

Анализ проекта Закона КР «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики»

31 марта 2020 года на общественное обсуждение Государственным комитетом национальной безопасности КР внесен **единый пакет законопроектов проект Закона КР «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики» и проекта Закона КР «О противодействии терроризму»** (<https://www.gov.kg/ru/npa/s/2363>).

Как следует, из справки обоснования, целью предлагаемых поправок в законопроекте «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики» (ГПК КР), «является обеспечение гармонизации нормативных правовых актов Кыргызской Республики (КР) в сфере противодействия терроризму».

Проектом закона предлагается изменить статью 261-1 ГПК КР, изложив ее в следующей редакции:

«1. Прокурор, в пределах своей компетенции, **по представлению государственных органов, осуществляющих противодействие терроризму и экстремизму**, вправе обратиться с заявлением в суд о признании экстремистскими или террористическими **организаций, а также** информационных материалов, которые призывают к осуществлению такой деятельности либо обосновывают или оправдывают необходимость ее осуществления, с соблюдением правил о подсудности, установленной главой 4 настоящего Кодекса».

В справке обоснования отмечается, что предлагаемый проект не противоречит нормам действующего законодательства. Однако, предлагая законопроект в сфере противодействия терроризму, инициатор параллельно вторгается в сферу противодействия экстремизму. В норму о порядке признания материалов экстремистскими дополнительно включаются организации, в том числе и **СМИ, права и законные интересы, которых непосредственно будут затронуты.**

Согласно требованиям статьи 20 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», проекты нормативных правовых актов, затрагивающие конституционные права и свободы граждан, а также деятельность СМИ, подлежат правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и иной научной экспертизе. Соответственно, гражданское общество имеет право на ознакомление с выводами научных экспертиз и экспертиз, проведенных Министерством юстиции КР.

В статье 115 части 3 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» **проведение парламентских слушаний** по проектам законов об обеспечении конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, правового статуса некоммерческих организаций и средств массовой информации, и борьбе с правонарушениями **является обязательным.**

Однако, в настоящее время в связи с пандемией коронавируса, **проведение парламентских слушаний** и, соответственно, **организация надлежащих общественных обсуждений** согласно ст. 22 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» предлагаемых поправок о признании организации (в том числе СМИ) террористической либо экстремистской **не представляются реализуемыми мероприятиями.**

Учитывая, что в действующем законе о противодействии экстремистской деятельности используются разнородные, широкие списки правонарушений, объединенные в целом как экстремистские, что в совокупности с предлагаемым законопроектом несет в себе явную угрозу перерасти из меры воздействия, направленной на предупреждение правонарушений, в инструмент подавления прав и свобод человека и гражданина. В целом, данный законопроект влечет **риски для деятельности свободных СМИ, и, в силу причин, изложенных ниже его принятие, представляется недопустимым:**

1. Предлагаемый законопроект противоречит заявленной концепции проекта

Предлагаемые поправки в части признания организаций экстремистскими не соответствуют заявленной концепции проекта, где цель законопроекта указывалась инициаторами, как восполнение пробела «в части производства о признании организаций террористическими».

Ошибочное понимание норм материального права (правовой природы понятий «экстремизм» и «терроризм») порождает ошибки в правоприменительной и в судебной практике. Такие преступления как **терроризм** и **экстремизм** часто используются в речах не только обывателей, но и политиков, как взаимозаменяемые, но для теоретиков юриспруденции должно быть очевидно, что это на самом деле **не одно и то же**.

Именно поэтому преступления экстремистской направленности в нашем Уголовном кодексе находятся **в разделе «преступления против государственной власти» в главе «преступления против основ конституционного строя и безопасности государства»,** здесь объектом преступления являются права и свободы человека и гражданина, конституционный строй и политическая система Кыргызской Республики. А террористические преступления указаны **в разделе «преступления против общественной безопасности и общественного порядка» в главе «преступления против общественной безопасности»** и предполагают наличие специальной цели устрашения населения и давления на органы власти путем применения крайних мер насилия либо угрозы применения таких мер для достижения необходимых преступникам результатов.

