Дорогие друзья,

в этой публикации ОФ «Юристы за права человека» представляет вашему вниманию правовой анализ основных Приказов комендатуры города Бишкек, связанных с ограничением передвижения граждан и движения транспортных средств на территории столицы Кыргызстана, с приостановлением работы организаций и предприятий на время чрезвычайного положения (далее - ЧП) и введением пропускной системы за период с даты введения ЧП по 1 мая текущего года, поскольку именно эти приказы наиболее чувствительно и ощутимо внесли коррективы в обычный ритм жизни ее жителей. Напомним, что более подробно о хронологии издания Комендатурой столицы приказов по данной теме, краткое содержание наиболее важных из них, сообщение об обнаруженных недочётах при их оформлении и противоречиях между собой было уже изложено в одной из наших предыдущих публикаций и вы можете легко найти её и ознакомиться на страничке фонда в Facebook. Поэтому в данной публикации мы будем останавливаться только на тех моментах, которые будут рассматриваться при проводимом здесь правовом анализе.

Для этого нами были изучены требования, запреты и поручения из обнародованных Приказов комендатуры города Бишкек по вышеуказанным вопросам и сравнили их с чрезвычайными мерами и временными ограничениями прав и свобод человека и гражданина, допускаемых к применению по статье 22 Конституционного закона «О чрезвычайном положении» и обозначенных в пункте 5 подпунктах 1)-16) Указа Президента КР №55 от 24.03.2020г..

Но сначала напомним, что с первого дня режима ЧП и по настоящее время Приказами комендатуры столицы №1 от 25.03.2020г., №36 от 15.04.2020г. и №60 от 01.05.2020 г. на территории города Бишкек введён и продолжает действоватькомендантский час сначала на время с 20.00 до 07.00 часов (до 15 апреля) и потом измененный на время с 21.00 до 06.00 часов (с 15 апреля). Данная мера была введена на основании статьи 17 пункта 2) Конституционного закона «О чрезвычайном положении» и пункта 5 подпункта 1) Указа Президента КР №55 от 24.03.2020г..

Отметим, что в статьях 1 и 26 Конституционного закона «О чрезвычайном положении» комендантский час определён как **время суток**, в течение которого устанавливается **запрет находиться** на улицах и иных общественных местах либо вне своего жилища **без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность**. Из этого следует, что по Конституционному закону запрет находиться вне места своего проживания и требование иметь с собой пропуск и документ, удостоверяющий личность, если ты его покинул, могут действовать только на время комендантского часа, то есть в охваченные им часы суток. При этом на время комендантского часа у граждан и организаций должна оставаться возможность получить пропуск в установленном порядке.

Однако по смыслу издаваемых Приказов комендатуры столицы комендантский час стал действовать в круглосуточном режиме, поскольку **на оставшееся время суток (вне комендантского часа) были установлены почти такие же требования**, которые мы предлагаем рассмотреть более подробно.

**1.** Приказом №15 от 30.03.2020г. «О дополнительных мерах по обеспечению режима чрезвычайного положения» для жителей столицы был наложен запрет находиться вне своего жилища и передвигаться пешим ходом или на транспортном средстве без возникновения исключительных случаев крайней необходимости, среди которых было указано: приобретение продовольственных товаров в магазине, лекарственных препаратов и медицинских изделий в аптеке или пользование услугами банка в радиусе не более 1,5 км от места проживания, выгул домашних животных в радиусе не свыше ста метров от него, выезд в мед. учреждение по экстренному случаю, выход из дома в случаях непредвиденной чрезвычайной ситуации и других случаев, угрожающих жизни и здоровью человека, а также передвижение от места проживания до места работы и обратно работников организаций и предприятий из отраслей, включенных в список разрешенных видов деятельности, при наличии справки с места работы по установленной форме. То есть по сути для абсолютного большинства населения столицы (особенно до 1 мая этого года и в меньшей степени, но всё же, после этой даты) установился круглосуточный запрет выхода из дома, за вышеупомянутыми случаями исключений.

**2.** По Приказу № 6 от 26.03.2020г. «О передвижении работников» к работникам организаций и предприятий, деятельность которых разрешена в условиях ЧП согласно перечня, предъявлено требование иметь при себе справку с места работы, заполненный маршрутный лист и документ, удостоверяющий личность. При этом передвижение по городу допускается для этих работников исключительно на транспортном средстве, организованном работодателем.

Также по какому-то неформальному или формальному, но необнародованному, распоряжению неизвестно какого органа или должностного лица, но ко всем остальным жителям столицы по факту также предъявлено требование о наличии заполненного маршрутного листа и документа, удостоверяющего личность, в случае пребывания вне дома по вышеуказанным исключительным случаям (то есть даже в радиусе 1,5 км от места проживания) и при этом носить маску на лице. Хотя таких требований в обнародованных Приказах комендатуры столицы нами не было обнаружено.

