

ОПРЕДЕЛЕНИЕ
КОЛЛЕГИИ СУДЕЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

об отказе в принятии к производству обращения
директора общественного фонда «Правовая клиника «Адилет»
Джакуповой Чолпон Идиновны

18 ноября 2024 года

город Бишкек

Коллегия судей Конституционного суда Кыргызской Республики в составе: Бобукеевой М.Р., Шаршеналиева Ж.А., Кыдырбаева К.Дж. при секретаре Шергазиеве Ч.М., рассмотрев обращение директора общественного фонда «Правовая клиника «Адилет» Джакуповой Ч.И.,

У С Т А Н О В И Л А:

В Конституционный суд Кыргызской Республики 21 октября 2024 года поступило ходатайство директора общественного фонда «Правовая клиника «Адилет» Джакуповой Ч.И. о проверке соответствия частей 7, 8, 9, 10 и 11 статьи 2 Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» части 2 статьи 2, части 1 статьи 8, частям 2, 4 и 5 статьи 23, абзацу второму части 1 статьи 24, частям 1, 2 и 3 статьи 32, части 1 статьи 33, частям 2, 4, 5 и 6 статьи 37 Конституции Кыргызской Республики.

Как следует из ходатайства, оспариваемые нормы содержат определение понятий некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного представителя (далее – НКО), а также политической деятельности, которая охватывает широкий спектр действий, включая участие в публичных мероприятиях, выборных процессах, взаимодействии с

органами государственной власти, формирование общественно-политических взглядов и др.

Автор обращения отмечает, что оспариваемые нормы нарушают конституционные принципы, которые гарантируют, что народовластие основывается на принципах свободного и реального доступа к управлению делами государства и общества. Участие граждан в делах общества неразрывно связано с деятельностью организаций гражданского общества, служащих инструментом прямого участия в жизни страны, поскольку они способствуют реализации демократических свобод, представлению интересов граждан и осуществлению общественного контроля над органами власти.

В обоснование своих доводов заявитель ссылается на заключение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) от 14 октября 2024 года по Закону Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» от 2 апреля 2024 года №72, в котором отмечается, что государства обязаны уважать, защищать и содействовать осуществлению прав на свободу ассоциации, свободу выражения мнений, уважение частной жизни и право на свободу от дискриминации.

Кроме того, субъект обращения считает, что широкая трактовка политической деятельности охватывает значительное количество действий НКО, что позволяет государству квалифицировать их как политические независимо от целевого назначения.

Таким образом, установление государственного контроля за деятельностью НКО ограничивает их право на свободу объединений и выражение мнения, снижая уровень общественной активности и ослабляя взаимодействие с государственными институтами.

Как отмечает Джакупова Ч.И., участие любой НКО в политической деятельности при наличии иностранного финансирования автоматически влечет за собой отнесение такой организации к категории «иностраных

представителей». Это, в свою очередь, приводит к установлению государственного контроля над её деятельностью и ограничению прав на свободу объединения и свободу слова, а также ограничивает возможность граждан реализовывать свои права на участие в управлении государством и свободу выражения мнений.

В данном контексте заявитель также ссылается на вышеупомянутое заключение Венецианской комиссии, в котором обращается внимание на необходимость для государств воздерживаться от навешивания негативных ярлыков на НКО с иностранным финансированием, поскольку это подрывает общественное доверие к ним и создает неоправданные препятствия для их законной деятельности.

Автор обращения утверждает, что принцип участия граждан в управлении государством остается лишь декларативным лозунгом, что подтверждается введённым запретом для НКО на участие в политической деятельности страны, тем самым ограничивает конституционное право граждан на свободный и реальный доступ к управлению государственными делами.

По мнению субъекта обращения, определение политической деятельности, указанное в оспариваемых нормах, устанавливает ограничение прав и свобод человека в большей степени, чем это предусмотрено в Конституции, и фактически запрещает гражданам участвовать в решении значимых для государства и общества проблем.

Ссылаясь на статью 36 Конституции, гарантирующую право на свободу объединения, заявитель полагает, что запрет на участие НКО в политической деятельности по признаку иностранного финансирования препятствует гражданам использовать такие НКО для выражения своей воли в политических процессах. Такого рода запрет также не отвечает ни одной из целей, предусмотренных статьей 23 Основного Закона.

Джакупова Ч.И. отмечает, что Закон «О некоммерческих организациях», устанавливая особый правовой режим для НКО, который

включает повышенную отчетность, требования к публикации информации и усиление контрольных функций со стороны государственных органов, не распространяет такие же требования на другие некоммерческие организации, осуществляющие аналогичную деятельность, но не получающие иностранное финансирование.

По мнению субъекта обращения, данное положение нарушает запрет на дискриминацию по признаку политических убеждений, имущественного положения и других обстоятельств, установленный статьей 24 Конституции.

К тому же, как утверждает автор обращения, придание НКО статуса «иностранного представителя» возможно даже при незначительном иностранном финансировании, поскольку Закон «О некоммерческих организациях» не устанавливает минимальные требования к размеру такого финансирования и не различает источники иностранных средств. Это, как отмечается в заключении Венецианской комиссии, порождает неясность и непредсказуемость в применении закона.

Ограничение общественно-политической активности НКО, по мнению заявителя, нарушает право на свободу объединений и свободу слова, а также препятствует гражданам в реализации их права на участие в политической жизни через НКО.

Ссылаясь на часть 1 статьи 33 Конституции, которая гарантирует право каждого гражданина на свободный поиск, получение, хранение и распространение информации любым способом, заявитель утверждает, что оспариваемые нормы нарушают это фундаментальное право. Запрет на участие НКО в обсуждении государственных решений фактически лишает их возможности распространять важную информацию, что препятствует эффективной защите прав и свобод человека.