2. Законопроект возлагает на СМИ несвойственные им функции и противоречит нормам Конституции КР

В целом, **предлагаемый законопроект вновь поднимает проблемы несовершенства профильного Закона КР «О противодействии экстремистской деятельности»,** который по своему содержанию не содержит концептуального определения экстремизма. Понятие экстремизма в законе раскрывается через перечень различных деяний, включая, деятельность, направленную на:

- насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Кыргызской Республики;
- подрыв безопасности Кыргызской Республики;

- возбуждение расовой, национальной (межэтнической) или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию;

- унижение национального достоинства;

- пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной (этнической), религиозной или языковой принадлежности,

- пропаганду атрибутики или символики экстремистской организации;

- публичные призывы к осуществлению указанной деятельности или совершению указанных действий (ст.1).

Большинство видов экстремистской деятельности, представленных в перечне, связаны с ограничением права на свободу слова и свободу выражения мнения. Более того, вышеуказанные деяния сформулированы так, что допускают весьма широкие трактовки и при наличии формальных признаков позволяют относить многие высказывания и материалы к экстремистским.

При изучении законопроектов на государственном и официальном языках понятно, что **признание организаций экстремистскими и террористическими, а также информационных материалов будет производиться одновременно.** Признание организации экстремистской либо террористической влечет за собой в соответствии с требованиями части 2 статьи 96 Гражданского кодекса КР¹ **ликвидацию юридического лица.**

Получается, что **данном законом разрешается закрыть СМИ, которое распространило информацию, и, не зная при этом, что она является экстремистской.** Такая норма, очевидно, дает возможность злоупотреблять правоохранительным органам своими полномочиями, создавая по таким категориям дел поток необоснованных уголовных преследований.

СМИ в своей повседневной деятельности освещают разного рода события, производя и распространяя интервью, новостные сообщения, аналитические материалы и др. Действия, признаваемые экстремизмом либо терроризмом, охватывают широкий спектр и требуют в некоторых случаях специальных познаний в области филологии, лингвистики и права. Но **редакция СМИ не является правоохранительным или судебным органом, следовательно, на нее не должны возлагаться несвойственные ей функции правоохранительных или судебных органов.** Выполняя свою миссию, СМИ, в первую очередь, стремятся донести общественно-значимую информацию о положении дел в стране, о принимаемых решениях власти, которые непосредственно могут затрагивать права и законные интересы населения.

Данные поправки противоречат установленному порядку ограничения прав и свобод согласно п.2 ст.20 Конституции КР – любое ограничение должно быть установлено законом, а также что вводимые «ограничения должны быть соразмерными указанным целям». Соразмерным в данном случае можно считать установление таких мер ограничения, которые не являются чрезмерными и позволяют с другой стороны, защитить права и свободы других лиц, при этом, достигая конституционно значимые цели.

¹Гражданского кодекса КР, ч. 2 ст. 96 Доступен на сайте Министерства юстиции КР <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4?cl=ru-ru>

Подобное было с каналом «Сентябрь». Напомним, телеканал «Сентябрь» 29.09.2016 г. в прямом эфире показал интервью с бывшим высокопоставленным чиновником системы внутренних дел А. Капаровым, где тот высказал свое мнение по ситуации в стране. Данный материал в 2017 году был признан экстремистским, что якобы было подтверждено лингвистическими экспертизами. При этом судом не исследовались доказательства, поскольку в материалах дела отсутствовала запись с выступлением А. Капарова, а также предоставленная лингвистическая экспертиза была подготовлена на комментарии к совершенно другому видеоматериалу. В результате, государство, нарушая и используя главу 25-1 ГПК КР, запретило вещание целого телеканала, хотя по закону следовало доказать и признать экстремистским лишь конкретный материал. **Если законопроект в предлагаемой редакции будет принят парламентом, то подобные незаконные действия в отношении СМИ, по замыслу властей, будут узаконены.**

3. Законопроект допускает принудительное закрытие организации, в том числе СМИ, в ускоренном порядке

Поправками предлагается применять механизм принятия решения **о признании организации (в том числе СМИ) террористической либо экстремистской в течение 3-5 дней.** Действующий механизм согласно главы 25-1 предусматривает в трехдневный срок рассмотреть вопрос, подлежит ли какой-либо материал признанию экстремистским или террористическим.

