American University of Central Asia

TSPC Tian Shan Policy Center

УВАЖЕНИЕ И ЗАЩИТА ФУНДАМЕНТАЛЬНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Анализ нацелен на оказание поддержки соответствия национального законодательства конституционным и международным обязательствам по правам человека

AUGUST 2014

СОДЕРЖАНИЕ

КРАТКИЙ ОБЗОР 2
I. ВВЕДЕНИЕ 3
II. ПРАВОЗАЩИТНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ОГРАНИЧЕНИЕ ЭТИХ ПРАВ 4
a) Основные принципы 4
b) Абсолютные, неотменяемые и не-абсолютные права 5
- *Установленые законом* 5
- *Законная цель* 6
- *Необходимость и пропорциональность* 7
III. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ 7
IV. ПРАВО НА РАВЕНСТВО И НЕДИСКРИМИНАЦИЮ 8
- *Международное право* 8
- *Национальное законодательство* 11
V. СВОБОДА МНЕНИЙ И ИХ ВЫРАЖЕНИЯ 13
- *Международное право* 13
- *Национальное законодательство* 16
VI. ПРАВО НА СВОБОДУ СОБРАНИЙ И АССОЦИАЦИЙ 19
- Международное право 20
- Национальное законодательство 22
VII. РЕКОМЕНДАЦИИ 25

КРАТКИЙ ОБЗОР

Национальное законодательство Кыргызской Республики признает, защищает и поощряет права человека как фундаментальные принципы необходимые для построения свободного демократического общества.

Ратификация большинства существующих договоров по правам человека и обеспечение их непосредственного применения в рамках национального законодательства являются обязанностью Государства, а также необходимой мерой по соблюдению и выполнению им своих обязательств. Конституция Кыргызской Республики 2010 года (Конституция) и ряд законов КР полностью соответствуют международным стандартам в области защиты прав человека, а также подтверждают решимость законодательной власти поддерживать демократическое развитие страны, основанное на соблюдении прав человека.

Хотя Кыргызская Республика является молодой демократией, она уже стала положительным примером защиты и поощрения прав человека в регионе, а также примером более высокого уровня демократии по сравнению с соседними странами. Однако на данном этапе еще существует ряд проблем, требующих настойчивых усилий для обеспечения полного признания верховенства закона, которое является главной задачей на пути к демократии и поощрению прав человека.

Основой демократии является возможность иметь право на особое, отличное от других мнение и право на его выражение, включая право голоса для тех, кто выступает против нарушений прав человека и фундаментальных свобод. И обязанностью государства является обеспечение полного соответствия национальных законов и политики международным правовым обязательствам.

В процессе принятия новых законов следует уделять большое внимание соблюдению принципов равенства и недискриминации. В рамках выполнения своих международных и конституционных обязательств Кыргызская Республика должна обеспечить, чтобы ни одно положение не могло оказать непозволительного влияния на какое-либо сообщество, группу или отдельных лиц. В странах с действенной демократией соблюдение фундаментальных прав и свобод должно стать правилом, а их ограничение – исключительным случаем. Некоторые из этих прав и свобод могут быть ограничены только строго в рамках международного или обычного права в соответствии с принципами законности, необходимости и пропорциональности.

Особое значение на пути развития настоящего демократического Государства имеет беспрепятственное и эффективное участие в политической и гражданской жизни всего многообразия элементов общества. Чтобы достичь этого, необходимо обеспечить как можно более высокий уровень защиты таких фундаментальных прав и свобод, как право на свободу убеждений и на свободное их выражение и право на свободу мирных собраний и ассоциаций.

Важным фактором реализации этих целей является возможность свободного поиска, получения и обмена информацией по любой теме, представляющей общественный интерес. Этот принцип превалирует над возможностью ограничения распространения информации. Ограничения должны вводиться только после тщательной и строгой проверки их

обоснованности и законности в соответствии с международным и национальным законодательством. Ущемление роста или развития общества посредством мер, ограничивающих доступ к информации и процесс обмена мнениями, является попыткой прекращения начатого и поддерживаемого Кыргызской Республикой демократического процесса, который представляет единственную возможность обеспечения в будущем мира и процветания для её граждан.

Приветствуется продолжение усилий со стороны Кыргызской Республики, органов власти и государственных служащих в области соблюдения прав человека, фундаментальных свобод и справедливого управления через рассмотрение, разработку, принятие и реализацию законодательства, что обеспечивает соблюдение правовых обязательств в соответствии с международными и национальными законами, включая право на равенство и недискриминацию, право на свободу убеждений и на свободное их выражение и право на свободу мирных собраний и ассоциаций.

I. ВВЕДЕНИЕ

Тянь-Шаньский аналитичесский центр (ТАЦ) при Американском университете в Центральной Азии (АУЦА) является инновационной, некоммерческой, действующей в интересах общества организацией, которая занимается вопросами исследований, анализа и реализации целесообразного и эффективного законодательства и политики народов и сообществ в странах Центральной Азии. ТАЦ считает поощрение и защиту прав человека одним из приоритетных направлений своей деятельности. Для достижения этой цели ТАЦ стремится работать в тесном сотрудничестве с международными организациями, фондами, центральными и местными органами власти, НПО, другими гражданскими организациями и общественными активистами по вопросам определения и введения в практику передовых форм государственного управления через такого рода сотрудничество.

ТАЦ установил систематическое сотрудничество с институтами Кыргызской Республики и с представителями гражданского общества по широкому кругу вопросов в области прав человека с целью создания благоприятных условий для принятия законодательства и политики, обеспечивающих поощрение прав человека и верховенство закона как необходимых элементов демократического, стабильного и устойчивого развития всех сообществ и групп Кыргызстана.

Цель данного документа – обеспечить поддержку органам власти Кыргызской Республики, предоставив законодательным и исполнительным органам Государства детальный правовой анализ отдельных обязательств страны в области прав человека, включая право на равенство и недопущение дискриминации, право на свободу убеждений и на свободное их выражение и право на свободу мирных собраний и ассоциаций, а также соотношение этих обязательств и некоторых предлагаемых проектов законов, которые будут обсуждаться во время следующей сессии законодательного собрания.

В основе документа лежит тщательное кабинетное исследование законодательства и результаты консультаций с большим количеством национальных и международных заинтересованных лиц, ведущих активную деятельность в Республике. Анализ, в основном, касается таких имеющих юридическую силу документов, как договоры в области прав человека, ратифицированные Кыргызской Республикой, и вступившие в силу законы

КР, хотя добиваясь краткости и ясности изложения, в документ не включены положения региональных договоров и большинство «мягких законов».

Документ старается охватить как можно больший объем. Но может случиться, что в связи с недостатком времени и другими ограничивающими факторами, некоторые имеющие юридическую силу правозащитные положения не будут включены в анализ. Это касается тех прав, которые находятся на стадии рассмотрения. Также следует принимать во внимание тот факт, что анализ национального законодательства проводили на основе переведенных неофициально с русского на английский язык законов КР. Поэтому возможны небольшие неточности в документе, связанные с технической терминологией. Однако такого рода недостатки не могут иметь какого-либо значительного негативного влияния на общее содержание публикации.

II. ПРАВОЗАЩИТНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ОГРАНИЧЕНИЕ ЭТИХ ПРАВ

a) Основные принципы

Права человека обычно рассматриваются как права каждого и любого человека с момента его рождения без какого бы то ни было различия в отношении пола, расы, цвета кожи, языка, физического состояния, этнической принадлежности, национальности, религии, сексуальной ориентации, возраста, социального происхождения, политических или иных убеждений, образования, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств. Эти права являются всеобщими, неотъемлемыми, неделимыми, взаимозависимыми и взаимосвязанными.

