

по делу о проверке конституционности части 16 статьи 22
конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента
Кыргызской Республики и депутатов Жогорку
Кенеша Кыргызской Республики» в связи с обращением
граждан Осмоналиевов

«О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», рассмотрела в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности части 16 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

Поводом к рассмотрению дела явилось ходатайство граждан Осмоналиевой А. М., Осмонбаева Б. К., Суталиновой Г. А.

Основанием к рассмотрению данного дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Кыргызской Республики часть 16 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», предусматривающая запрет проведения предвыборной агитации в зарубежных средствах массовой информации, распространяемых на территории Кыргызской Республики; осуществление в период проведения выборов ретрансляции зарубежных теле- и радиопрограмм в записи; запрет ретрансляции теле- и радиопрограмм, распространяющих информацию, порочащую честь, достоинство и деловую репутацию кандидатов, а также ответственность местных средств массовой информации в таких случаях за распространение подобных сведений.

Заслушав информацию судьи-докладчика Осмонбаева Э. Ж., проводившего 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 1 октября 2014 года поступило ходатайство граждан Осмоналиевой А. М., Осмонбаева Б. К., Суталиновой Г. А. о признании части 16 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»

противоречащей части 2 статьи 31, части 1 статьи 33 Конституции Кыргызской Республики.

Заявители указывают, что в соответствии с частью 2 статьи 31, частью 1 статьи 33 Конституции Кыргызской Республики каждый имеет право на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати, право свободно искать, получать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом. По их мнению, свобода поиска, получения и распространения информации является одним из важнейших политических и личных прав человека. Свободу слова, расширением которой является свобода информации, международное право относит к числу фундаментальных прав человека. Свобода информации, как свобода выражения своих мыслей, не зависит от носителя и способа передачи информации: устно, письменно, печатно, через интернет или в форме художественного творчества. Правовая охрана данной свободы распространяется как на содержание информации, так и на средства ее выражения. Нарушение прав граждан на свободу слова, а также права свободно искать и получать информацию недопустимо в демократическом государстве.

Заявители считают, что оспариваемая норма, запрещающая предвыборную агитацию в зарубежных средствах массовой информации, ограничивает право на свободу информации, а также предусматривает цензуру зарубежных теле- и радиопрограмм во время проведения выборов Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Помимо этого, на местные средства массовой информации необоснованно налагается ответственность за распространение информации, порочащей честь, достоинство и деловую репутацию кандидатов.

Ссылаясь на часть 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики, согласно которой права и свободы человека могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц, обращающаяся сторона считает, что ограничение, вводимое частью 16 статьи 22 указанного конституционного Закона, не отвечает

целям, определенным Конституцией Кыргызской Республики. Кроме того, по мнению заявителей, законодатель нарушил права потребителей, подписавшихся на просмотр того или иного кабельного телевидения, а также операторов сетей, заключивших договоры и оплативших частоты на ретрансляцию тех или иных радио- и телевизионных каналов.

Определением коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 13 ноября 2014 года ходатайство граждан Осмоналиевой А. М., Осмонбаева Б. К., Суталиновой Г. А. было принято к производству.

13 мая 2015 года, до рассмотрения дела в судебном заседании, от обращающейся стороны поступило ходатайство об исключении из ранее заявленных требований требования о признании неконституционным нормативного положения части 16 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», выраженного словами «Запрещается проведение предвыборной агитации в зарубежных средствах массовой информации, распространяемых на территории Кыргызской Республики».

В судебном заседании обращающаяся сторона поддержала оставшуюся часть требований и просит их удовлетворить.

Представитель стороны-ответчика Садыков К. Р. на судебное заседание не явился и просил рассмотреть дело без его участия. При этом представителем стороны-ответчика позиция по оспариваемой норме представлена не была. Принимая во внимание, что Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики решает вопросы права и не связана доводами сторон, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики удовлетворила ходатайство Садыкова К. Р. и посчитала возможным рассмотрение дела без его участия.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, обсудив доводы обращающейся стороны, заслушав мнения иных лиц и исследовав материалы дела, 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 Верховного суда Кыргызской Республики по данному делу являются нормативные положения части 16 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» следующего содержания:

«16. ... В период проведения выборов ретрансляция зарубежных теле- и радиопрограмм производится в записи. Запрещается ретрансляция теле- и радиопрограмм, распространяющих информацию, порочащую честь, достоинство и деловую репутацию кандидатов. В таких случаях ответственность за распространение подобных сведений несут местные средства массовой информации».

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 порядке, установленном законодательством, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим.