Кроме того, запрет на участие НКО с иностранным финансированием в политической деятельности, включая распространение информации о деятельности государственных органов, не соразмерен цели обеспечения государственной безопасности или защиты от внешнего вмешательства и

нарушает право граждан на свободное получение и распространение информации, а также на свободу выражения своего мнения.

Субъект обращения также утверждает, что оспариваемые нормы создают серьёзные правовые препятствия для реализации гражданами права участвовать в управлении делами государства и общества, а также права на участие в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения, предусмотренных рядом частей статьи 37 Конституции.

Учитывая вышеизложенное, заявитель просит признать оспариваемые нормы противоречащими Конституции.

Коллегия судей, изучив ходатайство директора общественного фонда «Правовая клиника «Адилет» Джакуповой Ч.И., заслушав информацию судьи-докладчика Бобукеевой М.Р., проводившей соответствующую проверку по обращению, пришла к следующим выводам.

Согласно части 3 статьи 97 Конституции каждый вправе оспорить конституционность закона или иного нормативного правового акта, если считает, что ими нарушаются права и свободы, признаваемые Конституцией. Это положение гарантирует доступ к конституционному правосудию для защиты прав и свобод, признанных Основным Законом.

Для принятия обращения к производству и его дальнейшего рассмотрения необходимо, чтобы оно соответствовало требованиям, установленным конституционным Законом «О Конституционном суде Кыргызской Республики» по форме и содержанию (статьи 4, 19, 26, 27, 28).

В понятие «содержание», как указал Конституционный суд Кыргызской Республики в своем постановлении от 26 сентября 2024 года, включаются и конкретные, указанные в конституционном Законе основания к рассмотрению, в том числе, обязанность заявителя привести неопровержимые аргументы правового характера по поставленному им вопросу со ссылкой на соответствующие нормы Конституции, очевидно доказывающие возможную неопределенность в конституционности оспариваемого правового регулирования.

Однако, заявитель не представила таких правовых аргументов, ограничившись лишь заявлением о нарушении прав НКО на основании ее субъективной интерпретации оспариваемых норм. Следовательно, утверждения о том, что оспариваемые нормы устанавливают запрет на участие НКО, выполняющих функции иностранного представителя, в политической деятельности, осуществляемой на территории Кыргызской Республики, не могут служить основанием для рассмотрения дела в порядке конституционного судопроизводства, поскольку они, прежде всего, являются ошибочными ввиду того, что оспариваемые нормы не содержат каких-либо нормативных положений запретительного характера.

Согласно дефиниции, содержащейся в одной из оспариваемых норм, НКО, выполняющей функции иностранного представителя, признается некоммерческая организация, созданная в Кыргызской Республике, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Кыргызской Республики.

Эта дефиниция устанавливает критерии, на основании которых НКО признается выполняющей функции иностранного представителя. Основными критериями являются получение организацией средств от иностранных источников и участие в политической деятельности, что, по сути, не запрещает ее участие в политической деятельности, а лишь указывает, в системной связи со статьёй 17¹ Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях», на определённый статус такой НКО, который сопряжён с определёнными обязанностями.

В данном контексте коллегия судей отмечает, что Конституционный суд в своем вышеотмеченном постановлении, подтверждая обоснованность выводов коллегии судей о придании статуса определенным субъектам ввиду особенностей их деятельности, в том числе, исходя из источника финансирования, указал, что это само по себе не влечет нарушения конституционных принципов, прав и свобод граждан. Также, как и установление дополнительных обязательств ввиду тех же особенностей, априори не свидетельствует о произволе к этим субъектам со стороны государства.

Таким образом, заявитель в своих аргументах в большей мере опирается на субъективную интерпретацию, которая не находит объективного подтверждения в тексте оспариваемых норм. Более того, субъект обращения, утверждая, что оспариваемые нормы ограничивают политическую активность НКО, в то же время указывает на наложенные на эти НКО ограничения в политической сфере, чем, по сути, подтверждает отсутствие прямого запрета.

Следовательно, доводы заявителя не могут быть квалифицированы как неопровержимые правовые аргументы, подтверждающие системную связь между оспариваемыми нормами и Конституцией, а представляют собой субъективную оценку без должного правового обоснования.

В соответствии с пунктом 1 части 3 статьи 30 конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики», если обращение по форме и содержанию не соответствует требованиям указанного конституционного Закона, оно подлежит отказу в принятии.

На основании вышеизложенного, руководствуясь частью 2, пунктом 1 части 3, частью 5 статьи 30 конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики», коллегия судей Конституционного суда Кыргызской Республики

О П Р Е Д Е Л И Л А:

1. Отказать в принятии к производству обращения директора общественного фонда «Правовая клиника «Адилет» Джакуповой Ч.И. о проверке соответствия частей 7, 8, 9, 10 и 11 статьи 2 Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» части 2 статьи 2, части 1 статьи 8, частям 2, 4 и 5 статьи 23, абзацу второму части 1 статьи 24, частям 1, 2 и 3 статьи 32, части 1 статьи 33, частям 2, 4, 5 и 6 статьи 37 Конституции Кыргызской Республики.

2. Возвратить представленные материалы заявителю.

3. Настоящее определение может быть обжаловано в Конституционный суд Кыргызской Республики в течение трех месяцев.

Коллегия судей:

М.Р. Бобукеева

Ж.А. Шаршеналиев

К.Дж. Кыдырбаев

№ _____