

21 апреля 2021 года

Заключение

общественного фонда «Институт Медиа Полиси»

на проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Уголовный кодекс Кыргызской Республики (УК КР) и Уголовно-процессуальный Кодекс Кыргызской Республики (УПК КР))».

На едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики (КР) 13 января 2021 года был опубликован проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Уголовный кодекс Кыргызской Республики и Уголовно-процессуальный Кодекс Кыргызской Республики)». В качестве инициатора указано Правительство КР, а разработчиком выступило Министерство внутренних дел КР (МВД).¹

В частности, МВД предлагает дополнение в часть 1 статьи 314 о создании экстремистской организации. Следует напомнить содержание части 1 действующей статьи 314 УК КР:

«Статья 314. Создание экстремистской организации»

1. Создание, руководство экстремистской организацией, деятельность которой сопряжена с возбуждением национальной, этнической, расовой, религиозной или межрегиональной вражды (розни), унижением национального достоинства, пропагандой исключительности, превосходства либо

¹ Доступно на сайте: <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-mpa/780>

неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности, места проживания, -

наказываются лишением свободы II категории с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет.».

После внесения предлагаемого изменения содержание будет звучать так:

*«1. Создание, руководство экстремистской организацией, деятельность которой сопряжена с возбуждением национальной, этнической, расовой, **политической**, религиозной или межрегиональной вражды (розни), унижением национального достоинства, пропагандой исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности, места проживания, ...».*

Разработчик указал, что цель законопроекта - это «приведение уголовного законодательства в сфере противодействия экстремистской деятельности в соответствии с Конвенцией Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) по противодействию экстремизму, Законом Кыргызской Республики «О противодействии экстремистской деятельности», а также совершенствования уголовно-правовых норм за вербовку, склонение в деятельность экстремистских организаций и ответственности за финансирование экстремистской деятельности».

Задача данного анализа, подготовленного юристами ОФ «Институт Медиа Полиси» (далее - ИМП), - исследовать изменения, предлагаемые в Уголовный Кодекс КР, на предмет соответствия конституционным гарантиям прав и свобод человека и международным стандартам их защиты.

I. Краткое резюме

МВД предлагает добавить слово *«политическая»*, которое по содержанию нормы будет соотноситься с *«возбуждением вражды»*, то есть появится уголовная ответственность за создание организации, деятельность которой будет направлена на возбуждение политической вражды.

Таким образом, к *«национальной, этнической, расовой, религиозной или межрегиональной вражде»* добавится еще одна - *«политическая»*. И если в перечисленных защищенных характеристиках, таких как национальность, этнос, раса, религия, имеется реальная принадлежность, то вызывает большие сомнения, какой объект предполагается защищать от *«политической вражды»*? Интересы какой категории граждан и от кого предлагает защищать МВД в связи с этим нововведением?

С учетом того, что МВД в предложенном законопроекте не раскрывает понятие *«политическая вражда»* и не дает ему правового определения, полагаем, что предлагаемое дополнение в статью 314 УК КР является крайне опасным и не конституционным. Широкая трактовка дает волю для правоприменителей (как судов, так и органов досудебного производства) решать судьбу граждан по вышеуказанной статье на лишения свободы сроком от двух до пяти лет.

Здесь уместно обратиться к высказыванию профессора В. В. Лунеева, который в свое время при внесении аналогичных поправок в Уголовный кодекс Российской Федерации отметил: *«Элитарные круги, пытаясь защитить себя от возможного экстремизма, в число мотивов его совершения включили не только традиционную расовую, национальную и религиозную ненависть (вражду), но идеологическую, политическую и особо выделенную социальную. Такого открытого законодательного цинизма по уголовно-правовой защите интересов олигархии, ее идеологии и политики нельзя найти ни в одном уголовном кодексе западноевропейских стран».*²

Демократическое общество не может считаться таковым без соблюдения требований политического плюрализма, толерантности и широты взглядов. Как указано в статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), эта свобода имеет исключения, которые, однако, должны быть четко установлены, а необходимость в каких бы то ни было ограничениях должна быть убедительно обоснована. Это означает, что при установлении ограничений в конституционные права и свободы в целях борьбы с экстремистской деятельностью приоритетной является задача обеспечения баланса: с одной стороны, должна быть обеспечена охрана публичных интересов (защита основ конституционного строя КР), а с другой - защита гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина - свободы совести и вероисповедания, свободы слова, права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации и шествия.