Понятие всеобщие права означает, что каждый человек имеет право на защиту, поощрение и реализацию своих прав на любой территории в любой стране мира. Этот принцип впервые был закреплен в Декларации прав человека 1948 года, а в последующем подкреплен другими договорами по правам человека.

Понятие неотъемлемые права означает то, что никто не имеет права отбирать или отчуждать эти права, каждый человек может осуществлять эти права в любое время. Только в отдельных ситуациях некоторые права могут быть ограничены. Другие права, как например право каждого человека на признание его правосубъектности или право на свободу от пыток, наоборот, не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах. Вместе с принципом универсальности концепция неотъемлемости является фундаментальной в общей системе прав человека.

Права человека являются неделимыми, потому что затрагивая все сферы жизни человека – гражданскую, политическую, экономическую, социальную и культурную, они образуют единое целое, которое не может быть разделено на части. Иерархии прав не существует, все права следует соблюдать и защищать на основе принципа равенства всех прав.

Отсюда проистекает принцип взаимозависимости, который признает, что Государства имеют юридические обязательства в отношении всех прав и не могут произвольно соблюдать отдельные обязательства по определенным правам, пренебрегая другими.

Взаимосвязанность также проистекает из самого понятия защиты и уважения прав человека. Различные права человека в процессе их

осуществления взаимосвязаны и осуществление одного права требует соблюдения других прав.

В дополнение к этим принципам равенство и недискриминация являются сквозными элементами, которые применимы ко всем правам и всегда должны учитываться. Равенство не означает, что все люди одинаковы, равенство означает, что у всех и каждого существуют равные возможности реализации своего потенциала. Принцип недискриминации предписывает, что не позволительно использовать разграничения, возникающие в результате недопустимых доводов, целью которых является ущемление реализации других прав.

b) Абсолютные, неотменяемые и неабсолютные права

Как указывалось выше, некоторые права человека не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах. Это право на свободу от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания[1], право на свободу от содержания в рабстве и в подневольном состоянии[2], право не быть лишенным свободы на основании невозможности выполнить какое-либо договорное обязательство[3], запрет на применение закона с приданием ему обратной силы[4] и право на признание правосубъектности.[5]

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) разрешает отступление от обязательств в отношении некоторых прав в случае официального объявления чрезвычайных ситуаций в обществе и только в такой степени, в какой этого требует острота положения.[6] Более того, Государства должны обеспечить, чтобы такие меры не являлись несовместимыми с другими обязательствами по международному праву и не влекли за собой недопустимой дискриминации. Однако МПГПП указывает ряд прав, в отношении которых отступление не допустимо ни при каких обстоятельствах. Это право на жизнь[7] и право на свободу мысли, совести и религии[8] в дополнение к вышеупомянутым абсолютным правам.

Некоторые другие права при определенных обстоятельствах могут быть ограничены. Однако эти ограничения могут применяться только, если они установлены законом, преследуют законную цель или устанавливаются с учетом критериев необходимости и пропорциональности/ соразмерности. Уважение, защита и поощрение прав остается правилом, а что касается ограничений, то они устанавливаются только в исключительных случаях.

- *Установлены законом*

Ограничение фундаментальных прав или свобод должно быть напрямую установлено законодательством – административным, гражданским или уголовным. Основанием данного принципа является стремление не допустить, чтобы отдельные лица имели возможность произвольного отказа от исполнения этих прав без установленных в законном порядке процессуальных гарантий, которые обычно присущи

---

[1] Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), ст. 7.
[2] *Там же*, ст. 8.
[3] *Там же,* ст. 11.
[4] *Там же,* ст. 15.
[5] *Там же,* ст. 16.
[6] *Там же,* ст. 4.
[7] *Там же,* ст. 6.
[8] *Там же,* ст. 18.

странам с правительством недиктаторского типа. Более того, закон по ограничениям должен соответствовать критериям ясности и точности. Качество закона определяется по наличию этих двух критериев.

Юриспруденция в области прав человека многократно указывала, что *«нормы не могут рассматриваться в качестве закона […], если иное не указано с достаточной точностью, дающей право гражданину контролировать свои поступки; он должен иметь возможность - при наличии компетентного совета, если потребуется – предвидеть в разумной степени, как то позволяют обстоятельства, последствия, которые могут повлечь его действия»*[9].

Поэтому, любой действующий закон, не противоречащий правам человека, должен обеспечить граждан ясными и точными инструкциями о том, какие действия разрешены, а какие запрещены, а также какие последствия могут возникнуть в результате тех или иных действий. Запрет или объявление незаконным поведения или деяний, который не имеет ясной формулировки, лишен минимальных требований правомерности, поскольку он не позволяет определить действия, которые не должны совершаться, концепцию позитивного отношения, которая *сама по себе* субъективна, и цель или группы, где отношение формируется.

- *Законная цель*

Закон, ограничивающий фундаментальное право или свободу, также должен иметь законную цель. Например, МПГПП четко определяет, а следовательно ограничивает интересы, которые могут обосновать введение ограничений таких фундаментальных свобод, как свобода выражения мнений.[10]

Для того, чтобы определиться с наличием такой цели, законодательный орган должен рассмотреть причину ограничений и эффект в результате их введения, уделяя внимание балансу прав и свобод, по которым планируется введение ограничений. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений МПГПП (Сиракузские принципы) указывают, что в случае конфликта между правом, закрепленным в Пакте, и другим правом, следует уделить особое внимание тому факту, что Пакт направлен на защиту наиболее важных, фундаментальных прав и свобод.[11]

По этой причине законная цель ограничения фундаментального права или свободы должна содержать специфические элементы, ограничивающие их, а цель и эффект ограничения должен быть более релевантным, чем право или свобода, являющиеся предметом ограничения.

---

[9] *В том числе*, Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), *Линдон, Очаковский-Лоренс и Джулай против Франции/ Lindon, Otchakovsky-Laurens and July V. France*, жалобы №№ 21279/02 и 36448/02, 22 октября 2007 г., пункт 41; ЕСПЧ, *Стил и другие против Великобритании/ Steel and Others V. The United Kingdom*, жалоба № 67/1997, 23 сентября 1998 г, пункт 54; ЕСПЧ, *Сандей Таймс против Великобритании/ The Sunday Times v. United Kingdom*, жалоба №6538/74, 26 апреля 1979 г., пункт 49.

[10] Детальный анализ ограничений свободы выражения мнений см. в пункте V ниже.

[11] Комиссия ООН по правам человека, Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений МПГПП (Сиракузские принципы), 28 сент. 1984г.,E/CN.4/1985/4, № 36.

- *Необходимость и пропорциональность*

Для того, чтобы разрешить ввести ограничение фундаментального права или свободы, в демократическом обществе принцип необходимости и пропорциональности требует определить существование настоятельной необходимости введения ограничения с целью его обоснования[12] и баланса преимущества такого ограничения по сравнению с возможным негативным эффектом в результате введения этого ограничения.

Более того, эти принципы требуют логической связи между предпринятыми законодательными мерами по ограничению фундаментального права или свободы и интересом, который защищается, или другими словами, гарантия того, что законная цель обоснована с точки зрения пропорциональности.[13] С целью соответствия этому требованию ограничительные меры не должны быть произвольными, т.е. не должны *«строиться на пристрастном мнении или предпочтении вместо того, чтобы строиться на обоснованных мотивах и фактах»*[14], не должны быть несправедливыми или основанными на иррациональных факторах.

Логическая связь также требует, чтобы уровень вмешательства в право или свободу был как можно более низким. Также вмешательство должно быть обосновано как самое подходящее средство для достижения необходимой цели. Проект законодательства должен продемонстрировать, что ожидаемые преимущества в результате отступлений от фундаментального права или свободы в действительности более релевантны и обоснованы, чем отрицательные последствия, возникающие в результате этих ограничений. Более того, предлагаемые меры должны быть наиболее целесообразными по сравнению с любыми другими приемлемыми мерами.

III. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

По состоянию на август 2014 года, Кыргызская Республика ратифицировала Международный билль о правах человека и большинство инструментов по правам человека[15], за исключением Конвенции о правах инвалидов, Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), третьего Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка (КПР) и Римского статута Международного уголовного суда.

В соответствии с Конституцией ратифицированные международные договоры, универсальные принципы и нормы международного права становятся неотъемлемой частью национальной правовой системы. Кроме того, Конституция устанавливает, что договоры по правам человека имеют прямое действие и приоритет над другими международными договорами.[16] Кроме того, Конституция прямо признает превосходство прав человека над

---

[12] ЕСПЧ, *Лингенс против Австралии/Lingens v. Austria*, 8 июля 1986, жалоба №9815/82, пункт 39.

[13] ЕСПЧ, *Толстой Милославский против Великобритании/ Tolstoy Miloslavsky v. The United Kingdom*, 13 июля 1995г., жалоба №18139/91, пункт 55; ЕСПЧ, *Фаед против Великобритании/ Fayed v. The United Kingdom*, 21сентября 1990г., жалоба №17101/90, пункт 65.

[14] Определение произвольных мер, словарь Black's Law Dictionary 100, 1537 (7 изд. 1999 г.).

[15] Дополнительную информацию о ратификации инструментов по правам человека в КР см. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=KGZ&Lang=EN.

16 Конституция Кыргызской Республики (Конституция), ст. 6.3.

другими ценностями, что делает их основой, при помощи которой определяется значение и содержание деятельности центральных и местных учреждений.[17]

После ратификации договоров и обеспечения их применения в рамках своего законодательства, Кыргызская Республика юридически обязалась защищать, поддерживать и выполнять свои обязательства, вытекающие из таких документов. Кроме того, во втором разделе[18] Конституции четко указаны защищенные основные права и свободы в соответствии с национальной правовой базой и установлено, что соблюдение национальных законов о гражданских правах и свободах человека является прерогативой для их существования и действия.[19]

Такие объединенные положения закона гарантируют осуществление и защиту значительного числа прав и свобод, включая, но не ограничиваясь следующими правами: право на жизнь, равенство перед законом, свобода от дискриминации по любому признаку, свобода слова, мысли, мнения, право на свободу вероисповедания, доступ к услугам и информации, право на образование, право на мирные собрания и право на свободу объединений.

Поэтому Правительство Кыргызской Республики, органы власти и официальные лица обязаны соблюдать эти права, действуя в рамках своей компетенции и в соответствии со всеми возложенными на них функциями. Законодательные акты, которые не соответствуют указанными выше общим принципам и определенным юридическим требованиям, указанным в следующих параграфах, считаются неприемлемыми в суде общей юрисдикции. Кроме того, принятие законодательства, противоречащего таким принципам, может обязать Кыргызскую Республику произвести выплаты возмещения ущерба гражданам в соответствии с Конституцией.[20]

IV. ПРАВО НА РАВЕНСТВО И НЕДИСКРИМИНАЦИЮ

Право на равенство и недискриминацию является одним из основных краеугольных камней Международного законодательства о правах человека, и оно гарантировано и защищено следующими международными инструментами по правам человека, ратифицированными Кыргызской Республикой и национальным законодательством:

- ***Международное право***

Устав ООН

Признание права на равенство и недискриминацию находится в преамбуле к Уставу Организации Объединенных Наций и в ряде статей.[21] Все эти положения четко предусматривают признание достоинства и ценности человеческой личности, равноправие мужчин и женщин, необходимость поощрять и развивать уважение к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии. В преамбуле всех договоров по правам человека делается ссылка на Устав ООН в отношении равенства и достоинства, в качестве элементов личности присущих всем людям без различия любого рода.

17 Там же., ст. 16.1.

18 Там же., Раздел II Права и свободы человека, статьи 16 – 59.

19 *Там же*, ст. 20.

20 *Там же.*, ст. 41.2.

21 Устав ООН, ст. 1.3, 13.1(b), 55(c), и 76(c).

Всеобщая декларация прав человека

После Устава ООН, Всеобщая декларация прав человека кристаллизует эти права в рамках международного права, признав, что «*все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах*»[22], и что каждый имеет права, изложенные во Всеобщей декларации прав без каких-либо различий.[23] В частности, Всеобщая декларация прав человека предусматривает защиту этих принципов, также утверждая, что все люди равны перед законом, имеют право на равную защиту законом без всякой дискриминации и равную защиту от какой-либо дискриминации или подстрекательства к дискриминации в нарушение прав, санкционированных в рамках Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ).[24]

Международный пакт о гражданских и политических правах

Далее признание и защита права на равенство и свободу от дискриминации гарантируется МПГПП в отношении гражданских и политических прав без какого бы то ни было различия.[25] Однако именно в статье 26 право на равенство и свободу от дискриминации находит самую сильную поддержку и защиту в рамках Международного права. Эта статья обязывает государства запретить любую дискриминацию в любой сфере жизни и гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по любому признаку.[26]

В интерпретации Комитета по правам человека,[27] статья 26 указывает обязательства государств-участников в отношении их законодательства и его применения. Таким образом, когда государство-участник принимает законодательные и нормативные акты, они должны соответствовать требованиям данной статьи в части того, что их содержание не должно носить дискриминационный характер.[28] Другие соответствующие положения налагают обязательства на государство по обеспечению равенства мужчин и женщин[29] в целом, и в частности перед судами и трибуналами[30] с тем, чтобы запретить любое подстрекательство к дискриминации[31] и обеспечить равное участие в общественной жизни каждого гражданина.[32]

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

Наряду с МПГПП, МПЭСКП требует, чтобы государства гарантировали осуществление всех прав, закрепленных в Пакте, без всякой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного положения или иного обстоятельства.[33] Кроме того, МПЭСКП защищает и поощряет равенство и

---

[22] Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), ст. 1.
[23] *Там же.*, ст. 2.
[24] *Там же.*, ст. 7.
[25] МПГПП, ст. 2.
[26] *Там же.*, ст. 26.
[27] Комитет по правам человека является органом, состоящим из 18 независимых экспертов, уполномоченных осуществлять контроль за выполнением положений МПГПП. Его правовые основы изложены в части IV (статьи 28 - 45) МПГПП.
[28] Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 18, Не дискриминация, (Тридцать седьмая сессия, 1989), HRI / GEN / 1 / Rev.9 (т. I), пункт 12.
[29] *Там же*, ст. 3.
[30] *Там же*, ст. 14.1 и 14.3.
[31] *Там же*, ст. 20.2.
[32] *Там же*, ст. 25.
[33] Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 2.2.

