

АНАЛИЗ

Проект изменений в Закон Кыргызской Республики «О мирных собраниях»

МАРТ 2026 ГОДА

Настоящий Анализ подготовлен Международным центром некоммерческого права (ICNL) по запросу некоммерческих организаций (НКО), обеспокоенных содержанием проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О мирных собраниях» (далее – законопроект). Целью Анализа является оценка соответствия предлагаемых поправок Конституции Кыргызской Республики (КР), международным обязательствам КР в сфере прав человека, а также признанным международным стандартам и положительной практике.

Действующий Закон Кыргызской Республики «О мирных собраниях» (далее – Закон о мирных собраниях) устанавливает важную гарантию: государственные органы и органы местного самоуправления не вправе определять, где именно люди могут проводить мирные собрания, и не могут диктовать маршруты шествий. В соответствии с действующим Законом граждане¹ должны сами решать, где провести митинг или акцию². Если у властей есть серьезные основания полагать, что конкретное собрание в конкретном месте создает реальную угрозу, они могут обратиться в суд с просьбой ограничить место или маршрут – и только суд вправе принять такое решение.

¹ Для целей настоящего анализа термин «граждане» используется в широком значении и охватывает всех лиц без исключения, включая иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории КР.

² В соответствии со статьей 12 Закона о мирных собраниях: «Мирные собрания могут проводиться на всей территории Кыргызской Республики, за исключением [...] вблизи (не менее 100 метров) объектов с опасными и вредными производствами, электростанций, на железных дорогах, нефтепроводах и под линиями высоковольтной электропередачи, объектов пенитенциарной системы, государственных и муниципальных организаций здравоохранения, детских дошкольных учреждений, дошкольных образовательных и общеобразовательных организаций».

Однако законопроект полностью меняет эту систему через внесение изменений в статьи 4, 5, 12, 14, и 15 Закона о мирных собраниях. В частности, законопроект наделяет органы местного самоуправления (ОМСУ) правом заранее определять «специально отведенные места» для проведения мирных собраний. Это означает, что мэрия или айыл окмоту будут самостоятельно решать, в каких точках города или села разрешено собираться, а граждане утратят право выбирать место собрания по своему усмотрению. Собрания, проведенные за пределами отведенных площадок, окажутся вне закона, даже если они полностью мирные и никому не мешают. Одновременно законопроект убирает судебный контроль за решениями о месте и маршруте мирного собрания. Если сейчас ограничить место собрания может только суд, то после принятия поправок это станет административным решением местных чиновников, которое не требует ни обоснования перед судом, ни согласия организаторов.

Далее в Анализе рассматриваются:

- соответствие законопроекта требованиям Конституции КР, включая гарантии свободы мирных собраний, принцип соразмерности и право на эффективную судебную защиту;
- соответствие законопроекта международным обязательствам КР, в том числе [Международному пакту о гражданских и политических правах](#) (МПГПП), а также стандартам, сформулированным Комитетом ООН по правам человека, ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссией;
- сравнительный анализ зарубежной практики, приведенной в справке-обосновании к законопроекту, с целью ее уточнения и более полного раскрытия.

1. СООТВЕТСТВИЕ ЗАКОНОПРОЕКТА КОНСТИТУЦИИ КР

Законопроект противоречит статье 39 [Конституции КР](#), которая гарантирует каждому право на свободу мирных собраний. Часть 3 статьи 39 специально защищает граждан от процедурных барьеров – организаторы не несут ответственности за отсутствие уведомления, несоблюдение формы уведомления, его содержания и срока подачи. Таким образом, Конституция сделала это право максимально защищенным от бюрократических препятствий. Однако законопроект фактически превращает порядок проведения мирных собраний в разрешительный, так как проведение собрания вне «специально отведенных мест» без отдельного разрешения, по существу, будет незаконным.

Часть 2 статьи 23 Конституции КР допускает ограничение прав и свобод при строгом условии, что оно должно быть соразмерным заявленным целям – то есть ограничение не должно быть чрезмерным и шире, чем это необходимо. Законопроект этому требованию не отвечает по следующим причинам:

- Он вводит общее ограничение, распространяющееся на все собрания без исключения, хотя подавляющее большинство из них не создает никакой угрозы.
- Предлагаемая мера не является наименее ограничительной – действующий закон уже позволяет суду ограничить место конкретного собрания при наличии реальных оснований, и этот механизм куда точнее и справедливее, чем недифференцированный запрет.
- Кроме того, законопроект выводит решения о месте проведения и маршруте мирного собрания из-под судебного контроля, передавая их целиком на усмотрение местных чиновников, без какой-либо обязанности обосновывать свой выбор.