**3.** **Приказом комендатуры столицы №37 от 15.04.2020г.** **«О некоторых вопросах обеспечения режима чрезвычайного положения на территории города Бишкек»** была утверждена **«Инструкция о порядке получения специального пропуска на передвижение, въезда (выезда), входа (выхода) в границы территории города Бишкек»** в новой редакции(Приложение №2 к нему), в которой регламентирована система выдачи пропусков на передвижение по городу пешим ходом и на транспортном средстве. В данной «Инструкции…» предусмотрены 4 вида **электронного разрешения (пропуска)** на право передвижения, въезда (выезда) и в границах территории Бишкека, выдаваемых на разовой или временной основе с разной степенью допуска и на строго установленных условиях.

Так согласно подпунктов 1.1. и 1.3. пункта 1 данной «Инструкции..» **круглосуточное разрешение (пропуск)** выдается только на:

- передвижение **в пешем порядке граждан**, **задействованных в обеспечении режима ЧП** для осуществления ими возложенных на них обязанностей,

- **на движение служебных транспортных средств государственных органов**, так же задействованных в процессе обеспечения ЧП и указанных по списку

(два отдельных вида пропуска).

Что касаетсяостальных категорий граждан (за исключением больных гемодиализом) и организаций, то мы видим, что в подпунктах 1.2. и 1.4. пункта 1 данной «Инструкции….» предусмотрена возможность выдачи им пропусков только **вне времени действия комендантского часа** (то есть на время с 06.00 до 21.00 ч.), а именно:

- **на движение транспортных средств** **организациям с разрешенными видами деятельности,** обеспечивающих жизнедеятельность города Бишкек, **согласно**[**Приказу**](http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/200426?cl=ru-ru)**комендатуры города Бишкек № 15 от 30.03.2020 года;**

- **на передвижение в пешем порядке гражданам (пешеходам)** так же **согласно**[**Приказу**](http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/200426?cl=ru-ru)**комендатуры города Бишкек № 15 от 30 марта 2020 года,**

то есть два отдельных вида пропуска на движение автомашин и на передвижение граждан **при наличии или возникновении исключительных случаев, предусмотренных данным Приказом №15 от 30.03.2020г**..

В пункте 2 рассматриваемой «Инструкции...» указан перечень документов, которые государственный орган или организация с разрешенным видом деятельности должны представить для получения разрешения (пропуска), включая правоустанавливающие и лицензионные документы на юридическое лицо, подтверждающие его деятельность, на транспортное средство и на водителя с подробным обоснованием необходимости получения разрешения на передвижение.

При этом отметим, что на сегодняшний день Список разрешенных видов деятельности был дополнен другими видами деятельности, описанных в Приложении №1 к Приказу №53 от 30.04.2020г.. Однако данный Приказ и ожидаемые в последующем приказы комендатуры по расширению этого списка (в ходе поэтапного возобновления экономической деятельности) не отражены в подпунктах 1.2. и 1.4. пункта 1 вышеуказанной «Инструкции…» как основание для выдачи пропуска на передвижение, а значит возникает вопрос на каком основании его будут выдавать организациям и их работникам из дополненных списков?

Также возникает вопрос: пропуск необходим жителям города во всех предусмотренных Приказом №15 от 30.03.2020г. исключительных случаях, то есть при любом выходе из дома (включая поход в магазин, аптеку или банк, выгул животных, выезд в больницу и выход из дома при чрезвычайной ситуации) или только в отношении работников организаций с разрешенным видом деятельности? Поскольку в положениях «Инструкции…» нет каких-либо оговорок и просто делается ссылка на этот приказ, то делаем вывод, что разрешение на передвижение необходимо во всех исключительных случаях, предусмотренных в нём.

Это предположение подтверждает и тот факт, что в перечне документов, которые должны быть приложены физическими лицами (гражданами) к своей заявке согласно пункта 3 данной «Инструкции….», в том числе указаны: правоустанавливающие документы на юридическое лицо, подтверждающие его деятельность, справку с места работы, иные документы, подтверждающие деятельность и необходимость получения разрешения, а также **справка от медицинского учреждения (в случае если разрешение необходимо для посещения медицинского учреждения.**

А в **«Положении об отказе в получении электронного разрешения на транспортные средства на передвижение по городу Бишкек во время комендантского часа»** (утвержденного Приказом №23 от 02.04.2020г. и неотмененного по сегодняшний день) вообще предусмотрено такое основание для отказа в выдаче разрешения (пропуска) как **«отсутствие документов, подтверждающих крайнюю необходимость для получения разрешения»**.

Однако Справку медицинского учреждения при первичном его посещении, то есть если ты еще не доехал до него, невозможно предоставить одновременно с подачей заявки. Также очень затруднительно получить такую справку в стоматологических клиниках или в отделениях больниц / поликлиник при прохождении там обследования без госпитализации. И тем более невозможно предоставить такую справку при наступлении непредвиденной чрезвычайной ситуации либо для того, чтобы посетить банк, магазин или аптеку.

Но в пунктах 2 и 3 «Инструкции…» в перечне обязательно-прилагаемых к заявке документов не сделано оговорки о том, что они требуются «за исключением случаев, когда такие документы не имеется возможности предоставить», благодаря чему гражданин мог бы получить пропуск в определенных ситуациях форс-мажора .