отсутствие дискриминации в части условий труда, с особым упором на вознаграждение и справедливую заработную плату и возможность продвижения на более высокий уровень исключительно в рамках рассмотрения трудового стажа и квалификации.[34]

Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД) определяет понятие расовой дискриминации как любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, затрагивающих осуществление и признание прав человека и основных свобод в любой сфере общественной жизни.[35] КЛРД требует также, чтобы государство осуждало расовую дискриминацию, не участвовало в подобной практике, не защищало и не поддерживало дискриминацию и проводило обзор политики, законодательных и нормативные актов, обеспечивающих соблюдение права на равенство и свободу от дискриминации.[36]

Конвенция о правах ребенка

Основная цель Конвенции о правах ребенка заключается в защите и поддержке наилучших интересов ребенка. Для достижения этой цели КПР устанавливает, что государства должны соблюдать и обеспечивать осуществление всех прав без какой-либо дискриминации, независимо от статуса или мнения родителей. Кроме того, Конвенция требует защиты ребенка, родителей ребенка, законных опекунов или членов семьи от всех форм дискриминации по признаку статуса, деятельности, выражаемых взглядов или убеждений.[37]

Защита прав ребенка распространяется также на образование, которое должно предоставляться поступательно и на основе равных возможностей.[38] КПР также возлагает ряд обязательств на государство относительно того, как обеспечить предложение и предоставление качественного образования всем детям. В частности, государства должны обеспечить через образование «*подготовку ребенка к сознательной жизни в свободном обществе в духе понимания, мира, терпимости, равноправия мужчин и женщин и дружбы между всеми народами, этническими, национальными и религиозными группами, а также лицами из числа коренного населения*».[39]

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) дает широкое определение дискриминации, включая любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, влияющее на осуществление или препятствующее осуществлению основных прав и свобод женщин во всех сферах жизни.[40] Как поясняет Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, это определение имеет даже более широкий охват, чем то, что представлено КЛРД, так как оно имеет целью охватить не только акты дискриминации государства или его должностных

[34] *Там же*, ст. 7(a) и (c).
[35] Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД), ст. 1.
[36] *Там же*, ст. 2(a), (b), (c), и (d).
[37] Конвенция о правах ребенка (КПР), ст. 2.1 и 2.2.
[38] *Там же*, ст. 28.
[39] *Там же*, ст. 29(d).
[40] Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), ст. 1

лиц в жизни общества, но также и те акты дискриминации, которые совершаются в частном порядке.[41]

- ***Национальное законодательство***

Конституция

Конституция имеет ряд положений, направленных на защиту и обеспечение соблюдения права на равенство и свободу от дискриминации в соответствии с международными обязательствами в области прав человека. Уже в ее преамбуле защита прав человека, включая право на равенство и свободу от дискриминации, отмечена в качестве основных принципов Кыргызской Республики, которых следует придерживаться в обязательном порядке для того, чтобы продолжать строительство свободного и демократического государства. Кроме того в Конституции прямо заявлено, что государство и его органы призваны служить всему населению Кыргызской Республики, а не только определенным частям или секторам, представляющим господствующее большинство.[42]

Законная защита этого права закреплена в разделе II Конституции, где открыто признается, что права человека принадлежат каждому от рождения; в обязанности государства входит выполнение своих обязательств в отношении всех лиц, находящихся под его юрисдикцией, без дискриминации любого рода; а также предусматривается равенство мужчин и женщин в правах и свободах перед законом и судом.[43]

С целью дополнительных усилий по предотвращению конфликтов и создания процветающих и мирных условий для реализации прав всего многообразия групп, которые составляют экономическую, социальную и культурную жизнь Кыргызской Республики, законодательные органы запретили фактически и юридически любую пропаганду национальной, этнической, расовой, религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, призывающей к дискриминации, вражде или насилию.[44]

Уголовный кодекс Кыргызской Республики (Уголовный кодекс)

Признав принцип равенства перед законом,[45] Уголовный кодекс определяет преступление как прямое или косвенное нарушение права на равенство по полу, расе, этническому происхождению, языку, социальному происхождению, имущественному положению или должностному положению, месту жительства, религиозным и другим убеждениям, принадлежности к общественным объединениям, совершенное либо гражданином, либо государственным должностным лицом.[46] Таким образом, любое действие или бездействие, в том числе поощрение и принятие дискриминационного законодательства, наказываются в суде.

Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики

---

[41] Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Общая рекомендация 19, Насилие в отношении женщин (Одиннадцатая сессия, 1992), U.N. Doc. A/47/38 at 1 (1993), п. 9.
[42] Конституция, ст. 5.1.
[43] *Там же*, ст. 16.
[44] *Там же*, ст. 31.4.
[45] Уголовный кодекс Кыргызской Республики (Уголовный кодекс), ст. 3.
[46] *Там же*, ст. 134.

Право равенства всех лиц, независимо от личного положения, в том числе расы, пола, религии, убеждений и любого другого факта также признается и гарантируется Уголовно-процессуальным кодексом.[47]

Закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»

Основной целью Закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» (Закон о гендерном равенстве) является защита женщин и мужчин от дискриминации по признаку пола. Закон о гендерном равенстве также точно определяет понятие дискриминации по признаку пола как «*любое различие, исключение или предпочтение, которое ограничивает права и интересы лиц по признаку пола*» и нарушение гендерного равноправия, такое как «*активное или пассивное поведение, которое проявляется в виде унижения, презрения, а также ограничения прав или оказания привилегий в связи с половой принадлежностью лица*».[48]

Кроме того, Закон о гендерном равенстве предусматривает абсолютный запрет на дискриминацию по признаку пола в любом случае[49] и устанавливает в качестве основных принципов для государственных должностных лиц и учреждений, защиту населения от пропаганды и информации, направленной на нарушение принципов гендерного равенства, а также обязательство соблюдать международные нормы, направленные на поощрение гендерного равенства.[50]

О безусловном превосходстве принципа гендерного равенства и недискриминации в рамках Кыргызской правовой системы также свидетельствует тот факт, что Закон о гендерном равенстве заменяет нормы общего права, традиции и культуру, противоречащих духу этого закона.[51]

На основе анализа этих положений кажется очевидным, что любой предложенный законодательный акт или проект политики потенциально ограничивающий, ущемляющий или каким-либо другим способом влияющий на право на равенство и свободу от дискриминации должен соответствовать критериям, выраженным в Законе о гендерном равенстве, для того, чтобы соответствовать минимальным требованиям, необходимым для вступления в силу. Если законодательный документ не будет соответствовать данным положениям, то судом должен признать его недействительным.

Закон Кыргызской Республики «О мирных собраниях» (Закон о мирных собраниях)

Антидискриминационные меры также предусмотрены законодательством Кыргызстана в отношении права на мирные собрания. Среди законных ограничений по запрещению собраний в нормативной базе перечисляются собрания с целью продвижения этнической, расовой или религиозной ненависти, гендерного превосходства или других форм социального превосходства, представляющие собой подстрекательство к

[47] Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики, ст. 16.
[48] Закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», ст. 1.
[49] *Там же*, ст. 6.
[50] *Там же*, ст. 7.
[51] *Там же*, ст. 8.

дискриминации, вражде или насилию, а также призывающим к нарушениям прав и свобод других лиц.[52]

Закон Кыргызской Республики «Об омбудсмене»

В целях обеспечения полного соблюдения принципов и обязательств в области прав человека национальная правовая база предусматривает создание должности омбудсмена, которому поручено защищать права и свободы человека, закрепленные в Конституции, национальных законах, международных договорах и обычном праве. Среди обязанностей омбудсмена упоминается, что его аппарат будет оказывать содействие по гармонизации правозащитного законодательства с целью предотвращения любых форм дискриминации в процессе осуществления этих прав.[53]

V. СВОБОДА МНЕНИЙ И ИХ ВЫРАЖЕНИЯ

Свобода мнений и их выражения является основополагающим и неотъемлемым правом, которое является основой для развития демократического общества. Ее защита и продвижение признаются как в рамках международных, так и национальных законов.