Предлагаемыми поправками правоохранителям предоставляются неограниченные и опасные полномочия применять закон в ущерб конституционным правам и свободам, преследуя политических оппонентов или граждан за инакомыслие. Такие инициативы, которые необоснованно и произвольно расширяют круг деяний, и позволяют правоохранительным органам по своему усмотрению трактовать любые действия как экстремистские в целях преследования неугодных граждан, являются неконституционными и незаконно ограничивают права человека в демократическом обществе, соответственно, такой законопроект должен быть отклонен.

II. Анализ

Учитывая возможность произвольного толкования *«политической вражды»*, считаем необходимым рассмотреть данный вопрос более подробно.

1. Что такое «политическая вражда»?

Как выше было сказано термин «политическая вражда» не имеет определения в законодательстве и словарях русского языка понятие «политическая вражда» также не существует. Ввиду отсутствия правового определения данному понятию, равно как и в связи с тем, что словари не предусматривают данное понятие как единое устойчивое выражение, мы ниже предлагаем рассмотреть определение каждого из отдельных понятий предлагаемой МВД формулировки «политическая вражда».

² Лунеев В. В. Эпоха глобализации и преступность. М.: Норма, 2007. С. 158 – 159.

Если обратиться к словарю С. И. Ожегова, в нем политика трактуется как *деятельность органов государственной власти и государственного управления, отражающую общественный строй и экономическую структуру страны, а также деятельность общественных классов, партий и других классовых организаций, общественных группировок, определяемую их интересами и целями; вопросы и события общественной государственной жизни; образ действий, направленных на достижение чего-нибудь, определяющих отношения с людьми*. В словаре по политологии³ д.п.н, доцент Доманов В.Г. рассматривает «политическую деятельность» как *понятие для обозначения вида активности, направленной на изменение или сохранение существующих политических отношений, в результате которого получается их новое качество, либо консервируется старое*⁴.

Слово «вражда» практически во всех словарях трактуется одинаково. Для примера возьмем Толковый словарь русского языка Ушакова. *Это отношения и действия, проникнутые неприязнью, ненавистью, несогласием, зложелательством*. Как следует из формулировки Кемденских принципов по свободе выражения мнения и равенству⁵, «вражда» - *это интенсивное и иррациональное чувство осуждения, вражде и отвращения по отношению к отдельному индивиду или группе, избранных в качестве объекта по причине обладания определенными – реальными или приписываемыми – защищенными характеристиками (признанными международным правом)*. Таким образом, для применения понятия «вражда» необходимо, чтобы объект подвергался дискриминации в связи с тем, что обладает какими-либо защищенными характеристиками, например, национальность, этнос, раса, религия. Какой объект предполагается защищать от «политической вражды»? Президента, правительство, депутатов, прокуроров, милицию? Вряд ли кого-либо из представителей этих институтов можно было бы назвать незащищенной группой, которая имеет историю угнетения и неравенства, и является уязвимой, и поэтому требует по отношению к себе повышенной защиты от дискриминации.

Кстати, более естественным понятием, нежели словосочетание «политическая вражда», является выражение «политическая борьба». В политологическом словаре⁶ д.ф.н., профессор В.Шпак дает определение «политической борьбе» как *состоянию противопоставления интересов политических субъектов с целью достижения определенных политических результатов*. При характеристике форм политической борьбы, ее состояния и перспектив, по мнению д.ф.н., профессора В.Шпака, следует учитывать

³ Подготовлен кафедрой политологии РГУ в рамках реализации проекта «Поддержки кафедры политологии факультета социологии и политологии Ростовского госуниверситета в сотрудничестве с кафедрой сравнительной политологии МГИМО (У) МИД РФ» Мегапроекта «Развитие образования в России»

⁴ Доступно на сайте: http://window.edu.ru/resource/681/37681/files/polit_dict.pdf

⁵ Кемденские принципы по свободе выражения мнения и равенству, АРТИКЛЬ19 (2009), Принцип 12.1. Доступно на сайте: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=5405895f4>, .