Часть 1 статьи 61 Конституции гарантирует каждому право на судебную защиту его прав и свобод. Эта гарантия предполагает не только формальную возможность обратиться в суд, но и реальную возможность своевременно защитить свое право. Законопроект подрывает эту гарантию, поскольку устраняет обязательный судебный контроль за решениями о месте проведения собраний. В результате решения ОМСУ становятся определяющими, а их обжалование может быть запоздалым и неэффективным, так как к моменту рассмотрения дела собрание уже может быть сорвано или утратить свое значение. Таким образом, право на судебную защиту превращается в формальность и не обеспечивает реального восстановления нарушенного права.

2. СООТВЕТСТВИЕ ЗАКОНОПРОЕКТА МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ

КР является участницей МПГПП, а также членом ОБСЕ и ООН, что порождает обязательства по соблюдению международных стандартов в области свободы мирных собраний. Статья 21 МПГПП допускает ограничения этого права только в строго определенных случаях – если они установлены законом и действительно необходимы в демократическом обществе *«в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц»*. Аналогичные гарантии содержатся в Копенгагенском документе ОБСЕ.³

Анализ показывает, что законопроект противоречит этим стандартам, а также их авторитетному толкованию, закрепленному в Замечании общего порядка № 37 Комитета ООН по правам человека и Руководящих принципах по свободе мирных собраний ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии. В частности, законопроект нарушает следующие стандарты права на мирные собрания:

³Копенгагенский документ ОБСЕ, 29 июня 1990 года, пункт 9.2.: <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

ПРАВО ОРГАНИЗАТОРА НА ВЫБОР МЕСТА ПРОВЕДЕНИЯ СОБРАНИЯ И ПРИНЦИП «ВИДИМОСТИ И СЛЫШИМОСТИ»

Свобода мирных собраний включает право организатора самостоятельно выбирать место проведения, поскольку именно место определяет смысл и эффективность акции. Международные стандарты исходят из того, что собрания могут проводиться в любых публично доступных местах и не должны переноситься в удаленные зоны,⁴ поскольку важно, чтобы они оставались в пределах видимости и слышимости своей целевой аудитории.⁵ Например, протест против решения мэрии должен иметь возможность проходить рядом с мэрией, а не в отдаленном парке, иначе он теряет свое воздействие.

Законопроект лишает организаторов этого права, передавая выбор места ОМСУ через систему «специально отведенных мест», которые могут находиться вдали от адресатов собрания. Такой подход противоречит международным стандартам и позиции Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ),⁶ который признавал нарушением практику переноса собраний в места, где их не видно и не слышно, а также выводам Венецианской комиссии о том, что подобные механизмы ограничивают свободу собраний.⁷

ПРИНЦИП СОРАЗМЕРНОСТИ И ЗАПРЕТ НЕДИФФЕРЕНЦИРОВАННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ

Международные стандарты требуют, чтобы любые ограничения свободы собраний основывались на индивидуальной оценке каждого конкретного случая и были соразмерными, а не вводились автоматически для всех.⁸ Например, одиночный пикет и многотысячное шествие объективно требуют разных подходов, однако законопроект не делает между ними различий и фактически устанавливает единое правило для всех – проведение собраний только в «специально отведенных местах». Такой подход считается несоразмерным, поскольку не учитывает реальные обстоятельства, цели и риски конкретного собрания. Законопроект не требует от ОМСУ обосновывать выбор «специально отведенных мест», не устанавливает критериев, которым эти места должны соответствовать, не предусматривает обязанности учитывать цели конкретного

⁴ П. 55 Замечания общего порядка № 37 и п. 18 Руководящих принципах по свободе мирных собраний.

⁵ П. 53 Замечания общего порядка № 37.

⁶ «Лашманкин и другие против России» (2017 г.): <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-170857%22%7D>.

⁷ П.42 Заключение Венецианской комиссии CDL-AD(2013)003 по Федеральному закону Российской Федерации № 65-ФЗ от 8 июня 2012 года о внесении изменений в Закон о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях и Кодекс об административных правонарушениях (2013 г.): [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)003-e).

⁸ Пп. 36, 38, 55 Замечания общего порядка № 37 и пп. 34, 38, 40 Руководящих принципов по свободе мирных собраний.