- ***Международное право***

Всеобщая декларация прав человека

Всеобщая декларация прав человека признает, что каждый человек имеет право на свободу мнений и их выражения. В целях детализации данного права Всеобщая декларация прав человека устанавливает, что это понятие включает в себя право беспрепятственно придерживаться своих мнений, а также право искать, получать и распространять информацию и идеи при помощи различных средств связи.[54]

Право на свободу выражения мнения, однако, не является абсолютным правом и, следовательно, может быть ограничено при определенных обстоятельствах. Во Всеобщей декларации прав человека специально перечислены эти обстоятельства в качестве законных ограничений - это уважение прав других; наличие справедливого требования морали; общественный порядок и общее благосостояние в обществе.[55] Дополнительное ограничение этого права представляет собой основные принципы Организации Объединенных Наций как это предусмотрено в Уставе ООН. Осуществление этого права не может им противоречить, включая такие моменты как поощрение дискриминации или подстрекательство к дискриминации на неприемлемом основании.

Международный пакт о гражданских и политических правах

МПГПП устанавливает в статье 19 право на свободу мнений/ убеждений и их выражения и свободу информации. Право на свободу убеждений является абсолютным правом и его осуществление, которое должно быть свободным от любого вмешательства извне, не может быть

[52] Закон Кыргызской Республики «О мирных собраниях» (Закон о мирных собраниях), ст. 15.2.
[53] Закон Кыргызской Республики «Об омбудсмене», ст. 3.
[54] ВДПЧ, ст. 19.
[55] ВДПЧ, ст. 29.1 и Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 10, Свобода мнений (Девятнадцатая сессия, 1983), HRI/GEN/1/Rev.9 (т. I), п. 1.

ограничено.[56] Право на свободу выражения мнения и информации может быть ограничено в случае некоторых исключительных обстоятельствах, если это предусмотрено законом[57], с оговоркой что эти ограничения не должны ставить под угрозу сам принцип этого права.[58]

Тем не менее, Комитет по правам человека в ряде случаев подчеркивает, что «*право на свободу выражения мнения имеет первостепенное значение в любом демократическом обществе, и что любые ограничения на его осуществление должны отвечать строгим критериям обоснования*.» [59] Такие критерии или допустимые ограничивающие обстоятельства включают уважение прав и репутации других лиц, охрану государственной безопасности, общественного порядка и общественного здоровья или нравственности населения.

Критерии прав других означают, что свобода выражения мнений не может быть использована для нанесения вреда лицам или группам лиц, и с целью нарушения принципов Международного законодательства в области прав человека. Наиболее распространенным примером такого рода действий является возбуждение ненависти, подстрекательство к дискриминации, насилию и к совершению преступления. МПГПП запрещает пропаганду войны и всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.[60]

Что касается защиты репутации других лиц, следует принять во внимание, что любое ограничение должно иметь подлинную цель и очевидный эффект для защиты репутации лиц от противоправных и необоснованных нападок, общественного презрения или ненависти. Это ограничение не может быть использовано для защиты государства или государственных должностных лиц от общественного мнения или критики.[61]

Критерии защиты национальной безопасности, сформулированные в официальном заявлении о чрезвычайном положении,[62] относятся к ситуации, которая представляет исключительную и фактическую или неминуемую опасность, угрожающую жизни нации.[63] Поскольку распад государства поставил бы под угрозу осуществление и защиту всех прав человека, ограничения по свободе выражения мнения могут быть оправданными в отношении информации о передвижениях войск и военных шифрах. Неясно сформулированные ограничения в ответ на предполагаемые риски не могут быть признаны обоснованными. То же самое относится к любому ограничению, которое не отвечает критериям законности и

---

[56] МПГПП, ст. 19.1.

[57] В целях анализа обязательных требований предельных критериев основных прав и свобод, см. п. II b настоящего документа.

[58] Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 34, Свобода мнений и их выражения, (сто вторая сессия, 2011), CCPR/C/GC/34, п. 21

[59] Сообщение № 628/1995, Т. Хун Парк против Республики Корея, Соображения, принятые 20 октября 1998 года, пункт 10.3; . Сообщение № 780/1997, Владимир Лапцевич против Беларуси, Соображения, принятые 20 марта 2000 года, пункт 8.2; . Леонид Светик против Беларуси, сообщение № 927/2000, Соображения, принятые 8 июля 2004 года, пункт 7.3; Владимир Величкин против Беларуси, Сообщение № 1022/2001, Соображения, принятые 20 октября 2005 года, пункт 7.3.

[60] МПГПП, ст. 20.

[61] Сиракузские принципы, № 37.

[62] Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 29, Отступления во время чрезвычайного положения, (семьдесят вторая сессия, 2001), HRI/GEN/1/Rev.9 (т. I), п. 2.

[63] Сиракузские принципы, № 39.

пропорциональности, несмотря на существование национального интереса, объявленного государством.

Концепция общественного порядка связана с такими мерами, которые направлены на обеспечение эффективного функционирования общества. Сиракузские принципы также указывают, что уважение прав человека является частью общественного порядка.[64] Согласно МПГПП ограничения, основанные на соображениях общественного порядка, влекут за собой запрет на выступления, которые могут подстрекать к преступлению, насилию или массовой панике. Типичным примером является запрет на крик «Пожар!» в людном месте в помещении, чтобы предотвратить панику.

Органы здравоохранения могут препятствовать осуществлению права на свободу выражения мнения в случаях, когда государство должно своевременно отреагировать на серьезные угрозы для здоровья населения. Однако по этому вопросу у Комитета по правам человека нет норм, выработанных судебной практикой.

Наконец ограничения, основанные на основаниях морали, зачастую используют для ограничения свободы выражения мнений. Однако вопрос о приемлемости этих критериев был четко разъяснен Комитетом по правам человека: «*понятие нравственности складывается на основе многих общественных, философских и религиозных традиций; следовательно, ограничения [...] с целью защиты нравственности не должны основываться на принципах, вытекающих исключительно из одной единственной традиции*».[65] Скорее, он должен включать в себя все многообразие видений, имеющихся в обществе, при рассмотрении ограничений по причинам морали вместе с вопросами универсальности прав человека и принципом недискриминации.

Также судебная практика признает преобладание свободы выражения мнения и убеждений над моральными и традиционными элементами, в зависимости от необходимости, в целях укрепления демократии. В одном из известных решений Европейский суд по правам человека постановил, что свобода выражения мнений «*применима не только к «информации» или «идеям», которые благосклонно принимаются или расцениваются как безобидные либо безразличные, но и к тем, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят государство или любую часть населения. Таковы требования плюрализма, толерантности и либерализма, без которых нет «демократического общества*».[66]

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

Хотя в МПЭСКП конкретно не говорится о защите и продвижении права на свободу мнений и их выражения, он налагает на государство обязательство обеспечить соблюдение права каждого человека на образование. В соответствии с положениями МПЭСКП предоставление образования должно быть направлено на полное развитие человеческой личности таким образом, чтобы это укрепляло соблюдение прав человека и основных свобод. Кроме того, образование должно способствовать эффективному участию для всех в условиях свободного общества, а также

[64] Сиракузские принципы, № 22.
[65] Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 22, Свобода мысли, совести и религии (сорок восьмая сессия, 1993), HRI/GEN/1/Rev.9 (т. I), п. 8.
[66] ЕСПЧ, *Хэндисайд против Великобритании*, 7 декабря 1976, Жалоба №. 5493/72, пункт 49.

