

Юридическое заключение

Предмет: нормы избирательного законодательства КР, касающиеся проведения дебатов/обсуждений.

Правовая основа заключения: Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 02.07.2011г., Положение о порядке проведения предвыборной агитации при проведении выборов Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 26.06.2020г., Положение об информировании избирателей и иных субъектов избирательного процесса о ходе подготовки и проведения выборов Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 26.06.2020г., Положение о порядке аккредитации средств массовой информации и интернет-изданий при подготовке и проведении выборов Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 26.06.2020г.

Согласно ч.13 ст.22 (Информирование избирателей и проведение предвыборной агитации) Конституционного закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» агитация при проведении выборов может осуществляться:

- 1) через средства массовой информации;
- 2) посредством проведения **агитационных публичных мероприятий** (митинги, собрания, **телевизионные дебаты**), за исключением проведения концертов и театрализованных представлений на стадионах и улицах населенных пунктов, а также спортивных мероприятий;
- 3) путем выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- 4) в иных не запрещенных настоящим конституционным Законом формах.

То есть, как видно из пункта 2, телевизионные дебаты являются способом агитации в целом, а именно способом проведения агитационных публичных мероприятий.

Ст.24 (Проведение предвыборной агитации по телевидению и радио) этого же Конституционного закона также относит дебаты к одному из способов агитации. В частности, в ч.3 ст.24 говорится, что в совместных **агитационных мероприятиях (в дебатах и иных аналогичных мероприятиях)**, проводимых на каналах телерадиоорганизаций, осуществляющих вещание по всей территории Кыргызской Республики, зарегистрированные кандидаты, в том числе кандидаты из зарегистрированного списка политических партий, должны участвовать только лично.

Ст.1 (Основные термины, используемые в настоящем конституционном законе) Конституционного закона КР о выборах не содержит разъяснения к термину «дебаты».

Ст.24 Конституционного закона КР о выборах регулирует проведение предвыборной агитации по телевидению и радио, а именно содержит нормы о предоставлении бесплатного

эфирного времени государственными телерадиоорганизациями (средства массовой информации или интернет-издания, учредителями (соучредителями, владельцами) которых являются государственные органы и органы местного самоуправления или их подведомственные учреждения и предприятия, которые финансируются полностью или частично за счет средств республиканского или местного бюджета, а также средства массовой информации, которые имеют льготы по уплате налогов и обязательных платежей по сравнению с другими средствами массовой информации) кандидатам и политическим партиям. Не менее половины от общего объема выделяемого бесплатного эфирного времени отводится кандидатам, политическим партиям, выдвинувшим списки кандидатов, исключительно для совместного проведения дебатов и иных аналогичных агитационных мероприятий. Порядок организации и проведения дебатов утверждается Центральной избирательной комиссией. Все эти нормы также относят дебаты к способу агитации.

Рассмотрим нормы законодательства, определяющие агитацию.

Согласно ст.1 Конституционного закона КР о выборах под **предвыборной агитацией** понимается 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 кандидатов (список кандидатов) либо против них.

Предвыборной агитацией признаются (ч.10 ст.22):

- 1) призывы голосовать за тех или иных кандидатов, список кандидатов либо против них;
- 2) выражение предпочтения в отношении отдельных кандидатов, политических партий;
- 3) описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидатов, списка кандидатов;
- 4) распространение информации о деятельности кандидатов, не связанной с их профессиональной деятельностью или исполнением ими своих служебных (должностных) обязанностей.

Агитация при проведении выборов может осуществляться (ч.13 ст.22):

- 1) через средства массовой информации;
- 2) посредством проведения агитационных публичных мероприятий (митинги, собрания, телевизионные дебаты), за исключением проведения концертов и театрализованных представлений на стадионах и улицах населенных пунктов, а также спортивных мероприятий;
- 3) путем выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- 4) в иных не запрещенных настоящим конституционным Законом формах.

Кандидат, политические партии вправе самостоятельно определять форму и характер своей агитации через средства массовой информации (ч.14 ст.22).

Резюмируя раздел про предвыборную агитацию, можно отметить, что термин «дебаты» в избирательном законодательстве КР используется в качестве формата передачи на государственных телеканалах в рамках предоставленного бесплатного эфирного времени для агитационных мероприятий кандидатов. В рамках этих передач кандидаты имеют право призывать голосовать за или против кандидатов, представлять политическую платформу, описывать последствия избрания или неизбрания того или иного кандидата, представлять информацию личного характера.