⁶ Подготовлен кафедрой политологии РГУ в рамках реализации проекта «Поддержки кафедры политологии факультета социологии и политологии Ростовского госуниверситета в сотрудничестве с кафедрой сравнительной политологии МГИМО (У) МИД РФ» Мегапроекта «Развитие образования в России»

положение, высказанное американским социологом и политологом, Сеймуром Мартином Липсетом: «Чем выше экономическое благополучие нации, тем больше шансов, что она будет придерживаться демократического пути развития, т.е. степень политической борьбы прямо пропорциональна экономическому благополучию граждан, демократическому механизму деятельности политических субъектов»⁷. К примеру, согласно исследования SIAR Research and Consulting, которое проводилось в Кыргызстане с 21 февраля по 5 марта 2021 г., по мнению кыргызстанцев, на сегодняшний день самыми серьезными для нашей страны проблемами являются экономические: это безработица, коррупция и прожиточный уровень/высокие цены.

Таким образом, исходя из разных сочетаний слово «политический(-ая)» приобретает разное значение. И действительно, частью политической деятельности нередко является конкуренция за власть с целью победы на выборах, принятие необходимого решения на референдуме и др. В самый «горячий» период выборов политическая борьба, конфликт между политическими противниками - довольно распространенное и безусловно законное явление. Однако предлагаемая МВД формулировка подвергает сомнению гарантированные конституцией права и свободы граждан, как-то, например, критика политического деятеля в средствах массовой информации. Будут ли признаны таковые действия выражением политической ненависти или вражды? А критические высказывания граждан в целом о проводимой в стране политике будут считаться «политической враждой»? Это только некоторые примеры, в действительности, их невозможно просчитать, поскольку в данном случае отсутствует перечень таких деяний.

Предлагаемая формулировка «политическая вражда», не имея правового определения, при этом являясь, по своей сути, спорной и расплывчатой, будет произвольно использоваться для борьбы с критиками власти и оппонентами; устранения политических противников или носителей иных политических взглядов с лишением их ресурсов для ведения политической борьбы либо ослабления их политического влияния.

2. Изменения в Уголовный кодекс КР противоречат Конституции КР

При рассмотрении вопроса о соответствии предлагаемой МВД поправки Конституции КР, ИМП руководствовался нормами Конституции КР от 27 июня 2010 года в редакции закона КР от 28 декабря 2016 года № 218. В настоящее время действует данная редакция Конституции, поскольку принятая на референдуме 11 апреля 2021 года редакция Конституции еще не вступила в законную силу.

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией КР (часть 2 ст. 20) и законами в целях защиты: общественного порядка, - охраны здоровья и нравственности населения, - защиты прав и свобод других лиц. Такие ограничения могут быть введены также с учетом особенностей военной или иной государственной службы. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям.

⁷ Доступно на сайте: http://window.edu.ru/resource/681/37681/files/polit_dict.pdf

При этом, статья 20 Конституции КР гласит: «5. «Не подлежит никакому ограничению установленное настоящей Конституцией право: 4) на свободу мысли и мнения; 5) свободно выбирать и иметь религиозные и иные убеждения; 6) свободно определять и указывать свою этническую принадлежность; 8) на судебную защиту ..». Законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией. Установление уголовной ответственности за создание организации деятельность которой сопряжена с возбуждением политической вражды не отвечает конституционно-правовым принципам, заложенным в статье 20 Конституции КР. Так, принимая во внимание, что отсутствует нормативное правовое определение термина «политическая вражда», ограничить права и свободы человека неконституционно. Учитывая возможное широкое толкование в правоприменительной практике данного термина, человек будет лишен таких конституционных прав как права на судебную защиту (ст. 20, 29 Конституции КР), защиту от необоснованного уголовного преследования (ст. 26 Конституции КР).

