и слова. Апелляция законодателя на публично-правовую значимость выборов, а также на тот факт, что доступ к источникам информации предоставляется за счет бюджетных средств не может служить оправданием для введения таких правил поведения, которые исключали бы возможность высказывания любых критических замечаний, находящихся в допустимых законом пределах.

Относительно оспариваемых норм, необходимо признать, что использование законодателем в них таких формулировок, как «...возможных негативных последствий...», «...явно преобладают...», не отвечает требованиям обозначенного выше принципа и допускает возможность различной трактовки и произвольного правоприменения, соответственно, подлежит законодательной корректировке.

На основании вышеизложенного, руководствуясь пунктом 2 части 2, частью 4 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 48, 49, 52 и 53 конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики», Конституционный суд Кыргызской Республики

Р Е Ш И Л:

1. Признать часть 6 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики "О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" не противоречащей частям 2, 4, 5 статьи 23, частям 1-3 статьи 32, части 1 статьи 33 Конституции Кыргызской Республики.

2. Кабинету Министров Кыргызской Республики разработать и внести на рассмотрение в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики соответствующий проект нормативного правового акта, направленный на реализацию правовой позиции, изложенной в 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 республики.

5. Опубликовать настоящее решение в официальных изданиях органов государственной власти, на официальном сайте Конституционного суда Кыргызской Республики и в «Вестнике Конституционного суда Кыргызской Республики».

Председательствующий:

Э.Ж. Осконбаев

Судьи:

М.Р. Бобукеева

Л.П. Жумабаев

М.Ш. Касымалиев

К.Дж. Кыдырбаев

Ж.А. Шаршеналиев

№ _____