2. Конституция Кыргызской Республики, провозглашая права и свободы человека высшей ценностью, гарантирует каждому право на свободу мысли и мнения, право на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати, право свободно искать, получать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом. Наряду с другими правами и свободами они действуют непосредственно, определяя смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти и органов

местного самоуправления (часть 1 статьи 16, части 1, 2 статьи 31, часть 1 статьи 33).

Свобода выражения мнений и свобода слова и печати являются необходимыми условиями самовыражения человека, формирования его активной жизненной позиции, осознания им собственной значимости и ценности, удовлетворения потребности быть услышанным и слышать других. Гарантия свободы выражения мнения заключается в защите человека от ограничения возможности мыслить свободно и независимо. Следовательно, 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.

Свобода печати – это личное и политическое право граждан свободно учреждать печатные средства массовой информации, свободно издавать и распространять любую печатную продукцию.

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.

Вместе с тем следует иметь в виду, что 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, и в этом особое место занимают средства массовой информации (далее – СМИ).

3. Согласно Конституции в Кыргызской Республике, как в демократическом и правовом государстве, народ Кыргызстана 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 1 статьи 1, часть 2 статьи 2, пункт 2 части 1 статьи 52).

В соответствии с частью 4 статьи 2 Конституции Кыргызской Республики выборы 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.

Приведенные положения Конституции Кыргызской Республики корреспондируют общепризнанным принципам и нормам международного права, являющимся в силу части 3 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики составной частью ее 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», «b» статьи 25).

Вопросы участия СМИ в избирательном процессе и формировании представительных и других выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления имеют особое значение. Это специфическая сфера деятельности СМИ, где они выполняют, с одной стороны, функции канала информирования, с другой, – средства предвыборной агитации и инструмента общественного контроля. Роль СМИ во время выборов состоит в том, чтобы помочь гражданам интегрировать в процесс формирования органов власти, обрести и реализовать навыки открытой и законной политической борьбы.

В ходе выборов избирателям должны быть обеспечены все необходимые условия доступа к полной информации о предвыборных программах зарегистрированных кандидатов, политических партий, а также сущности самого избирательного процесса. В результате, избиратели должны суметь сделать свой осознанный выбор на основе полной и достаточной информации. Таким образом, свободные и справедливые выборы осуществляются не только обеспечением

возможности гражданам голосовать в определенном порядке, но и гарантированием их прав на получение достаточной информации.

В связи с этим, в целях обеспечения свободных выборов по смыслу статей 2, 52 в системной связи со статьями 31, 33 Конституции Кыргызской Республики законодатель установил порядок и условия информационного обеспечения выборов.

Так, согласно статьям 1, 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» информационное обеспечение выборов состоит из двух элементов: информирование избирателей и предвыборная агитация, которые должны способствовать осознанному волеизъявлению граждан и гласности выборов.

Информирование избирателей о выборах непосредственно связано с реализацией права на свободу информации и свободу выражения мнения и является важнейшей демократической функцией СМИ, которые наряду с государственными органами, органами местного самоуправления, избирательными комиссиями, юридическими и физическими лицами являются активными участниками этого процесса. При этом, содержание информационных материалов, размещаемых в СМИ или распространяемых иным способом, должно быть объективным и достоверным; не должно нарушать равенства кандидатов, политических партий; в них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату или политической партии.

Ситуация в правовом смысле кардинально меняется, когда это касается предвыборной агитации.

В действующем законодательстве под предвыборной агитацией понимается не распространение информации, а определенная, обладающая набором специфических признаков, деятельность граждан Кыргызской Республики, кандидатов, уполномоченных представителей и доверенных лиц кандидатов, политических партий по подготовке и распространению информации в период избирательной кампании, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за тех или иных субъектов, либо против них. Кроме

того, к предвыборной агитации относится и выражение предпочтения в отношении отдельных кандидатов, политических партий; описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидатов, списка кандидатов; распространение информации о деятельности кандидатов.

При этом следует иметь в виду, что СМИ не являются субъектами агитационной деятельности. Согласно пунктам 8, 9, подпункту 1 пункта 13 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» право проводить агитацию принадлежит гражданам Кыргызской Республики, кандидатам и политическим партиям. СМИ выступают лишь производителями и каналом информационных услуг, инструментарием предвыборной агитации.

Таким образом, право на предвыборную агитацию не сопоставимо с правом на свободу выражения мнения, свободу слова и информации. Оно реализуется в строго определенном порядке, только в период предвыборной агитации и исключительно в рамках избирательных правоотношений.

4. В соответствии с частью 1 статьи 2 Конституции Кыргызской Республики народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике.