собрания и обеспечить доступ к целевой аудитории, что противоречит принципу соразмерности.

ЗАМЕНА СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ АДМИНИСТРАТИВНЫМИ РЕШЕНИЯМИ

Действующий Закон «О мирных собраниях» содержит важнейшую процессуальную гарантию: органы власти не вправе ограничивать (определять) место или маршрут проведения собрания по собственному усмотрению; для этого требуется судебное решение. Законопроект устраняет эту гарантию, передавая право определять «специально отведенные места» ОМСУ без какого-либо участия суда.

Хотя организаторы формально сохраняют возможность обжаловать решения ОМСУ в суде, это не будет эффективным. Судебное разбирательство занимает время, в течение которого собрание может быть сорвано, перенесено или проведено в месте, лишаящем его смысла. Это противоречит статье 2(3) МПГПП, обязывающей государства-участники обеспечивать эффективные средства правовой защиты нарушенных прав. Международные стандарты требуют именно предварительного, а не последующего судебного контроля.⁹ Это означает, что если срок рассмотрения жалобы таков, что собрание к моменту вынесения решения уже утратит актуальность, то право на судебную защиту является нарушенным.

3. ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА НА МИРНЫЕ СОБРАНИЯ

В справке-обосновании к законопроекту приводятся примеры зарубежных стран с различными подходами к регулированию мирных собраний. Однако такие примеры требуют уточнения и корректного толкования, иначе создается неверное представление о характере этих ограничений.

В частности, утверждение о том, что западные страны предоставляют местным властям «широкую самостоятельность в определении допустимости мероприятий», является неполным. Важно учесть, что в странах Европы, как правило, дискреция властей ограничена обязательными элементами, которые превращают эту «дискрецию» в строго ограниченное и подконтрольное полномочие:

- бремя доказывания необходимости ограничения лежит на органах власти, а не на организаторе мирного собрания;

⁹ П.69 Замечания общего порядка № 37. См. также: ЕСПЧ, дело «Бончковский и другие против Польши», жалоба № 1543/06, постановление от 3 мая 2007 г.: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-117242%22%5D%7D>].

- действует принцип пропорциональности: запрет допустим только как крайняя мера, когда менее ограничительные меры недостаточны;
- каждое собрание оценивается индивидуально с учетом конкретных обстоятельств;
- все решения подлежат оперативному судебному контролю.

Ниже приведены комментарии к указанным в справке-обосновании практикам, которые относятся к предмету законопроекта.

ИТАЛИЯ, ДАНИЯ, ЛАТВИЯ, ЭСТОНИЯ

В справке-обосновании к законопроекту говорится, что в конституциях Италии, Дании, Латвии, Эстонии и некоторых других государств предусматриваются ограничения при проведении публичных мероприятий. Все эти конституции действительно допускают ограничения свободы собраний, но в принципиально ином виде:

- Конституция Италии (статья 17) разрешает запрет собраний в публичных местах исключительно по доказанным основаниям безопасности, то есть власти обязаны обосновать каждое ограничение конкретными фактами.¹⁰
- Конституция Дании (параграф 79) допускает запрет собраний под открытым небом только при наличии опасности для общественного мира.¹¹
- Конституция Эстонии (параграф 47) гарантирует право на мирные собрания без предварительного разрешения; ограничения допускаются только на основании закона и исключительно в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, нравственности, безопасности участников и дорожного движения или предотвращения распространения инфекций.¹²
- Конституция Латвии (статья 103 и 116) гарантирует свободу заранее объявленных мирных собраний, шествий и пикетов, а также возлагает на государство обязанность их защищать; при этом ограничения этого права допускаются только на основании закона и лишь в целях защиты прав других лиц, демократического строя государства, общественной безопасности, благосостояния и нравственности.¹³

¹⁰ Статья 17 Конституции Итальянской Республики от 27 декабря 1947 г.:

https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.

¹¹ Параграф 79 Конституционного акта Дании от 5 июня 1953 г.: <https://www.thedanishparliament.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/the-constitutional-act-of-denmark.pdf>.

¹² Параграф 47 Конституции Эстонии: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide>.

¹³ Статьи 103 и 116 Конституции Латвийской Республики: <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution>.