Согласно статье 17 Конституции КР права и свободы, установленные настоящей Конституцией, не являются исчерпывающими и не должны толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Общепризнанными правами в данном случае является право на свободу выражения мнения, установленное статьей 31 Конституции КР. В случае реализации данного законопроекта ставится под угрозу данное конституционное право. Всякое критическое высказывание в адрес политических деятелей, их выбранного курса может быть интерпретировано как возбуждение «политической вражды», которое может еще повлечь уголовную ответственность.

На основании чего, отмечаем, что данная поправка противоречит действующей редакции Конституции КР и не отвечает требованиям необходимости, обоснованности и соразмерности устанавливаемых ограничений.

3. Предлагаемые поправки противоречат международно-правовым документам в области прав и свобод человека

Данная инициатива МВД КР противоречит международно-правовым обязательствам, общепризнанным принципам международного права.

Основными международно-правовыми документами в области прав человека является Всеобщая Декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП). Полноправной участницей этих международных договоров является Кыргызская Республика.

МПГПП провозглашает ценность фундаментальных для общества прав и свобод человека, закрепляя общепризнанные принципы и нормы международного права. Пункт 1 статьи 19 гарантирует право «беспрепятственно придерживаться своих мнений». В отношении этого права Пакт не допускает каких-либо исключений или ограничений. Все формы принуждения лиц к тому, чтобы они придерживались или не придерживались какого-либо мнения, запрещены.

Пункт 2 статьи 19 провозглашает право каждого человека «на свободное выражение своего мнения. Это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от

государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору». Важно отметить, что «обязательство соблюдать свободу мнений и их выражения является юридически обязательным для каждого государства участника в целом». Уважение к свободе выражения играет решающую роль в обеспечении демократии и устойчивого развития человеческого потенциала и содействует установлению мира и безопасности на земле.⁸

Пунктом 3 данной статьи установлено, что пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. И это может быть сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

а) для уважения прав и репутации других лиц;

б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Комитет ООН по правам человека в пункте 46 Замечания общего порядка № 34, раскрывая свою позицию в отношении применения статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, устанавливает требования к участникам международного соглашения: «Государствам-участникам следует обеспечивать совместимость антитеррористических мер с пунктом 3 статьи 19. Такие правонарушения как «поощрение терроризма» и «экстремистская деятельность», а также правонарушения «восхваления», «прославления или «оправдания» терроризма должны иметь четкие определения для гарантии того, что их применение не ведет к неуместному или несоразмерному вмешательству в осуществление права на свободное выражение мнений». В нарушение предъявляемых требований для стран-участников, инициатор и разработчик проекта не дают определение понятию «политическая вражда».

Во-вторых, установление уголовной ответственности за политические высказывания не могут быть оправданы целями, установленными пунктом 3 статьи 19 МПГПП, поскольку необоснованно широкое толкование словосочетания «политическая вражда» неминуемо может привести к использованию уголовной ответственности вне этих целей, а именно против политических оппонентов, инакомыслящих граждан.

Следует понимать, что право на свободу выражения обозначает не только естественное право человека, но и естественная обязанность демократического государства всячески обеспечивать право своего гражданина на свободу выражения мнения. Установлением необоснованной уголовной ответственности государство нарушает взятые на себя обязательства.

Права и свободы человека и гражданина защищаются международным правом. Ратифицированные международные правовые нормы в области прав человека являются обязательными для всех государственных органов и их представителей. Согласно пункту 3 статьи 6 Основного закона Кыргызской

⁸ Рабатский план действий принят 5.10. 2012 г. Доступно на сайте: <https://www.sova-center.ru/racismxenophobia/publications/2014/11/d30593/>

республики, «вступившие в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики. Порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права определяются законами.»

