



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

по жалобе Общественного фонда «Правовая клиника «Адилет» на
определение коллегии судей Конституционного суда
Кыргызской Республики от 18 ноября 2024 года

26 декабря 2024 года

город Бишкек

Конституционный суд Кыргызской Республики в составе: председательствующего Осконбаева Э.Ж., судей Айдарбековой Ч.А., Бобукеевой М.Р., Дуйшеева К.А., Жолдошевой Л.Ч., Жумабаева Л.П., Касымалиева М.Ш., Кыдырбаева К.Дж., Шаршеналиева Ж.А. при секретаре Айтмырзаеве М.Э, руководствуясь частью 5 статьи 30 конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики», рассмотрел в судебном заседании жалобу Общественного фонда «Правовая клиника «Адилет» на определение коллегии судей Конституционного суда Кыргызской Республики от 18 ноября 2024 года.

Исследовав доводы, изложенные в жалобе, и материалы по ходатайству Общественного фонда «Правовая клиника «Адилет», выслушав информацию судьи-докладчика Шаршеналиева Ж.А., Конституционный суд Кыргызской Республики

У С Т А Н О В И Л:

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

Как следовало из ходатайства, оспариваемые нормы определяют понятия некоммерческой организации (далее – НКО), выполняющих функции иностранного представителя, и политической деятельности, охватывающей широкий спектр действий, включая участие в публичных мероприятиях, выборных процессах, взаимодействие с органами власти и формирование общественно-политических взглядов и другие.

Заявитель утверждает, что эти нормы нарушают конституционные принципы народовластия, которые гарантируют свободный доступ граждан к управлению делами государства и общества. Деятельность гражданского общества, включая НКО, является важным инструментом реализации демократических свобод, представления интересов граждан и осуществления общественного контроля.

В обоснование своих доводов заявитель сослалась на заключение Европейской комиссии за демократию через право (далее - Венецианской комиссии) от 14 октября 2024 года к Закону Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» от 2 апреля 2024 года, в котором подчеркивается обязанность государств уважать, защищать и содействовать реализации прав на свободу ассоциации, выражения мнений, неприкосновенность частной жизни и

свободу от дискриминации.

Субъект обращения отметила о широкой трактовке понятия политической деятельности, которая охватывает значительное количество действий НКО, тем самым позволяя государству квалифицировать их как политические независимо от целевого назначения. Такое определение, по мнению заявителя, чрезмерно ограничивает права и свободы, фактически препятствуя гражданам в решении значимых государственных и общественных вопросов.

Ссылаясь на статьи 36 и 33 Конституции, заявитель указала, что запрет на участие НКО с иностранным финансированием в политической деятельности нарушает права на свободу объединения, поиск и распространение информации. Это ограничение также не отвечает целям статьи 23 Конституции. Таким образом, установление государственного контроля за деятельностью НКО лишает его возможности распространять важную информацию и снижает уровень общественной активности и ослабляя взаимодействие с государственными институтами.

Джакупова Ч.И. подчеркнула, что участие НКО в политической деятельности при иностранном финансировании автоматически приводит к их отнесению к категории «иностранцев», даже при незначительных суммах финансирования. Закон «О некоммерческих организациях» не устанавливает минимальных требований к размеру иностранного финансирования и не различает его источники, а это, как отмечается в заключении Венецианской комиссии, порождает неясность и непредсказуемость в применении Закона.

В данном контексте заявитель также обратила 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.

Запрет на участие таких НКО в политической деятельности, включая

распространение информации о государственных органах, несоизмерен целям обеспечения государственной безопасности или защиты от внешнего вмешательства, а наоборот, нарушает права граждан на выражение мнения и участие в обсуждении значимых для государства и общества проблем.

Оспариваемые нормы также создают серьезные правовые препятствия для реализации гражданами права участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения, предусмотренных рядом частей статьи 37 Конституции.

Кроме этого, в ходатайстве было отмечено, что особый правовой режим для НКО с иностранным финансированием, включая повышенную отчетность и публикацию данных, не распространяется на другие аналогичные организации. Это нарушает запрет на дискриминацию, установленный статьей 24 Конституции, по признакам политических убеждений, имущественного положения и другим основаниям.

Таким образом, заявитель подчеркивает, что установление таких ограничений снижает уровень общественной активности, ослабляет взаимодействие с государственными институтами и подрывает доверие к НКО, препятствуя их законной деятельности.

Определением коллегии судей Конституционного суда Кыргызской Республики от 18 ноября 2024 года в принятии к производству обращения Общественного фонда «Правовая клиника «Адилет» было отказано ввиду несоответствия обращения по форме и содержанию требованиям конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики».

В определении коллегии судей Конституционного суда было отмечено, что 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 статьей 17¹ Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях», на определенный статус такой НКО, который сопряжен с определенными обязанностями.

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 оспариваемые нормы не содержат каких-либо нормативных положений запретительного характера.

В данном контексте коллегия судей отметила, что Конституционный суд в своем вышеотмеченном постановлении, признав 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, коллегия судей считает, что доводы заявителя не находят объективного подтверждения в тексте оспариваемых норм.

Не согласившись с определением коллегии судей, Джакупова Ч.И. 26 ноября 2024 года обратилась с жалобой в Конституционный суд Кыргызской Республики.