Поэтому считаем, что в данных нормах закралось завуалированное (вполне возможно непреднамеренно) препятствие к получению пропуска на передвижение по городу даже в исключительных случаях, предусмотренных в подпункте 1.1. пункта 1 Приказа №15 от 30.03.2020г., следствием чего является невозможность реализовать своё исключительное право на передвижение из-за неполноты приложенных документов.

Наши опасения подтверждает пункт 4 вышеуказанной «Инструкции о порядке получения специального пропуска…», в котором установлено, что основанием для отказа в выдаче пропуска может быть **несоответствие или отсутствие необходимых документов**.

Кроме того, в вышеуказанном «Положении об отказе в получении электронного разрешения на транспортные средства на передвижение по городу Бишкек во время комендантского часа» вообще указано восемь всевозможных оснований для отказа в выдаче пропуска (в том числе цитируемое выше относительно крайней необходимости), причем изложены они вперемежку и независимо от вида пропуска, что считаем вдвойне неправильным, неточным к применению и порождающим спорные моменты. Кроме того, в «Положении….» предусмотрено такое основание для отказа в выдаче пропуска как«коллективный отказ группы по работе с разрешительными документами», что вообще не подается никакому пониманию и не может допускаться со стороны коменданта.

Кроме того, в «Положении …..» указано, что решение об отказе в выдаче электронного разрешения на транспортные средства на передвижение по городу Бишкек принимает уполномоченный сотрудник по поступившему электронному заявлению, под которым можно понимать любое лицо, которому доверили рассмотрение заявок. В «Инструкции….» же в пункте 4 указано, что в выдаче пропуска вправе отказать «рассматривающее должностное лицо», а абзацем выше предусмотрено, что заявки предоставляются на рассмотрение и разрешение Коменданту города Бишкек или соответствующему заместителю Коменданта. Из этого следует, что решение об отказе принимается Комендантом или его заместителем. Однако считаем, что обе нормы содержат грубое нарушение, поскольку сотрудник или заместитель могут рассматривать заявку и сделать по ней своё предложение руководителю, но только руководитель (то есть Комендант) может принимать окончательное решение по вопросу заявителя (то есть о выдаче пропуска или об отказе в этом) под свою личную ответственность.

И всё же из всего вышеперечисленного по большому счету следует, что в городе Бишкек официально установлена и по сегодняшний день действует круглосуточная пропускная система для передвижения пешим ходом и движения транспортных средств по городу, въезд и выезд (вход и выход) с его территории. При этом круглосуточное разрешение могут получить только государственные органы и физические лица, задействованные в обеспечении режима ЧС. Остальные же жители города и находящиеся на его территории организации могут получить разрешение на передвижение только вне действия комендантского часа (то есть с 06.00 до 21.00 ч.) и только по исключительным случаям, указанных в данном Приказе №15 от 30.03.2020г., а именно если их работодатель или они сами по своей отрасли вошли в Список разрешенных видов деятельности, изложенный в пункте 2 этого приказа, либо если возникли другие исключительные случаи, предусмотренные в подпункте 1.1. пункта 1 этого же Приказа.

**Однако в связи с этим возникает несколько вопросов:**

- Почему разрешение на передвижение пешим ходом в исключительных случаях, указанных в Приказе №37 от 15.04.2020г., предусмотрено в «Инструкции….», а разрешения на движение транспортного средства для граждан не может быть выдано из-за отсутствия такого вида пропуска? Из смысла такой ситуации следует, например, то, что разрешение на посещение больницы в пешем порядке возможно получить, а доехать до нее на своем автотранспорте человек не имеет права, что выглядит абсурдно.

- Почему не предусмотрена выдача разрешения гражданам на передвижение пешим ходом и движение на своем транспортном средстве во время комендантского часа по экстренным случаям, требующих неотложного разрешения (в том числе при приступе или ином расстройстве здоровья, в иных чрезвычайных ситуациях, угрожающих жизни, здоровью людей или причинением им имущественного вреда (потопе, пожаре, срабатывании сигнализации в офисе и т.д.), при вызове адвоката на задержание, в случае смерти или болезни родственника, нападении преступников и так далее), то есть с учётом вполне вероятных жизненных ситуаций?

- Почему вообще требуется разрешение на передвижение граждан и движение их транспортных средств при наступлении исключительных случаев, предусмотренных вПриказе №37 от 15.04.2020г. (в подпункте 1.1. пункта 1 и в пункте 2), если положениями данного приказа им уже предоставлено исключительное право на передвижение в предусмотренных в нём случаях, причем на крайне ограничительных условиях?

- И самый наш главный вопрос состоит в том, чтобы узнать почему на время вне действия комендантского часа (то есть с 06.00 до 21.00 ч.) требуется какое-либо разрешение гражданам и организациям на передвижение пешим ходом и движение на транспортном средстве? На каком основании введена и применяется пропускная система в эти оставшиеся часы суток?!