Проведение дебатов в более широком смысле этого термина, а именно проведение прений, дискуссий, обсуждений с целью широкого информирования избирателей о выборном процессе и актуальных вопросах, связанных с выборами, не запрещено законодательством КР. Дебаты нельзя рассматривать как часть рекламной кампании кандидатов, поскольку именно дебаты, дискуссия позволяют гражданам лучше узнать об идеях и позициях политических лидеров и сформулировать своё личное к ним отношение. Свободное обсуждение общественно-значимых для страны вопросов и особенно в период выборов трудно переоценить. За годы независимости Кыргызстана дебаты стали важной частью политического процесса, который дает избирателям возможность получить впечатление о том, каким образом кандидаты оценивают ситуацию в стране, и как они намерены действовать, находясь на избираемом посту. То, как кандидат ведет себя в ходе прений позволяют избирателю оценить личные качества кандидатов, их знания, характер, темперамент, коммуникационные и ораторские способности. В конечном итоге, дебаты могут существенно повлиять на повышение интереса к голосованию у электората, который изначально и не хотел принимать участие в выборах.

Далее представлены нормы избирательного законодательства КР, подтверждающие отсутствие указанного запрета.

Согласно ст.1 Конституционного закона КР о выборах под информированием избирателей понимается деятельность по подготовке и распространению информации в период избирательной кампании о ходе избирательной кампании и деятельности избирательных комиссий, избирательных участках, порядке формирования и изменения списка избирателей, порядке участия в голосовании, порядке голосования, порядке установления итогов голосования и определения результатов выборов; деятельность избирательных комиссий и средств массовой информации по подготовке и распространению официальной информации о кандидате (кандидатах) и политической партии (политических партиях) и их программах, не создающей предпочтений к какому-либо кандидату (кандидатам), политической партии (политическим партиям) и не содержащей признаков предвыборной агитации за того или иного кандидата, политическую партию либо против них.

СМИ и интернет-издания являются субъектами информирования, наряду с государственными органами, органами местного самоуправления, избирательными комиссиями, юридическими и физическими лицами.

Требования к информационным материалам в предвыборный период (ч.3 ст.22 Конституционного Закона КР о выборах): содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенства кандидатов, политических партий, в них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, политической партии. В информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях (независимо от форм собственности) сведения о зарегистрированных кандидатах, политических партиях, сообщения о проведении предвыборных мероприятий кандидатами, политическими партиями должны даваться отдельным информационным блоком, без комментариев. Такие информационные блоки не оплачиваются кандидатами, уполномоченными представителями по финансовым вопросам, политическими партиями. В них не должно отдаваться предпочтение какому-либо кандидату или политической партии, не должна допускаться дискриминация какого-

либо кандидата или политической партии, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему эфирного времени или печатной площади, отведенной для таких сообщений.

Условия проведения дискуссий: (выписка из заявления медиасообщества в ответ на письмо заместителя председателя ЦИК Бекматова А.Г.) В соответствии с п.12 ст.22 Закона о выборах кандидатам, политическим партиям гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации. Это положение связано с тем, что поскольку доступ к СМИ является для кандидатов одним из важнейших способов донесения своих политических платформ до наибольшего числа избирателей, а СМИ во время выборов предоставляют свои площадки под политическую рекламу, при этом ввиду того, что разные политические партии располагают разными финансовыми ресурсами, равный доступ к СМИ необходим для защиты справедливости выборов. Обеспечение равного доступа кандидатов к СМИ дает избирателям возможность получить от самих зарегистрированных кандидатов их мнение по актуальным общественно-значимым вопросам, что оказывает содействие в формировании у избирателей определенной точки зрения, помогающей им выбрать нужного им кандидата. И именно в ходе дискуссий и обсуждений стороны (кандидаты) через публичный обмен мнениями всеми силами стараются убедить избирателей в правоте своих позиций по значимым вопросам. Следовательно, такие передачи чрезвычайно важны для граждан, с тем чтобы они могли осуществлять осознанный здравый выбор. Это разъяснение связано с участием кандидатов в дискуссионных передачах с целью информирования, что также не запрещено избирательным законодательством. Факт предложения кандидатам возможности принять участие в передаче (рассылка письменных приглашений всем кандидатам или политическим партиям) и есть предоставление равного доступа, которым исполняется требование о том, что не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, политической партии. Отказ кандидатов, политических партий от участия является их правом, но ни в коем случае не означает, что СМИ не предоставили всем возможность и равный доступ.