пониманию, терпимости и дружбы между всеми группами, составляющими общество в целом.[67]

Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

Право на свободу мнений/убеждений и их выражения также защищено КЛРД. Ее положения четко требуют, чтобы государство развивалось, принимало и реализовывало меры, направленные на обеспечение фундаментальных прав всех без различия, в том числе права на свободу мнений и их выражения.[68]

Конвенция о правах ребенка

Исключительная важность права на свободу мнений и их выражения также признается в Конвенции о правах ребенка, в качестве важнейшего элемента для развития ребенка в духе мира, достоинства, терпимости, свободы, равенства и солидарности. Право на свободу выражения мнения ребенка включает свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любого рода. Это может быть осуществлено с помощью различных средств, в том числе в устной, письменной или печатной форме, в форме произведений искусства, через средства массовой информации на национальном или международном уровнях.[69] Кроме требования предоставления в рамках закона защиты прав и репутации других лиц, обеспечения национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности, как изложено в МПГПП никаких дополнительных ограничений на осуществление этого права в КПР не закреплено.[70]

Что касается средств массовой информации, Конвенция о правах ребенка признает важность доступа для детей к различным видам информации[71] *в частности*, в целях развития их личности, соблюдения прав человека и основных свобод, а также принципов, закрепленных в Уставе ООН, с целью их подготовки к жизни в свободном обществе, основанном на принципах мира, терпимости, равноправия мужчин и женщин и дружбы между всеми народами.[72]

- ***Национальное законодательство***

Конституция

Свобода мнения, выражения мнения, мысли, слова и печати являются одними из основных прав, закрепленных в Конституции.[73] Единственные ограничения, которые могут быть наложены на такие свободы, заключаются в запрещении принуждения лица к выражению или опровержению мнения и распространению национальной, этнической, расовой и религиозной ненависти, гендерного превосходства, а также иного социального превосходства, которое призывает к дискриминации, вражде и насилию.[74]

Вопрос о морали и традициях, как ограничивающих элементах права на свободу выражения мнения напрямую регулируется Конституцией. Она

[67] МПЭСКП, ст. 13.
[68] КЛРД, ст. 5.d(viii).
[69] КПР, ст. 13.
[70] *Там же*, ст. 13.2(a) и (b).
[71] *Там же*, ст. 17.
[72] *Там же*, ст. 29(a), (b), и (d).
[73] Конституция, ст. 31(a) и (b).
[74] *Там же*, ст. 31(c) и (d).

признает в качестве законных только те обычаи и традиции, которые не ущемляют прав человека.[75] Это необходимо для предотвращения использования предполагаемых, нерекомендованных и дискриминационных традиций, обычаев и нравственных ценностей с целью ограничения основных прав, таких как свобода слова.

Вместе с тем не установлено явных ограничений в соответствии с Конституцией относительно права свободно искать, получать, хранить и использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом.[76] В соответствии с этим принципом любой закон, направленный на ограничение этого вида или способа поиска, получения и разглашения информации обязательно будет неконституционным и нарушающим права на свободу выражения мнения.

Общие ограничения на осуществление прав и основных свобод предписаны в соответствии с обязательными принципами Международного законодательства в области прав человека.[77] Кроме того, запрет на принуждение лица к выражению или опровержению мнения признан[78], также как и абсолютный запрет на ограничение свободы мысли и убеждений.[79]

Уголовный кодекс

В рамках национального уголовного законодательства, есть ряд положений, объединенных между собой правом на свободу выражения мнений и убеждений. В соответствии с международными обязательствами, Уголовный кодекс защищает право на неприкосновенность частной жизни в отношении переписки, телефонных переговоров, почтовых и других сообщений, устанавливая наказание в виде денежного штрафа для нарушителей и лишение свободы, если нарушение совершено государственным должностным лицом.[80]

Кроме того, допустимые ограничения на свободу выражения мнений устанавливаются в отношении действий, направленных на силовое свержение конституционного строя,[81] публичное утверждение превосходства расы, религии и национальности над другими, или в отношении тех, что направлены на унижение национального достоинства.[82] Также это касается определенного ряда действий, которые потенциально могут нанести ущерб национальной безопасности, например, деяния в отношении государственной тайны[83] и данных о мерах[84] безопасности государства, такие действия являются уголовно наказуемыми.

Денежные штрафы предусмотрены за распространение ложной информации в случае, если было известно, что она не соответствует действительности[85] или за умышленное унижение чести и достоинства человека в неприличной форме. [86] Эти ограничения находятся в соответствии

[75] *Там же*, ст. 37.
[76] *Там же*, ст. 33(a).
[77] *Там же*, ст. 20.
[78] *Там же*, ст. 20.4(7).
[79] *Там же*, ст. 20.5(4).
[80] Уголовный кодекс, ст. 136.
[81] *Там же*, ст. 297.
[82] *Там же*, ст. 299.
[83] *Там же*, ст. 300.
[84] *Там же*, ст. 344
[85] *Там же*, ст. 127.
[86] *Там же*, ст. 128.

с нормами Международного законодательства в области прав человека, поскольку стремятся адекватно и пропорционально сбалансировать право на свободу выражения мнения и право на защиту репутации.

Закон «О мирных собраниях»

Поскольку право на мирные собрания гарантировано международным и национальным законодательством закон устанавливает некоторые ограничения права на свободу выражения мнения в связи с публичными собраниями и провозглашениями. Собрания могут быть запрещены только если они направлены на содействие пропаганде войны, национальной, расовой или религиозной вражды, выражение превосходства по признаку пола или другого социального превосходства, подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию или если они призывают к нарушению национальной безопасности, общественного порядка, прав и свобод других лиц или если они направлены на срыв другого мирного собрания.[87]

Закон «О защите профессиональной деятельности журналиста»

Основное положение действует в отношении цензуры и доступа к информации. Кыргызская Республика стремится не п

одвергать цензуре журналистов и избегать ограничения на доступ к информации, представляющей общественный интерес, или затрагивающей права, свободы и законные интересы частных граждан.[88] Кроме того, журналисты имеют право собирать, анализировать и распространять информацию, проводить расследования и публиковать свои выводы и мнения[89] с учетом ограничений, налагаемых законом, которые включают подлинность информации и уважение прав других.[90] Наконец, журналистам предоставляется неприкосновенность за мнения, выраженные в рамках своей профессии.[91]

Поэтому такие положения показывают, что журналисты могут свободно искать и сообщать любую соответствующую информацию, не опасаясь преследования за мнения, выраженные при выполнении своей профессиональной деятельности и без цензуры со стороны государственных органов. Как следствие, любые законы, наказывающие или налагающие штрафы за распространение информации по вопросам, представляющим общественный интерес, находятся в противоречии с существующими гарантиями, предусмотренными национальной правовой системой, и должны быть признаны незаконными.

Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления»

Этот закон укрепляет конституционный принцип того, что граждане имеют право на поиск, получение, исследование, производство, передачу и распространение информации, основанные на принципах гласности, объективности, актуальности, прозрачности и точности.[92] Он также

[87] Закон «О мирных собраниях», ст. 15.2.
[88] Закон «О защите профессиональной деятельности журналиста», ст. 4.
[89] *Там же*, ст. 5
[90] *Там же*, ст. 7.
[91] *Там же*, ст. 8.
[92] Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления», ст. 3.

указывает, что ограничение применяется только к государственным тайнам и конфиденциальной информации.[93]

Закон «О защите государственных секретов Кыргызской Республики»

Настоящий закон, определяя какая информация может быть законно охвачена рамками институциональной тайны и поэтому ее распространение может быть ограничено, перечисляет темы и вопросы, которые не могут быть охвачены рамками тайны. Среди прочего закон указывает, что ограничения не могут быть наложены на те из них, которые ущемляют права и законные интересы граждан.[94]

По этой причине, любое ограничение, наложенное на распространение информации, которая не охватывается рамками государственной тайны, является незаконным.

Другие законы, ограничивающие свободу слова

В рамках национальной правовой системы есть ряд законов о введении ограничения на право на свободу выражения, таких как Закон «О средствах массовой информации» и Закон «О телевидении и радиовещании». В этих законах перечислены несколько пунктов, распространение которых запрещено. В то время как некоторые из них являются законными, четкими и не противоречивыми, например, государственная тайна в соответствии с Законом «О защите государственных секретов» и оскорбление религиозных взглядов, другие ограничения не отвечают требуемым критериям ясности и точности.