Исходя из норм Конституционного закона «О чрезвычайном положении», никаких пропусков и ограничений в передвижении для кого бы то ни было (гос. служащих, организаций любого рода деятельности и всех остальных граждан) не должно быть в часы, неохваченные комендантским часом!

Очевидно, что **распространение вышеуказанных требований комендантского часа сверх установленных на него часов** (в том числе по запрету находиться вне своего жилища без документов, удостоверяющих личность, и без специально-выданного пропуска) является **неправомерным превышением данной чрезвычайной меры как «введение комендантского часа»,** нарушением норм основополагающего для режима ЧП закона  **и соответственно незаконным ограничением конституционных прав и свобод граждан в большую часть суток вне действия комендантского часа**, что происходит в городе ежедневно почти весь период режима ЧП.

Поэтому считаем **необходимым устранить все требования и запреты, связанные с этим нарушением, которые были изложены в Приказах комендатуры столицы, а также в распоряжениях и иной внутренней документации органов государственной власти и местного самоуправления, исполнявших соответствующие поручения комендатуры.**

Что касается **Приказа комендатуры столицы № 54 от 30.04.2020г.** **«О некоторых вопросах по выдаче электронных разрешений (пропусков) на передвижение по городу Бишкек в период чрезвычайного положения отдельным органам, организациям (независимо от форм собственности) и индивидуальным предпринимателям»**, в котором изложено требование по обязательному прохождению предварительного рассмотрения заявки на пропуск в муниципальных администрациях Мэрии города Бишкек и по обязательному получению в них электронного предложения (ходатайства) на его выдачу.

Считаем изложенные в нем требования незаконными по следующим причинам:

- во-первых, как было уже сказано, установление пропускной системы на передвижение и движение по городу на время вне действия комендантского часа является незаконным по вышеизложенным причинам;

- во-вторых, требование на получение такого ходатайства создаёт дополнительную предварительную стадию, которую теперь необходимо пройти гражданам и организациям для получения пропуска, что само по себе создаёт очередное препятствие для осуществления ими своего права на передвижение и движение своих транспортных средств;

- в-третьих, заявителям придется дважды подавать пакет документов на рассмотрение своей заявки (сначала в райадминистрацию и потом в комендатуру) и терять на это своё время и силы;

- в-четвертых, подача заявки с пакетом прилагаемых документов в райадминистрацию – невыполнимо, если ее здание находится более чем в 1,5 км от места проживания или нахождения заявителя и проделать путь до этого здания уже запрещено без пропуска;

- в-пятых, ситуация отчасти повторяется с тем, что было в начале режима ЧП, когда по поручению коменданта (Приказ №2 от 25.03.2020г.) пропускная система в городе была введена и применена по всей вероятности по разработанным УПМС при ГУВД г. Бишкек и утвержденным ГУВД г. Бишкек правилам (документы не были обнародованы). Данное поручение коменданта к Мэрии столицы организовать работу по рассмотрению заявок на получение пропуска – это не просто распоряжение коменданта, а в этом заключается и частичная передача им своих полномочий к райадминистрациям, поскольку к ним таким образом передаётся по сути право отказа в выдаче пропуска на предварительном этапе, что недопустимо. Так по статье 17 Конституционного закона «О чрезвычайном положении» у коменданта есть право издавать обязательные к исполнению приказы и распоряжения по обеспечению режима ЧП, но не право передачи своих полномочий. Так, если бы его поручение касалось только деятельности Мэрии, то это было бы просто распоряжением. Но в данном случае действиями и решениями подразделений Мэрии будут решаться вопросы, связанные с ограничением прав и свобод граждан, что вообще не может относиться к их компетенции и передаваться от коменданта;

- в-шестых, возникает вопрос: каким документом будут руководствоваться сотрудники райадминистраций при предварительном рассмотрении заявок на выдачу электронных разрешений? Действующей «Инструкцией о порядке получения специального пропуска на передвижение, въезда (выезда), входа (выхода) в границы территории города Бишкек» или каким-то другим актом? Если другим, то это неправомерно, так как правила пропускной системы регламентированы в этой «Инструкции…». А если будут руководствоваться данной «Инструкцией….», то это лишний раз подтверждает факт передачи полномочий. К тому же непонятно как может быть введён порядок подачи заявок в муниципальные администрации, если работа там еще не организована Мэрией, а поручение об этом только даётся в этом же Приказе.

- в-седьмых, что означает цель этого предварительного этапа рассмотрения заявок, обозначенная в Приказе комендатуры как «для проверки обоснованности»? Почему не «для проверки полноты и соответствия прилагаемых к заявке документов»? Вопрос обоснованности подразумевает субъективный подход к решению вопроса, что опять-таки недопустимо по вопросам ограничения прав и свобод граждан.