Заявитель утверждает, что при подготовке и подаче обращения были соблюдены общие требования, установленные статьей 27 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционном суде Кыргызской Республики».

По ее мнению, коллегия судей, заявив об отсутствии неопровержимых правовых аргументов, подтверждающих системную связь между оспариваемыми нормами и Конституцией, не провела всестороннего изучения ходатайства. Доводы, представленные в обращении, содержат четкую правовую позицию и указывают на правовую неопределенность, а каждое оспариваемое положение было подкреплено конкретными аргументами и примерами, демонстрирующими риски противоречия Конституции, которые влияют на деятельность некоммерческих организаций.

С учетом изложенного, Джакупова Ч.И. просит отменить обжалуемое

определение коллегии судей и принять ее обращение к производству.

Конституционный суд Кыргызской Республики, обсудив доводы заявителя и основания отказа коллегии судей в принятии обращения к производству, приходит к следующим выводам.

Рассматривая жалобу, Конституционный суд осуществляет правовую оценку выводов коллегии судей в порядке пересмотра ее определения строго в пределах аргументов и требований, изложенных в обращении, а также на основе доводов, направленных на опровержение выводов коллегии судей.

Коллегия судей осуществляет проверку обращения на соответствие требованиям конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики». Строгое соблюдение этих требований гарантирует объективность возбуждения конституционного судопроизводства, точное определение предмета конституционной проверки и установление ее пределов. Кроме этого, как это было указано в постановлении Конституционного суда от 26 сентября 2024 года, коллегия судей проводит всесторонний анализ норм законодательства и международного права с целью установления оснований для принятия решения. Это включает детальное изучение представленных материалов на предмет их соответствия нормам Конституции, а также правовую оценку обоснованности требований заявителя и наличия сомнений в конституционности оспариваемых норм.

Исходя из содержания ходатайства и жалобы, оспариваемые нормы ограничивают конституционные права НКО на свободу объединений и выражение мнения, препятствуют их участию в общественной и политической жизни страны. Присвоение статуса «иностранный представитель» в сочетании с широкой трактовкой понятия «политическая деятельность» и усиленным государственным контролем, ограничивает гарантированные Конституцией права на свободу объединений, свободу слова, а также право граждан на реальный доступ в управлении делами

государства.

Государство несет ответственность за регулирование деятельности НКО, опираясь на принципы независимости, суверенитета, демократии и равенства. Эти вопросы относятся к дискреционным полномочиям законодателя, который вправе устанавливать нормы, обеспечивающие как свободу деятельности НКО, так и защиту общественных интересов.

Введение особого правового статуса для НКО с иностранным финансированием является мерой, позволяющей обеспечить прозрачность их участия в политической деятельности. Законодатель, реализуя свою дискрецию, может определять дополнительные критерии и механизмы контроля в целях предотвращения возможного внешнего влияния на внутренние дела государства. Такой подход необходим для сохранения баланса между свободой ассоциаций и необходимостью защиты общественных интересов, оставаясь в рамках конституционных принципов.

Следует отметить, что оспариваемые нормы не вводят запрета на политическую деятельность НКО, а лишь устанавливают дополнительные обязательства, направленные на укрепление прозрачности и доверия к их намерениям. НКО, независимо от их целей и задач, вправе организовывать мероприятия, направленные на обсуждение политических вопросов, участвовать в формировании общественного мнения, влиять на решения государственных органов через законные способы, включая публичные обращения.

Соответственно, НКО сохраняют возможность выражать свои взгляды, защищать интересы граждан и участвовать в общественно значимых процессах.

Конституционный суд в своем Решении от 7 июня 2023 года указал, что критерии для установления адекватной специфики правового регулирования деятельности разных общественных объединений основываются на различиях причин их создания и особенностей, преследуемых ими целей. При этом не маловажным фактором выступает

интерес государства, основанный на их специальном правовом статусе, следовательно, различия в содержании предоставляемых сводных информациях в зависимости от специфики и характера деятельности общественных объединений нельзя расценивать как неравное отношение к тождественным субъектам и нарушение конституционного принципа равенства всех перед законом и судом и запрета на дискриминацию.

В своей жалобе субъект обращения ссылается на заключение Венецианской комиссии, подчеркивая сходство правовых обоснований заявителя с позициями данного международного органа. Однако сама Венецианская комиссия в том же документе отмечает, что оспариваемые нормы Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» (части 7–11 статьи 2) не вводят прямого запрета на деятельность НКО, а лишь ставится вопрос о том, ограничивают ли эти нормы работу организаций, выполняющих функции иностранного представителя (пункт 57).

Таким образом, Конституционный суд не находит достаточных правовых оснований, опровергающих выводы коллегии судей и обуславливающих отмену определения коллегии судей Конституционного суда от 18 ноября 2024 года.

На основании вышеизложенного, руководствуясь частью 5 статьи 30, статьями 38, 48, 49, частью 1 статьи 52 конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики», Конституционный суд Кыргызской Республики

ПОСТАНОВИЛ:

1. Жалобу директора общественного фонда «Правовая клиника «Адилет» Джакуповой Чолпон Идиновны, на определение коллегии судей Конституционного суда Кыргызской Республики от 18 ноября 2024 года оставить без удовлетворения.

2. Настоящее постановление является окончательным, обжалованию не подлежит и вступает в силу с момента подписания.

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

№ 13-п