Конституционный закон КР о выборах не содержит норм, запрещающих участие экспертов в дискуссиях и обсуждениях на выборные темы. Согласно ч.6 «Положения об информировании» информирование избирателей допустимо лишь в пределах, установленных законодательством и не должно содержать элементы или признаки предвыборной агитации. В связи с чем сотрудникам телеканала рекомендуется (рекомендация от ИМП) проводить разъяснительную беседу с участниками передачи, чтобы в процессе обсуждения не звучали призывы голосовать за того или иного кандидата или политическую партию либо против, не обсуждалась деятельность кандидатов, выходящая за рамки профессиональной (участие в благотворительных акциях, факты из личной жизни и т.д.), не отдавалось предпочтение тому или иному кандидату или политической партии (обсуждение общеизвестных фактов об одном кандидате или политической партии, при отсутствии упоминания о других также может быть расценено как предпочтение, как следствие - агитация), не обсуждались возможные последствия избрания (так как предвыборные программы включают, в основном, описание будущей деятельности и ее результатов (последствия избрания), то не рекомендуется обсуждать программы кандидатов). Если передача транслируется в прямом эфире, ведущим рекомендуется озвучивать, что цель передачи информационная, а также озвучить вышеописанные правила для участников. Если участники, несмотря на предупреждение,

начинают агитировать, ведущим должно быть позволено останавливать их. В таком случае ответственность на СМИ не может быть возложена. В случае, если передача транслируется в записи, то сотрудниками телеканала должна быть проведена оценка на наличие признаков агитации и исключены моменты, расценивающиеся в качестве агитации.

Глава 2 Положения об информировании гарантирует право граждан на получение и распространение информации в период выборов. Ч.12 Положения об информировании – В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» каждому гарантируется право доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе связанной с подготовкой и проведением выборов. Основными принципами свободы доступа к информации являются общедоступность, объективность, своевременность, открытость и достоверность информации. Согласно ч.16 Положения об информировании суть информирования составляют разъяснение избирательного законодательства Кыргызской Республики, особенностей его применения на выборах, оповещение участников избирательного процесса о сроках и порядке осуществления избирательного процесса, уточнения списков избирателей, опубликование сведений о явке избирателей для участия в голосовании, а также сведений об итогах голосования и результатах выборов. Средства массовой информации и интернет-издания призваны информировать население о выборах, выдвижении списков кандидатов, их предвыборных программах (платформах), о ходе избирательной кампании, итогах голосования и результатах. Здесь говорится о предвыборных программах, но согласно комментарию юриста ЦИК, предполагается официальное опубликование документа без дальнейшего обсуждения.

Периоды агитации и информирования: Предвыборная агитация начинается со дня окончания срока регистрации всех кандидатов, списков кандидатов и прекращается за 24 часа до начала голосования. При проведении повторного голосования предвыборная агитация возобновляется с момента принятия решения о назначении повторного голосования и прекращается за 24 часа до начала повторного голосования (ст.23 Конституционного закона КР о выборах).

Период информирования определен в ч.17 Положения об информировании: информирование избирателей и иных участников выборов осуществляется на всех стадиях выборов и является гарантией обеспечения избирательных прав граждан. Государственные органы, органы местного самоуправления и избирательные комиссии информируют избирателей и иных участников выборов в средствах массовой информации обо всех избирательных действиях и сроках их осуществления, начиная с назначения выборов и до официального опубликования результатов выборов. В средствах массовой информации публикуется информация о назначении выборов, порядке составления и актуализации списков избирателей, сроках и порядке выдвижения и регистрации политических партий, порядке проведения предвыборной агитации, финансирование выборов и избирательной кампании политических партий, сроках и порядке голосования, подсчете голосов, установление итогов голосования и результатов выборов.

В преагитационный период также важно отслеживать содержание информационных материалов, так как наличие признаков агитации в информационном материале

расценивается как досрочная агитация. Согласно ч.8 Положения об информировании распространение политическими партиями, зарегистрированными в качестве участника в выборах, или их представителями с использованием наименования (полного, сокращенного или аббревиатуры), эмблемы, значков, логотипов или их характерных составных частей, флага, девизов, слоганов и/или иной атрибутики (символики) политических партий, позволяющих их идентифицировать (определить их принадлежность), является агитацией и не допустима в период со дня назначения выборов и до окончания срока регистрации списков кандидатов и за 24 часа до начала голосования.