**Теперь вернемся к положениям Приказа №15 от 30.03.2020г..**

Хотелось бы отметить такое исключительное основание для передвижения по городу как «пользование услугами банка, находящегося в радиусе не более 1,5 км от места проживания», дополненную к изначальному перечню Приказом №42 от 17.04.2020г.. Не надо доказывать очевидный факт того, что не все банки обслуживания населения в Бишкеке имеют свои филиалы в квадрате 1,5 км по всей территории города. А для дачи поручения на банковские операции и снятие наличности со своего счета необходимо личное участие в силу конфиденциальности данных действий и банковских правил. Тогда в чём смысл включения данного основания в перечень исключений, если многие жители не могут добраться в банк обслуживания (даже в его ближайший филиал), поскольку чаще всего он находится более чем в 1,5 км от их дома. Поэтому граждане просто вынуждены идти на нарушения установленных правил, превышая эту дистанцию, на свой страх и риск быть задержанным и подвергнуться наказанию, хотя непонятно за что, если они просто нуждаются в своей же наличности для обеспечения жизненных нужд своих семей?

Относительно запрета встречаться с родственниками и знакомыми, собираться больше трех человек и запрета несовершеннолетним передвигаться по городу без сопровождения взрослых, то можем сказать, что таких мер в отношении всех подряд граждан вообще не предусмотрено в статье 22 Конституционного закона КР «О чрезвычайном положении», а значит введение и применение подобных мер не допускается законом и неправомерно ограничивает права и свободы граждан (в том числе право на передвижение и право на частную жизнь). Эти требования не вписываются и в такую чрезвычайную меру как «запрещать отдельным гражданам покидать на установленный срок свой дом (квартиру) либо место, в котором они находятся на обсервации или лечении», введённой в подпункте 3) пункта 5 Указа Президента КРи предусмотренной в пункте 4) статьи 22 Конституционного закона «О чрезвычайном положении». Данная мера применяться лишь к лицам, инфицированным коронавирусом или имевших контакт с носителем и относительно которых есть реальные основания подозревать их заражение, проводить диагностику на наличие заболевания и проводить необходимое лечение всеми имеющими средствами, и поэтому не может распространяться на все население города в целом. Кроме того, эта мера уже была предусмотрена в Приказе №3 от 25.03.2020 г..

Также считаем, чтово исполнение вышеуказанных Приказов комендатуры и с целью обеспечения их соблюдения населением патрульными службами неправомерно превышается и другая такая чрезвычайная мера (введённая в пункте 5 подпункте 15) Указа Президента КР и предусмотренная в статье 22 пункте 20) Конституционного закона «О чрезвычайном положении»)как **«проверять документы в местах массового скопления граждан»**, поскольку на практике документы проверяются у граждан в любом месте и в любое время при их нахождении вне места своего проживания.

Далее мы видим и неправомерное превышение такой чрезвычайной меры как «в целях обеспечения деятельности предприятий и организаций по производству и поставкам продукции, вносить изменения в планы их работы, устанавливать особый режим работы предприятий, учреждений и организаций, а также решать другие вопросы их хозяйственной деятельности», введённой в пункте 5 подпункте 7) Указа Президента КР №55 от 24.03.2020г. и предусмотренной в статье 22 пункте 7) Конституционного закона «О чрезвычайном положении». Так мы видим, что данная мера направлена на цель обеспечить бесперебойность производства и поставок продукции и должна заключаться в установлении особого режима работы, а не в приостановлении всей работы в целом у большинства организаций и предприятий города, чья деятельность не препятствует, а зачастую наоборот способствует производству и поставкам продукции. Кроме того, продолжение деятельности этих организаций и предприятий в режиме он-лайн в основном невозможно без доступа к документации (финансовой, административной, рабочей и иной), оборудованию (компьютерному, производственному и другому), пищевой, промышленной и иной продукции, сырью и материалам. При этом вынужденное приостановление многими компаниями своего функционирования на такой длительный срок приносит серьёзные убытки для их учредителей, грозит банкротством малого и среднего бизнеса и оставляет без заработной платы весь их рабочий персонал, а значит оставляет и без средств к существованию их семьи.

Ознакомившись с Приказами комендатуры города Бишкек и практикой их исполнения, считаем очевидным, что часть установленных в них запретов, требований и поручений не соответствуют объёму, содержанию и порой предназначению чрезвычайных мер и временных ограничений конституционных прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных статьей 22 Конституционного закона «О чрезвычайном положении» и введённых Указом Президента КР №55 от 24.03.2020г. в пункте 5 подпунктах 1)-16), то есть выходят за пределы установленного перечня.

При этом, исходя из норм статьи 20 Конституции КР, ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно только Конституцией или законами и только в строго определенных в них исключительных случаях.

В то же время в статье 5 части 3 Конституции КР предусмотрено, что:

«Государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные лица не могут выходить за рамки полномочий, определенных настоящей Конституцией и законами.».

А в статье 20 части 2 Конституции КР установлено, что: «Кыргызская Республика уважает и обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, права и свободы человека.».