Одним из основных сущностных признаков государства является наличие самостоятельной легитимной системы органов власти, основным способом формирования которых являются периодические демократические выборы, которые дают высшую изначальную легитимность всей структуре органов государственной власти. В связи с чем, законодатель уделяет значительное внимание правовому регулированию этой отрасли общественных отношений. При этом следует подчеркнуть, что вопросы формирования и организации государственной власти должны решаться государством исключительно самостоятельно, без какого-либо вмешательства извне.

Установление национального правопорядка сообразно собственным конституционным принципам, является неотъемлемым атрибутом суверенного государства.

Основное содержание государственного суверенитета в избирательном процессе заключается в том, что государство, опираясь на международные нормы и в рамках своих обязательств, обладает всей полнотой и свободой правоусмотрения при организации избирательных процедур. Право государства на регулирование избирательного процесса не требует согласования с иными субъектами международных отношений. Такая позиция соответствует международному праву. Так, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств не допускает какое-либо прямое или косвенное участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных общественных движений, международных организаций в осуществлении деятельности, способствующей, либо препятствующей подготовке и проведению выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц (часть 7 статьи 1). Кроме того, средства массовой информации и телекоммуникаций одного государства-участника Конвенции не могут использоваться в целях участия в агитационной деятельности при проведении выборов на территории другого государства (часть 7 статьи 13).

Таким образом, все информационные мероприятия, направленные на подготовку общества к выборам, и, в первую очередь, к осознанному волеизъявлению граждан, являются неотъемлемой частью выборов и должны функционировать без какого бы то ни было вмешательства иностранных (международных) субъектов.

Исходя из этого, законодатель в части 16 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» предусмотрел запрет на проведение предвыборной агитации в зарубежных СМИ, распространяемых на территории Кыргызской Республики.

Нормативное положение, обязывающее ретрансляцию зарубежных теле- и радиопрограмм в период проведения выборов в записи, является вытекающим и производным от вышеуказанного запрета. Использованный законодателем метод

правового регулирования необходимо рассматривать как правовой механизм упреждения фактов вмешательства во внутренние дела суверенного государства.

Наличие таких правовых установлений не может рассматриваться как нарушение конституционного права каждого, в том числе зарубежных СМИ, на свободу выражения мнений и свободу информации. При ретрансляции зарубежных теле- и радиопрограмм они не лишаются права на доступ к полной информации о выборах и свободу информирования об избирательном процессе.

Согласно статье 22 Закона Кыргызской Республики «О средствах массовой информации» зарубежные СМИ имеют право аккредитовать своих корреспондентов на территории Кыргызской Республики, открывать корреспондентские пункты по согласованию с органами государственного управления Кыргызской Республики. Более того, в соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики в период проведения выборов корреспонденты аккредитованных зарубежных СМИ вправе участвовать в освещении хода подготовки и проведения выборов. Соответственно, участие иностранных СМИ в освещении выборов в Кыргызской Республике обеспечивается на законодательном уровне, за исключением права на участие в предвыборной агитации, которое находится за пределами сферы информационного обеспечения выборов и реализации права на свободу слова и информации.

5. Правоотношения в области телевидения и радиовещания отличаются строго определенным и детальным порядком регулирования, что является необходимым и обоснованным с точки зрения необходимости удовлетворения информационных потребностей общества и эффективной организации этого процесса.

Согласно Закону Кыргызской Республики «О телевидении и радиовещании» деятельность телерадиовещательных организаций является лицензируемым видом, право на ретрансляцию теле- и/либо радиопрограмм определяется лицензией на вещание (статьи 18, 20). Отнесение ретрансляции к числу лицензионно-разрешительной деятельности уже предполагает наличие особых условий и требований.

Закон Кыргызской Республики «О телевидении и радиовещании» определяет ретрансляцию как прием и одновременную передачу полных и неизменных телерадиопрограмм или существенных частей таких программ, транслируемых вещателем (статья 3). Телерадиовещательная организация, имеющая целью осуществлять ретрансляцию и получившая на это разрешение от производителя, обязана в соответствии с вышеуказанным Законом адаптировать содержание предназначенных для ретрансляции программ к требованиям законодательства Кыргызской Республики (статья 20). Возложение такого обязательства на телерадиовещательную организацию вытекает из ее права свободного усмотрения по выбору производителя и содержания ретранслируемых программ и, в то же время, ее обязанности исключить из содержания ретранслируемых программ информационные материалы, носящие агитационный характер.