В европейских странах ограничения применяются точно – к конкретному собранию и только при наличии реальных рисков, с обязательным обоснованием и возможностью судебного контроля. В этих странах основное правило заключается в том, что собрание может проводиться в любом публичном месте, а ограничения допускаются лишь в исключительных случаях и требуют обоснования со стороны государства. Предлагаемый же законопроект вводит противоположную логику – проведение собраний изначально ограничивается заранее определенными местами, а организатору фактически необходимо обосновывать необходимость выбора иной площадки. Такой подход не соответствует европейской практике.

БРЮССЕЛЬ, БЕЛЬГИЯ

В Брюсселе применяется разрешительный порядок проведения мирных собраний, однако организаторы самостоятельно определяют место и указывают его в заявке. Власти не назначают место собрания по своему усмотрению. Таким образом, речь не идет о системе «специально отведенных мест» – собрания разрешены в большинстве публичных пространств, кроме запрещенных. Как и в действующем Законе КР, предусмотрен ограниченный перечень мест, где проведение собраний запрещено по объективным причинам. Утверждение о взимании платы «10 евро с участника» не подтверждается:¹⁴ подача заявки в Брюсселе является бесплатной. Более того, международные стандарты прямо указывают, что взимание платы за обеспечение проведения собраний, включая расходы на охрану, недопустимо, поскольку может создавать барьеры для реализации права на мирные собрания.¹⁵

ЛИТВА

В Литве действует уведомительный порядок проведения мирных собраний: организаторы заранее информируют власти, но не обязаны получать разрешение.¹⁶ Организаторы самостоятельно определяют место проведения собрания, исходя из его целей. При этом в некоторых муниципалитетах могут быть предусмотрены так называемые «постоянные места» для проведения собраний, однако они носят вспомогательный характер и не ограничивают право проводить собрания в других публичных местах.¹⁷ Иными словами, такие места являются дополнительной возможностью, а не обязательным или единственным вариантом. Общий подход законодательства основан на свободе выбора места и

¹⁴ Официальный сайт г. Брюсселя: <https://www.brussels.be/demonstrations>.

¹⁵ П. 64 Замечания общего порядка № 37.

¹⁶ Laws on the Right of Peaceful Assembly Worldwide: <https://www.rightofassembly.info/country/lithuania>.

¹⁷ Статья 6 Закона Литовской Республики о собраниях от 2 декабря 1993 г. № I-317: <https://policehumanrightsresources.org/content/uploads/2016/08/Law-on-Meetings-1993.pdf?x62992>.

допускает ограничения только в исключительных случаях, при наличии обоснованных причин.¹⁸

ГЕРМАНИЯ

Конституция Германии (статья 8) гарантирует право собираться мирно и без оружия без предварительного разрешения или уведомления; ограничения допускаются только для собраний на открытом воздухе и только на основании закона.¹⁹ На федеральном уровне таким законом является Закон о собраниях и шествиях.²⁰

Ключевые правила таковы: 1) организатор сам определяет место и маршрут собрания и лишь уведомляет компетентный орган не менее чем за 48 часов²¹; для спонтанных собраний, вызванных актуальными событиями, уведомление не требуется вовсе²²; 2) власти вправе наложить условия или запретить собрание, но только при наличии непосредственной угрозы общественной безопасности или порядку²³; 3) запрет допускается лишь как крайняя мера, которая подлежит немедленному судебному обжалованию, причем суд проверяет не только законность, но и пропорциональность ограничения.²⁴

Таким образом, немецкое право не содержит механизма, при котором местные власти заранее определяют перечень разрешенных площадок для всех собраний. Право выбора места принадлежит организатору, а власти могут лишь предложить условия (включая изменение места), причем только при наличии доказанной непосредственной угрозы.²⁵

РОССИЯ, БЕЛАРУСЬ, ТУРЦИЯ

В справке-обосновании также приводится пример России, Беларуси и Турции, в которых власти определяют единые специально отведенные места для проведения мирных собраний. Следует отметить, что примеры этих стран не подтверждают допустимость предлагаемых ограничений, а, напротив, демонстрируют проблемность соответствующих моделей.

¹⁸ Статьи 11, 12 Статья 6 Закона Литовской Республики о собраниях.

¹⁹ Статья 8 Основного закона Федеративной Республики Германия: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html.

²⁰ Закон Германии о собраниях: <https://dejure.org/gesetze/VersG/15.html>.

²¹ Параграф 14 Закона Германии о собраниях.

²² Статья 8(i) Основного закона Федеративной Республики Германия.

²³ Параграф 15 Закона Германии о собраниях.

²⁴ Федеральное министерство внутренних дел и родины Германии: <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/constitution/state-order/right-of-assembly/right-of-assembly-node.html>.