Примерами являются чрезвычайно расплывчатые выражения оскорбления гражданского достоинства людей, распространение порнографии и рекомендации по контенту, который может нанести вред развитию молодого поколения, без предоставления какого-либо уточнения относительно оснований ограничений с целью проведения для оценки критериев и параметров по определению и пониманию, какие действия разрешены а какие запрещены.

Кыргызская Республика должна пересмотреть эти законы в целях обеспечения соблюдения правовых принципов ясности и точности. Кроме того в рамках такого пересмотра, защита и поощрение права на свободу выражения мнения и убеждений, а также право на равенство и свободу от дискриминации, должны иметь максимальную силу, принимая во внимание правовые обязательства, проанализированные в данной публикации.

VI. ПРАВО НА СВОБОДУ СОБРАНИЙ И АССОЦИАЦИЙ

Это - индивидуальные и коллективные права, взаимозависимые и тесно взаимосвязанные между собой и другими фундаментальными правами, такими как право на свободу выражения мнений и право на участие в политической жизни страны. Сами права, являющиеся инструментами осуществления широкого круга гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, а также их соблюдение, защита и поощрение Государством является важным индикатором определения уровня демократии в стране.

---

[93] *Там же*, ст. 5.

[94] Закон «О защите государственных секретов Кыргызской Республики», ст. 4.

- ***Международное право***

Всеобщая декларация прав человека

Право на свободу собраний и ассоциаций и связанное с ним право не подвергаться принуждению вступать в какую-либо ассоциацию гарантируются Всеобщей декларацией прав человека (ВДПЧ).[95] Более того, право на свободу ассоциаций также обеспечивается всем, кто намерен вступить или объединиться в профессиональные союзы для защиты своих интересов.[96]

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)

Принципы, определенные Всеобщей декларацией прав человека, повторяются и их защитные функции усиливаются в МПГПП. В дополнение к признанию прав на свободу мирных собраний[97] и ассоциаций,[98] Пакт также устанавливает ограничения на приемлемые оговорки и ограничения этих прав. В соответствии с проанализированными выше ограничениями в отношении права на свободу выражения мнений Государство может нарушать соблюдение этих прав только, если ограничения предписываются законом, необходимы в демократическом обществе и преследуют законную цель в интересах национальной безопасности или общественной безопасности, общественного порядка, защиты здоровья людей или нравственности или защиту прав и свобод других людей. Как уже указывалось ранее, эти положения не должны подвергаться произвольной или пространной интерпретации, и для того, чтобы стать законными, они должны иметь строгое обоснование.

Вмешательство в эти права не может быть обосновано только на основании несогласия, различий во взглядах, мнениях, традициях или обычаях, на основании беспокойств или возможного роста уровня напряженности. Полное осуществление этих прав имеет значительно более высокую ценность по сравнению с их ограничениями. Соответственно, криминализация или объявление вне закона мирных собраний и ассоциаций за те взгляды, которые при участии в них выражают, если это остается в рамках требований МПГПП, переступают границы действия Пакта и, следовательно, несовместимы с его положениями.

Уважение и соблюдение прав на свободу собраний и ассоциаций со стороны Государства как важного компонента демократии, и осуществление всеми людьми в полной мере своих гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая тех, кто исповедует инакомыслие или религию меньшинства, было еще раз подтверждено и озвучено Советом по правам человека[99] и Европейским судом по правам человека. Последний подчеркнул, что было бы несовместимым с фундаментальными ценностями конвенций по правам человека, если бы условием реализации группой меньшинства прав, закрепленных в Конвенции, было бы ее принятие большинством.[100]

---

[95] ВДПЧ, ст. 20.
[96] *Там же*, ст. 23.
[97] МПГПП, ст. 21.
[98] *Там же*, ст. 22.
[99] Совет по правам человека, Резолюция 15/21, права на свободу мирных собраний и ассоциаций, (15 сессия, октябрь 2010 г.).
[100] ЕСПЧ, *Алексеев против России*/*Alekseyev v. Russia*, 11 апреля 2011г., жалоба №№4916/07, 25924/08 и 14599/09, пункт 81.

Совет по правам человека также призвал Государства обеспечить максимальную защиту этих прав в свете растущей роли новых технологий и интернета, а также определил решающую роль гражданского общества в поощрении принципов справедливого управления, прозрачности и ответственности.[101]

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

Хотя специально и не упоминалось, но право на свободу собраний и ассоциаций гарантируется и защищается через признание права объединяться в профессиональные союзы с целью защиты экономических и социальных интересов. Ограничения этих прав аналогичны ограничениям, предписанным МПГПП.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД) заявляет, что Государство обязуется обеспечить осуществление прав на свободу мирных собраний и ассоциаций каждому гражданину независимо от расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения.[102] Данный договор не предусматривает ограничений этих прав.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Более специфическая защита прав по ликвидации дискриминации на основе гендерного аспекта предусматривается в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ). В соответствии с её положениями Государства-участники Конвенции принимают на себя обязательства по обеспечению прав женщин на участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций и обеспечивать свой вклад в общественную и политическую жизнь страны.[103]

Конвенция о правах ребенка

Положения Конвенции о правах ребенка (КПР) в отношении права на свободу собраний и ассоциаций и приемлемых ограничений соответствует с положениями договоров по правам человека.[104] Особый интерес представляют отчеты Комитета по правам ребенка (Комитет)[105] с описанием и пояснениями положений Конвенции о правах ребенка (КПР). Комитет считает, что признание права ребенка на выражение своего мнения и на участие в различных видах деятельности в соответствии с его развивающимися способностями является благотворным для самого ребенка, семьи, общины, школы, государства и демократии.[106] Комитет расширил значение этих прав, признав за детьми не только возможность обеспечения защиты своих прав, но и получения права на участие во всех касающихся детей вопросах.

---

[101] Совет по правам человека, Резолюция 21/16 и Резолюция 24/5, права на свободу мирных собраний и ассоциаций, (22 сессия, октябрь 2012 г. и 24 сессия, октябрь 2013 г.).
[102] КЛРД, ст. 5.d(ix).
[103] КЛДЖ, ст. 7(c).
[104] КПР, ст. 15.
[105] Комитет по правам ребенка (CRC) - это орган из 18 независимых экспертов, которые обеспечивают мониторинг выполнения Конвенции о правах ребенка. Правовой статус указан в Части II (ст. 42-45) МПГПП.
[106] Комитет по правам ребенка, доклад на 43 сессии, сентябрь 2006 г., пункт 987.

Поскольку Конвенция о правах ребенка касается всех лиц до 18 лет, то её действие также распространяется на детей-подростков, которые находятся на важной стадии своей жизни, которая характеризуется быстрыми физическими, когнитивными и социальными изменениями. Поэтому их эффективное участие в жизни общества является фундаментальным фактором их развития и необходимо уделять особое внимание соблюдению их прав без дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических взглядов, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, сословного положения, а также сексуальной ориентации и состояния здоровья подростков.[107]

Для того, чтобы обеспечить участие детей в жизни общества и развитие их личности, Комитет предписывает Государству обеспечить их право на доступ к надлежащей информации, имеющей важное значение для их здоровья и развития, а также для их способности реально участвовать в жизни общества.[108]

- ***Национальное законодательство***

Конституция

Права на свободу мирных собраний[109] и ассоциаций[110] защищаются двумя разными статьями Конституции, которые гарантируют обеспечение обоих прав всем людям без каких-либо исключений. Более того, Конституция четко указывает, что каждый имеет право на свободу мирного собрания без каких-либо запретов или ограничений.[111]

Это накладывает на Государство правовые обязательства не только по предоставлению разрешений по организации мирных собраний независимо от их назначения, но и создание условий для защиты участников собраний с тем, чтобы они могли в полной мере осуществлять свои конституционные права. Поэтому любое заявление о незаконности участия людей в мирных собраниях противоречит положениям и духу Конституции.