Недопустимо и незаконно применять данный упрощенный механизм в отношении организации, поскольку он **не дает возможности всесторонне и полно исследовать** деятельность организации, включая СМИ, **в столь короткий срок.**

Рассмотреть в 3-5 дней вопрос о том, может ли организация в виде СМИ являться террористической либо экстремистской - невозможно. Поскольку в соответствии с требованиями статьи 11 Закона КР «О противодействии экстремистской деятельности» для рассмотрения прекращения деятельности необходимо установить:

- нарушение прав и свобод человека и гражданина,
- причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству,
- наличие реальной угрозы причинения такого вреда.

Эти обстоятельства во всех случаях устанавливаются судом посредством **проведения соответствующих экспертиз** (филологической, лингвистической, политической), в том числе комиссионными, комплексными, повторными экспертизами, **которые не могут быть подготовлены и исследованы за три дня.**

Невозможность установления данных обстоятельств за короткое время, несомненно, приведет к произволу, поскольку организации будут признаваться запрещенными без какого-либо анализа и содержательного судебного процесса. **Таким образом, отсутствие всех процессуальных прав СМИ и сокращенные сроки рассмотрения заявления представляют собой существенные риски для независимых СМИ.**

В соответствии со статьей 8 вышеуказанного закона, деятельность СМИ может быть прекращена законно только в случае, если сотрудники регулярно нарушают законодательство, используя СМИ для опубликования экстремистских материалов, размещенных в списке Министерства юстиции КР. Кстати, в справке обоснования законопроекта должна быть прописана конкретная необходимость, обосновывающая регулирование тех или иных отношений предлагаемым законодательным решением. Однако **инициатор** проекта кроме выражения общих опасений, **не привел доказательств о регулярном нарушении СМИ** норм законодательства о противодействии экстремизму и терроризму, **не обнаружил статистические данные о массовости таких нарушений именно со стороны СМИ**, и не привел ни одного примера СМИ-нарушителя, **чтобы обосновать необходимость именно такого регулирования деятельности организаций.**

К тому же особый порядок производства согласно главы 25-1 ГПК КР предполагает рассмотрение заявления без обязательного участия заинтересованной стороны и в сокращенные законом сроки (3-5 дней). Так, в случае рассмотрения дела без участия второй стороны **ни автор материала, ни редакция, материал которых является предметом рассмотрения суда не имеют возможности полноценно участвовать в судебном процессе.** Таким образом, сторона может быть лишена возможности пользоваться всеми процессуальными правами, как было бы это предусмотрено в исковом производстве (с соблюдением принципов всесторонности рассмотрения дела, состязательности сторон и гласности принимаемых решений).

В случае с телеканалом «Сентябрь», редакция вообще была извещена за пару часов до начала судебного заседания. В силу подобных обстоятельств, редакция была лишена возможности в оперативном порядке привлечь квалифицированную юридическую помощь. В свою очередь, Верховный суд при рассмотрении кассационной жалобы, не давая оценку грубым нарушениям суда первой инстанции, просто прекратил производство по делу.²

Если законопроект в предлагаемой редакции будет принят парламентом, то подобные незаконные действия в любой момент могут произойти с любыми СМИ.

4. Законопроект лишает права собственности учредителей СМИ

Вопрос признания организации экстремистской или террористической должен рассматриваться исключительно в порядке искового производства, в котором должно исследоваться, имело ли место неоднократное издание или распространение запрещенных материалов из списка экстремистских материалов Министерства юстиции КР.

Данная норма нарушает конституционное право ответчика на судебную защиту³ поскольку в данной ситуации ответчик в установленные три дня для рассмотрения дела, не успевает получить судебное извещение о назначении слушания либо его вообще не извещают, поскольку прокуратура не прилагала усилия найти ответчика.

Суд должен пройти на условиях состязательности путем предоставления каждой из сторон возможности представить свои доказательства целесообразности или нецелесообразности признания организации экстремистской или террористической. При этом, должны быть предоставлены все необходимые правовые инструменты для

²<http://media.kg/news/verhovnyj-sud-otkazal-telekanalu-sentyabr-v-vostanovlenii-propushhennogo-sroka-podachi-kassacii>

³ Конституция КР ст.20 п.4

обжалования решения суда первой инстанции в суде второй инстанции в апелляционном порядке, а затем в кассационном порядке в Верховный суд КР.