²⁵ Федеральный конституционный суд Германии, дело Brokdorf, BVerfGE 69, 315, 1 BvR 233, 341/81, решение от 14 мая 1985 г.: <https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/german/case.php?id=656>.

Венецианская комиссия в своем заключении к Закону Российской Федерации о митингах указала, что положение о «специально отведенных местах» как основных площадках для собраний будет препятствовать, а не содействовать осуществлению права на свободу собраний и поэтому несовместимо с международными стандартами²⁶. ЕСПЧ в деле «Лашманкин и другие против России» указал, что нельзя переносить собрание в место, где его не видно и не слышно тем, к кому оно обращено.²⁷ Такая практика лишает собрание смысла и нарушает статью 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Суд также подчеркнул, что право на свободу собраний включает право организаторов самостоятельно определять время, место и порядок проведения мероприятия, а автономия в этих вопросах является важнейшим элементом свободы собраний. Иными словами, российский опыт демонстрирует не допустимую практику, а конкретный пример того, как система «специально отведенных мест» приводит к нарушению права на мирные собрания.

Беларусь и Турция подтверждают тот же вывод. Комитет ООН по правам человека выражал обеспокоенность, что в Беларуси существуют многочисленные неоправданные препятствия для проведения мирных собраний, включая требование проводить их только в специально разрешенных местах.²⁸ Что касается Турции, данные ЕСПЧ подтверждают системный характер проблем с обеспечением свободы выражения и мирных собраний. По статистике за 2024 год, Турция остается лидером среди государств Совета Европы как по числу жалоб, так и по общему количеству установленных нарушений, в том числе по вопросам свободы мирных собраний.²⁹ Эти показатели сохраняются на протяжении многих лет.³⁰

Таким образом, примеры этих стран отражают не положительную практику, а модели, которые международные органы последовательно критикуют. Ссылка на

²⁶ Венецианская комиссия, Заключение CDL-AD(2013)003 по Федеральному закону Российской Федерации № 65-ФЗ от 8 июня 2012 г. о внесении изменений в Закон о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании и Кодекс об административных правонарушениях, принято 11 марта 2013 г.: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)003-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)003-e).

²⁷ «Лашманкин и другие против России» (2017 г.), пункт 405: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-170857%22%7D>

²⁸ Пп. 51–53 Заключительных замечаний по пятому периодическому докладу Беларуси (2018): <https://docs.un.org/ru/CCPR/C/BLR/CO/5>.

²⁹ Турция лидирует в Европе по числу дел в ЕСПЧ: в 67 из 73 решений установлены нарушения // Nordic Monitor: <https://nordicmonitor.com/2025/02/turkey-leads-europe-in-pending-human-rights-applications-with-67-out-of-73-rulings-found-in-violation-at-top-rights-court/>.

³⁰ Турция занимает первое место по числу нарушений свободы выражения – ежегодная статистика ЕСПЧ // Bianet: <https://bianet.org/haber/turkey-ranks-first-in-violations-of-freedom-of-expression-show-annual-ecthr-statistics-256797>.

них не обосновывает законопроект, а, напротив, демонстрирует риски и негативные последствия предлагаемого подхода.

Заключение

Свобода мирных собраний выполняет функцию «предохранительного клапана», позволяя выразить общественное мнение в мирной и контролируемой форме, способствует укреплению доверия к государственным институтам, повышает легитимность принимаемых решений и поддерживает положительную международную репутацию страны. Напротив, чрезмерные ограничения создают риск накопления социального напряжения.

Анализ показывает, что предлагаемый законопроект не соответствует Конституции КР и международным обязательствам государства в сфере прав человека. Предлагаемая система «специально отведенных мест» подрывает эффективность и смысл собраний. Законопроект создает риски произвольного применения: отсутствуют четкие критерии определения таких мест, решения выводятся из-под судебного контроля, а практика их применения может носить дискриминационный характер в отношении отдельных организаций или общественных движений.

Сравнительный анализ подтверждает, что в демократических правовых системах ограничения свободы собраний применяются исключительно точно, на основе индивидуальной оценки и подлежат оперативному судебному контролю. Модели, аналогичные предлагаемой, последовательно критикуются международными органами как несовместимые с правом на свободу мирных собраний.

В этой связи принятие законопроекта в его текущей редакции создаст риск системных нарушений права на мирные собрания в КР и приведет к снижению уровня уже достигнутых правовых гарантий.