Такое же значение для защиты этих прав играют правовые обязательства Государства гарантировать всем гражданам право на создание политических партий, объединения в профессиональный союзы и ассоциации с намерением реализовать и защищать свои права и свободы и с целью удовлетворения широкого круга политических, экономических, социальных и культурных интересов.[112]

Ограничения, установленные в этой статье[113], касаются вопроса о поддержании конституционного порядка. Запреты, связанные с традициями, обычаями или моральными ценностями не указаны. Поэтому любой запрет или объявление вне закона ассоциаций, имеющих своей целью соблюдение и защиту прав и свобод считается незаконным, поскольку это противоречит принципам и обязательствам, предусмотренным Конституцией.

Уголовный кодекс

---

[107] Комитет по правам ребенка, Комментарий общего порядка №4, июль 2003 г., пункт 6.
[108] *Там же*, пункт 26.
[109] Конституция, ст. 34.
[110] *Там же*, ст. 35.
[111] *Там же*, ст. 34.2
[112] *Там же*, ст. 4.2.
[113] *Там же*, 4.4.

Уголовный кодекс предусматривает наказание за организацию и участие в противоправной деятельности организаций или групп.[114] Дополнительно он предусматривает в качестве отягчающего обстоятельства и ужесточает меры наказаний в отношении нескольких преступлений, совершенных группой людей или криминальной организацией.[115]

Особый интерес в данной публикации представляют положения, объявляющие незаконными действия по воспрепятствованию проведения собрания или воспрепятствованию участия в собрании, а также нарушение принципа равенства на основании неприемлемых дискриминационных методов по полу, этническому происхождению, религии, членству в общественной ассоциации.[116]

Эти положения обеспечивают подтверждение и гарантирование права на мирные собрания и ассоциации существующей национальной правовой базой. Тот факт, что воспрепятствование проведению собрания может считаться уголовным деянием, доказывает намерение законодательной власти обеспечить высокий уровень защиты этого права.

Закон о мирных собраниях

Данный закон является ключевым законом законодательства Кыргызской Республики в области защиты права на свободу мирных собраний без какой-либо дискриминации.[117] Закон базируется на принципах МПГПП, других международных договорах и обычном праве, на положениях Конституции в отношении фундаментального значения реализации этого права и небольшого количества допустимых ограничений в отношении этого права. Более того, закон предусматривает, что ни один другой закон Кыргызской Республике не может противоречить его положениям в качестве действующего закона, а также предусматривает положение, что никаких запретов, ограничивающих право на свободу мирных собраний, не может быть установлено стоящими иерархически ниже закона нормативно-правовыми актами.[118]

Государственные органы обязаны уважать и обеспечивать право на свободу мирных собраний без какого бы то ни было различия по признаку пола, вероисповедания или другим признакам. Реализация данного права предусматривает то, что государственные органы не имеют права принимать решения на основе своего понимания целесообразности проведения мирных собраний или его целей.[119] Поэтому любой нормативно-правовой акт, нарушающий это право и не соответствующий положениям Закона о мирных собраниях, считается недействительным.

Раздел 2 закона перечисляет обязательства, обязанности и права местных органов власти, организаторов и участников мирных собраний.[120] Все положения, включая положение по обеспечению личной безопасности участников собраний или граждан, не принимающих в них участия, направлены на реализацию данного права и гарантируют его соблюдение.

---

[114] Уголовный кодекс, ст. 31, ст. 231 и ст. 259.
[115] *В том числе*, Уголовный кодекс, ст. 55, ст. 97.17, ст. 129, ст. 130, ст. 139, ст. 147, ст. 150, ст. 156, ст. 164 - 168, ст. 170, ст. 172, ст. 173, ст. 180 - 186, ст. 195, ст. 210, ст. 219, ст. 220, ст. 227, ст. 229, ст. 230.
[116] *Там же*, ст. 148.
[117] Закон о мирных собраниях, ст. 1.
[118] *Там же,* ст. 2.
[119] *Там же*, ст. 4.1, 4.5(1) и (5).
[120] *Там же*, ст. 4-12.

Закон также регулирует вопросы необходимости и причин введения ограничений или запретов собраний, а также механизмы подачи жалобы для оспаривания решений органов государственной власти. Ключевым моментом интерпретации закона является положение о том, что в случае сомнений о законности причин запрета или ограничений в отношении мирных собраний, которые могут противоречить правовым положениям данного закона, Конституции или международным обязательствам по правам человека, реализация права о собрании будет иметь приоритет.[121] Таким образом, очень ясно выражена превалирование права на мирное собрание над потенциальными связанными с ним рисками, законодательные органы четко определяют, что ограничения в отношении этого права являются исключительным случаем в Кыргызском законодательстве.

Данное положение получило дальнейшее подтверждение в статье с указанием причин правовых ограничений собраний. Они включают: реальную угрозу безопасности участников собрания или обычных граждан, преследование пропаганды войны, разжигания национальной, расовой или религиозной ненависти, гендерное или другое социальное превосходство, подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, подстрекательство к нарушению территориальной целостности, нарушению общественного порядка, прав и свобод других людей. Наконец, организация собрания с противоположными целями, чем у другого проводимого одновременно мирного собрания, является законным основанием для его прекращения.[122] Никакие другие причины не могут считаться законными для запрета или приостановки мирного собрания.

[121] *Там же,* ст. 14.5.
[122] *Там же*, ст. 15.

VII. РЕКОМЕНДАЦИИ

На основе анализа международных и национальных правовых положений в области прав человека, устанавливающих обязательства Кыргызской Республики, ТАЦ рекомендует Правительству и Жогорку Кенешу Кыргызской Республики следующие действия:

- Разработать, принять и обеспечить реализацию законодательства в соответствии с правозащитными принципами с целью повышения уровня демократии в Кыргызской Республике и поощрения устойчивого развития всех сообществ и групп без какой-либо дискриминации;

- Ратифицировать международные договоры в области прав человека, государством-участником которых Кыргызская Республика пока не является.

- Предусмотреть обеспечение в рамках законодательства и политики права на равенство и недискриминацию, свободу мнений и выражения мнений, свободу мирных собраний и ассоциаций в качестве фундаментальных элементов свободной и демократической Кыргызской Республики;

- Отменить любые законы или попытки ограничений и сдерживания возможностей отдельных лиц или групп по осуществлению фундаментальных прав и свобод на основе принципов толерантности, мира, равенства и дружбы между всеми людьми без какой-либо дискриминации, как это предусмотрено Конституцией;

- Провести обзор проектов законов и политики с целью точной оценки, соответствуют ли возможные ограничения фундаментальных прав и свобод требованиям закона, имеют ли они законную цель, являются ли они необходимыми и пропорциональными;

- Содействовать общественному обсуждению при участии всех граждан в процессе принятия законодательства, которое потенциально может затрагивать фундаментальные права и свободы, а также обеспечить участие и выражение мнений сообществ меньшинств и отдельных групп населения как того требует действенная демократия;

- Рассмотреть и включить в законы и политику комментарии и рекомендации местных и иностранных организаций, национальных правозащитных институтов и гражданского общества с целью обеспечения их соответствия с правовыми обязательствами и включения многообразия мнений, видения и оценок общества в целом;

- Предоставить право и уважать независимость судебной власти и её полномочий с правом отзывать и отменять законы, которые противоречат международным и национальным нормам и принципам.

TSPC
American University of Central Asia
Tian Shan Policy Center

AUGUST 2014