Однако в предлагаемом положении дело о закрытии СМИ может быть рассмотрено без участия ответчика, в результате, когда организация узнает о ее признании экстремистской или террористической, то остается только надзорная инстанция - Верховный суд КР. Но в данной инстанции уже нельзя представлять новые доказательства и приглашать новых свидетелей. Верховный суд КР может рассмотреть только те материалы, которые были исследованы судом первой инстанции. **Иными словами, организация лишается процессуальных прав по защите своих нарушенных интересов.**

Не может быть дело по признанию организации экстремистской рассмотрено в упрощенном порядке и в связи с тем, что **нарушаются при таких обстоятельствах права учредителей-собственников организации**. В случае реализации проекта закона они лишаются своего имущества. И поэтому дело должно быть также рассмотрено с их участием в исковом производстве.

5. Законопроект противоречит положениям закона КР «О противодействии экстремистской деятельности»

Еще одним доказательством того, что данная инициатива глубоко не исследована инициатором свидетельствует и то, что данная часть законопроекта **противоречит нормам материального права, а именно статьи 11 Закона КР «О противодействии экстремистской деятельности»**. Согласно данной норме деятельность соответствующего СМИ может быть прекращена по решению суда на основании заявления уполномоченного госоргана, осуществившего регистрацию СМИ либо органа в сфере печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, либо Генерального прокурора КР или подчиненного ему прокурора.

При этом, в случае принятия законопроекта, согласно ГПК с заявлением о признании организации экстремистской может обратиться только прокурор по представлению государственных органов, осуществляющих противодействие терроризму и экстремизму. **В этой связи также считаем, недопустимым принятие проектов нормативных правовых актов, которые противоречат действующему законодательству.**

Кроме того, **в законопроекте отсутствует обоснование для чего необходимо направлять решение суда, вступившее в законную силу, для опубликования сразу в три инстанции: Генеральную прокуратуру, органы национальной безопасности и внутренних дел**. Следует полагать, что все вышеперечисленные органы будут самостоятельно вести свои реестры.

Существующая практика направления решения суда в единый орган – Министерство юстиции КР, более понятна - при необходимости любое заинтересованное лицо может в одном органе, то есть в едином списке уточнить, является ли организация экстремистской либо террористической. Если предоставить право опубликования трем правоохранительным органам, то в необходимых случаях, гражданам и государственным органам потребуется получать справки и уточнять опубликованные сведения из трех списков. Предложенная инициаторами законопроекта схема привнесет в данный процесс бюрократическую волокиту.

Подытоживая все вышесказанное отмечаем, что данный законопроект нарушает права и свободы человека, установленные Конституцией, поскольку:

- противоречит заявленной концепции проекта;
- возлагает на СМИ несвойственные функции и противоречит нормам Конституции КР;
- допускает принудительное закрытие организации, в том числе СМИ, в ускоренном порядке;
- лишает права собственности учредителей СМИ;
- противоречит положениям закона КР «О противодействии экстремистской деятельности».

Данный законопроект вносится Правительством КР в Жогорку Кенеш КР в условиях режима чрезвычайного положения и чрезвычайной ситуации с просьбой о рассмотрении во внеочередном порядке, как неотложный. **При этом в справке обоснования отсутствует объяснение, по какой причине этот законопроект необходимо рассмотреть и принять в столь чрезвычайном порядке в то время, когда главной и реальной угрозой для безопасности населения и страны сейчас является пандемия коронавируса, к которой этот проект закона никакого отношения не имеет.**

Вызывает беспокойство, что в условиях чрезвычайного положения из-за объявленной пандемии, о надлежащей организации общественного обсуждения и обязательных для этой категории законопроектов парламентских слушаний не может быть речи.

Очевидно, что данная инициатива не отвечает насущным и реальным потребностям населения, таким как обеспечение бесперебойной выплаты пенсий, заработной платы бюджетным работникам, установление компенсации лицам, задействованным в борьбе с эпидемией, оказание социальной поддержки малоимущих семей, правовое урегулирование вопросов поддержки малого и среднего бизнеса и др.

Ввиду вышеизложенного предлагаемая ГКНБ инициатива «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики» должна быть отозвана.