Согласно ч.4 и ч.6 ст.22 Конституционного закона КР о выборах опубликование (освещение) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, является разновидностью информирования избирателей. В последние 5 календарных дней до дня голосования, а также в день голосования опубликование (освещение) в средствах массовой информации, интернет-изданиях результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с выборами, не допускается. Телеканалу необходимо отслеживать, чтобы указанная информация не была озвучена участниками передач в последние 5 дней до дня голосования.

Ответственность: 3 статьи в Кодексе КР о нарушениях, регулируют ответственность СМИ в избирательный период. Ст.44 - 1. Нарушение избирателем, наблюдателем, кандидатом или его представителем, доверенным лицом условий проведения предвыборной агитации, предусмотренных законодательством о выборах, - влечет наложение штрафа 4 категории. 2. То же деяние, совершенное средством массовой информации, - влечет наложение штрафа 5 категории (для физ. лиц – 10000 сом, для юр.лиц – 28000 сом).

Согласно комментарию юриста ЦИК, если СМИ публикует материал с целью информирования, но он содержит признаки агитации, то это может быть отнесено к нарушению условий проведения предвыборной агитации и применена ответственность по ст.44 КоН КР. В случае нарушения «правил» информирования участником передачи, ответственность может быть возложена и на участника, и на СМИ, в случае если передача транслируется в записи. В случае трансляции в прямом эфире – информация была дана выше.

Статья 45 - Распространение о кандидате в депутаты или на иную выборную должность заведомо ложных сведений, порочащих честь или достоинство кандидата, - влечет наложение штрафа 6 категории (для физ.лиц – 12500 сом, для юр.лиц – 35000 сом).

Статья 46 - Распространение средствами массовой информации сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию кандидата, политической партии в период с назначения выборов до официального опубликования результатов выборов, - влечет наложение штрафа 8 категории (для физ.лиц – 17500 сом, для юр.лиц – 55000 сом).

Ст.46 Кодекса КР о нарушениях не исключает права лица подать заявление в суд в гражданско-правовом порядке для защиты чести, достоинства и деловой репутации (один и тот же предмет) в один и тот же период.

Ответственность донора (финансирующей организации), представители которого не участвуют в организации и проведении передачи, не регулируется нормами избирательного

законодательства КР. Донор имеет риски репутационного характера, в случае если передача будет признана агитационной.

Прецеденты проведения дискуссионных передач в предвыборный период:

1. Дискуссии/обсуждения на выборные темы с участием кандидатов в депутаты и экспертов проводились в предвыборный период в передаче «Эксперттер талдайт» «Азаттык». «Азаттык» не является аккредитованным ЦИКом СМИ, в связи с этим все передачи носили лишь информационный характер.
2. Дискуссии/обсуждения на выборные темы с участием экспертов проводились в предвыборный период в передаче «Ачык айт» Govori.tv. Передачи «Ачык айт» выпускались в рамках гранта Европейского союза и носили исключительно информационный характер.
3. 22 сентября 2020г. заместителем председателя ЦИК КР Бекматовым А.Г. было направлено письмо телеканалу «Next TV», которым телеканалу запрещалось проводить передачи в формате дебатов (обсуждений) с приглашением экспертов для обсуждения общественно значимых вопросов. Институтом Медиа Полиси были проанализированы нормы, на которые ссылался член ЦИК и подготовлено заявление, которое было опубликовано от имени медиа сообщества. В своем заявлении ИМП дает разъяснение нормам избирательного законодательства, которые не запрещают передачи подобного формата. С заявлением вы можете ознакомиться, перейдя по ссылке <http://media.kg/wp-content/uploads/2020/10/rukovoditel-rabochej-gruppy-czik-kr-bekmatov-a.-svoim-pismom-v-otvet-telekanalu-next-tv-ogranichivaet-garantirovannoe-konstitucziej-kr-pravo-na-svobodu-pressy-i-dostup-k-informaczii.pdf>

После того, как письмо было представлено общественности телеканалом, было проведено заседание Рабочей группы по вопросам информирования избирателей и иных субъектов избирательного процесса и правилам агитации. На заседании было принято решение, что СМИ нет необходимости обращаться в ЦИК для получения разрешения на подготовку и проведение/публикацию передач/материалов с целью информационного содержания (без признаков агитации).