В связи с этим считаем, что при издании и исполнении приказов с требованиями и запретами, превышающих допустимые законом пределы чрезвычайных мер и временных ограничений прав и свобод человека, комендатура столицы и органы государственной власти и местного самоуправления (их подразделения и должностные лица) вышли за рамки своих полномочий и тем самым нарушили перечисленные выше нормы статей 5,16 и 20 Конституции КР, в результате чего незаконно ограничивают и препятствуют гражданам в реализации таких принадлежащих им конституционных прав и свобод как:

- право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 24 ч. 1 Конституции), поскольку за нарушение одного из требований приказа комендатуры возможно задержание гражданина и его личный досмотр, с последующим привлечением к ответственности и наложением наказания вплоть до лишения или ограничения свободы);

- право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Кыргызской Республике (ст. 25 Конституции);

- право на неприкосновенность частной жизни (ст. 29 Конституции);

- право осуществлять любые действия и деятельность, кроме запрещенных Конституцией и законами (ст. 18 Конституции);

- право на свободу труда (ст. 42 ч. 3 Конституции).

При этом подобное превышение комендатурой столицы пределов чрезвычайных мер нельзя объяснить задачей максимально обеспечить режим чрезвычайного положения или ввести дополнительные обязанности для граждан, указанных в подпункте 17) пункта 5 Указа Президента КР №55 от 24.03.2020г., поскольку установленные в этих целях требования комендатуры (в том числе в виде запретов) не должны быть даже хоть как-то связаны с ограничением вышеуказанных и иных конституционных прав и свобод граждан сверх тех пределов, которые прописаны и допустимы к ограничению на время действия ЧП в Конституционном законе «О чрезвычайном положении» (статья 22).

Кроме того, хотя задача государства предотвратить распространение новой коронавирусной инфекции в стране с целью сохранения здоровья и жизни своих граждан - похвальна и понятна, но эта задача не отменяет обязанность всех вовлеченных в обеспечение режима ЧП органов и должностных лиц по соблюдению конституционных норм и законов, действующих в нашей стране.

Также эта задача не умаляет значимость и необходимость в удовлетворении жизненно-важных потребностей как населения в целом, так и отдельных его граждан, и организаций в частности, поскольку потребность в обеспечении жизни и здоровья остается у каждого человека в любой обстановке и возможность совершения необходимых для этого действий должна гарантированно предоставляться со стороны государства.

Лишение такой возможности и запрет на совершение направленных на её реализацию действий (тем более на протяжении более месяца) препятствуют гражданам в решении своих насущных жизненных задач и в удовлетворении потребностей своих семей, что несомненно причиняет тяжелые моральные и физические страдания многим жителям столицы, подпавших под эти ограничения и запреты, а также несёт в себе угрозу для их жизни и здоровья из-за невозможности передвигаться по городу по своим нуждам, ограничения медицинского обслуживания в вышеуказанных случаях, отсутствия заработка и соответственно средств к существованию, исчерпания ресурсов для продолжения предпринимательской деятельности и других возможных последствий. Такие страдания и лишения приходится испытывать и претерпевать в том числе и малообеспеченным слоям населения, многодетным семьям, молодежи, одиноким престарелым людям и людям с ограниченными возможностями здоровья, несмотря на оказание государством разовой материальной помощи и социальной поддержки части из них.

Поскольку такие страдания причиняются в результате решений и действий государственных и образованных органов и должностных лиц, то они могут квалифицироваться как пытки и другие бесчеловечные, жестокие и унижающие достоинство виды обращения, на применение которых в соответствии с международными стандартами наложена гарантия запрета независимо от обстоятельств в странев силу норм статьи 20 части 4 пункта 1) и статьи 22 части 1 Конституции КР. Считаем, что в условиях ЧП нарушение этой гарантии особенно недопустимо.

Также в статье 20 части 5 Конституции КР установлено, что не подлежит никаким ограничениям право на судебную защиту. Это право включает в себя доступ к правосудию и гарантия по получению квалифицированной юридической помощи по статье 40 Конституции КР, однако возможность воспользоваться услугами юристов и адвокатов не предоставлена гражданам в связи с тем, что Комендатура города Бишкек не включила по сей день их деятельность в Список разрешенных видов деятельности, а значит лишила граждан данной гарантии защиты.

Кроме того, как выше уже было упомянуто, в некоторых положениях рассматриваемых Приказов комендатуры столицы усматриваются признаки дискриминации в отношении граждан, однако в статье 16 части 2 Конституции КР провозглашено, что никто не может ей подвергаться по какому-либо признаку или обстоятельству.