При рассмотрении проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» в октябре 2016 г Конституционная Палата Верховного суда КР пришла к следующему Закл^ючению: «Действие международного договора предполагает, что договор порождает для его участников международно-правовые нормы и вытекающие из них права и обязанности. Действие и применение международных договоров предполагают строгое выполнение всеми его участниками вытекающих из него обязательств (pacta sunt servanda). Таким образом, положения международных договоров, вступивших в силу и соответственно являющихся действующими, должны исполняться государствами-участниками добровольно, на основе принципа добросовестного исполнения обязательств».

Соответственно, в выводах Конституционная палата Верховного суда КР указала, что исключение нормы о приоритете международных договоров по правам человека относительно других международных договоров не означает отказ Кыргызской Республики от своих обязательств по международным договорам, в том числе и по правам человека, участницей которых она является. Положения международных договоров, вступивших в силу и, соответственно, являющихся действующими, должны исполняться государствами-участниками добровольно, на основе принципа добросовестного исполнения обязательств.

Государство, основываясь на принципах равенства и справедливости, обязано обеспечить одновременно защиту ценностей личности, общества и государства, создавая баланс этих ценностей через правовые механизмы.

Как указывалось выше, инициатива по внесению изменений в УК КР исходит от Правительства КР, которое принимает решение о необходимости приведения уголовного законодательства в сфере противодействия экстремистской деятельности в соответствии с Конвенцией ШОС. Содержание данной нормы Конвенции необоснованно противопоставляет конституционное право на безопасность конституционным правам и свободам человека, что противоречит нормам Всеобщей Декларации прав человека (ВДПЧ), МПГПП, где установлены общепризнанные права человека. При этом МПГПП подписан и ратифицирован всеми государствами-участниками ШОС, за исключением Китая, который подписал, но не ратифицировал Пакт.

ШОС фокусируется в основном на военном и экономическом сотрудничестве, а не на защите и соблюдении прав человека в государствах-членах ШОС⁹. Скорее для государств-участников ШОС характерно подавление властями критических выступлений и другие нарушения прав человека под

⁹ Доступно на сайте: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/scoantiterro583ru.pdf>

предлогом борьбы с терроризмом и экстремизмом, нежели обеспечение надлежащего соблюдения прав человека. К примеру, многолетнее преследование уйгуров и других мусульманских этнических группы. Так, по данным правозащитных организаций, уйгуры и представители других мусульманских меньшинств находятся в так называемых «лагерях для перевоспитания», где их принуждают отказаться от их религии, культуры и языка.¹⁰ Именно поэтому ООН хочет направить делегацию в Синьцзян-Уйгурский автономный район (СУАР), чтобы проследить за ситуацией с мусульманскими меньшинствами¹¹, а Совет ЕС на уровне министров иностранных дел согласовал введение санкций в отношении Китая за систематические нарушения прав человека.¹²

Как следует из Аналитической записки¹³, подготовленной при участии Хелен Даффи, профессора прав человека и гуманитарного права Лейденского университета; и д-ра Алана Грина, старшего преподавателя Юридической школы Университета Бирмингема, Великобритания, «23. Шанхайская конвенция предусматривает твердые обязательства членов ШОС по взаимному сотрудничеству, однако не признает необходимость защищать и уважать права человека и основные свободы. Поражает отсутствие каких-либо требований по обеспечению сотрудничества и выполнению Конвенции в соответствии с международным правом в области прав человека... 24. Хотя в Конвенции содержатся некоторые общие ссылки на обязательства по международному праву, они непоследовательны и не относятся напрямую к международному праву в области прав человека, к гуманитарному и беженскому праву. Учитывая влияние сотрудничества в этой области на права человека, отсутствие каких-либо указаний на права человека или конкретных ссылок на соответствующие международные договоры, которые могли бы служить дополнительным руководством, является серьезным отрицательным сигналом. Более того, нет никаких указаний на критерии соблюдения международных обязательств или на предусмотренные ими требования к сотрудничеству. Примечательно, что, возлагая на государства-участники определенные обязательства в плане сотрудничества (такие как экстрадиция, обмен информацией и т. д.), Конвенция не предусматривает исключений, которые позволили бы государствам уважать свои обязательства в области прав человека и соблюдать другие нормы международного права, и это потенциально может привести к конфликту с обязательствами по международным договорам....».

