

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ЗАМЕЧАНИЯ К ПРОЕКТУ ЗАКОНА

### Кыргызской Республики «О противодействии экстремистской деятельности»

28 января 2022 г.

Институт Медиа Полиси, рассмотрев проект закона КР «О противодействии экстремистской деятельности», размещенный на сайте <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-pra/1343>, обращает внимание на следующие нормы в проекте закона.

В предлагаемом виде новый законопроект «О противодействии экстремистской деятельности» противоречит обязательствам по обеспечению прав человека, которые Кыргызстан взял на себя, как государство-член ООН. Наличие в законопроекте расплывчатых и широких формулировок позволяют вводить произвольные ограничения на такие права человека как: право на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность; на неприкосновенность личной, семейной жизни и личной переписки; на неприкосновенность жилища; на защиту чести и достоинства; на свободу мысли, совести и религии или убеждений; на свободу выражения мнения и , на свободу мирных собраний.

Этот законопроект необоснованно и произвольно расширяет круг деяний и в целях преследования неугодных граждан позволяет правоохранительным органам по своем усмотрению трактовать любые действия как экстремистские, что противоречит Конституции КР и незаконно ограничивают права человека в демократическом Кыргызстане.

#### **1. Неясность в определении термина «экстремизм».**

В пункте 1 статьи 4 под термином «экстремизм» предлагается понимать *«идеологию и практику, направленные на достижение политических, социальных, расовых, национальных и религиозных целей путем насильственных и иных антиконституционных действий».*

Закон, ограничивающий права человека, должен четко и ясно определять условие, при которых ограничиваются его права. Эти условия не подлежат расширительному толкованию. В нарушении основного принципа теории права, данный закон не дает четкого определения о том, что такое «экстремизм» и что такое «идеология экстремизма», чтобы гражданин мог предвидеть последствия своих действий.

Исходя из предлагаемой формулировки, невозможно сделать вывод о том, какие идеи и действия рассматривать как антиконституционные. Действующая Конституция

КР не дает ориентиров в отношении того, какую категорию действий или идей она рассматривает - как направленные против нее.

Уголовный кодекс КР в главе 41 «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства» содержит значительное число составов правонарушений, направленных против конституционного строя и национальной безопасности. Однако считать, что все они направлены против Конституции, было бы неверным: попытка посягнуть на основные принципы существования общества, не всегда автоматически представляет собой посягательство на Конституцию и носит экстремистский характер. Более того, не секрет, что для многих бедных стран, в том числе и нашей, одной из главных угроз национальной безопасности, препятствующих развитию страны, являются коррупционные преступления против государственных интересов, которые, тем не менее, не являются экстремизмом. Таким образом, понятие «экстремизм», изложенное в норме законопроекта, не отвечает требованиям определенности и законности, и принятие нормы в таком виде подвергает каждого гражданина риску нарушения его прав со стороны правоохранительных органов по произвольным причинам.

## **2. Прямое исполнение международных договоров, ограничивающих права и свободы человека, без включения в национальную правовую систему является нарушением Конституции**

Пунктом б) части 2 статьи 4 проекта закона под экстремистской деятельностью предлагается понимать *«совершение иных деяний в экстремистских целях, признаваемых таковыми уголовным законодательством Кыргызской Республики, а также международными договорами, вступившими в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики».*

Международно-правовые нормы, регулирующие вопросы экстремизма, касаются ограничений прав человека, поскольку любое преследование за экстремизм влечет за собой уголовную, гражданско-правовую ответственность либо прекращение деятельности организации. В соответствии с требованиями статьи 23 Конституции КР ограничение прав человека возможно только на основании закона. Иными словами, если в международном договоре имеются ограничения прав человека, то они обязательно должны быть выражены в законодательном акте – в национальной правовой системе.

Соответственно, редакция пункта б) части 2 статьи 4 проекта закона «О противодействии экстремистской деятельности» противоречит Конституции КР на том основании, что все процессуальные действия правоохранительные органы смогут провести уже на основании Конвенции Шанхайской организации сотрудничества по противодействию экстремизму (ШОС), которая по сути, не была имплементирована в национальное уголовное законодательство.

Вступление в силу международных договоров, ограничивающих права и свободы человека, не может являться достаточным для его применения на территории

Кыргызской Республики - необходима имплементация международного договора в национальное законодательство, то есть включение международно-правовых норм в национальную правовую систему.

Соответственно, словосочетание в пункте б) части 2 статьи 4 проекта закона - «а также международными договорами, вступившими в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики» - должны быть исключены.

### **3. Критика в адрес действующей власти может квалифицироваться как разжигание «политической» вражды**

Учитывая, что проект нового закона в данной редакции предлагает непосредственно использовать нормы Конвенции ШОС по противодействию экстремизму, подписанной в городе Астане 9 июня 2017 года, то это означает, что имеющееся в данном договоре понятие «*политическая вражда*»<sup>1</sup> с момента подписания рассматриваемого законопроекта в виде закона, будет непосредственно использовано в правоприменительной практике.

При этом, проект не дает понимания, что подразумевается под «*политической враждой*». По факту, любое инакомыслие или критика в адрес действующей власти могут быть признаны разжиганием политической вражды - экстремистским актом.

Следует напомнить, что попытки включения в национальную правовую систему ответственности за «*политическую вражду*» уже были и ранее.

Практически год назад, 13 января 2021 года на сайте <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/780> был опубликован инициированный Правительством КР проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Уголовный кодекс Кыргызской Республики и Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики)». Разработчиком в данном проекте выступило Министерство внутренних дел КР. Тогда цель проекта была - приведение уголовного законодательства в сфере противодействия экстремистской деятельности в соответствии с Конвенцией ШОС по противодействию экстремизму. В том варианте проекта инициаторы также не уточнили, что понимать под термином «*политическая вражда*». С такой инициативой приведения уголовного законодательства в соответствие с Конвенцией ШОС, не согласились не только правозащитные организации, но и Омбудсмен Кыргызской Республики Мамытов Т.Б., а отдельные депутаты Жогорку Кенеша КР в адрес данной нормы высказывались с резкой критикой. В итоге, парламент не принял данный законопроект [https://24.kg/vlast/195658\\_izugolovnogo\\_kodeksa\\_isklyuchena\\_statya\\_opoliticheskoy\\_vrajde/](https://24.kg/vlast/195658_izugolovnogo_kodeksa_isklyuchena_statya_opoliticheskoy_vrajde/).

---

<sup>1</sup> В тексте Конвенции ШОС предусмотрено, что под «экстремистским актом», наряду с социальной, расовой, национальной и религиозной враждой признается возбуждение «политической» вражды и розни.

Рассматриваемый проект нового закона о противодействии экстремизму разрешает правоохранительным органам напрямую использовать нормы Конвенции ШОС. Тем самым, правоохранительным органам предоставляются неограниченные и опасные полномочия: на свое усмотрение определять - что считать *«политической враждой»*, Такие действия будут способствовать для подавления любого инакомыслия граждан и политических оппонентов.

#### **4. Противоречивость норм, регулирующих ответственность средств массовой информации.**

Частью 1 статьи 14 проекта закона «Недопустимость распространения средствами массовой информации материалов экстремистского содержания» указано, *что в случае распространения средствами массовой информации экстремистских материалов при отсутствии признаков преступления, либо сведений об экстремистской деятельности, уполномоченными государственными органами в сфере противодействия экстремизму объявляется предостережение учредителю и (или) редакции (главному редактору) данного средства массовой информации.*

Само по себе распространение экстремистских материалов уже является уголовным преступлением в соответствии со статьей 332 УК КР. А включение расплывчатой формулировки *«отсутствие сведений об экстремистской деятельности»* вносит неопределенность и произвольность понимания, и поскольку это касается ограничения прав, то, следовательно, произвольность при применении данной нормы будет приводить к нарушению права человека.

Таким образом, следует ответить на вопросы, что подразумевается под фразой *«отсутствие сведений об экстремистской деятельности»*? и к кому относится формулировка *«отсутствие сведений об экстремистской деятельности»* - к СМИ или к правоохранительному органу?

В данном случае, также представляется, что предлагаемые формулировки - расплывчаты, двусмысленны, и не позволяют гражданам и правоохранительным органам однозначно трактовать норму закона, что приведет к злоупотреблению нормой закона со стороны уполномоченного государственного органа.

Далее, в этой же статье указано, что *«предостережение»* должно быть исполнено в течение трех рабочих дней. Однако, не указано приостанавливается ли данный срок в случае обжалования данного *«предостережения»* в установленном законом порядке. Также не уточняется с какого момента исчисляется данный срок. В целом следует отметить, что трехдневный срок слишком короткий. В необходимых случаях, средству массовой информации может потребоваться экспертиза, анализ, проверка, а также время для обжалования. В связи с этим, сроки исполнения *«предостережения»* следует пересмотреть. Иначе, инструмент *«предостережения»* может быть использован как возможность устрашения лиц, свободно высказывающих свое мнение, которое не

ограничено законом. Поэтому должны быть указаны четкие и определенные условия направления *«предостережения»*.

В очередной раз хотелось бы отметить, что без четкого определения в проекте закона понятий *«экстремизм»*, *«экстремистская деятельность»* не представляется возможным рассмотреть механизмы ограничения прав человека, в том числе по направлению *«предостережения»*. Предлагаемые формулировки дают произвольную возможность наделенному властью уполномоченному органу злоупотреблять правом и нарушать права и свободы человека. Только после приведения данных понятий в соответствие с требованиями недопустимости нарушения прав человека, можно будет предлагать какие-либо предусмотренные Конституцией соразмерные и обоснованные механизмы ограничения прав человека для достижения законной цели.

В статье 15 проекта предусмотрено, что *при распространении средствами массовой информации экстремистских материалов и (или) осуществлении ими экстремистской деятельности, деятельность соответствующего средства массовой информации прекращается по решению суда на основании искового заявления Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики*.

Данная норма предполагает, что деятельность СМИ может быть прекращена по решению суда даже в связи с однократным распространением материалов. Отсутствие в норме признака о систематичности совершения преступления за определенное продолжительное время - чревато тем, что СМИ могут ликвидироваться на основании одного случая распространения противоправной информации, что не может восприниматься как законное решение в демократическом государстве.

Соответственно, только в случае систематического, неоднократного, в течение определенного продолжительного времени, целенаправленного распространения уже признанных ранее судом экстремистскими материалов, средство массовой информации может нести какую-либо ответственность.

## **5. Неопределенность в регулировании ответственности физических лиц**

В части 2 статьи 18 проекта закона также указано, что *в случае распространения физическим лицом идеологии экстремизма при отсутствии признаков преступлений экстремистской направленности, уполномоченный государственный орган по противодействию экстремизму выносит ему письменное предостережение и проводит профилактические беседы о недопустимости таких действий*.

Как выше отмечено, размытость и неопределенность термина *«идеологии экстремизма»* чревато произвольным избирательным применением. Каждый человек имеет право на свободу слова и выражения мнений, равно как и на свободу мысли и убеждений, поэтому согласно закону он должен знать, какие именно ограничения законны и соразмерны в реализации этих прав. В данном случае не раскрытая формулировка *«идеологии экстремизма»* не дает конкретных ориентиров ни гражданам

в соблюдении соответствующих правил поведения, ни правоохранительным органам: - в каких случаях и в каких объемах они имеют право ограничить права человека. Соответственно, в правоприменительной практике такая неопределенная формулировка приведет к нарушению прав человека.

Вызывает беспокойство упоминание в статье о проведении уполномоченным государственным органом *«профилактических бесед»*. Использование данного мероприятия правоохранительными органами стало частым явлением. Права и обязанности органов внутренних дел подробно описаны в законе КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики». В статье 9 этого закона предусмотрен исчерпывающий перечень прав органов внутренних дел, среди которых не предусмотрено право проводить какие-либо *«профилактические беседы»*. К примеру, органы внутренних дел согласно данному закону имеют право вызывать в органы внутренних дел граждан по уголовным делам, делам о нарушениях и материалам, находящимся в их производстве, получать от граждан показания, объяснения, справки, документы и снимать с них копии; подвергать граждан в случаях и порядке, установленных законом, принудительному приводу. И все это касается уголовных дел или дел, предусмотренных Кодексом о правонарушениях. В других случаях вызывать в органы внутренних дел не имеют право по данному закону. Такие же нормы предусмотрены в законодательстве об органах национальной безопасности.

В этой связи, отмечаем, что статья 18 проекта закона подлежит кардинальному пересмотру с учетом вышеуказанных замечаний. Следует изначально определить точные и ясные понятия *«экстремизм»*, *«экстремистская деятельность»* и только потом определять те или иные механизмы ограничения прав человека, в том числе по направлению *«предостережения»*. Как обозначено выше, должны быть четкие и определенные смысловые нагрузки в понятийном аппарате, которые не должны быть подвержены расширительному толкованию в правоприменительной практике. Только после определения данных концептуальных понятий, можно устанавливать механизмы пресечения незаконных действий.

#### **6. Недопустимость применения термина «причастность к экстремистской деятельности» для ликвидации организации**

В статье 19 проекта закона, указано, что основанием для признания судом общественного или религиозного объединения либо организации, действующей на территории Кыргызской Республики, экстремистской являются сведения и факты, подтверждающие их причастность к экстремистской деятельности.

Сама по себе причастность к незаконной деятельности может быть случайной, ошибочной. Для того, чтобы признать организацию экстремистской необходимо доказать, именно, осуществление ею экстремистской деятельности. Экстремизм, то есть насильственные действия или угроза применения насилия осуществляется только с прямым умыслом. То есть виновное лицо знает, осознает и желает наступления негативных последствий. Причастность может быть разной, в том числе преступной

либо наоборот, не нарушающей закон. К примеру, организация ввиду неосведомленности может нанять сотрудника, у которого имеются экстремистские идеи. И в данном случае, это не должно повлечь за собой ответственность самой организации. На основании изложенного, словосочетание «*их причастность к*» необходимо заменить на - «*осуществление ею*».

## **7. Противоречия нормам Уголовного кодекса**

Частью 3 статьи 19 проекта закона указано, что исковое заявление о признании общественного или религиозного объединения либо организации экстремистской, их принудительной ликвидации и конфискации принадлежащего им имущества направляется в суд Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики.

Данная норма противоречит Уголовному кодексу КР. Согласно части 1 статьи 69 УК КР конфискация имущества есть безвозмездное изъятие с последующим обращением в собственность государства на основании обвинительного приговора. То есть, конфискация имущества может быть осуществлена только в рамках уголовного судопроизводства, а исковое заявление прокуратуры является гражданским судопроизводством, в котором не предусмотрено конфискация имущества.

На основании вышеизложенного, данный проект нового закона противоречит Конституции Кыргызской Республики, не учитывает права и законные интересы граждан. Отдельные статьи и нормы в проекте нелогичны и неясны. Данный анализ показал, что в проекте изначально необходимо определить четкие и ясные для каждого человека понятия «*экстремизм*» и «*экстремистская деятельность*» и только потом определять те или иные механизмы ограничения прав человека. В понятийном аппарате следует применять такие смысловые нагрузки, которые не могут быть подвержены расширительному толкованию в правоприменительной практике. В связи с чем, данный проект закона нуждается в тщательной доработке и не может быть принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики в предлагаемой редакции.