Таким образом считаем, что при издании и исполнении вышеуказанных Приказов комендатуры города Бишкек частью установленных в них требований, запретов и поручений были нарушены нормы следующих правовых актов Кыргызской Республики:

- статья 17 Конституционного закона «О чрезвычайном положении», поскольку комендант частью своих распоряжений и поручений, изложенных в рассмотренных Приказах комендатуры столицы, вышел за пределы и перечень введённых чрезвычайных мер и временных ограничений прав и свобод граждан;

- статья 5 Конституции КР, поскольку комендант города Бишкек, органы государственной власти и их должностные лица вышли за рамки своих полномочий, определённых Конституцией и законами, при введении и применении чрезвычайных мер и временных ограничений сверх допустимых пределов и перечня;

- статья 20 часть 2 Конституции КР, поскольку вышеперечисленные права и свободы человека и гражданина были ограничены вне оснований и пределов, предусмотренных Конституцией и законами;

- статьи 18, 24 часть 1, 25, 29 и 42 часть 3 Конституции КР, поскольку частью положений вышеуказанных Приказов комендатуры г. Бишкек незаконно нарушены конституционные права и свободы человека и гражданина, предусмотренные в нормах этих статей;

- статья 20 часть 4 пункт 1) и соответственно статья 22 часть 1 Конституции КР, поскольку нарушена гарантия запрета на применение пыток и других бесчеловечных, жестоких или унижающих достоинство видов обращения, неподлежащей никаким ограничениям;

- статья 16 Конституции КР, поскольку допущена дискриминация в отношении граждан, страдающих заболеваниями пока еще неострой стадии, и в отношении собственников и работников организаций и предприятий, не вошедших в Список разрешенных видов деятельности на время ЧП;

- статья 20 часть 5 пункт 8) и соответственно статья 40 Конституции КР, поскольку нарушено право на судебную защиту, неподлежащее никаким ограничениям.

**При этом действие положений таких Приказов комендатуры города Бишкек имеет обязательный характер для исполнения населением и организациями на территории** , ознакомившись с Приказами комендатуры города Бишкек и практикой их исполнения, считаем очевидным, что **часть** **установленных в них запретов, требований и поручений не соответствуют объёму, содержанию и порой предназначению чрезвычайных мер и временных ограничений** конституционных прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных статьей 22 Конституционного закона «О чрезвычайном положении» и введённых Указом Президента КР №55 от 24.03.2020г. в пункте 5 подпунктах 1)-16), то есть **выходят за пределы установленного перечня**.

При этом, исходя из норм статьи 20 Конституции КР, **ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно только Конституцией или законами и только в строго определенных в них исключительных случаях**.

В то же время в статье 5 части 3 Конституции КР предусмотрено, что:

« Государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные лица **не могут выходить за рамки полномочий**, определенных настоящей Конституцией и законами.».

А в статье 20 части 2 Конституции КР установлено, что: «Кыргызская Республика **уважает и обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, права и свободы человека**.».

В связи с этим считаем, что при издании и исполнении приказов с требованиями и запретами, превышающих допустимые законом пределы чрезвычайных мер и временных ограничений прав и свобод человека, комендатура столицы и органы государственной власти и местного самоуправления (их подразделения и должностные лица) **вышли за рамки своих полномочий и тем самым нарушили перечисленные выше нормы статей 5,16 и 20 Конституции КР**, в результате чего **незаконно ограничивают и препятствуют гражданам в реализации таких принадлежащих им конституционных прав и свобод как:**

- право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 24 ч. 1 Конституции), поскольку за нарушение одного из требований приказа комендатуры возможно задержание гражданина и его личный досмотр, с последующим привлечением к ответственности и наложением наказания вплоть до лишения или ограничения свободы);

- право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Кыргызской Республике (ст. 25 Конституции);

- право на неприкосновенность частной жизни (ст. 29 Конституции);

- право осуществлять любые действия и деятельность, кроме запрещенных Конституцией и законами (ст. 18 Конституции);

- право на свободу труда (ст. 42 ч. 3 Конституции).

При этом подобное превышение комендатурой столицы пределов чрезвычайных мер нельзя объяснить задачей максимально обеспечить режим чрезвычайного положения или ввести дополнительные обязанности для граждан, указанных в подпункте 17) пункта 5 Указа Президента КР №55 от 24.03.2020г., поскольку установленные в этих целях требования комендатуры (в том числе в виде запретов) не должны быть даже хоть как-то связаны с ограничением вышеуказанных и иных конституционных прав и свобод граждан сверх тех пределов, которые прописаны и допустимы к ограничению на время действия ЧП в Конституционном законе «О чрезвычайном положении» (статья 22).

Кроме того, хотя задача государства предотвратить распространение новой коронавирусной инфекции в стране с целью сохранения здоровья и жизни своих граждан - похвальна и понятна, но эта задача не отменяет обязанность всех вовлеченных в обеспечение режима ЧП органов и должностных лиц по соблюдению конституционных норм и законов, действующих в нашей стране.

Также эта задача не умаляет значимость и необходимость в удовлетворении жизненно-важных потребностей как населения в целом, так и отдельных его граждан, и организаций в частности, поскольку потребность в обеспечении жизни и здоровья остается у каждого человека в любой обстановке и возможность совершения необходимых для этого действий должна гарантированно предоставляться со стороны государства.