Кроме того, в вышеуказанной аналитической записке совершенно точно отмечено, что в Шанхайской Конвенции 2002 года насилие является важным элементом определения термина «экстремизм», а в Конвенции ШОС по противодействию экстремизму 2017 года, на основании которого, МВД предлагает поправки в УК, насильственные действия больше не являются необходимой

¹⁰ Доступно на сайте: <https://www.dw.com/ru/ya-ne-znayu-zhivy-li-moi-deti-istorii-bezhavshikh-iz-kitaya-uygurov/a-56676231>

¹¹ Доступно на сайте: <https://www.dw.com/ru/oon-vedet-peregovory-s-ksnr-o-vizite-verhovnogo-komissara-v-sinczjan/a-57033906>

¹² Доступно на сайте: <https://www.dw.com/ru/es-vpervye-za-30-let-vvodit-sankcii-v-otnoshenii-kitaja/a-56949546>

¹³ Доступно на сайте: https://www.legislationline.org/download/id/8841/file/382_TERR_BiH_21_Sept2020_ru.pdf

составляющей этого определения, которое содержит более широкое упоминание «насильственных и иных неконституционных действий». Более того, хотя сначала при определении «экстремистского акта» Конвенция 2017 года ссылается на определение «экстремизма», содержащееся в Шанхайской Конвенции, далее это определение дополняется ссылками на множество других действий, которые выходят далеко за рамки «экстремизма» в определении, представленном в Шанхайской Конвенции.¹⁴ Дело в том, что под «экстремистским актом» согласно Конвенции ШОС понимается, в том числе разжигание политической вражды или розни. И при отклонении от первоначального понимания экстремизма» (через ракурс только насильственных действий) интерпретация понятия «политической вражды или розни» принимает все большую угрозу для использования этого понятия в политической борьбе в отсутствие какого бы то ни было насилия.

Хотелось бы отметить, что важным документом в области международного права является Венская Конвенция о праве международных договоров 1969 года, которая закрепляет основополагающие международно-правовые нормы, относящиеся к заключению, вступлению в силу, применению, расторжению, толкованию и соблюдению межгосударственных договоров. Венская Конвенция 1969 года является важнейшим источником права международных договоров. Кыргызская Республика официально присоединилась в соответствии с Законом КР от 5 июля 1997 года.

Преимущества государств, присоединившихся к Конвенции, состоит в том, что на момент заключения международного договора, если он будет противоречить императивной норме общего международного права, то такой договор будет признаваться ничтожным. Статья 53 Конвенции разъясняет: «Поскольку это касается настоящей Конвенции, императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер».

При этом следует отметить, что еще постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1406-XII Кыргызская Республика ратифицировала МПГПП, которое датируется 16 декабря 1966 года. Конвенция ШОС по противодействию экстремизму датируется лишь 9 июня 2017 года. Согласно сведениям информационного сайта <http://kabar.kg/>, закон КР «О ратификации Конвенции ШОС по противодействию экстремизму» был принят Жогорку Кенешем КР 1 ноября 2018 года, и подписан Президентом страны 19 января 2019 года.¹⁵

4. В справке-обоснования фактически отсутствует обоснование законопроекта

¹⁴ Доступно на сайте: https://www.legislationline.org/download/id/8841/file/382_TERR_BiH_21Sept2020_ru.pdf

¹⁵ Доступно на сайте: <http://kabar.kg/news/podpisan-zakon-o-ratifikatcii-konventcii-shos-po-protivodeistviu-ekstremizmu/>

В справке-обоснования к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Уголовный кодекс Кыргызской Республики, Уголовно-процессуальный Кодекс Кыргызской Республики)» инициатор указывает:

В последнее время на территории республики наблюдается деятельность отдельных религиозно-экстремистских организаций, направленная на изменение разрушения политической системы общества, насильственное изменение существующего государственного устройства. Такая деятельность создает угрозу безопасности и нарушения целостности государства, путем возможного совершения преступлений, предусмотренных УК КР, таких как:

- насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции КР, а равно действия, направленные на насильственное изменение конституционного строя;

- публичные призывы к насильственному захвату или насильственному удержанию власти, а равно к насильственному изменению конституционного строя;

- сепаратистская деятельность, то есть деяние, направленное на нарушение территориальной целостности государства, в том числе на отделение от него части территории или дезинтеграцию государства, совершаемое насильственным путем».

В справке-обоснования законопроекта инициатором должна быть прописана конкретная необходимость, обосновывающая регулирование тех или иных отношений предлагаемым законодательным решением. Однако МВД, кроме выражения общих опасений, не привело статистических данных и доказательств о деятельности религиозно-экстремистских организаций, направленной на изменение разрушения политической системы общества. Если, такая угроза существует, то борьба с религиозным фанатизмом не должна стать инструментом борьбы с политическим плюрализмом, с политической оппозицией, критикой и инакомыслием.

Вместе с тем, если правоохранительным органам уже сегодня известно о существовании определенных религиозно-экстремистских организаций, чья деятельность угрожает безопасности страны и конституционному строю, то необходимо в силу своих полномочий применять механизмы, заложенные в Законе КР «О противодействии экстремистской деятельности»: это признание в судебном порядке организации экстремистской и установления запрета на их деятельность на территории Кыргызской Республики.

Кроме того, перечисленные угрозы действий в справке-обоснования уже заложены в уголовном законодательстве и за совершение таких действий установлена уголовная ответственность в статьях 309 УК КР (насильственный захват власти), 310 УК КР (публичные призывы к насильственному захвату власти) и 311 УК КР (сепаратистская деятельность).

Обращаем внимание, что в справке-обосновании МВД КР в качестве обоснования введения ответственности за «политическую вражду» указывает о приготовлении некими субъектами на территории страны к совершению тяжких преступлений, а, именно, к разрушению политической системы общества, насильственному изменению существующего государственного устройства, создающую угрозу безопасности и нарушения целостности государства. Однако, это не может быть основанием по той простой причине, что законодательством уже предусмотрена уголовная ответственность за приготовление к тяжкому или особо тяжкому преступлению согласно статьи 38 УК КР (приготовление к преступлению).

Таким образом, фактически в данной ситуации, законом будет устанавливаться двойная ответственность. Одна из них - за создание организации, деятельность которой направлена на возбуждение «политической вражды», и вторая ответственность наступает в зависимости от обстоятельств за приготовление к тяжкому преступлению, предусмотренному статьями: 309 УК КР (насильственный захват власти), 310 УК КР (публичные призывы к насильственному захвату власти и 311 УК КР (сепаратистская деятельность).

Если целью данного нововведения является обеспечение охраны публичных интересов, таких как защита основ конституционного строя КР, то действующее законодательство о противодействии экстремистской деятельности содержит перечень деяний против основ конституционного строя и безопасности государства: насильственный захват власти; публичные призывы к насильственному захвату власти; возбуждение расовой, этнической, национальной, религиозной или межрегиональной вражды (розни) и др.

Одно из указанных деяний было вменено в свое время в отношении депутатов от партии «Ата-Журт» Ташиева Камчыбека, Таланта Мамытова, Жапарова Садыра. Когда Ташиев К. и Мамытов Т., 3 октября 2012 года, будучи депутатами Жогорку Кенеш КР, с некоторыми сторонниками протеста, участвуя в мирном митинге за национализацию месторождения Кумтор, по версии следствия, а потом и суда «пытались захватить власть, призывали участников акции протеста свергнуть существующий конституционный строй», перелезли через ограду «Белого дома» и оказали сопротивление сотрудникам службы госохраны, пытавшимся их задержать.