6. Норма, предусматривающая ретрансляцию зарубежных теле- и радиопрограмм в записи, также имеет целью обеспечение реализации нормативного положения части 16 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», запрещающего ретрансляцию зарубежных теле- и радиопрограмм, распространяющих информацию, порочащую честь, достоинство и деловую репутацию кандидатов. В таких случаях ответственность за распространение подобных сведений возложена на местные СМИ.

Распространение в период проведения выборов в СМИ информации, порочащей честь, достоинство и деловую репутацию кандидатов, может оказать значительное влияние на мнение избирателей, а в последующем – на результаты выборов, в связи с чем, законодатель особо выделяет порядок регулирования этих правоотношений.

Так, согласно пунктам 5, 6 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» СМИ, участвуя в предвыборных кампаниях, не вправе допускать публикации, основанные на заведомо ложных сведениях и наносящие ущерб чести, достоинству или деловой репутации

кандидатов, политических партий. СМИ, допустившие такие публикации, по требованию кандидата, политической партии обязаны опубликовать опровержение или дать разъяснение на статью или выступление, не соответствующие действительности или искажающие ее. Непредставление кандидату, политической партии возможности опубликовать до окончания срока предвыборной агитации опровержение или иные разъяснения в защиту их репутации в СМИ, которые опубликовали информацию, способную нанести ущерб репутации кандидата, политической партии, может явиться основанием для ответственности таких СМИ в судебном порядке.

Утверждая приоритет личности и ее прав во всех сферах общественной жизни, Конституция Кыргызской Республики гарантирует каждому право на защиту чести и достоинства (часть 1 статьи 29). Никто не может быть ограничен в защите перед судом своей чести и достоинства, а также связанных с ними прав и свобод. В каждом случае защита прав и законных интересов лица, чьи честь, достоинство потерпели ущерб в результате распространения негативной информации, должна быть реально обеспечена. В то же время, урегулировать вопросы опровержения в защиту чести, достоинства, деловой репутации кандидата в зарубежных СМИ, когда такая возможность в соответствии с законом должна быть предоставлена в обязательном порядке, не представляется возможным.

Структура оспариваемого нормативного положения, содержащая требование об осуществлении в записи ретрансляции зарубежных теле- и радиопрограмм, а также запрет ретрансляции теле- и радиопрограмм, распространяющих информацию, порочащую честь, достоинство и деловую репутацию кандидатов, предполагает, что нарушение местными СМИ осуществления предварительной записи и оценки содержания передаваемой информации, повлекшей за собой негативные последствия, создает правовое основание для их ответственности.

Ввиду отсутствия механизмов, кроме упреждающих, защиты чести и достоинства кандидатов, возложение ответственности на местные СМИ, осуществляющие ретрансляцию теле- и радиопрограмм, является обоснованным и согласуется с общим правилом адаптации содержания ретранслируемых теле- и

радиопрограмм зарубежных СМИ к требованиям законодательства Кыргызской Республики.

Таким образом, нормативные положения части 16 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в части осуществления в период проведения выборов ретрансляции зарубежных теле- и радиопрограмм в записи, запрета ретрансляции теле- и радиопрограмм, распространяющих информацию, порочащую честь, достоинство и деловую репутацию кандидатов, а также ответственности местных СМИ за распространение подобных сведений, не могут быть признаны противоречащими Конституции Кыргызской Республики.

Законодатель, осуществляя такое правовое регулирование, учел все стороны таких конституционно значимых ценностей, как право каждого на свободу слова, выражения мысли и информации, подлинные демократические выборы как неотъемлемой части государственного суверенитета. В такой законодательной регламентации Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики не усматривает нарушений или ограничений прав, предусмотренных частью 2 статьи 31, частью 1 статьи 33 Конституции Кыргызской Республики.

На основании изложенного и руководствуясь пунктом 1 части 6, частью 8 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 46, 47, 48, 51, 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 нормативные положения части 16 статьи 22 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», выраженные словами «В период проведения выборов ретрансляция зарубежных теле- и радиопрограмм производится в записи. Запрещается ретрансляция теле- и радиопрограмм,

распространяющих информацию, порочащую честь, достоинство и деловую репутацию кандидатов. В таких случаях ответственность за распространение подобных сведений несут местные средства массовой информации» непротиворечащими части 2 статьи 31, части 1 статьи 33 Конституции Кыргызской Республики.

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

3. Решение обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, юридических и физических лиц и подлежит исполнению на всей территории республики.

4. Опубликовать настоящее решение в официальных изданиях органов государственной власти, на официальном сайте Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, в «Вестнике Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики».

**КОНСТИТУЦИОННАЯ ПАЛАТА
ВЕРХОВНОГО СУДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**