Лишение такой возможности и запрет на совершение направленных на её реализацию действий (тем более на протяжении более месяца) препятствуют гражданам в решении своих насущных жизненных задач и в удовлетворении потребностей своих семей, что несомненно причиняет тяжелые моральные и физические страдания многим жителям столицы, подпавших под эти ограничения и запреты, а также несёт в себе угрозу для их жизни и здоровья из-за невозможности передвигаться по городу по своим нуждам, ограничения медицинского обслуживания в вышеуказанных случаях, отсутствия заработка и соответственно средств к существованию, исчерпания ресурсов для продолжения предпринимательской деятельности и других возможных последствий. Такие страдания и лишения приходится испытывать и претерпевать в том числе и малообеспеченным слоям населения, многодетным семьям, молодежи, одиноким престарелым людям и людям с ограниченными возможностями здоровья, несмотря на оказание государством разовой материальной помощи и социальной поддержки части из них.

Поскольку такие страдания причиняются в результате решений и действий государственных и образованных органов и должностных лиц, то онимогут квалифицироваться как пытки и другие бесчеловечные, жестокие и унижающие достоинство виды обращения, на применение которых в соответствии с международными стандартами наложена гарантия запрета независимо от обстоятельств в странев силу норм статьи 20 части 4 пункта 1) и статьи 22 части 1 Конституции КР. Считаем, что в условиях ЧП нарушение этой гарантии особенно недопустимо.

Также в статье 20 части 5 Конституции КР установлено, что не подлежит никаким ограничениям право на судебную защиту. Это право включает в себя доступ к правосудию и гарантия по получению квалифицированной юридической помощи по статье 40 Конституции КР, однако возможность воспользоваться услугами юристов и адвокатов не предоставлена гражданам в связи с тем, что Комендатура города Бишкек не включила по сей день их деятельность в Список разрешенных видов деятельности, а значит лишила граждан данной гарантии защиты.

Кроме того, как выше уже было упомянуто, в некоторых положениях рассматриваемых Приказов комендатуры столицы усматриваются признаки дискриминации в отношении граждан, однако в статье 16 части 2 Конституции КР провозглашено, что никто не может ей подвергаться по какому-либо признаку или обстоятельству.

Таким образом считаем, чтопри издании и исполнении вышеуказанных Приказов комендатуры города Бишкек **частью установленных в них требований, запретов и поручений были нарушены нормы следующих правовых актов Кыргызской Республики:**

- **статья 17 Конституционного закона «О чрезвычайном положении»,** поскольку комендант частью своих распоряжений и поручений, изложенных в рассмотренных Приказах комендатуры столицы, вышел за пределы и перечень введённых чрезвычайных мер и временных ограничений прав и свобод граждан;

**- статья 5 Конституции КР**, поскольку комендант города Бишкек, органы государственной власти и их должностные лица вышли за рамки своих полномочий, определённых Конституцией и законами, при введении и применении чрезвычайных мер и временных ограничений сверх допустимых пределов и перечня;

- **статья 20 часть 2 Конституции** КР, поскольку вышеперечисленные права и свободы человека и гражданина были ограничены вне оснований и пределов, предусмотренных Конституцией и законами;

**- статьи 18, 24 часть 1, 25, 29 и 42 часть 3 Конституции КР**, поскольку частью положений вышеуказанных Приказов комендатуры г. Бишкек незаконно нарушены конституционные права и свободы человека и гражданина, предусмотренные в нормах этих статей;

- **статья 20 часть 4 пункт 1)** и соответственно **статья 22 часть 1 Конституции КР**, поскольку нарушена гарантия запрета на применение пыток и других бесчеловечных, жестоких или унижающих достоинство видов обращения, неподлежащей никаким ограничениям;

- **статья 16 Конституции КР**, поскольку допущена дискриминация в отношении граждан, страдающих заболеваниями пока еще неострой стадии, и в отношении собственников и работников организаций и предприятий, невошедших в Список разрешенных видов деятельности на время ЧП;

- **статья 20 часть 5 пункт 8)** и соответственно **статья 40 Конституции КР**, поскольку нарушено право на судебную защиту, неподлежащее никаким ограничениям.

При этом действие положений таких Приказов комендатуры города Бишкек имеет обязательный характер для исполнения населением и организациями на территории столицы и в случае нарушения практически любого изложенного в них требования или запрета может произойти задержание гражданина и привлечение его к ответственности (вплоть до уголовной) с назначением ему наказания в виде штрафа или срока лишения / ограничения свободы, особенно с учётом внесённых за период этого ЧП дополнений в Уголовный кодекс КР, Кодекс КР о проступках и Кодекс КР о нарушениях. В то же время согласно статьи 20 пункт 5 и статьи 39 Конституции КР за каждым гражданином остается право, неподлежащее каким-либо ограничениям, на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти, местного самоуправления и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей.

Однако мы призываем государственные органы власти и управления Кыргызстана и органы местного самоуправления не забывать придерживаться своего призвания уважать интересы, соблюдать права и проявлять заботу о нуждах как всего населения в целом, так и каждого гражданина республики в частности, и в ближайшее время устранить вышеуказанные нарушения прав и свобод граждан, допущенные в ходе введения и обеспечения режима чрезвычайного положения в столице и на других подвергнутых ему территориях страны.