Как известно, впоследствии в 2013 году, эти депутаты от партии «Ата-Журт» были привлечены к уголовной ответственности, Верховный суд КР признал их виновными и приговорил к одному году и пяти месяцам лишения свободы за «Соучастие в преступлении» (ст. 30 УК КР),¹⁶ «Насильственный захват власти или насильственное удержание власти» (ст. 295 УК КР)¹⁷. Впоследствии в интервью телеканалу НТС Ташиев К. сказал, что он это сделал не для того, чтобы захватить власть, а чтобы обратить внимание общественности на проблему Кумтора. *«Мы признаем, что решение перепрыгнуть через забор, будучи государственным деятелем и депутатом, было неправильным. Как бы это ни было трудно, мы должны признать это. Мы просидели в тюрьме, лишились мандатов. Но*

¹⁶ Нумерация статьи указана по старому УК КР

¹⁷ Нумерация статьи указана по старому УК КР

*сделали мы это не из-за своих личных интересов или с целью захвата власти, а ради интересов государства, для решения вопроса по Кумтору», - заявил К.Ташиев.*¹⁸

Таким образом, отсутствие в законодательстве двусмысленного и размытого понятия «политическая вражда» не помешало власти привлечь к ответственности указанных лиц. Хотя в 2020 году, решение суда было отменено по вновь открывшимся обстоятельствам и все трое были оправданы.

Как показывает практика и история, и даже этот конкретный случай, в нашей стране куда большая проблема заключена не в законодательстве, а в правоприменении, когда суды в угоду действующей власти выносят решения, которые в дальнейшем отменяются в связи с изменением политической ситуации и в интересах новых властей. Наверное, последним стоит задуматься, что с этим делать и как быть с обеспечением независимости судебной системы? Ведь если что и нуждается в защите, так это право каждого на справедливое судебное разбирательство, на справедливые и публичные слушания, в разумные сроки, независимым и беспристрастным судом.

III. Выводы и предложения

Отсутствие правового определения понятию «политическая вражда» представляет большую угрозу в реализации этой нормы, которая таким образом не отвечает требованиям четкости, ясности и предсказуемости. Предлагаемое нововведение допускает квалификацию в качестве «политической вражды» со всеми вытекающими последствиями любую острую политическую дискуссию по социально-значимым вопросам. Поэтому, однозначно, адекватного квалифицированного правоприменения в таких случаях не может быть.

Правоохранительные органы в силу этого дефекта, оценивая действия, связанные с «политической враждой», на практике будут применять произвольную трактовку, что безусловно приведет к неуместному или несоразмерному вмешательству в осуществление конституционных прав и свобод человека и гражданина - свободы совести и вероисповедания, свободы слова, права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации и шествия.

На основании вышеизложенного, Общественный фонд «Институт Медиа Полиси» просит Жогорку Кенеш КР **отклонить концепцию законопроекта** и вернуть проект нормативного правового акта инициатору.

Также обращаемся к Правительству Кыргызской Республики - рассмотреть вопрос **отзыва законопроекта** из Жогорку Кенеша КР, поскольку отдельные нормы угрожают общепризнанным правам и свободам человека.

Все правовые ограничения должны соответствовать требованиям законности (т.е. они должны быть достаточно ясными и точными), необходимости

¹⁸ <https://rus.azattyk.org/a/25451817.html>; https://24.kg/obschestvo/11961_s_eks-deputata_parlamenta_kamchyibeka_tashieva_snyata_sudimost/

(т.е. они должны быть необходимы для достижения одной из правомерных целей ограничения свободы выражения мнения в соответствии с международным правом, например, защита прав других лиц) и соразмерности (т.е. конкретное ограничение может быть наложено только в том случае, если менее ограничительной альтернативы недостаточно).

Все юридические ограничения на «язык вражды» должны быть сформулированы со ссылкой на тест с шестью критериями, изложенный в Рабатском плане действий¹⁹.

¹⁹ Доступно на сайте: <https://www.ohchr.org/RU/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx>