

Предложения и замечания
*к проекту Конституции КР, внесенной Конституционным
совещанием в Жогорку Кенеш КР*

Из информации, опубликованной 9 февраля 2021 года, на официальном сайта Жогорку Кенеша КР следует, что Конституционное совещание, созданное указом исполняющего обязанности Президента, Торага Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Таланта Мамытова от 20 ноября 2020 года, обсудив проект Конституции, инициированный депутатами Жогорку Кенеша и размещенный 17 ноября 2020 года на официальном сайте парламента в целях общественного обсуждения передало его вновь на рассмотрение инициаторам. Сообщается, что в этой связи, на официальном сайте Жогорку Кенеша был заменен проект Конституции, размещенный 17 ноября 2020 года, на проект с учетом предложений Конституционного совещания.¹ Как следует из информации средств массовой информации в парламенте отметили, что обсуждения продолжатся до 9 марта 2021 года.²

В этой связи, Общественный фонд «Институт Медиа Полиси» (далее-ИМП), рассмотрев проект Конституции Кыргызской Республики, опубликованный для общественного обсуждения 17 ноября 2020 года, в редакции внесенной Конституционным совещанием в Жогорку Кенеш КР отмечает, что, несмотря на то, что отдельные замечания и предложения, направленные со стороны ИМП Конституционному совещанию, учтены в проекте Конституции КР, другие предложенные изменения вызывают серьезные опасения в свете их значительного несоответствия ключевым демократическим принципам. Мы считаем, что они ведут к нарушению прав человека и основных свобод. В частности, части 4, 5 статьи 10, проекта Конституции перечеркивают все предусмотренные права на свободу слова и мнения. Кроме того в рассматриваемом проекте закона в отличие от действующей Конституции значительно ограничиваются права граждан на свободу мирных собраний и свободу объединений, которые наряду со свободой самовыражения лежат в основе любой функционирующей демократической системы.

Анализ и рекомендации:

ИМП приветствует включение в проект Конституции права каждого на поиск, получение и распространение информации (ст. 33 проекта Конституции). Также в проекте Конституции предусмотрено, что никто не может быть подвергнут уголовному преследованию за распространение информации, порочащей или унижающей честь и достоинство личности (ч. 2 ст. 29 проекта Конституции) и исключена размытая норма о том, что оскорбление достоинств человека преследуется по закону.

Вместе с тем ряд предложенных в проекте закона изменений в части фундаментальных прав на свободу слова, мирных собраний и свободу объединений

¹ <http://www.kenesh.kg/ru/news/show/11009/proekt-konstitutsii-kirgizskoy-respubliki-razmeshten-na-ofitsialnom-sayte-zhogorku-kenesha>

² https://24.kg/vlast/183733_deputaty_i_parlamenta_naznachat_referendum_posle_obschestvennyih_obsujdeniy/

вызывают серьезные опасения в свете их значительного несоответствия ключевым демократическим принципам:

I. Так, частью 4, 5 статьи 10 проекта Конституции предусматривается:

4. В целях защиты подрастающего поколения мероприятия, противоречащие моральным и нравственным ценностям, общественному сознанию народа Кыргызской Республики, могут ограничиваться законом.

5. Перечень мероприятий, подлежащих ограничению и перечень ограничиваемой в доступе и распространении информации, устанавливается законом.

Части 4, 5 статьи 10 противоречат части 2 статьи 23 проекта Конституции, где указывается, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, 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.

Аналогичная норма содержится в статье 20 действующей редакции Конституции. Эта норма соответствует международному праву и взятым на себя обязательствам Кыргызской Республики, в частности, ратифицированному Кыргызской Республикой Постановлением Жогорку Кенеша КР № 1406-ХII Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП).³ Кыргызстан, в 1994 году присоединяясь к данному международному договору, обязался соблюдать его нормы, которые требуют от государств-участников уважать гражданские и политические права людей, включая право на жизнь, свободу религии, свободу слова, свободу собраний.

В соответствии с п. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому ограничение свободы выражения мнения, в том числе права на доступ к информации, могут быть ограничены только если эти ограничения установлены законом и являются необходимыми:

- а) для уважения прав и репутации других лиц;
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.⁴

Вместе с тем, в своем замечании общего порядка № 22 Комитет по правам человека ООН отметил, что «установление ограничений [...] в целях защиты нравственности не должно основываться на принципах, вытекающих исключительно из одной единственной традиции», поскольку «понятие нравственности складывается на основе многих общественных, философских и религиозных традиций». Любые подобные ограничения должны рассматриваться в контексте универсального характера прав человека и принципа недопущения дискриминации.

³ с текстом МПГПП можно ознакомиться https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml или (<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/17581?cl=ru-ru>)

⁴ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

В этой связи формулировка ч.4 ст.10 проекта «*в целях защиты подрастающего поколения мероприятия, противоречащие моральным и нравственным ценностям, общественному сознанию народа Кыргызской Республики, могут ограничиваться законом*» - чрезвычайно размыта и не обладает характерными признаками, свойство которых может быть определено или измерено, в связи с чем может произвольно толковаться исполнителями. В учебных пособиях под общественным сознанием понимают взгляды, представления, идеи, политические, юридические, эстетические, этические и др. теории, философия, мораль, религия и др. формы сознания.⁵ Как видно, эти понятия включают в себя очень много направлений, которые динамичны в своем проявлении и могут вызывать дискуссии и споры в обществе, могут меняться с течением времени. К примеру, традиция кражи невесты «ала качуу» долгое время была обычаем, не противоречащим морали и нравственности для общества, а с 2013 года является уголовно-наказуемым преступлением.

В ч.5 ст.10 проекта Конституции указывается, что *перечень мероприятий, подлежащих ограничению и перечень ограничиваемой в доступе и распространении информации, устанавливается законом*. Не ясно, какой госорган станет мерилем определяющим, какое мероприятие противоречит морали, нравственным ценностям или общественному сознанию народа Кыргызской Республики. Такие размытые, широкие определения для ограничения прав человека предоставляют должностным лицам чрезмерную свободу действий в отношении толкования относительно различий между законным и противоправным поведением и наделяют их возможностью злоупотреблять с целью подавления свободы выражения политических взглядов и устранения инакомыслия.

Кроме того, данная часть статьи 10 проекта Конституции, указывающая, что перечень ограничиваемой в доступе и распространении информации, устанавливается законом, противоречит статье 33, которая гарантирует право на доступ к информации в проекте Конституции.

Таким образом, части 4, 5 статьи 10 проекта Конституции должны быть исключены.

II. В рассматриваемом проекте закона в отличие от действующей Конституции существенно ограничиваются права граждан на свободу мирных собраний.

В абзаце втором части 2 статьи 34 действующей редакции Конституции прописано: «Не допускается запрет и ограничение проведения мирного собрания, а также отказ в его надлежащем обеспечении ввиду отсутствия уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдения формы уведомления, его содержания и сроков подачи.». Однако, в проекте Конституции данный абзац в статье 39 по неясным причинам исключен.

⁵ Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. - 4-е изд.-М.: Политиздат, 1981. - 445 с (<http://filosof.historic.ru/enc/item/f00/s07/a000791.shtml>)

Статьей 21 Международного пакта о гражданских и политических правах признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Из данного акта следует, что право на мирное собрание может быть ограничено только законом, должно отвечать требованием необходимости, соразмерности и только в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Соответственно, отсутствие уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдения формы уведомления, его содержания и сроков подачи не может являться основанием для ограничения права на мирное собрание.

В этой связи, часть 2 статьи 39 проекта Конституции просим дополнить абзацем следующего содержания: «Не допускается запрет и ограничение проведения мирного собрания, а также отказ в его надлежащем обеспечении ввиду отсутствия уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдения формы уведомления, его содержания и сроков подачи.».

III. Часть 4 статьи 8 проекта Конституции устанавливает излишние дискриминационные обязательства для общественных объединений

Так, указанная норма проекта Конституции устанавливает, что политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения обеспечивают прозрачность своей финансовой и хозяйственной деятельности. Институт Медиа Полиси считает необходимым исключение в данной части слова «и другие общественные объединения».

Как следует из официального сайта Министерства юстиции КР юридических лиц с организационно-правовой формой «Общественное объединение» существует 10 674 организаций. В соответствии со статьей 35 действующей редакции Конституции каждый имеет право на свободу объединения. Аналогичная норма предусматривается в статье 36 проекта Конституции. Согласно статье 2 Закона КР «О некоммерческих организациях» под общественным объединением понимается добровольное объединение граждан, объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей. Таким образом, право на объединение является конституционной нормой, а организационно-правовая форма - «общественное объединение» является формой его выражения.

Общественные объединения, как и другие юридические лица, предоставляют отчетность по финансовой и хозяйственной деятельности органам налоговой службы, Социальному фонду, органам статистики. Вопросы прозрачности финансовой и хозяйственной деятельности общественных объединений должны быть лишь для удовлетворения потребностей учредителей, членов общественного объединения.

Поскольку вопросы финансовой деятельности этих общественных объединений, не касаются других граждан.

В демократических государствах уже сформированы стандарты и принципы регулирования деятельности некоммерческих организаций. В пункте 225 Руководящих принципов по свободе объединений, разработанных ОБСЕ /БДИПЧ и Венецианской комиссией указано: «Недопустимо требовать от объединений (НКО) предоставления большего количества отчетов и информации, чем это требуется от других юридических лиц (например, от коммерческих организаций)».

Что касается, к примеру, профессиональных союзов, то денежные средства этих организаций в основном образуются за счет отчислений трудящихся в разных сферах граждан Кыргызской Республики (государственных служащих, медицинских работников, работников промышленности и т.д.). Соответственно, прозрачность финансовых вопросов при регулировании деятельности данных организаций необходима, поскольку эти вопросы затрагивают их права и законные интересы.

На основании чего считаем, что редакция вышеуказанной части 4 статьи 8 проекта Конституции, включающие слова «и другие общественные объединения» является необоснованным и чрезмерным возложением излишних обременительных обязательств для данного вида некоммерческих организаций. В этой связи, просим в части 4 статьи 8 проекта Конституции слова «и другие общественные объединения» исключить.

IV. Проект Конституции подлежит правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и иной научной экспертизе. Данные экспертизы должны быть доступны для общественности.

Согласно ч. 1 статьи 20 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» проекты нормативных правовых актов по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности должны подлежать правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и иной научной экспертизе (в зависимости от правоотношений, на регулирование которых направлен проект нормативного правового акта).

Так, задачами научной экспертизы являются:

- оценка качества, обоснованности и своевременности проекта, соблюдения в проекте требований нормотворческой техники;
- оценка проекта на соответствие Конституции, конституционным законам, законам и международным обязательствам Кыргызской Республики;
- определение возможностей эффективности нормативного правового акта;
- выявление и оценка социальных, экономических, научно-технических, экологических и иных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта;
- рассмотрение иных задач, поставленных при проведении научной экспертизы.

Соответственно, проект Конституции подлежит правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и иной научной экспертизе. Данные экспертизы должны быть доступны для общественности.

На основании изложенного отмечаем, что в проекте Конституции имеются нормы, необоснованно ограничивающие неотъемлемые права и свободы человека, в частности свободу выражения мнения, права на мирное собрание, на объединение. В связи с чем, проект Конституции нуждается в серьезной доработке с учетом вышеуказанных замечаний и предложений, а также с обязательным проведением качественных соответствующих видов экспертиз, установленных законодательством.