

ОТЧЕТ

**ПО РЕЗУЛЬТАТАМ МОНИТОРИНГА
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА КЫРГЫЗСТАНЦЕВ
НА МИРНЫЕ СОБРАНИЯ
В 2020-2021 гг.**



Центр по защите прав человека «Кылым Шамы»

**Отчет
по результатам мониторинга
обеспечения права кыргызстанцев
на мирные собрания в 2020-2021 гг.**

УДК 341
ББК 67.91
О-88



Авторский коллектив:

Абдирасулова Г.Ж., исполнительный директор «ЦЗПЧ «Кылым шамы»;

Кабак Д.И., эксперт по правам человека;

Ногоев А.К., юрист «ЦЗПЧ «Кылым шамы».

Фотографии в отчете, предоставили:

Сыдыбаев Э.Б., наблюдатель по Нарынской области;

Полунина Ю.А., наблюдатель по Таласской области;

Аширбекова А.А., специалист по связям со СМИ «ЦЗПЧ «Кылым шамы».

О-88 Отчет по результатам мониторинга обеспечения права кыргызстанцев на мирные собрания в 2020– 2021 гг. –Бишкек: 2021 –55 с.

ISBN 978-9967-9339-1-0

Настоящий отчет является ежегодной публикацией и включает в себя обобщение результатов мониторинга собраний, судебных тяжб и других событий, связанных с мирными собраниями за период февраль – октябрь 2020 года и апрель – декабрь 2021 года (18 месяцев).

Отчет предназначен для судей, органов прокуратуры, правоохранительных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики, на которые законодательством возложены функции и полномочия по обеспечению и защите прав человека на мирные собрания. Требуется внимание Президента и Совета безопасности Кыргызской Республики к вопросам, связанным с обеспечением прав человека в условиях чрезвычайного положения.

ЦЗПЧ «Кылым шамы» надеется, что результаты мониторинга и их анализ окажут содействие в обеспечении высших ценностей Кыргызской Республики – прав и свобод человека, и они реально начнут действовать непосредственно, определяя смысл и содержание деятельности всех государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Проведение мониторинга и подготовка настоящего отчета стали возможными при финансовой поддержке проекта «Право человека на свободу мирных собраний» со стороны Национального фонда в поддержку демократии (NED). Высказанные в отчете мнения являются сугубо авторскими и не могут восприниматься как отражающие официальную позицию донорской организации.

ISBN 978-9967-9339-1-0

УДК 341

ББК 67.91

Содержание

| | |
|--|-----------|
| 1. ВВЕДЕНИЕ..... | 4 |
| 2. НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ | 6 |
| 2.1. Конституционные гарантии | 6 |
| 2.2. Закон КР о мирных собраниях | 8 |
| 2.3. Установленная ответственность | 11 |
| 2.4. Основные международные договоры по правам человека..... | 12 |
| 3. РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА | 14 |
| 3.1. Методология..... | 14 |
| 3.2. Общие сведения о собраниях, охваченных мониторингом..... | 14 |
| 3.2.1. Количество собраний | 14 |
| 3.2.2. Цели и тематика собраний..... | 16 |
| 3.2.3. Организаторы и участники собраний..... | 18 |
| 3.2.4. Места проведения собраний..... | 20 |
| 3.2.5. Характер и формы собраний | 21 |
| 3.3. Выполнение властями обязательств по обеспечению права на мирные собрания..... | 23 |
| 3.3.1. Обеспечение принципа презумпции в пользу проведения собраний | 23 |
| 3.3.2. Создание благоприятных условий для реализации права на мирные собрания..... | 26 |
| 3.3.3. Защита участников от вмешательства и насилия со стороны других лиц | 29 |
| 3.4. Ограничения и запрет собраний со стороны властей..... | 31 |
| 3.4.1. Незаконные и избыточно широкие основания для запрета и ограничения собраний..... | 32 |
| 3.4.2. Реагирование надзорных и судебных органов на ограничения и запреты собраний со стороны ОМСУ и ОВД..... | 36 |
| 3.5. Прекращение собраний..... | 42 |
| 3.5.1. Запрет и прекращение собраний в условиях чрезвычайного положения и пандемии | 43 |
| 3.5.2. Произвольные задержания участников собраний и реагирование судебных органов | 46 |
| 3.5.3. Применение силы и разгон собраний | 50 |
| 3.5.4. Привлечение Вооруженных сил к разгону собраний | 51 |
| 4. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ..... | 52 |

1. ВВЕДЕНИЕ

Центр по защите прав человека «Кылым шамы» — некоммерческая, неправительственная организация, миссией которой является способствование защите прав человека и развитию демократии. Одним из приоритетных направлений нашей работы является достижение полной и беспрепятственной реализации права человека на свободу мирных собраний путем совершенствования правовой базы и содействия приведения правоприменительной практики в соответствие со стандартами прав человека.

За период работы «Кылым Шамы» наблюдатели провели мониторинг более 10000 собраний, прошедших в Кыргызстане, юристы помогали задержанным участникам, вели несколько десятков дел об административных правонарушениях и нарушениях, несколько уголовных дел, по итогам некоторых из которых были поданы индивидуальные жалобы в Комитет по правам человека и специальные сообщения спецдокладчикам ООН. С начала 2022 года организация продолжает следить за ситуацией и оказывать правовую помощь.

Настоящий обзор содержит результаты мониторинга собраний, судебных тяжб и других событий, связанных с собраниями за 18-месячный период, начиная с февраля по октябрь 2020 года и с апреля по декабрь 2021 года.

Самая высокая активность отмечается в столице – городе Бишкек, где прошло 64,9% всех собраний. При этом необходимо отметить, что в сравнении с предыдущим годом в 2021 году собрания увеличились в столице почти на 100%. В то же время в 2021 году отмечается снижение собраний в южных областях, а в Жалалабадской области нулевой показатель.

Пик гражданской активности в 2020 году приходится на сентябрь–октябрь месяцы, в то же время отмечается нулевой показатель активности в апреле месяце, причиной которому является чрезвычайное положение в отдельных регионах, чрезвычайная ситуация и карантин по стране, введенные в связи с пандемией коронавируса (Covid-19). В 2021 году пик гражданской активности наблюдается в июне, сентябре–ноябре месяцах.

В 2020 году ОМСУ и ОВД неоднократно принимали решения о запрете всех собраний на определенной территории на длительное время, под который подпадало неограниченное количество собраний. Решения носили дискриминационный характер, т.к. исключение составляли официальные мероприятия государственных и муниципальных органов. Перенос собраний в отдаленные места, где участников никто не видел и не слышал, сводило к нулю сущность права на мирные собрания. Суды признавали такие решения законными и обоснованными. Органы прокуратуры смогли отменить несколько таких решений путем внесения апелляционного представления.

В 2021 году практика существенно изменилась. Как показывают результаты мониторинга, наблюдатели зафиксировали только одно решение суда о законности и обоснованности решения муниципальной администрации мэрии города Бишкек по Первомайскому административному району о запрете собраний на соответствующей территории на длительное время. В последующем данное решение суда было отменено Бишкекским городским судом.

По вопросу обеспечения и взаимодействия, на мирных собраниях в основном отмечается присутствие только сотрудников ОВД, и очень редко представителей других государственных и муниципальных органов, а также их взаимодействие с организаторами или участниками собраний в целях обеспечения проведения мирных собраний, как требует Закон КР «О мирных собраниях».

В то же время отмечается, что в 2020-2021 гг. увеличились факты, когда на собрание, которое проходит мирно, проникают провокаторы и агрессивно-настроенные лица. ОВД часто бездействуют и не принимают необходимые меры для удаления таких лиц.

Необходимо отметить, что пандемия стала поводом для пресечения собраний, разгона и задержания участников. Запрет на проведение собраний в условиях пандемии не предусматривал каких-либо альтернативных способов реализации права на свободу собрания, носил дискриминационный характер, т.к. в отношении отдельных собраний, включая официальные мероприятия, запрет не действовал.

Дела, которые ведут юристы «Кылым шамы» с 2019 года на стадии следствия приобрели волокитный характер. На текущий момент, нет ни одного решения следственных органов или суда по факту воспрепятствования проведению мирного собрания и нарушения прав человека. Органы следствия и суды не дают оценку, насколько требования ОВД прекратить собрания были законными и обоснованными.

2 марта и 5 октября 2020 года со стороны правоохранительных органов и их спецподразделений применялись спецсредства и разгон собраний. В публичном пространстве отсутствует информация о расследовании применения силы и правовой оценке таких действий на соответствие принципам законности, необходимости, соразмерности и недискриминации. Отсутствуют решения судов по вопросу законности и обоснованности применения силы 2 марта и 5 октября 2020 года, как требует Закон КР «О мирных собраниях».

В нарушение запрета, установленного Конституцией КР и Законом КР «О мирных собраниях», в ночь с 5 по 6 октября 2020 года для разгона собрания привлекались Вооруженные силы КР – солдаты срочной военной службы Внутренних войск МВД, призванные на службу в обязательном порядке и проходящие службу в соответствии с воинскими уставами.

Ни один соответствующий государственный орган не дал правовую оценку по привлечению Вооруженных сил в мероприятиях по прекращению собрания. Настоящий отчет предназначен для судебных, надзорных, исполнительных органов власти Кыргызской Республики, на которые законодательством возложены функции и полномочия по обеспечению и защите прав человека на мирные собрания. Отдельное внимание и изучение требуется к вопросам по обеспечению прав человека в условиях чрезвычайного положения, связанного с пандемией коронавирусной инфекции.

Отчет состоит из трех основных разделов. Второй раздел посвящен национальному законодательству, регулирующему вопросы обеспечения права на свободу мирных собраний. Третий раздел включает в себя результаты мониторинга мирных собраний и анализа данных, которые включают общие сведения о собраниях, охваченных мониторингом, вопросы выполнения властями обязательств по обеспечению права на мирные собрания, факты ограничений, запрета собраний и реагирование соответствующих органов власти, а также факты прекращения собраний и их разгона с применением силы. Четвертый раздел посвящен основным выводам и рекомендациям для соответствующих органов власти.

Авторы публикации надеются, что изложенная информация будет полезной и послужит толчком для более эффективного обеспечения и защиты прав человека на мирные собрания.

2. НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ

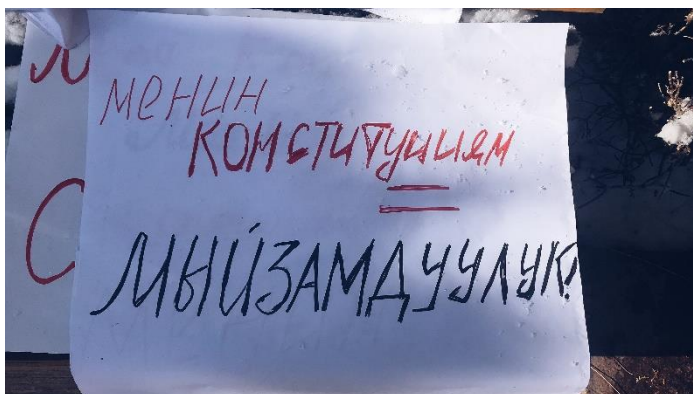
2.1. Конституционные гарантии

Действующая Конституция Кыргызской Республики иначе изложила положение о праве граждан на свободу мирных собраний. В соответствии со статьей 39 «Каждый имеет право на свободу мирных собраний. Никто не может быть принужден к участию в собрании. В целях обеспечения проведения мирного собрания каждый вправе подать уведомление в органы власти. Организаторы и участники мирных собраний не несут ответственности за отсутствие уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдение формы уведомления, его содержания и сроков подачи. Организация и порядок проведения мирных собраний определяются законом».

| Конституция КР от 27 июня 2010 года (в редакции Закона КР от 28 декабря 2016 года № 218 | Конституция от 5 мая 2021 года (принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года) |
|--|--|
| <p>Статья 34.</p> <p>1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний. Никто не может быть принужден к участию в собрании.</p> <p>2. В целях обеспечения проведения мирного собрания каждый вправе подать уведомление в органы власти.</p> <p>Не допускается запрет и ограничение проведения мирного собрания, а также отказ в его надлежащем обеспечении ввиду отсутствия уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдения формы уведомления, его содержания и сроков подачи.</p> <p>3. Организаторы и участники мирных собраний не несут ответственности за отсутствие уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдение формы уведомления, его содержания и сроков подачи.</p> | <p>Статья 39.</p> <p>1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний. Никто не может быть принужден к участию в собрании.</p> <p>2. В целях обеспечения проведения мирного собрания каждый вправе подать уведомление в государственные органы или органы местного самоуправления.</p> <p>3. Организаторы и участники мирных собраний не несут ответственности за отсутствие уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдение формы уведомления, его содержания и сроков подачи.</p> <p>4. Организация и порядок проведения мирных собраний определяются законом.</p> |

Конституция КР статьей 23 признает права и свободы человека неотчуждаемыми и принадлежащими каждому от рождения. Они признаются в качестве абсолютных, неотчуждаемых и защищаемых законом и судом от посягательств со стороны кого бы то ни было. Права и свободы человека отнесены к высшим ценностям Кыргызской Республики, действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности всех государственных органов, органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) и их должностных лиц.

Конституция КР устанавливает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Такие ограничения могут быть введены также с учетом особенностей военной или иной государственной службы.



Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям. Запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина.

Статьей 24 Конституции КР установлена ответственность Кыргызской Республики за обеспечение всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, защиты их прав и свобод. Дискриминация по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств, запрещена. Установлено равенство перед законом и судом, равные возможности для реализации прав и свобод мужчинами и женщинами.

Статья 35 Конституции КР гарантирует право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов, ОМСУ и их должностных лиц при исполнении служебных обязанностей. Конституция КР статьей 56 запрещает принятие законов, отменяющие или умаляющие права и свободы человека.

Статьей 61 Конституция КР гарантирует каждому судебную защиту прав и свобод, предусмотренных Конституцией, законами, международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права. Каждый вправе защищать свои права и свободы, а также обеспечивать восстановление нарушенных прав всеми доступными способами, не запрещенными законом.

Из смысла и содержания конституционных положений, устанавливающих гарантии соблюдения прав и свобод человека, следует, что:

- a) никто при осуществлении его права на свободу мирных собраний не может подвергаться дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств;
- b) в Кыргызской Республике не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие право на свободу мирных собраний;
- c) право на свободу мирных собраний может быть ограничено Конституцией и законами КР в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Такие ограничения могут быть введены также с учетом особенностей военной или иной государственной службы. Вводимые ограничения должны быть строго соразмерными указанным целям;
- d) запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих право на свободу мирных собраний;

- е) законом не могут устанавливаться ограничения права на свободу мирных собраний в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией КР;
- ф) не подлежат никаким ограничениям установленные Конституцией КР гарантии права на свободу мирных собраний;
- г) не подлежит никакому ограничению установленное Конституцией право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти, ОМСУ и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей;
- h) каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, предусмотренных Конституцией, законами, международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права.

2.2. Закон КР о мирных собраниях

В соответствии с Законом КР «О мирных собраниях» при осуществлении мероприятий по обеспечению мирных собраний государственные органы, ОМСУ и их должностные лица не вправе:

- 1) давать оценку целесообразности проведения мирных собраний;
- 2) поддерживать какую-либо сторону в случае проведения контрсобраний;
- 3) определять время, место проведения и маршруты движения мирного собрания;
- 4) запрещать или вводить ограничения по месту, времени проведения и маршрутам движения мирных собраний, за исключением случаев, когда непринятие таких мер влечет за собой нарушение прав граждан, не участвующих в собрании, а также защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения при соблюдении требований, установленных законом о собраниях;
- 5) препятствовать достижению целей мирных собраний, за исключением случаев, предусмотренных законом о собраниях;
- 6) организовывать и проводить контрсобрания.

Если граждане желают уведомить органы власти о проведении собрания, то согласно закону, уведомление о проведении планируемого мирного собрания осуществляется организаторами в письменной форме не ранее 30-дневного срока и не позднее 2 рабочих дней до дня его проведения. Уведомление может быть подано в виде письма, телеграммы, телефонограммы, посредством почтовой, факсимильной, электронной или иной связи либо иным способом или в иной форме. Уведомление включает сведения об организаторе (наименование организации и (или) фамилия, имя, отчество лица) и его контактные данные (местонахождение организации и (или) адрес лица, номер телефона), информацию о месте проведения и (или) маршруте движения, дате и времени начала и окончания, цели, примерном числе участников, об использовании звукоусиливающей аппаратуры или других предметов при проведении мирного собрания. Организатор мирного собрания вправе включить в содержание уведомления другие сведения, а также приложить к нему другие документы.

Организаторы и участники мирных собраний при проведении собраний имеют право:

- 1) использовать при проведении мирного собрания звукоусиливающую аппаратуру без превышения допустимых законодательством Кыргызской Республики уровней звукового давления и уровней шума;
- 2) требовать предоставления защиты со стороны ОВД в случае противоправного посягательства других лиц и обращаться с просьбами к сотрудникам ОВД об оказании иного содействия при проведении мирного собрания;
- 3) требовать предоставления медицинской помощи и оказания содействия в безопасной эвакуации с места проведения мирного собрания;
- 4) требовать от ОВД принятия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики мер по прекращению правонарушений и действий лиц, препятствующих достижению целей мирного собрания;
- 5) осуществлять иные действия, не запрещенные или не ограниченные законами.

Мероприятия по обеспечению проведения мирных собраний, в том числе необходимые процедуры оцепления, сопровождения участников мирного собрания, перекрытия или изменения маршрутов движения транспорта, установки дорожных знаков и иные мероприятия обеспечения безопасности на дорогах, а также работа коммунальных и иных служб (скорая медицинская помощь, противопожарная служба, служба спасения, служба санитарной очистки территории и другие службы), осуществляются органами государственной власти и ОМСУ на безвозмездной основе.

ОВД обязаны обеспечить защиту участников мирных собраний и других лиц, оказавшихся на территории проведения мирного собрания, а также их имущества от противоправных посягательств. В случае проведения контрсобрания ОВД обеспечивают и определяют безопасное расстояние участников основного собрания и контрсобрания в пределах зоны взаимной видимости и слышимости. В случаях проведения параллельных собраний ОВД обеспечивают и определяют безопасное расстояние участников этих собраний. ОВД обязаны обеспечить беспрепятственную работу СМИ во время собраний.



В случае выявления лиц, нарушающих общественный порядок, совершающих или подстрекающих к совершению противоправных действий, препятствующих достижению целей мирного собрания, ОВД должны принять в отношении этих лиц необходимые меры в соответствии с законодательством, без прекращения мирного собрания.

При наличии достоверной информации, касающейся проведения других собраний или обстоятельств, влияющих на безопасность граждан, государственные органы и ОМСУ вправе предложить изменить дату или место проведения мирного собрания или маршрут движения.

Также в целях обеспечения безопасности участников мирные собрания не могут проводиться вблизи (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.

Решение об ограничении собрания по времени, месту проведения или маршруту движения либо его запрещении принимается судом при наличии оснований, предусмотренных Конституцией и Законом о мирных собраниях Кыргызской Республики. Территориальные подразделения ОВД и ОМСУ, на подведомственных территориях которых проводятся собрания, при наличии оснований, предусмотренных законом о собраниях, также вправе принять решение об ограничении проводимого собрания по времени, месту проведения или маршруту движения либо о запрещении проводимого собрания.

Решение об ограничении собрания по времени, месту проведения или маршруту движения принимается на период действия обстоятельств, когда имеется реальная угроза безопасности участников собрания и иных граждан, находящихся в указанных местах. Государственные органы и ОМСУ обязаны довести до сведения организаторов и участников собрания информацию о причинах введения ограничения собрания.



Решение о запрете собрания может быть принято в случаях, когда собрание преследует противоправные цели, включая:

- 1) пропаганду войны;
- 2) выступление в пользу этнической, расовой или религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию;
- 3) призывы к нарушению национальной безопасности, общественного порядка, прав и свобод других лиц;
- 4) проведение контрсобрания с целью срыва другого мирного собрания.

В случае принятия решения о запрете или ограничении ОМСУ и ОВД оповещают об этом организаторов и участников в устной и письменной форме незамедлительно с момента его вынесения. Законность и обоснованность решений ОМСУ и ОВД об ограничении или запрете собрания подлежат рассмотрению судом, в который обязан обратиться орган, принявший такое решение, в течение 24 часов со дня его вынесения.

Заявление о запрете или ограничении собрания должно быть рассмотрено судом в течении 24 часов со дня его подачи. Бремя доказывания в суде наличия оснований запрета или ограничения собрания возлагается на заявителя, обратившегося в суд. Любые сомнения в отношении наличия оснований запрета или ограничения собрания толкуются в пользу реализации права на проведение мирного собрания.

Решение суда первой инстанции о запрете или ограничении собрания может быть обжаловано в вышестоящий суд в течение 24 часов со дня его вынесения. Жалоба на решение суда о запрете или ограничении собрания рассматривается вышестоящими судами в течении 24 часов со дня ее подачи. Решения судов вступают в силу со дня их вынесения. Решения судов о запрете или ограничении собрания доводятся до организаторов и участников собрания ОМСУ и ОВД в устной и письменной форме в течении 24 часов со дня их вынесения.

Собрание, в отношении которого вынесено решение о его запрете, подлежит прекращению. Мероприятия по ограничению и прекращению собрания осуществляются совместными согласованными действиями органов государственной власти и ОМСУ с предварительным оповещением организаторов и участников в месте проведения собрания, предоставлением необходимого срока при запрете собрания покинуть место проведения собрания, при ограничении – изменить место, время или маршрут движения собрания.

Прекращение собраний с применением силы является крайней мерой. Запрещается применение физической силы, в том числе специальных боевых приемов борьбы, подручных средств, специальных средств и оружия, если собрание с противоправными целями не прибегает к насилию и использованию оружия. Применение силы для прекращения собрания, в том числе в случае возникновения массовых беспорядков, требующих экстренных действий, осуществляется с учетом требований закона о собраниях и в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики.

В случае прекращения собрания с применением силы ОВД составляют протокол с указанием причин применения таких действий, который незамедлительно представляется в суд для разрешения вопроса о законности и обоснованности применения силы. Неисполнение или ненадлежащее исполнение настоящего требования влечет признания прекращения собрания с применением силы незаконным. Запрещается участие Вооруженных Сил Кыргызской Республики в мероприятиях по ограничению или прекращению собраний.

2.3. Установленная ответственность

Виновные лица, допустившие нарушение Закона КР «О мирных собраниях», а также принуждающие к участию в собрании или незаконно препятствующие участию в нем, несут ответственность, установленную законодательством¹.

Вступивший 1 декабря 2021 года в действие Кодекс КР о правонарушениях² статьей 139 устанавливает ответственность за нарушение установленного законом порядка проведения мирных собраний, и наложение штрафа в размере 30 расчетных показателей.

Уголовный кодекс КР³ (статья 201) предусматривает уголовную ответственность за незаконное воспрепятствование проведению мирного собрания или участию в нем либо принуждение к участию в нем и назначение наказания в виде штрафа от 200 до 500 расчетных показателей.

То же деяние, совершенное с применением насилия, не опасного для жизни и здоровья, либо угрозой применения такого насилия, наказывается лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или исправительными работами на срок от двух месяцев до одного года, или штрафом от 500 до 1000 расчетных показателей, или лишением свободы на срок до пяти лет.

Также Уголовный кодекс КР статьей 279 предусматривает уголовную ответственность за организацию или руководство незаконным перекрытием дороги, путей сообщения, то

¹ Статья 18, часть 2 статьи 4 Закона КР «О мирных собраниях».

² Принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года № 128, введен в действие Законом КР от 28 октября 2021 года № 126.

³ Принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года № 127, введен в действие Законом КР от 28 октября 2021 года № 126.

есть действиями, направленными на блокирование или ограничение движения людей, автомобильного, железнодорожного или иного транспортного средства путем создания на дорожном полотне скопления людей либо установления заградительных сооружений, техники или иных предметов, повлекшие причинение значительного вреда, и наказание исправительными работами на срок от двух месяцев до одного года, штрафом от 200 до 500 расчетных показателей или лишением свободы на срок до пяти лет.

А участие лиц в незаконном перекрытии дороги, путей сообщения наказывается общественными работами от ста до трехсот часов или исправительными работами на срок от одного года до трех лет, или штрафом от 500 до 1000 расчетных показателей.

В условиях пандемии следует обратить внимание на статью 295 Уголовного кодекса КР, предусматривающего уголовную ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил. Так умышленное или неосторожное нарушение санитарно-эпидемиологических правил, повлекшее по неосторожности значительный вред, наказывается штрафом от 500 до 1000 расчетных показателей, а то же деяние, повлекшее по неосторожности массовое заболевание, отравление людей или иной тяжкий вред, наказывается штрафом от 1000 до 2000 расчетных показателей или лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет.

Умышленное же нарушение санитарно-эпидемиологических правил, сопряженное с созданием угрозы массового заболевания и отравления людей, совершенное в период введения режима чрезвычайной ситуации, чрезвычайного или военного положения, наказывается лишением свободы на срок от пяти до восьми лет.

И статья 278 Уголовного кодекса КР предусматривает уголовную ответственность за организацию массовых беспорядков и участие в них. Согласно части 3 данной статьи призывы к активному неподчинению законным требованиям представителей власти и к массовым беспорядкам, а равно призывы к насилию над гражданами, наказывается лишением свободы на срок от пяти до восьми лет.

2.4. Основные международные договоры по правам человека

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры, вступившие в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики.⁴ Свобода мирных собраний обозначена в основных международных договорах по правам человека, таких как:

- Всеобщая декларация прав человека, согласно которой «1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций» (ст.20);⁵
- Международный пакт о гражданских и политических правах, согласно которой «Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности,

⁴ Часть 3 статьи 6 Конституции КР.

⁵ Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года.
http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.

общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц» (ст.21);⁶

- Конвенция о правах ребенка которая «гарантирует право ребенка на свободу мирных собраний» (ст.15);⁷
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, согласно которой «Государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в том числе, в отношении осуществления права на свободу мирных собраний и ассоциаций (Ст.5 (d)(ix));⁸ и др.

Для правильного понимания права на свободу мирных собраний следует обратиться к документам, принятым международными организациями, которые детализируют вопросы регулирования права на свободу мирных собраний:

- Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы по свободе мирных собраний, от 25 октября 2010 года.⁹ КР – государство-участник ОБСЕ.
- Замечания общего порядка №37 Комитета ООН по правам человека, представляющие собой постатейный комментарий к статье 21 МПГПП, касающейся свободы мирных собраний, от 23 июля 2020 года (далее – Замечания общего порядка).¹⁰ КР – государство-участник МПГПП, замечания общего порядка Комитета, как толкование положений Пакта, обязательны для КР.

Согласно Замечаниям общего порядка, право на мирные собрания позволяет людям коллективно выражать свое мнение и участвовать в формировании своего общества. Это индивидуальное право, которое осуществляется коллективно. Вместе с другими смежными правами, право на мирные собрания составляет основу системы общественного управления, основанной на демократии, правах человека, верховенстве закона и плюрализме. Мирные собрания могут создавать возможности для инклюзивного, совместного и мирного разрешения разногласий, а также являются ценным инструментом для признания и реализации широкого круга других прав, включая экономические, социальные и культурные права.¹¹ Признание права на свободу мирных собраний обязывает государство уважать и обеспечивать его без дискриминации, а также вне зависимости от наличия гражданства.¹² Положения Замечаний общего порядка будут рассматриваться в тексте настоящего отчета.

⁶ Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. КР присоединилась постановлением ЖК КР от 12 января 1994 года № 1406-XII, http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.

⁷ Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 года. Кыргызская Республика присоединилась постановлением ЖК КР от 12 января 1994 года № 1402-XII, http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml.

⁸ Принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1965 года. Кыргызская Республика присоединилась Законом КР от 26 июля 1996 года № 48, http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml.

⁹ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, <https://www.osce.org/ru/odihr/83237>.

¹⁰ Замечания общего порядка КПЧ ООН №37, приняты КПЧ ООН (CCPR/C/GC/37), 23 июля 2020 г. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f37&Lang=en.

¹¹ Пункты 1, 2 и 4 Замечаний общего порядка.

¹² Пункты 5 и 8 Замечаний общего порядка.

3. РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА

3.1. Методология

Содействие в обеспечении права каждого на мирные собрания – стратегическая задача Центра по защите прав человека «Кылым шамы». С этой целью организация с 2003 года проводит мониторинг проводимых собраний на территории страны, анализ законодательных инициатив, предоставляет правовую помощь и консультации, а также оказывает содействие сторонам в повышении уровня знаний в области прав человека.

Процедура мониторинга предполагает непосредственное присутствие наблюдателя на месте проведения мирного собрания и визуальную фиксацию происходящего, включая количество участников, место проведения или маршрута движения, поднимаемой тематики, вопросы надлежащего обеспечения государственными органами, включая милицию, и ОМСУ.

Наблюдатели отслеживают случаи воспрепятствования, ограничений, запрета на проведение собраний, задержаний участников и иных лиц в местах проведения собраний, и проводят наблюдение за судебными разбирательствами. Вся информация заносится в стандартизированные карты наблюдения. Также данные, по возможности, дополняются информацией, полученной от органов власти, организаторов, участников собраний, журналистов и иных лиц, которые могут предоставить информацию о ходе событий. При анализе используются решения судебных органов, ОМСУ и ОВД.

Настоящий отчет основан на результатах мониторинга мирных собраний и анализе данных, проведенного в период февраль – октябрь 2020 года и апрель – декабрь 2021 года (18 месяцев). Составители отчета выражают благодарность команде наблюдателей, благодаря которым стало возможным проведение мониторинга.

3.2. Общие сведения о собраниях, охваченных мониторингом

3.2.1. Количество собраний

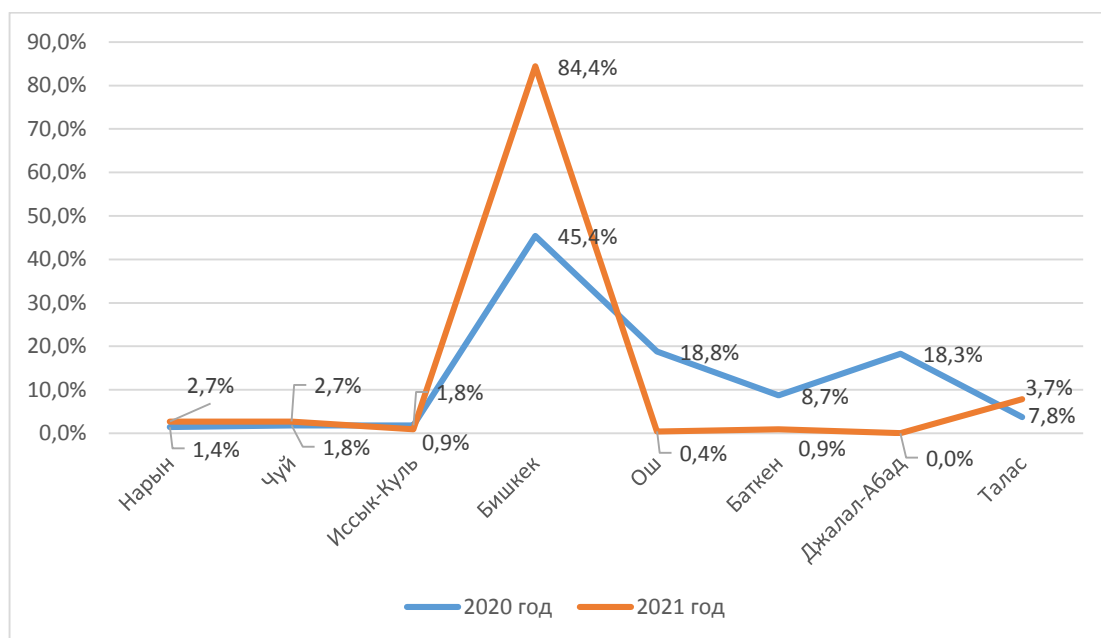
В период февраль – октябрь 2020 года и апрель – декабрь 2021 года (18 месяцев) мониторингом охвачено 436 собраний, из них по городу Бишкек – 283 собрания, городу Ош и Ошской области – 42, Жалалабадской области – 40, Баткенской области – 21, Таласской области – 25, Нарынской области – 9, по Иссык-Кульской области – 6 собраний и Чуйской области – 10 собраний.

Таблица №1. Количество собраний, охваченных мониторингом в 2020-2021 гг.

| Регионы | 2020 г. | 2021 г. |
|------------------------|-------------------|-------------------|
| Нарынская область | 3 (1,4%) | 6 (2,7%) |
| Чуйская область | 4 (1,8%) | 6 (2,7%) |
| Иссык-Кульская область | 4 (1,8%) | 2 (0,9%) |
| г. Бишкек | 99 (45,4%) | 184 (84,7%) |
| г. Ош и Ошская область | 41 (18,8%) | 1 (0,4%) |
| Баткенская область | 19 (8,7%) | 2 (0,9%) |
| Жалалабадская область | 40 (18,3%) | 0 (0%) |
| Таласская область | 8 (3,7%) | 17 (7,8%) |
| Всего | 218 (100%) | 218 (100%) |

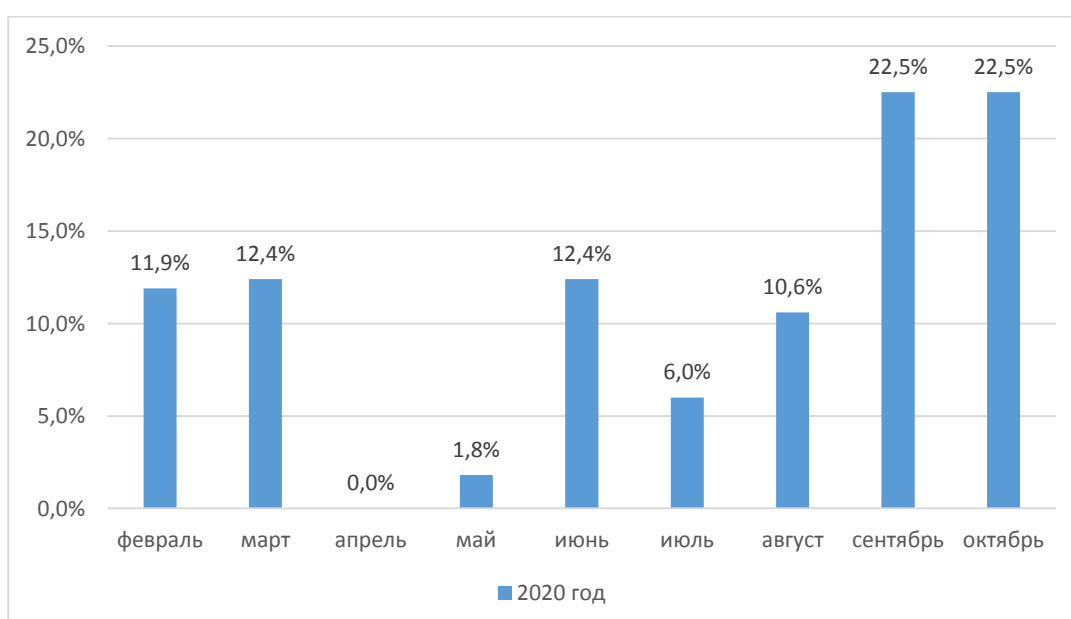
Самая высокая активность отмечается в столице – городе Бишкек, где прошло 64,9% всех собраний, при этом необходимо отметить, что в сравнении с предыдущим годом в 2021 году собрания увеличились в столице почти в 2 раза. В то же время в 2021 году отмечается снижение собраний в южных областях, а в Жалалабадской области нулевой показатель.

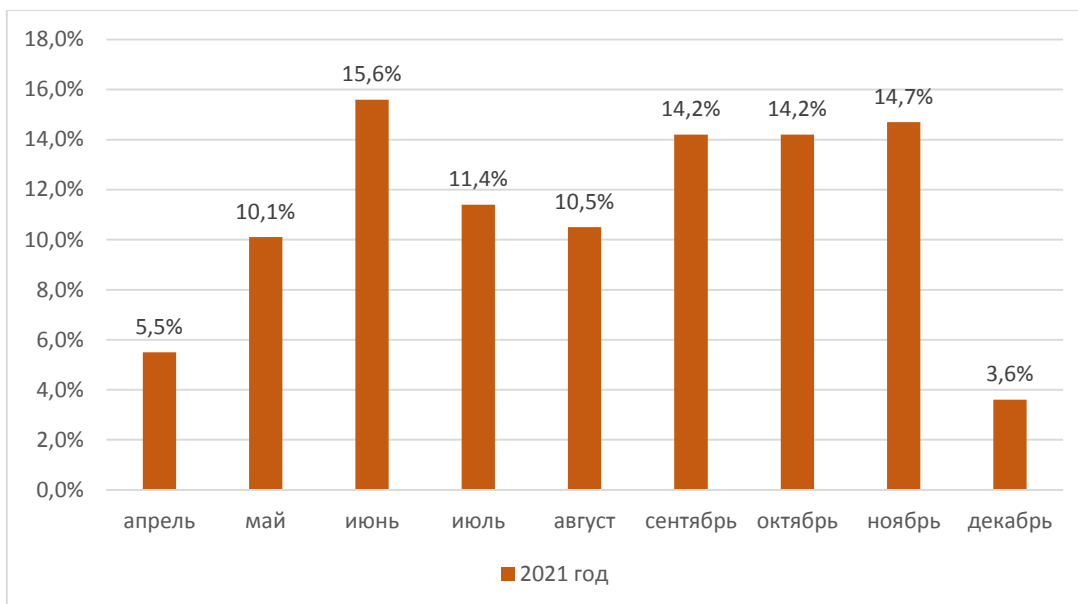
Диаграмма 1. Показатель активности по регионам.



Пик гражданской активности в 2020 году приходится на сентябрь–октябрь месяцы, в то же время отмечается нулевой показатель активности в апреле месяце, причиной которому является чрезвычайное положение в отдельных регионах, чрезвычайная ситуация и карантин по стране, введенные в связи с пандемией коронавируса (Covid-19). В 2021 году, пик гражданской активности наблюдается в июне, сентябре–ноябре месяцах.

Диаграммы 2 и 3. Разбивка собраний, охваченных мониторингом по месяцам в 2020 – 2021 г.

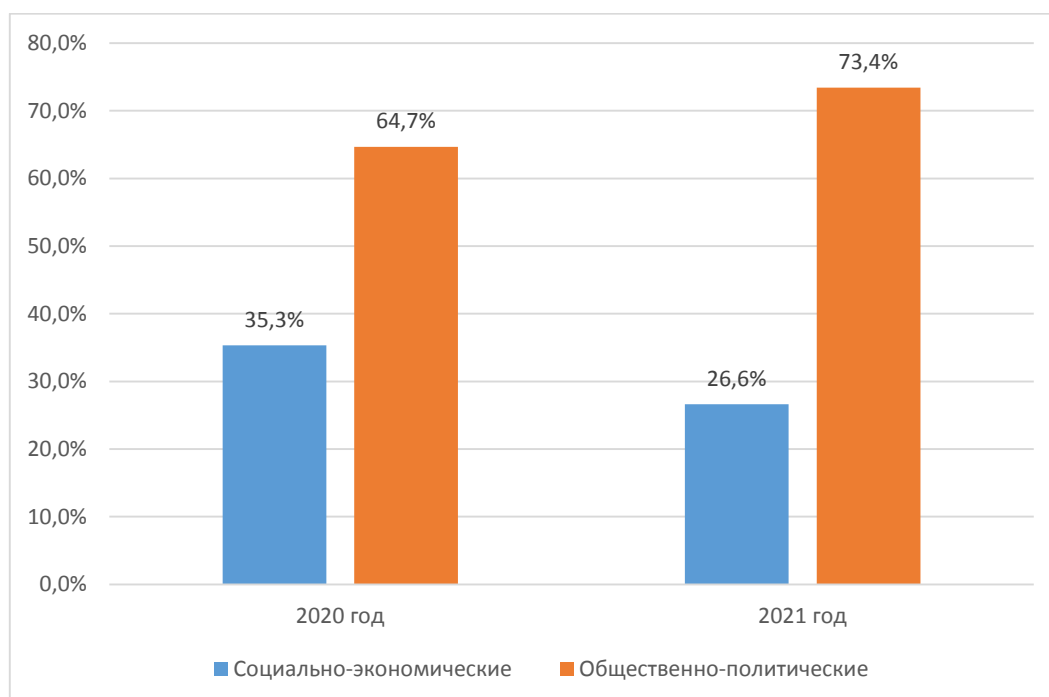




3.2.2. Цели и тематика собраний

В зависимости от поднимаемых вопросов, собрания, охваченные мониторингом, условно поделены на собрания социально-экономического (135 собраний) и общественно-политического характера (301 собрание). Результаты мониторинга показывают, что в 2021 году, по сравнению с результатами мониторинга 2020 года, имеет место увеличение количества собраний по общественно-политическим вопросам (на 8,7%). В предыдущих отчетах отмечалось, что увеличение числа собраний по общественно-политическим вопросам зачастую связано с отсутствием решения социально-экономических проблем, которые со временем переходят в политическую плоскость.

Диаграмма 4. Характер поднимаемых вопросов.



Наиболее частыми социально-экономическими вопросами, поднимаемыми на собраниях, можно отметить следующие:

| Тематика частых собраний по социально-экономическим вопросам в 2020 году | Тематика частых собраний по социально-экономическим вопросам в 2021 году |
|---|---|
| Много собраний проводились жителями новостроек Чуйской области с просьбой трансформации их земельных участков. | Много собраний проводились жителями жилмассивов и фермерами относительно нехватки поливной воды (Рухий-Мурас, Тунгуч, Жаны-Жер, Жаны-Пахта, Нижний Чуй, Камышановка, Ак-Кудук, Ак-Жол, Дача-Су, Манас, Новопокровка). |
| Собрания торговцев рынков, торговых центров с просьбой разрешить им работать на своих местах, также оставить их торговые площади. | Собрания предпринимателей/торговцев рынков и торговых центров, выступающих против обязательной установки контрольно-кассовых машин (ККМ) (Дордой, Ортосай, Таатан, Мадина). |

Необходимо отметить, что собрания кыргызстанцев в 2021 году относительно поливной воды в Чуйской области, требует должного внимания соответствующих органов власти. Этот вопрос тесно связан с экономическим благосостоянием граждан и возможностью без ущерба выращивать посев. Отдельно требуют внимания собрания предпринимателей и торговцев, по этому вопросу налоговые службы должны проводить разъяснительные работы, т.к. у участников собраний возникает много вопросов по новому регулированию.

К собраниям, поднимавшим вопросы общественно-политического характера были отнесены следующие:

| Тематика частых собраний по общественно-политическим вопросам в 2020 году | Тематика частых собраний по общественно-политическим вопросам в 2021 году |
|---|---|
| Собрания членов Федерации профсоюзов Кыргызстана с требованием отозвать поправки в Закон «О Профсоюзах», и принять меры в отношении экс-председателя М. Асанакунуова. | Собрания членов Федерации профсоюзов Кыргызстана против М.Асанакунуова продолжились с 2021 году. |
| Собрания против насилия в отношении девочек и женщин. | Собрания с требованием найти Орхана Инанды и привлечь к ответственность лиц, причастных к похищению. |
| Собрания, которые были адресованы судьям, с требованием соблюдения стандартов справедливого суда. | Собрания беженцев из Афганистана, требующие дать им официальный статус в республике либо отправить в третьи страны. |
| Собрания, поднимающие экологические проблемы, такие как загрязнение воздуха, сохранение ледников, нарушение экологических требований на золоторудных месторождениях. | Собрания сторонников задержанных политиков перед зданиями судов – А.Жээнбекова, Т.Сариева, Т. Зулпукарова |
| Собрания в поддержку экс-президента А.Атамбаева, а также других лиц, задержанных после Кой-Ташских событий. | Одиночная акция в поддержку военнослужащих КР, и требованием повысить социальные гарантии, и прекратить незаконные увольнения в военных комиссариатах. |
| Собрания, связанные с выборными процессами в Жогорку Кенеш (парламент). | Собрания представителей политических партий с требованием провести повторные выборы в парламент, снизить избирательный порог до 3%, избрать новый состав ЦИК, провести независимый аудит системы АСУ, привлечь к ответственности тех, кто допустил нарушение избирательного законодательства. |

Учитывая влияние пандемии коронавируса Covid-19 на жизнь кыргызстанцев, стоит отдельно выделить собрания, участники которых поднимали вопросы, связанные с ее последствиями:

| Тематика собраний по вопросам, связанным с последствиями пандемии в 2020-2021г.г. |
|--|
| Митинг граждан, которые поднимали вопросы доступа к медицине граждан, чьи болезни не терпят отложения. Они требовали обеспечить доступ к медицинскому обслуживанию, снизить до себестоимости анализы и отдельные лекарства. |
| Митинг заемщиков, которые просили не начислять процентные ставки по кредитам, которые были взяты перед пандемией и отсрочить выплату кредитов и процентных ставок до 1 января 2021 года. |
| Митинг арендаторов бизнес-центра «Вефа» с просьбой дать им возможность работать. По их словам они не могут вылезти из долгов из-за пандемии, хотя им отсрочили кредиты, но с тем условием, что процентные ставки по выплате увеличатся. Участники требовали, чтобы правительство защитило их права, ведь они оплачивают все налоги и пополняют бюджет. |
| Митинг работников кафе и ресторанов с требованием разрешить им работать. Несмотря на то, что на агитационных мероприятиях собирают тысячи людей, пренебрегая санитарными нормами, более 5 тысяч человек уже полгода не могут кормить свои семьи из-за того, что им запретили работать. |
| Митинги медицинских работников Бишкека и Чуйской области с требованием выплаты обещанных компенсаций в размере 200 тысяч сомов за работу в красных зонах в период пандемии коронавируса covid-19. |

ЦЗПЧ «Кылым шамы» также хотел бы обратить внимание органов власти на те собрания, которые требуют реагирования и неповторения. Так, 29 сентября 2021 года семейная пара с шестимесячным ребенком митинговала у Дома правительства КР с целью привлечь внимание органов власти на проблему в системе здравоохранения. Их ребенок родился с пороком сердца, и на момент собрания врачи подозревали наличие коронавирусной инфекции. Они направили их в больницу в Джале, однако супружеская пара не могла попасть на прием к врачу, так как у них не было талона и направления.

Еще одно собрание с требованием обратить внимание на работу Министерства здравоохранения прошло 25 октября 2021 года. Так, перед зданием министерства провели митинг кыргызстанцы с инвалидностью первой группы, в частности те из них, у кого пересажены органы. Они заявили, что министерство с мая 2021 года не предоставляет им иммуносупрессоры (таблетки, поддерживающие работу пересаженных органов), а также выразили протест против таблеток российского производства, т.к., по их мнению, от них много побочных явлений.

Другое собрание, требующее внимание, это митинг перед мэрией города Бишкек от 21 октября 2021 года, участниками которого были работники муниципального предприятия «Бишкекские парковки и стоянки». Они говорили, что директор предприятия заставлял их работать по выходным, а выручку забирал себе.

3.2.3. Организаторы и участники собраний

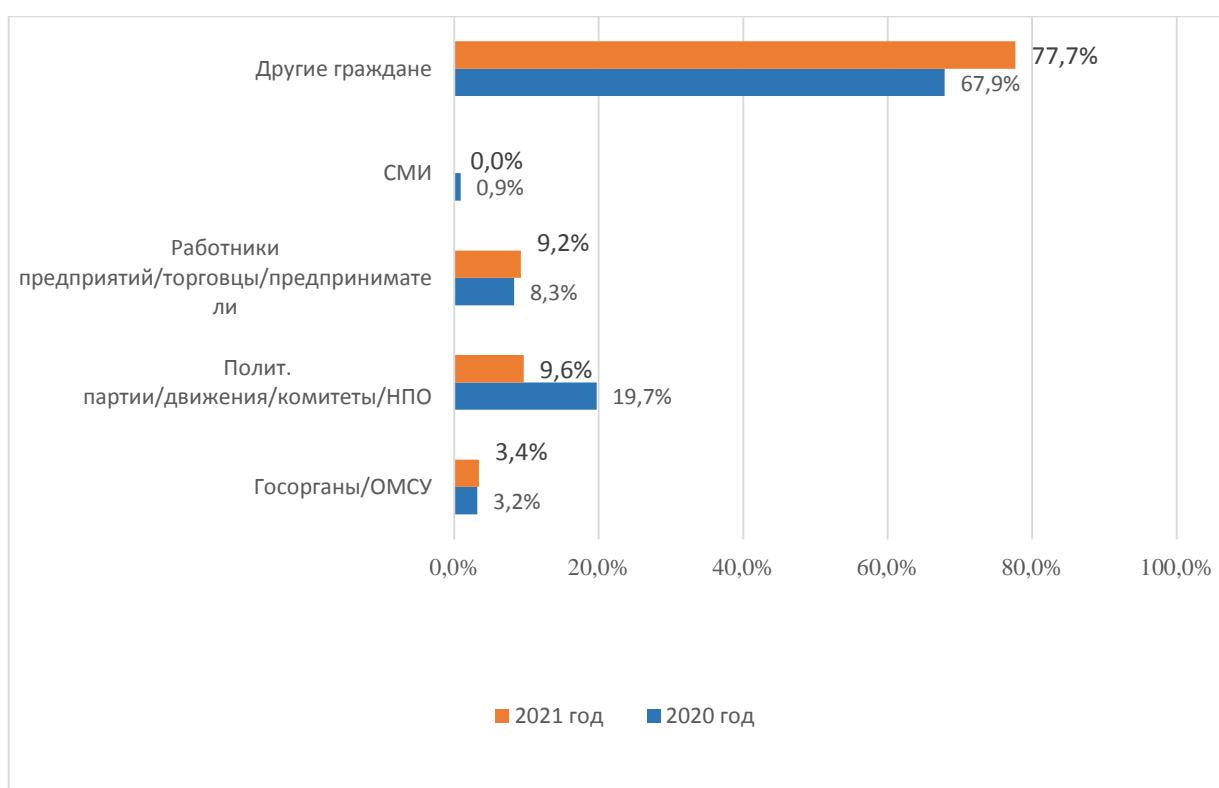
В 2021 году увеличилось число собраний, организаторами которых выступают рядовые граждане (на 9,8%), незначительно увеличились собрания, проводимые торговцами, предпринимателями и работниками частных предприятий (на 0,9%), заметно снизилось количество собраний, организаторами которых выступали политические партии (на 10,1%).

Стоит отметить, что большинство собраний в 2020 году, организаторами которых были сотрудники госорганов и бюджетных организаций, проводилось после насильственной смены власти, произошедшей 5 октября 2020 года. Так к примеру: 7 октября 2020 года, действующий личный состав противопожарной службы Бишкекского гарнизона МЧС вышел на акцию протеста и выдвинул руководству ряд требований. Пожарные требовали, чтобы они вышли из состава министерства и стали самостоятельным подразделением. Они также потребовали обновить пожарную технику, инструменты и костюмы. По некоторым данным, в ночь с 5 по 6 октября во время массовых беспорядков в Бишкеке протестующие сожгли две противопожарные машины.

8 октября 2020 года перед зданием Бишкекводоканала прошел митинг сотрудников предприятия, недовольных увольнением своего начальника мэром А.Суракматовым. 30 октября 2020 года прошел митинг коллектива Национального центра наркологии против упразднения наркологической службы и передачи здания Республиканскому центру дерматовенерологии. В этот же день возле здания Дома Правительства на митинг вышли сотрудники ОАО «Северэлектро», которые выступили против нарушений и политического вмешательства в деятельность организации. Они требовали, чтобы ранее уволенного директора компании восстановили в должности.

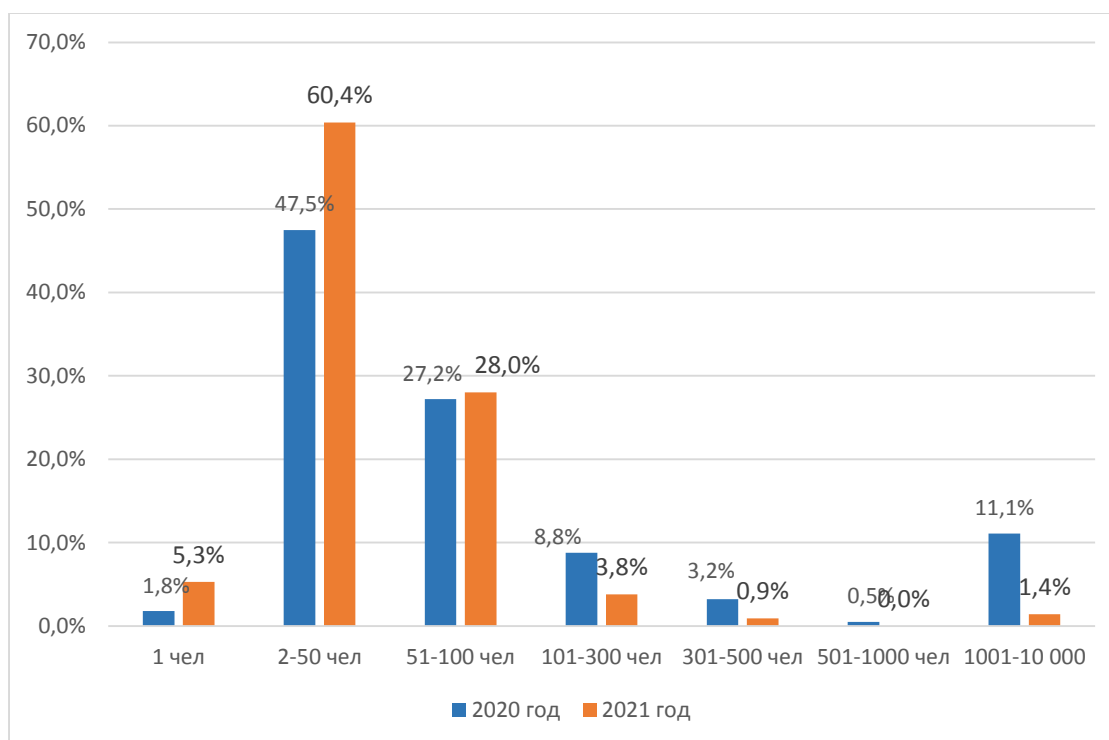
В 2021 году, было много собраний медицинских работников, требующих возмещения компенсаций, и сотрудников ЦСМ, которые выходили в защиту ранее уволенного руководства.

Диаграмма 5. Организаторы собраний.



В 2021 году увеличилось количество собраний с участием от 2 до 50 участников на 12,9%, а одиночные акции на 3,5%. Зато уменьшилась численность собраний с участием от 300 до 500 человек (на 2,3%), и собраний с участием выше 1000 человек (на 9,7%).

Диаграмма 6. Количество участников.



Стоит отметить, что самые массовые по численности собрания прошли в мае месяце 2021 года с разницей в две недели. Так, 1 мая 2021 года на старой площади собрались люди в поддержку жертв вооруженного конфликта в Баткенской области и с требованием начать мобилизацию военнообязанных на приграничные районы. А 15 мая на этой же площади собралось более тысячи человек с призывом гражданам не выходить на митинги.

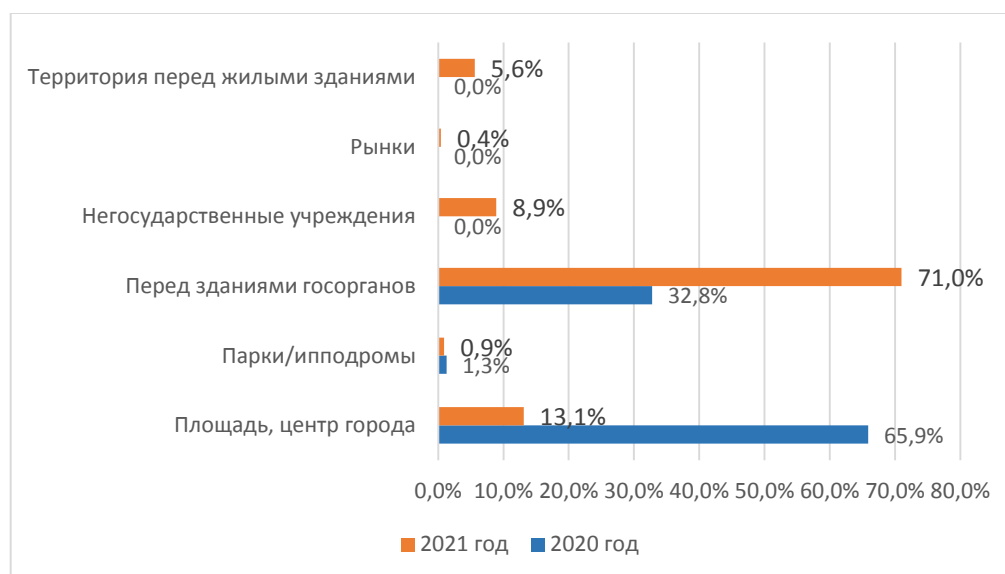
3.2.4. Места проведения собраний

Собрание – это преднамеренное и временное пребывание ряда лиц в местах, открытых для общественного доступа, с целью привлечения внимания государственных органов и ОМСУ, общественного внимания, включая выражение мнения по каким-либо вопросам¹³.

Результаты мониторинга показывают, что количество собраний, проводимых в 2021 году перед зданиями государственных органов, по сравнению с прошлым годом, увеличилось на 38,2%, в то же время уменьшилось число собраний, проводимых на площадях, на 52,8%. В 2021 году также отмечаются собрания перед негосударственными учреждениями, такими как Дом ООН, Посольства в КР. Необходимо отметить, что в 2021 году только 2 собрания проводились в парке им. М.Горького, что показывает о снижении необоснованной практики, когда ОМСУ и ОВД принимали решения об ограничении собрания по месту его проведения.

¹³ Пункт 6 статьи 3 Закона КР «О мирных собраниях».

Диаграмма 7. Места проведения собраний.

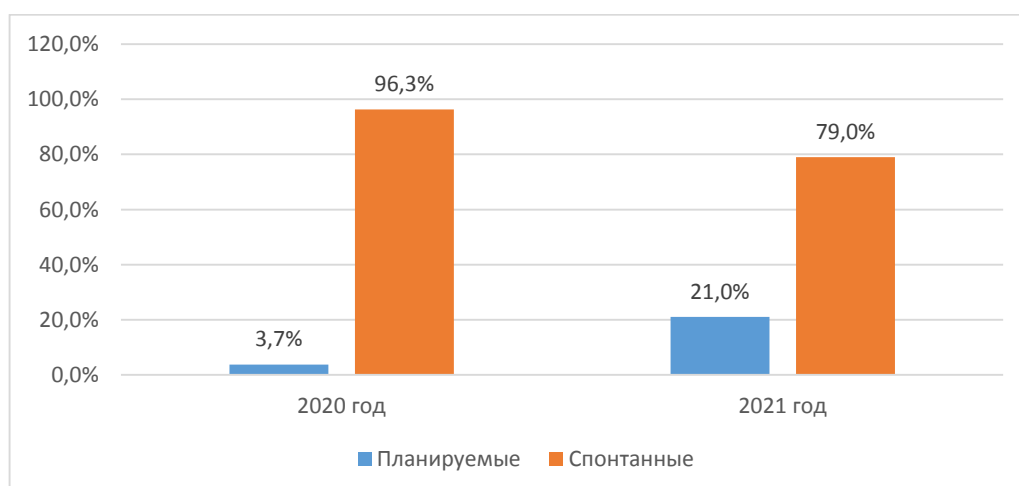


3.2.5. Характер и формы собраний

Закон КР «О мирных собраниях» подразделяет собрания на «планируемые» и «спонтанные». Согласно закону «планируемые собрания» – это собрания, проводимые с предварительным уведомлением, «спонтанные собрания» – это собрания, проводимые без предварительного уведомления. Закон требует обеспечения проведения обеих видов собраний со стороны органов власти.

Результаты мониторинга показывают, что в 2021 году 158 собраний имели спонтанный характер (79%), а если в сравнении с результатами 2020 года, то это больше на 14,6%. Такая практика говорит о том, что организаторы стали чаще пользоваться правом подачи уведомления о предстоящем собрании. Возможно, на это повлияла на то, что в 2021 году госорганы и ОМСУ стали меньше выносить решения об ограничении или запрете собрания (см. раздел 3.3.1.). В предыдущих отчетах отмечалось, что наличие уведомления о проведении какого-либо собрания служило для ОВД и ОМСУ формальным основанием для запрета всех собраний на определенной территории, это привело к тому, что организаторы собраний не видят целесообразности в подаче уведомления.

Диаграмма 8. Планируемые и спонтанные собрания.



Однако, органам власти следует понимать, что предварительное уведомление подается организаторами, чтобы у органов власти было время на подготовку необходимых условий для проведения собрания, обеспечения должной охраны и безопасности его участников и других лиц, оказавшихся поблизости, а также для выполнения иных мероприятий, связанных с проведением мирного собрания.

В случае одновременного проведения двух и более собраний на определенной территории, Закон КР «О мирных собраниях» подразделяет собрания на:

- «контрсобрания», и
- «параллельные собрания»¹⁴.

«Контрсобрание» – собрание, проводимое по тому же поводу, но с целью заявить о противоположной позиции, независимо от места и времени проведения этих собраний, а «параллельное собрание» – собрание, одновременно проводимое с другим собранием на данной территории и не имеющее целью выражение мнения, отличного от мнения участников другого собрания.

В 2020-2021 годах наблюдателями зафиксировано 3 контрсобрания. Одно из них – 1 июня 2020 года в Бишкеке перед зданием Первомайского районного суда с участием сторонников и противников экс-президента А.Атамбаева.

Второе – 10 июня 2020 года в парке имени М.Горького, где прошла акция в память убитого афроамериканца Джорджа Флойда и прав темнокожих с участием нескольких человек. В то же время двое граждан выступили против этой акции и выразили недовольство тем, что соотечественники готовы протестовать из-за проблем в других странах, но при этом равнодушны к ситуации в своем государстве.

Третье – 25 мая 2021 года перед зданием МВД, где прошло два собрания членов Федерации профсоюзов Кыргызстана. Участники одного собрания выступили против председателя федерации, участники второго выступили, наоборот, в поддержку и с требованием довести уголовные дела в отношении отдельных представителей федерации до конца.

Закон КР «О мирных собраниях» защищает право на свободу мирных собраний. Понятие «мирное собрание» раскрывается в Законе, как:

- ненасильственное и невооруженное собрание¹⁵;
- собрание, не преследующее противоправные цели¹⁶.

В 2020 году зафиксировано 2 собрания, которые оцениваются как собрания, потерявшие мирный характер. Однако, они отличаются по характеру действий сторон. К примеру, 2 марта 2020 года на площади «Ала-Тоо» собрались сторонники С.Жапарова с требованием освободить его. Из наблюдения: «Родственники С.Жапарова, присутствовавшие на митинге, просили власти встретиться с ними и выслушать их требования. Власти обещали дать ответ в течение трех дней. Однако часть участников не согласилась с этим, и призвала протестующих переместиться с площади к Белому дому, где находился в это время президент. В последующем наблюдалось, что часть участников собрания вышла на проезжую часть и направились к Белому дому, однако ОВД выставили кордон из сотрудников, спереди были сотрудники с собаками и перекрыли дорогу... При этом какого-либо взаимодействия с участниками и организаторами собрания не наблюдалось... отдельные участники собрания начали бросать камни и

¹⁴ Статья 3 Закона КР «О мирных собраниях».

¹⁵ Пункт 2 статьи 3 Закона КР «О мирных собраниях».

¹⁶ Часть 2 статьи 15 Закона КР «О мирных собраниях».

другие предметы в сотрудников милиции ... Начался разгон людей с применением спецсредств...».

Второе собрание – 5 октября 2020 года, которое начиналось как мирный протест против результатов парламентских выборов, в последующем переросший в стычки с сотрудниками ОВД, применению спецсредств со стороны силовиков, призывам со стороны лиц к захвату Белого дома. Из наблюдения: «Примерно в 16:00 часов заметно увеличилось количество сотрудников милиции, автобусов, спецназа на старой площади и в парковой зоне позади здания Белого дома. В этот момент среди митингующих наблюдались агрессивные граждане, которые создавали конфликты. Также замечены группы лиц, распивающих напитки в парковой зоне с восточной стороны от площади. В 18.00 часов начали закрываться торговые центры, банки и другие организации. В это время к митингующим прибыли артисты, которые выступали с речью. Стемнело, митингующие включили фонари на своих мобильных. Примерно в 20:00 часов вечера митингующие направились в сторону здания Белого дома. Предпринята попытка прорваться в здание Белого дома. Представители ОВД призвали митингующих разойтись...».

3.3. Выполнение властями обязательств по обеспечению права на мирные собрания

3.3.1. Обеспечение принципа презумпции в пользу проведения собраний

Право на свободу мирных собраний относится к основным правам, его реализацию, по мере возможности, следует обеспечивать без регулирования. Презумпция в пользу проведения собраний предполагает, что все собрания изначально должны рассматриваться как законные и мирные, поэтому от желающих собраться не следует требовать получения разрешения на проведение собрания. Соответствующие государственные органы должны оказывать поддержку желающим провести мирное собрание. Поэтому предварительное уведомление необходимо в той мере, в какой это окажет властям помощь в содействии беспрепятственному проведению мирных собраний.¹⁷

Необходимо отметить, что Конституция КР и принятый в соответствии с ней в 2012 году Закон КР «О мирных собраниях» вложили в уведомление иной смысл, нежели ранее: подача уведомления считается правом, уведомление направлено на информирование государственных органов и ОМСУ о планируемом собрании, его целях, месте проведения или маршруте движения для того, что органы власти имели возможность подготовиться к его обеспечению.

При получении уведомления госорганы и ОМСУ дают письменное подтверждение о получении уведомления в тот день, когда оно было получено. В подтверждении указываются сведения о наименовании органа, фамилия, имя, отчество и подпись сотрудника, принявшего уведомление, дату и время поступления уведомления.¹⁸



¹⁷ Пункты 70 и 72 Замечаний общего порядка.

¹⁸ Части 4,5 статьи 11 Закона КР «О мирных собраниях».

Однако, на практике письменное подтверждение о получении уведомления не дается. Например, мэрия города Бишкек, обычно ставит официальный штамп с указанием входящего номера и даты. Требуемые законом ФИО сотрудника, принявшего уведомления, и его подписи также нет.

Действующий Закон КР «О мирных собраниях» предусматривает возможность проведения спонтанных собраний – собраний, проводимых без предварительного уведомления.¹⁹ Закон также возлагает на госорганы и ОМСУ ответственность за осуществление необходимых мер независимо от того, является ли собрание планируемым (с предварительным уведомлением)²⁰ или оно проводится без него.

По официальным данным²¹ только в мэрию города Бишкек за период с января по ноябрь 2020 года от граждан и организаций поступило 99 уведомлений о проведении мирных собраний. В этот же период в муниципальные администрации мэрии города Бишкек по административным районам поступило 338 уведомлений о проведении мирных собраний, из них по Первомайскому административному району – 255, Ленинскому – 8, Свердловскому – 28, и Октябрьскому – 47. Из 338 уведомлений по 9 принято решение об ограничении или запрете, по 2 из них решение в последующем отменено.

К примеру, «4 марта 2020 года мэру города Бишкек, главе муниципальной администрации мэрии города Бишкек по Ленинскому административному району, начальнику Управления ГКНБ по городу Бишкек и начальнику ГУВД города Бишкек с уведомлением о проведении 5 марта 2020 года мирного митинга перед зданием мэрии города Бишкек обратились жители многоквартирного жилого дома. В этот же день муниципальная администрация мэрии города Бишкек по Ленинскому административному району принимает решение об ограничении проведения всех мирных собраний на территории своего района с 4 марта по 1 июля 2020 года включительно, за исключением государственных и муниципальных официальных мероприятий...» (см. таб. 2).

ОМСУ и ОВД следует понимать, что граждане пользуются правом на подачу уведомления, прежде всего, надеясь на помощь и содействие со стороны властей в обеспечении проведения мирного собрания. Представляется несоразмерным в отсутствие законных и обоснованных оснований принимать решения об ограничении на проведение всех или отдельных собраний по месту, времени или маршруту движения, или запрете собраний. Как отмечалось в предыдущих разделах, наличие уведомления о проведении какого-либо собрания часто служит для ОВД и ОМСУ формальным основанием для запрета или ограничения собрания, а не основанием для осуществления ими своих функций по обеспечению реализации права на мирные собрания.

Таблица №2. Решения ОМСУ и ОВД об ограничении или запрете на проведение мирных собраний 2020–2021 г.

| Орган МСУ или ОВД, принявший решение об ограничении или запрете | Ограничение или запрет |
|---|---|
| ОВД Кеминского района Чуйской области от 29 февраля 2020 года | Ограничение по месту проведения любого рода различных митингов, акций протестов и мирных собраний (за исключением официальных культурно-массовых мероприятий) по автотрассе |

¹⁹ Пункт 7 статьи 3 Закона КР «О мирных собраниях».

²⁰ Пункт 5 статьи 3 Закона КР «О мирных собраниях».

²¹ Ответ мэрии города Бишкек от 24.12.2020 года, за №12–726/6–1662, за подписью А.С.Анарбеков, руководителя аппарата.

| | |
|--|--|
| | Бишкек-Кемин-Торугарт (с 76-го км. по 131-ый км.) <u>с 1 по 3 марта 2020 года включительно с переносом на стадионы</u> , расположенные по ул. Победы города Кемин и по ул.Косякова города Орловка (прим. итого 3 дня). |
| Муниципальная администрация мэрии г.Бишкек по Октябрьскому административному району от 4 марта 2020 года | Об ограничении проведения любого рода различных митингов, мирных акций, мирных собраний, уличных шествий, пикетов, демонстраций и акций, и других массовых мероприятий <u>за исключением государственных и муниципальных официальных мероприятий сроком с 4 марта 2020 года по 1 июля 2020 года</u> по Октябрьскому административному району (итого 119 дней). |
| Муниципальная администрация мэрии г.Бишкек по Ленинскому административному району от 4 марта 2020 года | Об ограничении проведения всех митингов, мирных акций, собраний и шествий на территории Ленинского административного района города Бишкек <u>за исключением государственных и муниципальных официальных мероприятий с 4 марта 2020 года по 1 июля 2020 года</u> (итого 119 дней). |
| Сокулукская районная государственная администрации от 10 марта 2020 года | Об ограничении проведения любого рода различных митингов, мирных акций, собраний и шествий и об ограничении проведения всех митингов, мирных акций, собраний и шествий на территории Сокулукского района <u>с 11 марта 2020 года по 1 июня 2020 года с переносом всех собраний на территорию ипподрома</u> Сокулукского района (итого 82 дня). |
| Муниципальная администрация мэрии г.Бишкек по Первомайскому административному району от 22 февраля 2021 года | Об ограничении по месту проведения всех мирных собраний, митингов, шествий на территории Первомайского района в период <u>с 22 февраля по 22 апреля (включительно) 2021 года с переносом в сквер им. М. Горького г. Бишкек</u> , расположенного на пересечении ул.Рыскулова-Исанова г.Бишкек. |
| Муниципальная администрация мэрии г.Бишкек по Первомайскому административному району от 24 августа 2021 года | Об ограничении бессрочного мирного митинга <u>с 25 августа с 10.00 часов возле здания УВКБ ООН и возле здания Посольства США с участием 150 человек</u> . |

Также необходимо отметить, что продолжается применение избирательного подхода со стороны органов власти, когда ими принимаются решения о запрете в реализации гражданами права на свободу мирных собраний в пользу проведению мероприятий органами власти. Из решений ОМСУ и ОВД видно, что запрещены все публичные мероприятия, но исключения составляют государственные и муниципальные официальные мероприятия, которые требуют аналогичного подхода к их обеспечению, что и мирные собрания (например, празднование Нооруза). Подобный подход указывает на дискриминацию. Право на свободу собраний – право человека, а не органов власти.

В соответствии с Конституцией КР и международными обязательствами по правам человека, право на проведение мирных собраний, как одно из основополагающих прав человека защищается и обеспечивается государством. Это говорит об обязанности институтов власти уважать и обеспечивать право каждого человека на свободу мирных собраний без какого-либо различия. Закон КР «О мирных собраниях» также устанавливает, что при осуществлении мероприятий по обеспечению проведения мирных

собраний государственные органы, ОМСУ и их должностные лица не вправе давать оценку целесообразности проведения мирных собраний²².

Отдельно стоит отметить о практике переноса собраний в отдаленные места от целевой аудитории. Так, к примеру, 10 марта 2020 года Сокулукская районная государственная администрация приняла решение об ограничении на проведение мирных собраний на территории Сокулукского района с 11 марта 2020 года по 1 июня 2020 года с переносом всех собраний на территорию ипподрома Сокулукского района (см.таб.2). Данный ипподром находится рядом с селом Белек, примерно в 6–7 км от районного центра в сторону гор. Рядом с ипподромом нет каких-либо государственных и муниципальных учреждений, и находится он посреди поля.

Обратимся к другому примеру, когда 22 февраля 2021 года муниципальная администрация мэрии г.Бишкек по Первомайскому административному району приняла решение об ограничении по месту проведения всех мирных собраний на территории Первомайского района в период с 22 февраля по 22 апреля 2021 года с переносом в сквер им. М. Горького г. Бишкек, расположенного на пересечении ул.Рыскулова-Исанова г.Бишкек.



Государственные органы и ОМСУ должны понимать, что сущность права на мирные собрания состоит в том, что люди собираются вместе для выражения позиции по определенному вопросу с целью привлечения внимания соответствующих органов или общественности. Согласно Закону КР «О мирных собраниях» собрание – это преднамеренное и временное пребывание ряда лиц в местах, открытых для общественного доступа, с целью привлечения внимания государственных органов и ОМСУ, общественного внимания, включая выражение мнения по каким-либо вопросам²³. Поэтому, даже в тех случаях, когда время, место и порядок проведения собрания ограничиваются на законных основаниях, государственные органы должны обеспечить участникам возможность проведения мирного собрания «в пределах видимости и слышимости» их целевой аудитории.²⁴

Когда ОМСУ и ОВД принимают решение о переносе собраний и отправляют людей в места, где они не будут услышаны и их вопросы не будут доведены до соответствующих лиц, теряется сущность права на мирные собрания. Фактически это означает, что государство не выполняет свои обязательства по обеспечению права граждан на мирные собрания.

3.3.2. Создание благоприятных условий для реализации права на мирные собрания

Согласно Закону КР «О мирных собраниях» органы государственной власти и ОМСУ осуществляют мероприятия по обеспечению проведения мирного собрания, в том числе необходимые процедуры оцепления, сопровождения участников мирного собрания,

²² Статья 4 Закона КР «О мирных собраниях».

²³ Статья 3 Закона КР «О мирных собраниях».

²⁴ Пункты 22, 23 Замечаний общего порядка.

перекрытия или изменения маршрутов движения транспорта, установки дорожных знаков и иные мероприятия по обеспечению безопасности на дорогах, а также работу коммунальных и иных служб (скорая медицинская помощь, противопожарная служба, служба спасения, служба санитарной очистки территории и другие службы)²⁵.

Мероприятия по обеспечению проведения мирных собраний, при уведомлении организаторами о проведении мирного собрания, предусматривают²⁶:

- учет информации о мирном собрании, его целях, форме, маршруте, количестве и др.;
- осмотр места проведения мирного собрания в целях обеспечения охраны и безопасности его участников и других лиц, оказавшихся на территории проведения мирного собрания, доступа коммунальных и иных служб обеспечения мирных собраний;
- обеспечение, при необходимости, оцепления, сопровождения участников мирного собрания, перекрытия или изменения маршрутов движения транспорта, установки дорожных знаков;
- оценку опасных факторов и принятие дополнительных мер для обеспечения безопасности участников мирного собрания и иных лиц;
- определение необходимых сил и средств по обеспечению мирного собрания;
- анализ сведений о других собраниях, проводимых в то же время и на той же территории, сопоставление полученных сведений, выработку необходимых мер по недопущению конфликтных ситуаций, способных воспрепятствовать проведению и достижению целей мирных собраний.



ОМСУ и ОВД также осуществляют документирование, последующий анализ выявленных проблем, разбирательство действий своих сотрудников по обеспечению проведения мирных собраний, а также заблаговременно предупреждают граждан о мероприятиях, связанных с перекрытием и изменением маршрута движения транспорта, других необходимых сведениях, включая оповещение в СМИ²⁷.

На мирных собраниях в основном отмечается присутствие сотрудников ОВД, и очень редко присутствие представителей других государственных органов, ОМСУ и их взаимодействие с организаторами и участниками собраний по обеспечению проведения мирных собраний, как того требует закон.

Результаты мониторинга в 2020-2021 годах также показывают, что основными исполнителями обеспечения проведения мирных собраний были ОВД, которые осуществляли мероприятия по сопровождению участников собраний, оцеплению собрания, а также перекрытию движения транспорта для обеспечения собраний в движении.

²⁵ Статья 8 Закона КР «О мирных собраниях».

²⁶ Там же.

²⁷ Там же.

Отдельно стоит отметить работу муниципального предприятия «Тазалык» в 2020 году, которое постоянно предоставляло информацию о мероприятиях по очистке мусора во время и после собраний, а также состоянии дорог и улиц в зимний период, что важно для граждан при планировании и проведении мирных собраний.

«Тазалык» также периодически давал контактные данные, по которым можно было обратиться при необходимости. Сотрудники предприятия всегда были в отличительной форме, что имеет важное значение в ходе собраний.

В процессе проведения мирного собрания организаторы и участники предъявляют определенные требования и обращаются к органам власти. В этой связи, ОМСУ взаимодействуют с организаторами и участниками собраний по обеспечению проведения мирных собраний, и при наличии имеющихся сведений о вопросах, явившихся причинами проведения собрания, информируют органы, которым данные вопросы адресуются²⁸. В то же время, государственные органы и ОМСУ, к которым обращены требования участников и организаторов собраний, должны обеспечить прием и рассмотрение обращений по существу, а также сообщить о принятых решениях в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики²⁹.

Сохраняется тенденция низкого реагирования со стороны государственных органов и ОМСУ на обращения граждан, в ходе мирных собраний. В 2021 году только по 16 обращениям была реакция, из них по 7 был организован личный прием руководителя ведомства, по 9 представитель госоргана и ОМСУ вышел к участникам собраний (в одном случае президент КР лично встретился с гражданами). По 3 обращениям было дано обещание изучить требования, так как решение не может быть принято сразу (см. Диаграмму 9).

Муниципальное предприятие
"Тазалык"
5 окт. 2020 г. • 📍

#прямосейчас Бригада Тазалыка из 12ти человек беспрерывно занимается уборкой мусора на площади Ала-Тоо.

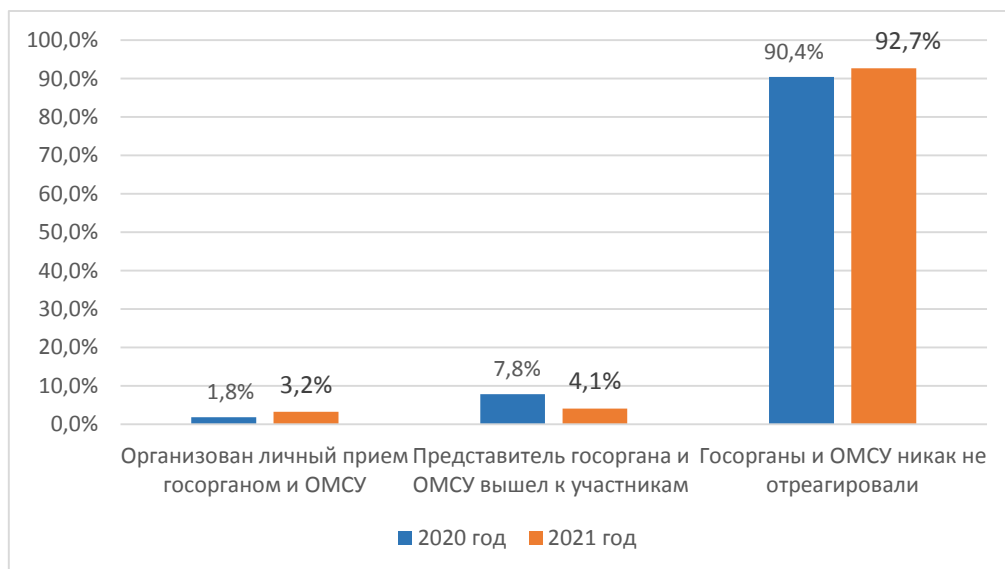
Мусора очень много на газонах, на земле, в цветах, внутри вазонов с туями. Всё чистим и подбираем.

Спасибо активистам, которые помогают нам собирать мусор и складывают всё в мешки. 🙏

Для вывоза собранного мусора закреплен один мусоровоз. Также на старте 2 поливалки заполненные водой, после уборки всё помоем.



Диаграмма 9. Реагирование на обращения участников собраний



²⁸ Там же.

²⁹ Статья 4 Закона КР «О мирных собраниях».

3.3.3. Защита участников от вмешательства и насилия со стороны других лиц

Согласно Закону КР «О мирных собраниях» ОВД обязаны проявлять уважительное отношение к участникам мирных собраний, а также:

- требовать от граждан и должностных лиц соблюдения общественного порядка, прекращения правонарушений и действий, препятствующих достижению целей мирного собрания и осуществлению полномочий ОВД, а в случае невыполнения законных требований применяют предусмотренные законодательством КР меры принуждения;
- обеспечивать защиту участников мирных собраний и других лиц, оказавшихся на территории проведения мирного собрания, а также их имущества от противоправного посягательства;
- оказывать содействие в предоставлении медицинской помощи и безопасной эвакуации с места проведения мирного собрания;
- принимать меры по предотвращению столкновений участников одного собрания с участниками контр- и параллельных собраний, а также провокаций срыва и других конфликтных ситуаций, возникающих в ходе проведения собрания.

Так, по результатам мониторинга собраний наблюдателями было зафиксировано 4 собрания, на участников которого нападали другие лица и применяли насилие. К примеру, 8 марта 2020 года перед началом женского марша, запланированного на площади Победы города Бишкек, группа неизвестных мужчин в масках напала на собравшихся участников мирного марша, вырывая у них из рук и разрывая плакаты и транспаранты, бросаясь в них яйцами. Участники марша обращались за помощью к присутствующим сотрудникам милиции с просьбой обеспечить им защиту, однако сотрудники милиции задержали около 50 участников собрания, насильно затолкали их в машины и «автозак» и доставили в здание территориального подразделения ОВД Свердловского района города Бишкек.

Другой пример, 10 марта 2020 года в Бишкеке возле памятника У.Салиевой проходила акция под хештегом **#нетнасилию**, участники которой вышли поддержать участниц марша 8 марта, на которых напали неизвестные мужчины, а после участниц задержала милиция. Во время собрания появились 6 женщин, которые словесно нападали на участников мирной акции и пытались вырвать микрофон. Необходимо отметить, что в данной акции сотрудники ОВД продемонстрировали профессионализм в соответствии с международными и национальными стандартами, встав между группами и обеспечив расстояние в пределах видимости и слышимости. К сожалению, это единичный случай.

Другое собрание, на участников которого было совершено нападение с применением насилия со стороны других лиц, проходило 9 октября 2020 года в городе Бишкек. Из наблюдения: «В этот день в Бишкеке одновременно проходили четыре собрания в разных местах: у Дома правительства шел митинг в поддержку С.Жапарова; у здания «Медиафорума» проходило собрание в поддержку кандидатуры О.Бабанова на пост главы правительства; возле железнодорожного вокзала партия «Реформа» организовала марш, участники которого выступали против криминала во власти. Позже, участники последних двух собраний, начинавшихся в разных частях города,



объединились в единое шествие и пришли к площади «Ала-Тоо». Примерно в 17:30 часов их атаковали участники собрания в поддержку С.Жапарова. В ходе столкновения участники пострадали от попадания брошенных в их сторону камней и бутылок.



В 2021 году 15 апреля перед зданием МВД прошел митинг, в котором около 100 человек требовали отставки министра внутренних дел У.Ниязбекова за неисполнение должных обязанностей по защите Айзады Канатбековой—девушки, которую похитили в столице 5 апреля для принудительного вступления в брак, а затем убили. Пока участники митинга собирались, к зданию пришли около 100 агрессивно настроенных людей, которые провоцировали стычки и угрожали насилием. Участники мирного митинга были вынуждены уйти в другое место, чтобы не дать агрессивной толпе спровоцировать конфликт. К сожалению, сотрудники ОВД бездействовали и не выполнили свои функции по защите участников мирного собрания и применении мер в отношении агрессивно-настроенных лиц и провокаторов.

Необходимо понимать, что право на мирные собрания обеспечивает защиту и проведение ненасильственных собраний. Термины «мирный» и «ненасильственный» используются в этом контексте как синонимы. Под «насилием» следует понимать применение участниками физической силы по отношению к другим лицам, которое может привести к травмам или смерти либо серьезному ущербу собственности.³⁰ Поэтому, на государство возлагается обязанность по активной защите участников мирного собрания от любых лиц, включая провокаторов или участников других собраний, которые предпринимают попытки совершить насилие или сорвать собрание.

Организаторы собраний не могут быть привлечены к ответственности за действия других лиц, не участвующих в собраниях или являющихся провокаторами. Кроме того, организаторы не должны нести ответственность за действия отдельных участников собрания. Напротив, участники должны нести персональную ответственность за любое правонарушение или невыполнение законных указаний сотрудников ОВД.

Таким образом, когда имеют место агрессивные действия со стороны небольшой группы участников собрания, в такой ситуации следует принять меры в отношении указанных лиц. Если на собрание, которое в целом проходит мирно, проникают провокаторы и агрессивно-настроенные лица, в таком случае, вместо принудительного прекращения собрания, органам власти следует принять необходимые меры для удаления таких провокаторов и лиц.

Закон КР «О мирных собраниях» статьей 13 устанавливает, что в случае выявления лиц, нарушающих общественный порядок, совершающих или подстрекающих к совершению противоправных действий, препятствующих достижению целей мирного собрания, ОВД должны принять в отношении этих лиц необходимые меры в соответствии с законодательством без прекращения мирного собрания.

³⁰ Пункты 4 и 15 Замечаний общего порядка.

Кроме того, при проведении собрания лицами, придерживающимися непопулярных взглядов, обязанность государства защищать мирные собрания приобретает особую важность, так как в подобных ситуациях возрастает вероятность насильственного противостояния. Возможность возникновения беспорядков, обусловленная враждебным отношением к участникам мирного собрания, не должна служить оправданием для наложения ограничений на проведение мирного собрания.

Необходимо отметить, что в Кыргызстане в последнее время собрания в защиту равенства по признаку пола пресекаются третьими лицами, при этом сотрудники ОВД не предпринимают меры по защите участников от нападавших. Так, по насилию и нападениям на участников марша 8 марта нападавшие лица в масках не были привлечены к ответственности. Сотрудники ОВД, не выполнившие обязанности по охране участников марша, также не привлечены к ответственности.

3.4. Ограничения и запрет собраний со стороны властей

Закон КР «О мирных собраниях» прямо указывает, что пользование правом на свободу мирных собраний не может быть ограничено, за исключением случаев, установленных законом в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Вводимые ограничения пользования правом на свободу мирных собраний должны быть соразмерными указанным целям. Кроме того, запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих право на свободу мирных собраний. Закон КР «О мирных собраниях» позволяет временно ограничивать или запрещать проведение собрания, но только при наличии оснований, указанных в Законе.

Так, основанием для ограничения собрания по времени, месту проведения или маршруту движения должна быть реальная угроза безопасности участников собрания и иных граждан, находящихся в указанных местах. Решение о таком ограничении принимается только на период действия указанных обстоятельств. Информация о причинах введения подобных ограничений должна быть доведена до сведения организаторов и участников собрания.³¹



Что касается запрета на проведение собрания, такое решение может быть принято в случае, если собрание преследует противоправные цели³²:

- 1) пропаганду войны;
- 2) выступление в пользу этнической, расовой или религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию;
- 3) призывы к нарушению национальной безопасности, общественного порядка, прав и свобод других лиц;

³¹ Часть 1 статьи 15 Закона КР «О мирных собраниях».

³² Часть 2 статьи 15 Закона КР «О мирных собраниях».

4) проведение контрсобрания с целью срыва другого мирного собрания.

При этом Закон КР «О мирных собраниях» установил принцип в пользу проведения собрания³³. При совершении противоправных действий при проведении собрания, предусмотренные законом меры должны применяться к правонарушителям без прекращения мирного собрания³⁴.

Наложение запрета в отношении проводимого собрания или ограничение собрания по времени, месту проведения или маршруту движения принимается судом по заявлению ОВД или ОМСУ при наличии оснований, предусмотренных Законом³⁵. Заявление об ограничении собрания или запрете проводимого собрания должно быть рассмотрено судом в течение 24 часов с момента его подачи³⁶.

Территориальные подразделения ОВД и ОМСУ, на территории которых проводятся собрания, также вправе принять решение об ограничении собрания (по времени, месту проведения или маршруту движения) либо о запрещении проводимого собрания при наличии оснований, предусмотренных в законе. В таком случае орган, принявший решение об ограничении собрания или запрете проводимого собрания, в течение 24 часов должен обратиться в суд для рассмотрения о законности и обоснованности решения территориального подразделения ОВД и ОМСУ³⁷.



Бремя доказывания наличия оснований для запрета собрания или ограничения собрания возлагается на заявителя, обратившегося в суд. Сомнения в отношении оснований запрета или ограничения собрания толкуются в пользу проведения мирного собрания³⁸.

Решения судов о запрете или ограничении собрания доводятся до организаторов и участников собрания ОМСУ и ОВД в устной и письменной форме в течении 24 часов со дня их вынесения³⁹. ОМСУ и ОВД оповещают организаторов и участников в устной и письменной форме незамедлительно с момента вынесения решения о запрете или ограничении собрания⁴⁰. Они обязаны довести до сведения организаторов и участников собрания информацию о причинах введения ограничения собрания⁴¹.

3.4.1. Незаконные и избыточно широкие основания для запрета и ограничения собраний

Как отмечалось выше, Закон КР «О мирных собраниях» наделяет территориальные подразделения ОМСУ и ОВД, на подведомственных территориях которых проводятся собрания, правом принимать решение об ограничении собраний по времени, месту

³³ Часть 5 статьи 14 Закона КР «О мирных собраниях».

³⁴ Статья 13 Закона КР «О мирных собраниях».

³⁵ Часть 1 статьи 14 Закона КР «О мирных собраниях».

³⁶ Часть 2 статьи 14 Закона КР «О мирных собраниях».

³⁷ Часть 2 статьи 14 Закона КР «О мирных собраниях».

³⁸ Часть 3-5 статьи 14 Закона «О мирных собраниях».

³⁹ Часть 7 статьи 14 Закона «О мирных собраниях».

⁴⁰ Часть 8 статьи 14 Закона «О мирных собраниях».

⁴¹ Часть 1 статьи 15 Закона «О мирных собраниях».

проведения или маршруту движения либо о запрещении при наличии на то законных оснований. Однако следует обращать внимание на соблюдение требований закона о том, что ОВД и ОМСУ вправе принимать решения об ограничении или запрете только в отношении проводимого собрания, то есть собрания, которое на момент принятия такого решения уже началось и проводится. Также решения о запрете или ограничении должны основываться на исчерпывающих законных основаниях.

В предыдущих отчетах отмечалось, что ОМСУ и ОВД, принимая решение об ограничении собрания или запрете, часто выходят за рамки законных оснований. Так, к примеру, в решении Муниципальной администрации мэрии города Бишкек по Ленинскому административному району от 04 марта 2020 года об ограничении проведения всех митингов, мирных акций, собраний и шествий на территории Ленинского административного района города Бишкек с 04 марта 2020 года по 01 июля 2020 года, основаниями для ограничения отмечаются (далее из решения): «...в свете последних событий в мире, а именно с участившимися фактами религиозно-экстремистских проявлений, проведение бессрочных мирных акций с участием большого количества людей на центральной площади, где проводят свой досуг горожане, и гости столицы вызывает беспокойство и озабоченность граждан, не участвующих в собраниях, вызывает негативное чувство и обеспокоенность в личной безопасности. Как показывает практика, лидеры и организаторы подобных собраний с участием большого скопления людей не контролируют процесс, в итоге создаются заторы, помехи движению транспорта, перекрываются пешеходные переходы и основные автомобильные магистрали. Проведение митингов приводит к дестабилизации общественно-политической обстановки на территории города Бишкек. Также отмечают, что в настоящее время на имя начальника УВД Ленинского района города Бишкек поступают многочисленные жалобы о том, что в центральных частях города проводятся многочисленные мероприятия...».

Другой пример – решение Сокулукской районной государственной администрации об ограничении проведения любого рода различных митингов, мирных акций, собраний и шествий на территории Сокулукского района с 11 марта 2020 года по 1 июня 2020 года, в котором в качестве оснований указывается (далее – из решения): «...в свете последних событий в мире, а именно с участившимися фактами религиозно-экстремистских проявлений, ... , проведение мирных собраний, акций и т.д. с участием большого количества людей на территории Сокулукского района и в других общественных местах, где проводят досуг жители и гости, вызывает беспокойство граждан, не участвующих в собраниях, вызывает негативное чувство и обеспокоенность в личной безопасности. Как показывает практика, лидеры и организаторы подобных собраний с участием большого скопления людей не контролируют процесс, в итоге происходят массовые беспорядки, создаются заторы, помехи движению транспорта, перекрываются пешеходные переходы, а также участники начинают нарушать общественный порядок...».



Еще пример из 2021 года, так в решении муниципальной администрации мэрии города Бишкек по Первомайскому административному району от 22 февраля 2021 года об ограничении по месту проведения всех мирных собраний, митингов, шествий на

территории Первомайского района в период с 22 февраля по 22 апреля 2021 года с переносом в сквер им. М. Горького г. Бишкек, расположенного на пересечении ул. Рыскулова-Исанова г. Бишкек, в качестве оснований указываются: «...в свете последних событий на территории г. Бишкек, а именно с участвовавшими фактами проведения мирных собраний, митингов, акций и шествий с участием большого количества людей на центральной площади «Ала-Тоо», на площади «Т. Усубалиева», на бульваре «Эркиндик» и в парковых зонах отдыха, скверах, где проводят свой досуг горожане и гости столицы, вызывает беспокойство и озабоченность граждан, не участвующих в собрании, что как следствие, вызывает негативное чувство и обеспокоенность в личной безопасности. Как показывает практика, лидеры и организаторы подобных собраний с участием большого скопления людей не контролируют процесс, как итог, создаются заторы, помехи движению транспорта, перекрываются пешеходные переходы и основные автомобильные магистрали... Так, в адрес муниципальной администрации района поступило письмо УВД Первомайского района г. Бишкек с просьбой о принятии законных мер в части проводимых каждое воскресенье шествий ввиду поступления жалоб граждан относительно вышеуказанных шествий. Вместе с тем бульвар «Эркиндик» является местом прогулок и отдыха горожан столицы, где можно отдохнуть, почитать книги, погулять с детьми. Во избежание потенциально возможной угрозы их здоровью и жизни, отрицательного впечатления, необходимо ограничиться в проведении вышеуказанного шествия (мирного собрания).

При анализе подобных решений ОМСУ возникает вывод, что содержание текстов идентично, складывается ощущение, что они копируют подобные решения.

Как уже отмечалось, Закон КР «О мирных собраниях» прямо указывает, что пользование правом на свободу мирных собраний не может быть ограничено, за исключением случаев, установленных законом, а вводимые ограничения пользования правом на свободу мирных собраний должны быть соразмерными указанным целям.

Принцип законности требует, чтобы любые налагаемые ограничения основывались на положениях закона. Сам закон должен соответствовать международным стандартам в сфере прав человека, а также быть достаточно четко сформулирован, чтобы позволить каждому определить, вступает ли его поведение в противоречие с нормами закона, и какими могут быть наиболее вероятные последствия таких нарушений.

Принцип соразмерности устанавливает, что любые ограничения свободы собраний должны быть соразмерны реальной угрозе. Учитывая, что к собраниям может применяться широкий спектр различных методов вмешательства для достижения властями законных целей, предпочтение следует отдавать мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства.

В этой связи требуется полная и объективная оценка конкретных обстоятельств, оказывающих влияние на проведение собрания. Основания, на которые государственные власти ссылаются для подтверждения соразмерности своих действий, должны быть «существенными и достаточными», а также опираться на «приемлемую оценку соответствующих фактов».

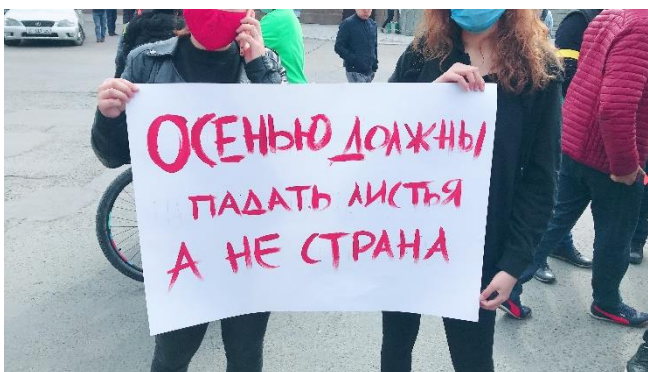
Одних подозрений или предположений недостаточно. Следовательно, автоматическое применение запрета на проведение любых собраний в определенный период времени или в каком-либо месте, обычно приводит к тому, что под действие ограничений подпадает чрезмерно большое количество мероприятий. В результате, ввиду отсутствия учета конкретных обстоятельств в каждом отдельно взятом случае, имеет место нарушение принципа соразмерности.

Кроме того, необходимо понимать, что мирные собрания зачастую будут оказывать влияние на права других сторон, не принимающих участия в собрании, таких как владельцы или работники коммерческих компаний или объектов, местные жители, прохожие. Ссылка на ущемление прав иных лиц не может служить оправданием для применения ограничения свободы собраний. Законное основание для применения ограничений может возникнуть лишь в случае превышения определенного порога допустимости. Кроме того, при решении вопроса о необходимости и соразмерности наложения любых ограничений следует учитывать факт, что по определению собрание носит лишь временный характер.

Предотвращение дестабилизации общественной ситуации или помех движению транспорта решаются соответствующими органами в пределах своей компетенции не посредством запрета собраний, имеющих мирные цели и правомерный характер. При возникновении угрозы участники мирного собрания имеют такое же право на защиту со стороны государства, в том числе и на обеспечение проведения мирного собрания.

Кроме того, Закон КР «О мирных собраниях» позволяет запрещать или прекращать собрания, а также применять силу, в случае возникновения реальных угроз установленных законодательством. ОВД и другие государственные органы обладают достаточными полномочиями для предотвращения противоправных действий, в том числе и специальными средствами, предназначенных для этих целей.

Другие основания, которые стали обоснованием для ограничения собрания по месту проведения со стороны ОМСУ, являются законными, однако их целесообразность и обоснованность требует пересмотра. Так, Законом КР «О мирных собраниях» установлен запрет на проведение собраний вблизи не менее 100 метров от следующих объектов⁴²:



- объекты с опасным и вредным производством,
- электростанции,
- железные дороги,
- нефтепроводы,
- территории под линиями высоковольтной электропередачи,
- объекты пенитенциарной системы,
- государственные и муниципальные организации здравоохранения,
- детские дошкольные учреждения,
- дошкольные образовательные и общеобразовательные организации.

Однако, в силу особенностей застройки советского периода, все объекты государственных и муниципальных организаций здравоохранения, детские дошкольные, дошкольные образовательные и общеобразовательные учреждения, особенно в малых городах и иных населенных пунктах, строились в центральной части, неподалеку от центральной площади, где традиционно проводились все публичные мероприятия. Соответственно, со дня вступления в силу Закона КР «О мирных собраниях» эти центры и площади автоматически вошли в число мест, где проведение собраний ограничено. В

⁴² Статья 12 Закона КР «О мирных собраниях».

связи с этим в предыдущих отчетах было рекомендовано пересмотреть целесообразность установления автоматического запрета на проведение собраний на расстоянии не менее 100 метров от перечисленных в законе объектов. Данная рекомендация остается актуальной и требует действенных инициатив со стороны соответствующих государственных органов.

Так, к примеру, «21 февраля 2020 года мэрия города Каракол приняла решение об ограничении на проведение мирного собрания перед зданием Правительства КР в Иссык-Кульской области с переносом на городской стадион в Физкультурно-спортивном комплексе города Каракол. В своем решении мэрия ссылается, что возле представительства Правительства КР в Иссык-Кульской области находятся учреждения образования и здравоохранения, а именно центр семейной медицины, школа лицей, детский образовательный центр, а также Иссык-Кульский государственный университет имени К.Тыныстанова и медицинской колледж имени И.Ахунбаева. Данное решение мэрии признано судом законным...»⁴³.

По данному вопросу необходимо понимать, что даже при наличии законных оснований для ограничения собраний по месту их проведения, уполномоченным органам следует предложить альтернативу по месту проведения такого собрания. Под «подходящей альтернативой» понимается обеспечение возможность довести мнение участников собрания до сведения тех, кому оно предназначено. Другими словами, собрание должно проводиться в зоне «видимости и слышимости» целевой аудитории, будь то государственные органы или общественность. Иначе цель мирного собрания не достигается и, соответственно, сущность самого права на мирные собрания сводится к нулю.

3.4.2. Реагирование надзорных и судебных органов на ограничения и запреты собраний со стороны ОМСУ и ОВД

Законность и обоснованность решений территориальных подразделений ОВД и ОМСУ об ограничении собрания (по времени, месту проведения или маршруту движения) либо о запрещении рассматривает суд, в который орган принявший такое решение обязан обратиться в течение 24 часов с момента вынесения. Бремя доказывания наличия оснований для запрета собрания или ограничения собрания возлагается на заявителя, обратившегося в суд. Сомнения в отношении оснований запрета или ограничения собрания толкуются в пользу проведения мирного собрания⁴⁴.

К сожалению, как отмечалось в предыдущих отчетах, при рассмотрении дел, связанных с реализацией конституционного права на свободу мирных собраний, судебные органы не



⁴³ Дело №ГД-262/2015, решение Каракольского городского суда Иссык-Кульской области от 21 февраля 2020 года.

⁴⁴ Часть 3-5 статьи 14 Закона «О мирных собраниях».

всегда учитывают требования закона о том, что ОВД и ОМСУ вправе принимать решения об ограничении или запрете только в отношении проводимого собрания, то есть собрание, которое к моменту принятия такого решения уже началось и проводится, а также к каждому собранию в отдельности.

Так, к примеру, Кеминский районный суд Чуйской области от 29 февраля 2020 года признал законным решение ОВД Кеминского района Чуйской области от 29 февраля 2020 года об ограничении по месту проведения любого рода различных митингов, акций протестов и мирных собраний (за исключением официальных культурно-массовых мероприятий) по автотрассе Бишкек-Кемин-Торугарт (с 76-го по 131-ый км.) с 1 по 3 марта 2020 года включительно с переносом на стадионы, расположенные по ул. Победы города Кемин и по ул. Косякова города Орловка (итого 3 дня).

Фактически такое же решение вынес Октябрьский районный суд города Бишкек 05 марта 2020 года, где признал законным и обоснованным решение муниципальной администрации мэрии г.Бишкек по Октябрьскому административному району от 4 марта 2020 года об ограничении проведения любого рода различных митингов, мирных акций, мирных собраний, уличных шествий, пикетов, демонстраций и акций, и других массовых мероприятий, за исключением государственных и муниципальных официальных мероприятий, сроком с 4 марта 2020 года по 1 июля 2020 года по Октябрьскому административному району (итого 119 дней). Аналогичное решение об ограничении на проведение всех собраний на территории Ленинского района на 119 дней было принято Ленинским районным судом города Бишкек от 06 марта 2020 года, которые было признано законным.

22 февраля 2021 года, Первомайский районный суд города Бишкек также признал законным и обоснованным решение муниципальной администрации мэрии города Бишкек по Первомайскому административному району от 22 февраля 2021 года об ограничении по месту проведения всех мирных собраний, митингов, шествий на территории Первомайского района в период с 22 февраля по 22 апреля 2021 года с переносом в сквер им. М. Горького г. Бишкек (итого 59 дней). См. таб. №3.

Ни в одном из отмеченных выше судебных решений районных инстанций не указаны объективные угрозы безопасности участников или иных граждан, находящихся на месте и в период проведения собраний, как обоснование для ограничения места или времени проведения собрания либо маршрута движения, как требует Закон КР «О мирных собраниях».

В предыдущих отчетах неоднократно отмечалось, что практика автоматических запретов на проведение мирных собраний на период от нескольких дней до нескольких недель или месяцев широко распространилась. Причем такой запрет в некоторых случаях распространялся на целые административные районы столицы и заочно охватывал любые собрания, которые могли пройти в соответствующем районе. Десятки планируемых или проводимых мирных собраний подпали под автоматические запреты, включая одиночные пикеты.

Таким образом, автоматическое применение предусмотренных законом ограничений, например, запрет на проведение любых мирных собраний в определенный период времени или в каких-либо публичных местах, подходящих для проведения собраний, приводит к тому, что под их действие подпадает слишком большое число мероприятий. Подобные ограничения не пройдут проверку на соразмерность мер, потому что не были учтены конкретные обстоятельства в каждом отдельном случае.

Тем не менее, радует положительная практика отдельных судов, которые дают оценку обоснованности доводам заявителей. Так, к примеру, Сокулукский районный суд Чуйской области 10 марта 2020 года рассмотрел Решение Сокулукской районной государственной администрации об ограничении проведения любого рода различных митингов, мирных акций, собраний и шествий и об ограничении проведения всех митингов, мирных акций, собраний и шествий на территории Сокулукского района с 11 марта 2020 года по 1 июня 2020 года с переносом всех собраний на территорию ипподрома Сокулукского района (итого 82 дня). В своем решении суд обращает внимание, что «... В соответствии с пунктом 2 статьи 14 указанного закона⁴⁵, территориальные подразделения ОВД и ОМСУ, на подведомственных территориях которых проводятся собрания, также вправе принять решение об ограничении по времени, месту проведения или маршруту движения либо о запрещении только в отношении проводимого собрания и при наличии оснований, предусмотренных настоящим Законом. Законность и обоснованность решений ОМСУ и ОВД об ограничении или запрете собрания подлежат рассмотрению судом, в который обязан обратиться орган, принявший такое решение, в течение 24 часов со дня его вынесения. Из вышеуказанных норм следует, что ОМСУ может быть принято ограничение либо запрещение в проведении только в отношении определенного проводимого собрания, и только при наличии оснований, но не в отношении любых собраний, которые, по мнению ОМСУ, возможно, будут проводиться. Согласно Закону КР «О мирных собраниях», бремя доказывания в суде наличия оснований запрета или ограничения собрания возлагается на заявителя, обратившегося в суд. В соответствии со статьей 65 ГПК КР лица, участвующие в деле, должны доказать те обстоятельства, на которые они ссылаются, в качестве основания своих требований и возражений. Однако Сокулукской районной государственной администрацией не представлено никаких доказательств, подтверждающих наличие обращений к ним граждан о планировании проведения собрания в период с 11 марта 2020 года по 1 июня 2020 года на территории Сокулукского района Чуйской области. При таких обстоятельствах заявление Сокулукской районной государственной администрации о признании законным решения об ограничении проведения любого рода различных митингов, мирных акций, собраний и шествий на территории Сокулукского района с 11 марта по 1 июня 2020 года, оставлено без удовлетворения...».⁴⁶

Таблица №3. Решения судов по рассмотрению вопроса законности и обоснованности решений ОВД и ОМСУ об ограничении или запрете мирных собраний.

| Орган МСУ или ОВД, принявший решение об ограничении или запрете | Решение суда о законности и обоснованности | Результаты обжалования |
|--|---|------------------------|
| Решение ОВД Кеминского района Чуйской области от 29 февраля 2020 года: – об ограничении по месту проведения любого рода различных митингов, акций протестов и мирных собраний (<u>за исключением официальных культурно-массовых мероприятий</u>) по автотрассе Бишкек-Кемин-Торугарт (с 76 км. по 131км.) <u>с 1 по 3 марта 2020 года включительно с переносом на стадионы</u> , расположенных по | Кеминский районный суд Чуйской области от 29 февраля 2020 года <u>признал законным.</u> | – |

⁴⁵ Имеется в виду Закон КР «О мирных собраниях».

⁴⁶ ГГД № 766–20–Ч6. Решение Сокулукского районного суда Чуйской области, от 10 марта 2020 года.

| | | |
|--|--|--|
| улице Победы города Кемин и по улице Косякова города Орловка (итого 3 дня). | | |
| <p>Решение муниципальной администрации мэрии г.Бишкек по Октябрьскому административному району от 4 марта 2020 года:</p> <p>- об ограничении проведения любого рода различных митингов, мирных акций, мирных собраний, уличных шествий, пикетов, демонстраций и акций, и других массовых мероприятий, <u>за исключением государственных и муниципальных официальных мероприятий, сроком с 4 марта 2020 года по 1 июля 2020 года</u> по Октябрьскому административному району (итого 119 дней).</p> | Октябрьский районный суд города Бишкек от 5 марта 2020 года, признал <u>законным и обоснованным.</u> | <p>Обжаловано по апелляционному представлению прокурора Октябрьского района города Бишкек – Султанова У.</p> <p>Судебная коллегия по гражданским делам Бишкекского городского суда от 9 марта 2020 года, <u>отменила</u> решение Октябрьского районного суда города Бишкек от 5 марта 2020 года.</p> |
| <p>Решение муниципальной администрации мэрии г.Бишкек по Ленинскому административному району от 4 марта 2020 года:</p> <p>- об ограничении проведения всех митингов, мирных акций, собраний и шествий на территории Ленинского административного района города Бишкек, <u>за исключением государственных и муниципальных официальных мероприятий, с 4 марта 2020 года по 1 июля 2020 года</u> (итого 119 дней).</p> | Ленинский районный суд города Бишкек от 6 марта 2020 года <u>признал законным.</u> | <p>Обжаловано по апелляционному представлению прокурора Ленинского района города Бишкек – К.М.</p> <p>Судебная коллегия по гражданским делам Бишкекского городского суда от 9 марта 2020 года, <u>отменила полностью</u> решение Ленинского районного суда города Бишкек от 6 марта 2020 года.</p> |
| <p>Решение Сокулукской районной государственной администрации от 10 марта 2020 года:</p> <p>- об ограничении проведения любого рода различных митингов, мирных акций, собраний и шествий и об ограничении проведения всех митингов, мирных акций, собраний и шествий на территории Сокулукского района <u>с 11 марта 2020 года по 1 июня 2020 года с переносом всех собраний на территорию ипподрома Сокулукского района</u> (итого 82 дня).</p> | Сокулукский районный суд Чуйской области от 10 марта 2020 года <u>не удовлетворил.</u> | - |
| Решение муниципальной администрации мэрии города Бишкек по Первомайскому | Первомайский районный суд города Бишкек от 22 февраля | Обжаловано по апелляционной |

| | | |
|---|---|--|
| административному району от 22 февраля 2021 года: - об ограничении по месту проведения всех мирных собраний, митингов, шествий на территории Первомайского района в период с <u>22 февраля по 22 апреля 2021 года с переносом в сквер им. М. Горького</u> г. Бишкек (итого 59 дней). | 2021 года <u>признал законным и обоснованным.</u> | жалобе адвоката Крапивиной Е.К. Судебная коллегия по гражданским делам Бишкекского городского суда от 9 марта 2020 года, <u>отменила полностью</u> решение Первомайского районного суда г.Бишкек от 22 февраля 2021 года. |
|---|---|--|

Отдельно стоит отметить, что, наконец, состоялась должная практика подачи апелляционных представлений на решения судов со стороны органов прокуратуры (см.таб.№3). Так, 9 марта 2020 года Судебная коллегия по гражданским делам Бишкекского городского суда рассмотрела гражданское дело по апелляционному представлению прокурора Ленинского района города Бишкек на решение Ленинского районного суда города Бишкек от 6 марта 2020 года о признании законным решения муниципальной администрации мэрии города Бишкек по Ленинскому административному району от 4 марта 2020 года об ограничении всех собраний на период с 4 марта 2020 года по 1 июля 2020 года.

Далее из решения: ⁴⁷ «Не соглашаясь с решением суда первой инстанции, прокурором Ленинского района г.Бишкек – К.М. подано апелляционное представление, в котором указывается, что решение суда вынесено незаконно и необоснованно и подлежит отмене по следующим основаниям... Пользование правом на свободу мирных собраний не может быть ограничено, за исключением случаев, установленных законом в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Вводимое ограничение пользования правом на свободу мирных собраний должно быть соразмерным указанным целям. Государственные органы и ОМСУ обязаны уважать и обеспечивать право на свободу мирных собраний, без какого бы то ни было различия ... Наряду с этим, согласно статьям 14 и 15 Закона КР «О мирных собраниях», территориальные подразделения ОВД и ОМСУ на подведомственных территориях, на которых проводится собрания, также вправе принять решение об ограничении по времени, месту проведения или маршруту движения, либо о запрещении только в отношении проводимого собрания и при наличии оснований, предусмотренных указанным Законом. Решение об ограничении собрания по времени, месту проведения или маршруту движения принимается на период действия обстоятельства, когда есть реальная угроза безопасности участников собрания и иных граждан, находящихся в указанных местах. Разрешение о запрете собраний может быть принято в случаях, когда собрание преследует противоправные цели, включая пропаганду войны, выступление в пользу этнической, расовой или религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, представляющего собой подстрекательство и дискриминации, вражде или насилию, призывы к нарушению национальной безопасности, общественного порядка, прав и свобод других лиц; проведение контрсобраний с целью срыва другого собрания... Таким образом, решение

⁴⁷ Дело № ГД-1412/20 Б1, АБ-05-577/20 ГД, Бишкекский городской суд, от 09 марта 2020 года.

Ленинского районного суда от 6 марта 2020 года принято незаконно, в нарушении указанных норм Конституции КР и Закона КР «О мирных собраниях», и тем самым ограничивает права и свободы граждан Кыргызской Республики на проведении мирного митинга...(прим. авторов: в Законе КР «О мирных собраниях» отсутствует термин «митинг», используется общий термин «собрание»).

Исследовав материалы дела, обсудив доводы апелляционного представления, заслушав пояснения сторон, судебная коллегия по гражданским делам Бишкекского городского суда приходит к следующему... Из содержания вышеуказанных норм следует, что ОМСУ может быть принято ограничение либо запрет проведения только в отношении определенного проводимого собрания и только при наличии оснований, но не в отношении любых собраний, которые по мнению ОМСУ, возможно, будут проводиться... В соответствии с пунктом 2 статьи 2 Закона КР «О мирных собраниях» пользование правом на свободу мирных собраний не может быть ограничено, за исключением случаев, установленных законом в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Вводимое ограничение пользования правом на свободу мирных собраний должно быть соразмерным указанным целям.

Судебная коллегия считает, что Муниципальной администрацией мэрии города Бишкек по Ленинскому административному району не представлены доказательства необходимости и целесообразности введения ограничения на проведение всех митингов, мирных акций, собраний и шествий на территории Ленинского административного района города Бишкек с 4 марта 2020 года по 1 июля 2020 года. При таких обстоятельствах решение Ленинского районного суда города Бишкек от 6 марта 2020 года подлежит отмене с вынесением нового решения...».

Также 9 марта 2020 года Бишкекский городской суд вынес решение об отмене решения Октябрьского районного суда города Бишкек от 5 марта 2020 года по апелляционному представлению прокурора Октябрьского района города Бишкек (см. таб. №3).

В предыдущих отчетах отмечалось, что решения об автоматическом запрете проведения мирных собраний на определённый период времени в будущем, принимаемые судом по инициативе ОМСУ или ОВД без участия других заинтересованных сторон, на практике сложно обжаловать. И объясняется это тем, что потенциальные организаторы и участники собрания узнают о судебном решении о запрете или ограничении собрания намного позже срока, предусмотренного Законом «О мирных собраниях» на его обжалование. Однако такое обстоятельство судами не расценивалось как уважительная причина для восстановления срока на обжалование. Граждане, желающие обжаловать решение суда первой инстанции, не могли обжаловать, т.к. не могли восстановить пропущенные сроки на обжалование.

И наконец, 10 марта 2021 года состоялась положительная апелляционная судебная практика. Так Судебная коллегия по гражданским и экономическим делам Бишкекского городского суда удовлетворила заявление о восстановлении пропущенного процессуального срока для подачи апелляционной жалобы на решение Первомайского районного суда города Бишкек от 22 февраля 2021 года и восстановила процессуальный срок, а решение Первомайского районного суда города Бишкек от 22 февраля 2021 года об ограничении мирных собраний в период с 22 февраля по 22 апреля 2021 года на территории Первомайского района отменила полностью.

В своем решении судебная коллегия отмечает (далее из решения): «...Из вышеуказанных норм следует, что органами местного самоуправления может быть

принято ограничение либо запрет в проведении только в отношении конкретного проводимого собрания, и только при наличии оснований, но не в отношении любых собраний, которые по мнению органа местного самоуправления возможно будут проводиться. Согласно пункту 4 статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О мирных собраниях» бремя доказывания в суде наличия оснований запрета или ограничения собрания возлагается на заявителя, обратившегося в суд. В силу пункта 2 статьи 2 Закона Кыргызской Республики «О мирных собраниях» вводимое ограничение пользования правом на свободу мирных собраний должно быть соразмерным указанным целям. В соответствии со статьей 65 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики лица, участвующие в деле, должны доказать те обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований и возражений. Однако, Муниципальной администрацией мэрии г. Бишкек по Первомайскому административному району не представлено доказательств, подтверждающих наличие обращений к ним граждан о планировании проведения собрания в период с 22 февраля по 22 апреля 2021 года на территории Первомайского района г. Бишкек, тем самым не представлены доказательства необходимости и целесообразности введения ограничения на проведение всех видов мирных собраний, митингов, шествий на территории Первомайского района города Бишкек на период с 22 февраля по 22 апреля 2021 года...».⁴⁸

3.5. Прекращение собраний

Согласно Закону КР «О мирных собраниях», собрание, в отношении которого вынесено решение о его запрете, подлежит прекращению⁴⁹. Однако решение о запрете собрания может вынести только суд при наличии законных оснований. Решение о запрете может быть принято в случае, если собрание преследует следующие цели:⁵⁰

- 1) пропаганду войны;
- 2) выступление в пользу этнической, расовой или религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию;
- 3) призывы к нарушению национальной безопасности, общественного порядка, прав и свобод других лиц;
- 4) проведение контрсобрания с целью срыва другого мирного собрания.

И хотя территориальные подразделения ОВД и ОМСУ также вправе принять решение о запрете только в отношении проводимого собрания при наличии законных оснований, такое решение должно пройти оценку суда на его законность и обоснованность.⁵¹

Мероприятия по ограничению и прекращению собрания осуществляются совместными согласованными действиями органов государственной власти и МСУ с предварительным оповещением организаторов и участников в месте проведения собрания, предоставлением необходимого срока при запрете собрания покинуть место проведения собрания.

При этом в случае выявления лиц, нарушающих общественный порядок, совершающих или подстрекающих к совершению противоправных действий,

⁴⁸ Дело № АБ-05-710/21 ГД, Дело №ГД-1255/20 БЗ, Бишкекский городской суд, от 10 марта 2010 года.

⁴⁹ Статья 16 Закона КР «О мирных собраниях».

⁵⁰ Статья 15 Закона КР «О мирных собраниях».

⁵¹ Статья 14 Закона КР «О мирных собраниях».

препятствующих достижению целей мирного собрания, ОВД должны принять в отношении указанных лиц необходимые меры в соответствии с законодательством без прекращения мирного собрания.⁵²

3.5.1. Запрет и прекращение собраний в условиях чрезвычайного положения и пандемии

22 марта 2020 года распоряжением Правительства КР за № 93-р со ссылкой на Закон КР «О гражданской защите»⁵³ был введен режим чрезвычайной ситуации с 22 марта на всей территории КР. 24 марта 2020 года Указом Президента КР было введено чрезвычайное положение на территории города Бишкек на период с 08.00 часов 25 марта 2020 года до 08.00 часов 15 апреля 2020 года, которым была образована комендатура и назначен комендант по городу Бишкек. В этот же день были приняты аналогичные Указы о введении чрезвычайного положения на территории города Ош, Ноокатского и Кара-Сууйского районов Ошской области, города Жалалабад и Сузакского района Жалалабадской области КР. 14 и 28 апреля 2020 года Указами Президента КР чрезвычайное положение на отдельных территориях КР было продлено до 24.00 часов 10 мая 2020 года.

Конституционный Закон КР «О чрезвычайном положении» устанавливает перечень возможных ограничений некоторых прав человека, таких как свобода передвижения, право на мирные собрания, право на забастовку, а также ограничение деятельности СМИ, предприятий и т.д. В полномочия комендантов входили мероприятия по ограничению прав граждан в соответствии с конституционным Законом КР «О чрезвычайном положении», включая решения об установлении комендантского часа и особого режима въезда и выезда граждан. В период чрезвычайного положения мирные собрания и передвижения граждан были ограничены.

7 мая 2020 года были приняты изменения в Закон КР «Об общественном здравоохранении», согласно которым при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний вводятся временные ограничительные мероприятия (карантин), которые также предусматривают запрет на проведение массовых мероприятий (митингов, собраний и др.)⁵⁴.

После принятия указанных ограничений, несмотря на то, что чрезвычайное положение уже не действовало, началась практика запрета и прекращения мирных собраний. Так, 16 мая 2020 года в Бишкеке собрание из 3-х участников, вышедших с критикой работы властей в условиях пандемии, было прекращено сотрудниками милиции.

15 июня 2020 года в Бишкек было прекращено собрание из 10 участников, вышедших против насилия над женщинами и девочками. Собравшиеся требовали, чтобы права не нарушались и были реформы в МВД. Сотрудники милиции разогнали участников, обосновав свое решение тем, что число зараженных коронавирусом Covid-19 в Бишкеке увеличивается.

Собрания, проходившие 18 июня, 13 июля, 20 июля, а также 23 сентября 2020 года, были также прекращены сотрудниками ОВД. Восемь участников собрания от 13 июля 2020 года были задержаны, троим из них был вынесен штраф за нарушение общественного порядка и неподчинение законным требованиям сотрудников милиции.

⁵² Статья 13 Закона КР «О мирных собраниях».

⁵³ От 24 мая 2018 года № 54.

⁵⁴ Статья 21 Закона КР «Об общественном здравоохранении».

Из всех отмеченных случаев прекращения собраний, только по собранию, запланированному на 23 сентября 2020 года, судом было принято решение об ограничении собрания по месту проведения, в обосновании которого была приведена ситуация с пандемией коронавируса Covid-19.

Согласно Закону КР «О мирных собраниях» при обеспечении права на свободу мирных собраний государственные органы и ОМСУ руководствуются Конституцией КР, настоящим Законом, вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является КР, а также общепризнанными принципами и нормами международного права. Законы и иные нормативные правовые акты не должны противоречить настоящему Закону.⁵⁵ В соответствии с пунктом 2 статьи 2 Закона КР «О мирных собраниях», пользование правом на свободу мирных собраний не может быть ограничено, за исключением случаев, установленных законом в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Вводимое ограничение пользования правом на свободу мирных собраний должно быть соразмерным указанным целям. Запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих право на свободу мирных собраний.

Закон КР «О мирных собраниях» предусматривает порядок запрета, ограничения и прекращения собрания. Однако, как уже было отмечено, подлежит прекращению только то собрание, в отношении которого судом вынесено решение о его запрете.⁵⁶ И хотя территориальные подразделения ОВД и ОМСУ также вправе принять решение об ограничении по времени, месту проведения или маршруту движения, либо о запрещении только в отношении проводимого собрания и при наличии оснований, предусмотренных Законом, такое решение должно пройти оценку суда на его законность и обоснованность.

Понятно, что некоторые ограничения отдельных прав человека в условиях пандемии возможны «в целях охраны здоровья». Однако такие ограничения должны быть приняты судом, быть необходимыми и обоснованными. Так, 23 сентября 2020 года на площади Ала-Тоо города Бишкек собрались участники двух параллельных собраний. При этом в отношении одного собрания Первомайский суд города Бишкек вынес решение об ограничении собрания по месту его проведения с переносом в парк имени М.Горького.⁵⁷ В обоснование приведена ситуация, связанная с пандемией и ограничительными карантинными мерами. Представители ОВД около полудня зачитывали и объясняли решение суда. В итоге участники одного собрания покинули площадь, т.к. имелось решение суда об ограничении по месту проведения, а другое собрание продолжилось.

Такая противоречивая практика прослеживалась весь период пандемии коронавируса Covid-19 в 2020 году. Так, к примеру, при первых послаблениях ограничений, кафе и точкам общепита было разрешено принимать одновременно не более 50 посетителей с размещением их в двух метрах друг от друга. При этом обязательными оставались ношение масок и дезинфекция рук. Однако в этот же период были запрещены собрания с разным количеством участников, включая одиночные пикеты, проводимые в открытых местах.

Поэтому, учитывая, что запрет затрагивает лишь массовые собрания, важно определить, что является массовым и каковы критерии определения массового собрания. Также важно понимать условия проведения немассовых собраний в условиях пандемии,

⁵⁵ Статья 2 Закона КР «О мирных собраниях».

⁵⁶ Статья 16 Закона КР «О мирных собраниях».

⁵⁷ Материалы мониторинга, 23 сентября 2020 года. Собрание «Партии зеленых Кыргызстана», организатор Э.Булекбаев.

иначе пандемия стала основанием для избирательного подхода к обеспечению права на мирные собрания.

Стоит также отметить, что с 10 октября 2020 года в целях скорейшей стабилизации общественно-политической ситуации и наведения общественного порядка, Указом Президента КР также было введено чрезвычайное положение сроком до 21 октября 2020 года. Однако, несмотря на полный запрет на проведение мирных собраний и массовых мероприятий в условиях режима чрезвычайного положения, 14 октября 2020 года, на старой площади города Бишкек состоялся митинг сторонников новоизбранного премьер-министра С. Жапарова, который продлился до глубокой ночи с музыкой и танцами.

Таким образом, в 2020 году в КР было дважды введено чрезвычайное положение: первое связано с пандемией коронавируса Covid-19, второе – с общественно-политической ситуацией после событий 5 октября 2020 года. Режимы и ограничения одинаковые, но подходы к обеспечению права на мирные собрания были разными.

В 2021 году муниципальная администрация мэрии города Бишкек по Первомайскому административному району на уведомление А.Т. от 23 августа 2021 года о проведении бессрочного мирного митинга с 25 августа с 10.00 часов возле здания УВКБ ООН и возле здания Посольства США в КР с участием 150 человек предоставила заявителю ответ (далее из письма):

*«...В городе Бишкек отмечается напряженная эпидемиологическая ситуация по коронавирусной инфекции. Учитывая эпидемиологическую ситуацию, постановлением мэрии города Бишкек от 31.05.2021 года за №98, на территории города Бишкек проведение массовых мероприятий приостановлено. В связи с чем, просим Вас запланировать проведение вышеуказанного мероприятия на более поздний срок, до улучшения эпидемиологической ситуации.»*⁵⁸

Авторы настоящего отчета не смогли найти данное постановление в открытых источниках, в том числе на сайте мэрии города Бишкек. Однако, необходимо отметить, что в этот период шли подготовки к празднованию 30-летия независимости Кыргызстана. А 31 августа 2021 года власти КР провели более 40 массовых мероприятий по стране, включая мастер-классы, национальные и спортивные игры, в том числе с участием детей. На площади «Ала-Тоо» в столице в этот день прошел военный парад с участием более 2000 военнослужащих, шествие продолжили спортсмены, деятели искусств, учителя, врачи, муниципальные служащие. Вечером был концерт, а 22 часа прогремел праздничный салют. Отмечается, что в этот день на площади присутствовало порядка 10 тысяч человек.

В связи с вышеизложенным, непонятно, почему указанное в письме постановление мэрии города Бишкек от 31 мая 2021 года за №98 действовало в отношении мирного собрания с участием 150 человек, но было проигнорировано в отношении официального мероприятия 31 августа 2021 года с участием более 10 тысяч граждан. Таким образом, следует вывод, что данное решение муниципальной администрации города Бишкек по Первомайскому району носит дискриминационный характер.

⁵⁸ Ответ муниципальной администрации мэрии города Бишкек по Первомайскому административному району от 23.08.2021 года, за №02-9-519, за подписью Ч.Байсова, руководителя аппарата.

3.5.2. Произвольные задержания участников собраний и реагирование судебных органов

За период мониторинга наблюдатели зафиксировали задержания участников трех собраний. Задержание участников собраний автоматически приводит к прекращению собрания. Закон КР «О мирных собраниях» устанавливает положения, конкретизирующие порядок запрета и прекращения собраний. При этом в случае выявления лиц, нарушающих общественный порядок, совершающих или подстрекающих к совершению противоправных действий, препятствующих достижению целей мирного собрания, ОВД должны принять в отношении указанных лиц необходимые меры в соответствии с законодательством без прекращения мирного собрания.⁵⁹

Так, 2 марта 2020 года в результате столкновения участников собраний в поддержку С.Жапарова с ОВД, которыми была применена сила, задержано 166 человек, позже из них 162 было отпущено, остальные 4 были взяты под стражу, в отношении них было начато досудебное производство.

8 марта 2020 года были задержаны организаторы и участники запланированного мирного собрания в знак солидарности. Как уже было отмечено в разделе 3.3.4., сотрудники ОВД вместо того, чтобы защитить участников мирного собрания, применив силу, прекратили собрание, а его участников задержали. Около 50 человек были доставлены в УВД Свердловского района города Бишкек.

13 июля 2020 года сотрудники ОВД прекратили митинг против парламентских выборов, в результате чего 8 человек были задержаны. Один из участников отметил, что не имеет отношения к собранию, однако был задержан, и в отношении него была применена сила. В последующем МВД предоставило свою версию:⁶⁰ «Трое участников были доставлены в РОВД Первомайского района в рамках возбужденных досудебных производств по фактам публичных призывов к насильственному захвату власти. «Первый факт зарегистрирован в ЕРПП 16 июня. Неизвестный по мессенджеру WhatsApp и социальным сетям распространил аудиозапись с призывом выйти на митинг, направленный на свержение действующей власти. Через этот же мессенджер участник группы «Чон казат» по абонентскому номеру распространил аудиозапись с призывом: «Белый дом» уже надо сжечь вместе со 120 депутатами». Этот факт зарегистрирован в ЕРПП по статье «Публичные призывы к насильственному захвату власти», – проинформировали в МВД. Еще один факт милиция зарегистрировала в ЕРПП 6 июля. В социальной сети Facebook пользователь М.А. на своей страничке написал «Накрыл новый вирус» и указывал о вредности радиоволн 5G, а также раскритиковал руководство страны».

Из отмеченных фактов задержания ЦЗПЧ «Кылым шамы» принимал участие в защите гр. Т.Г., С.М., которые были задержаны 8 марта 2020 года. В своем обращении задержанные отмечают, что 8 марта 2020 года на пересечении улиц Фрунзе и Шопокова города Бишкек рядом с мемориалом «Вечный огонь», когда они хотели принять участие в мирном собрании, посвященном защите прав женщин, подошли неизвестные лица, которые напали на них и порвали плакаты. Сотрудники милиции, вместо того, чтобы принять меры в отношении нападавших, применили физическую силу и задержали их и других участников, и доставили в УВД Свердловского района города Бишкек, где

⁵⁹ Статья 13 Закона КР «О мирных собраниях».

⁶⁰ Из материалов мониторинга СМИ, https://24.kg/obschestvo/159292_miting_zaperenos_vyiborov-2020_zaderjannyye_yavlyayutsya_figurantami_ugolovnyih_del/.

составили протокол о нарушении по статье 82 Кодекса о нарушениях КР (далее – КоН)⁶¹, предусматривающего ответственность за «неповиновение законному требованию сотрудника ОВД, несущего обязанности по охране общественного порядка». 24 марта 2020 года в отношении Т.Г., С.М., комиссия УВД Свердловского района города Бишкек вынесла постановления о наложении взыскания в виде штрафа в размере 3000 сом в отношении каждой.

Исходя из диспозиции статьи 82 КоН КР, требования, исходящие от сотрудников ОВД, должны быть законными, то есть их действия должны быть предусмотрены действующими законодательными актами, и они должны иметь в качестве цели охрану общественного порядка, например, предотвращение беспорядков. Из этого следует, что в рамках доказывания события нарушения виновности лица, привлекаемого к ответственности, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела, должностным лицам, уполномоченным составлять протоколы о нарушениях, необходимо обосновывать, а уполномоченному органу для правильного разрешения дела требовать обоснования законности требований сотрудников ОВД и обоснованности требований соответствующим целям.

Однако на практике, как показывают наблюдения, законность требований сотрудников ОВД в отношении участников собрания, которым вменяется неповиновение, в протоколах о нарушении не приводится обоснование. Как следствие, при рассмотрении уполномоченным органом дела о нарушении, законность требований также не исследуется, рассматривают лишь факт неповиновения требованию.

Так, к примеру, в протоколах о нарушении в отношении задержанных лиц Т.Г., С.М. от 8 марта 2020 года, в пункте «существо нарушения» отмечено лишь «неповиновение законному требованию сотрудника ОВД», другие обстоятельства, доказывающие событие нарушения и виновность лица, отсутствуют.

Согласно статье 328 КоН уполномоченный орган (в данном случае Комиссия УВД Свердловского района города Бишкек) при рассмотрении дела о нарушении обязана выяснить:⁶²

- 1) было ли совершено нарушение;
- 2) виновно ли данное лицо в его совершении;
- 3) подлежит ли данное лицо ответственности за нарушение;
- 4) имеются ли обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность;
- 5) причинен ли материальный ущерб;
- 6) другие обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Рассмотрев дело о нарушении, УВД должно вынести постановление по делу с указанием даты рассмотрения, сведений о лице, в отношении которого рассматривается дело, изложением установленных обстоятельств, статьи КоН, и принятого решения.⁶³

В Постановлении о наложении взыскания по делу о нарушении в отношении задержанных Т.Г., С.М. от 24 марта 2020 года в пункте «обстоятельства, установленные при рассмотрении дела», указано лишь «неповиновение законному требованию

⁶¹ Кодекс о нарушениях КР от 13 апреля 2017 года № 58, (введен в действие с 1 января 2019 года), утратил силу в соответствии с Законом КР от 28 октября 2021 года № 126.

⁶² Статья 328 Кодекса о нарушениях КР от 13 апреля 2017 года № 58, (введен в действие с 1 января 2019 года), утратил силу в соответствии с Законом КР от 28 октября 2021 года № 126.

⁶³ Статья 329 Кодекса о нарушениях КР от 13 апреля 2017 года № 58, (введен в действие с 1 января 2019 года), утратил силу в соответствии с Законом КР от 28 октября 2021 года № 126.

сотрудника ОВД», и снова, как и в протоколе о нарушении, отсутствуют обстоятельства, доказывающие событие нарушения и виновность лица.

Возникает вопрос, который упоминался в прошлых отчетах, связанный с обеспечением рассмотрения дела о нарушении компетентным, независимым и беспристрастным органом. В случае, когда нарушение было зафиксировано, зарегистрировано сотрудниками того же ОВД, руководство которого входит в состав комиссии, рассматривающей решение по делу о нарушении, возникает вопрос об объективности и беспристрастности принимаемого решения.

Отсутствие должной практики рассмотрения дел о нарушении, как того требует законодательство, дает возможность предположить, что вмешательство сотрудников ОВД и задержание участников мирных собраний проводятся с целью не допустить их участие в мирных собраниях.

15 марта 2020 года было направлено заявление о привлечении к ответственности сотрудников УВД Свердловского района города Бишкек, задержавших участников мирного собрания с применением силы, по статье 197 УК КР⁶⁴, предусматривающей уголовную ответственность за «незаконное воспрепятствование проведению мирного собрания или участию в нем либо принуждение к участию в нем, совершенное с применением насилия, не опасного для жизни и здоровья, либо угрозой применения такого насилия».

Необходимо отметить, что Кодекс КР о проступках⁶⁵ (статья 88) также устанавливал ответственность за «незаконное воспрепятствование проведению мирного собрания или участию в нем либо принуждение к участию в нем», но уже без применения насилия либо угрозы ее применения.

Несмотря на то, что по заявлению о привлечении к ответственности сотрудников УВД Свердловского района города Бишкек по статье 197 УК КР были поданы ходатайства в ГУ ГКНБ по городу Бишкек на проведение следственных мероприятий, допросы пострадавших, очные ставки, допросы сотрудников милиции, применивших насилие, со стороны следователей отсутствует какие-либо действия и ответы. 29 июня 2020 года была подана жалоба в СО ГКНБ на бездействие следователей. 2 февраля 2021 года получен ответ об отказе проведения допроса сотрудников милиции в присутствии защитника. Таким образом, несмотря на то, что заявление о привлечении к ответственности сотрудников УВД Свердловского района города Бишкек за незаконное воспрепятствование участию в мирном собрании с применением насилия было направлено еще 15 марта 2020 года, необходимые следственные мероприятия не были проведены в течение года, и по настоящее время следствие не окончено. За этот период со стороны следователей несколько раз предприняты попытки прекращения дела.

Действующий Уголовный кодекс КР⁶⁶ (статья 201) предусматривает уголовную ответственность за незаконное воспрепятствование проведению мирного собрания или участию в нем либо принуждение к участию в нем и наказание в виде штрафа от 200 до 500 расчетных показателей.

⁶⁴ Уголовный кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 19, (вводится в действие Законом КР от 24 января 2017 года № 10 с 1 января 2019 года), утратил силу в соответствии с Законом КР от 28 октября 2021 года № 126.

⁶⁵ Кодекс КР о проступках от 1 февраля 2017 года № 18, (вводится в действие Законом КР от 24 января 2017 года №10 с 1 января 2019 года), утратил силу в соответствии с Законом КР от 28 октября 2021 года № 126.

⁶⁶ Принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года № 127, введен в действие Законом КР от 28 октября 2021 года № 126.

То же деяние, совершенное с применением насилия, не опасного для жизни и здоровья, либо угрозой применения такого насилия, наказывается лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или исправительными работами на срок от двух месяцев до одного года, или штрафом от 500 до 1000 расчетных показателей, или лишением свободы на срок до пяти лет.

Таким образом, уголовное законодательство устанавливает уголовную ответственность за воспрепятствование проведению мирного собрания или участию в нем либо принуждение к участию в нем, тем самым относит конституционное право на свободу мирных собраний к объекту защиты в уголовном порядке. Воспрепятствование состоит в совершении деяний, делающих невозможным или существенно затрудняющих проведение собрания, а также участие в нем. Например, оно может проявляться в незаконном запрете должностным лицом мирного собрания или незаконном указании должностного лица о выставлении заслонов из работников ОВД.

Необходимо отметить, что согласно статье 17 Закона КР «О мирных собраниях», в случае прекращения собрания с применением силы ОВД составляют протокол с указанием причин применения таких действий, который незамедлительно представляется в суд для разрешения вопроса о законности и обоснованности применения силы. Неисполнение или ненадлежащее исполнение настоящего требования влечет признания прекращения собрания с применением силы незаконным.

В этой связи, в рамках, указанных выше событий по прекращению собрания, произошедших 8 марта 2020 года, был направлен запрос на решение суда о законности и обоснованности решения ОВД о прекращении собрания с применением силы 8 марта 2020 года. Такое решение суда имеется. Так, Свердловский районный суд города Бишкек 10 марта 2020 года признал законными и обоснованными решение протокольного оперативного совещания от 8 марта 2020 года, а также действия сотрудников УВД Свердловского района города Бишкек по предотвращению негативных последствий. Данное решение суда было обжаловано в Бишкекский городской суд. 3 августа Бишкекский городской суд рассмотрел апелляционную жалобу на решение Свердловского суда города Бишкек и оставил апелляционную жалобу без удовлетворения.

Точку в этом вопросе поставил Верховный суд КР, рассмотревший кассационную жалобу на решения судов предыдущих инстанций. Судебная коллегия Верховного суда КР отменила решение Свердловского суда города Бишкек и Бишкекского городского суда, а также прекратила производство по ходатайству УВД Свердловского района города Бишкек о признании законным и обоснованным решения протокольного оперативного совещания от 8 марта 2020 года, а также действий сотрудников УВД Свердловского района города Бишкек по предотвращению негативных последствий.

В своем постановлении Верховный суд КР отмечает, что «...Законом КР «О мирных собраниях» предусмотрена возможность рассмотрения вопроса только законности и обоснованности решение уполномоченных органов об ограничении или запрете собрания, тогда как заявитель в своем ходатайстве просит признать законным и обоснованным протокольное совещание о прекращении митинга, а также действия сотрудников по предотвращению негативных последствий. При этом действующим законодательством также не предусмотрено рассмотрение законности и обоснованности действий ОВД по прекращению митинга и использованию сил личного состава в порядке гражданского судопроизводства».

Таким образом, на сегодняшний день отсутствует решение суда о законности и обоснованности применения силы при прекращении собрания 8 марта 2020 года. Соответственно, согласно законодательству, прекращение собрания с применением силы является незаконным. Это является основанием для привлечения сотрудников УВД Свердловского района города Бишкек к ответственности за незаконное воспрепятствование проведению мирного собрания либо участию в нем.

3.5.3. Применение силы и разгон собраний

2 марта и 5 октября 2020 года в отношении участников собраний были применены спецсредства (водометы, резиновые пули, слезоточивый газ, собаки, дубинки), а сами собрания разогнаны. Согласно Закону КР «О мирных собраниях» прекращение собраний с применением силы является крайней мерой. При этом, если собрания с противоправными целями не прибегает к насилию и использованию оружия, то запрещается применение физической силы, в том числе специальных боевых приемов борьбы, подручных средств, специальных средств и оружия.

Международные нормы устанавливают ряд требований к такому вмешательству.

Первое, вмешательство допускается в случае насилия со стороны участников протеста или для предупреждения или пресечения преступлений, т.е. должны быть законные основания для вмешательства.

Второе, даже в случаях возникновения ситуаций, когда применение силы абсолютно необходимо, правоохранные органы обязаны предварительно предпринять все ненасильственные меры для снижения эскалации ситуаций.⁶⁷

Третье, любое применение силы должно соответствовать принципам законности, необходимости, соразмерности, предосторожности и недискриминации. Внутренние правовые акты применения силы сотрудниками правоохранительных органов должны быть приведены в соответствие с требованиями международных стандартов и общепризнанных принципов.⁶⁸ Во всех случаях, когда применение силы или огнестрельного оружия неизбежно, должностные лица по поддержанию правопорядка обеспечивают предоставление медицинской и другой помощи раненым или пострадавшим лицам в самые кратчайшие сроки, и обеспечивают, чтобы родственники или близкие друзья раненых или пострадавших лиц уведомлялись, по возможности, в течение короткого срока.⁶⁹

Четвертое, любое применение силы сотрудниками правоохранительных органов должно регистрироваться и незамедлительно отражаться в публичном отчете.⁷⁰

Пятое, необходимо провести расследование применения силы сотрудниками правоохранительных органов, дать оценку соблюдения законности и соразмерности применения силы, и установить последствия применения избыточной силы силовыми структурами. Любые утверждения или обоснованные подозрения в незаконном применении силы или других нарушениях со стороны сотрудников правоохранительных органов необходимо эффективно, беспристрастно и своевременно расследовать,

⁶⁷ Пункт 78 Замечаний общего порядка.

⁶⁸ Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов и Руководящие принципы ООН по правам человека о менее смертоносном оружии в правоохранительных органах.

⁶⁹ Пункт 5, Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка. Приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 года.

⁷⁰ Пункт 91 Замечаний общего порядка.

виновные должны нести ответственность, а жертвам нарушений должны быть доступны эффективные средства правовой защиты.⁷¹

Согласно Закону КР «О мирных собраниях» применение силы для прекращения собрания, в том числе в случае возникновения массовых беспорядков, требующих экстренных действий, осуществляется с учетом требований Закона КР «О мирных собраниях», и в порядке, предусмотренном законодательством КР.

В случае прекращения собрания с применением силы ОВД составляется протокол с указанием причин применения таких действий, который незамедлительно представляется в суд для разрешения вопроса о законности и обоснованности применения силы. Неисполнение или ненадлежащее исполнение настоящего требования влечет признания прекращения собрания с применением силы незаконным.⁷²

Однако, ЦЗПЧ «Кылым шамы» не нашел решений судов по результатам рассмотрения вопроса о законности и обоснованности применения силы 2 марта и 5 октября 2020 года в открытом доступе, в том числе на официальных сайтах Генеральной прокуратуры, Верховного суда и Министерства внутренних дел КР.

Отсутствие решения суда о законности и обоснованности применения силы и разгона собрания означает, что прекращение собрания с применением силы 2 марта и 5 октября 2020 года было незаконным, что является основанием для привлечения должностных лиц к ответственности.

3.5.4. Привлечение Вооруженных сил к разгону собраний

5 октября 2020 года отмечено участие Внутренних войск МВД КР в применении силы и разгоне собрания. В беспорядках пострадали 686 человек, 164 из них госпитализировали, погиб 19-летний парень в результате ушиба головного мозга.⁷³ Также по некоторым данным в ночь с 5 на 6 октября 2020 года пострадали 626 милиционеров и военнослужащих Внутренних войск, один военнослужащий Нацгвардии (включая солдата срочной военной службы).⁷⁴ 7 декабря 2020 года ЦЗПЧ «Кылым шамы» направил запрос в МВД КР о количестве пострадавших военнослужащих Внутренних войск МВД и тяжести полученных увечий,⁷⁵ однако ответа так и не получил.

Конституция КР и Закон КР «О мирных собраниях» запрещают использование Вооруженных сил КР в мероприятиях по ограничению или прекращению собраний.⁷⁶

Международные нормы также устанавливают, что военнослужащие не должны использоваться в подавлении и разгоне мирных собраний. Только в исключительных случаях и на временной основе для оказания поддержки соответствующим правоохранительным органам они могут быть задействованы. В этом случае они должны пройти соответствующую предварительную подготовку в области соблюдения и обеспечения прав человека, а также соблюдать те же международные правила и стандарты, что и сотрудники правоохранительных органов.⁷⁷

⁷¹ Пункт 90 Замечаний общего порядка.

⁷² Статья 17 Закона КР «О мирных собраниях».

⁷³ Из материалов мониторинга СМИ, https://24.kg/obschestvo/167895_besporyadki_vbishkeke_vbolnitsyi_obratilos_686_postradavshih/

⁷⁴ Из материалов мониторинга СМИ, https://24.kg/obschestvo/170761_besporyadki_vbishkeke_cherepno-mozgovyie_travmyi_zavernuyu_slujbu_otechestvu/.

⁷⁵ Письмо (вход. №5419), ответственное лицо М.Нурбаев, тел.0312 266035.

⁷⁶ Статья 16 Закона КР «О мирных собраниях».

⁷⁷ Пункт 80 Замечаний общего порядка.

ЦЗПЧ «Кылым шамы» отмечает, что военнослужащие Внутренних войск – это солдаты срочной военной службы, которые призываются в соответствии с Конституцией и Законом КР «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах». Порядок прохождения срочной военной службы проходит в соответствии с уставами Вооруженных сил КР. Военнослужащие Внутренних войск МВД не проходят правоохранительную службу, как сотрудники милиции. Они, в первую очередь, проходят обучения навыкам защиты от внешнего врага. Соответственно, их действия и применяемые ими тактики отличаются от того, что требуют положения Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов и Руководящих принципов ООН по правам человека о менее смертоносном оружии в правоохранительных органах.

ЦЗПЧ «Кылым шамы» призывает соответствующие государственные органы, включая Генеральную прокуратуру и Совет безопасности Кыргызской Республики, обратить внимание на изложенное и предупредить должностных лиц о недопустимости привлечения Вооруженных сил в мероприятиях по ограничению или прекращению собраний.

4. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Как показывают результаты мониторинга, в 2020 году ОМСУ и ОВД неоднократно принимали решения о запрете всех собраний на определенной территории на длительное время, под который подпадало неограниченное количество собраний. Такая практика автоматических запретов на проведение мирных собраний на период до нескольких недель и месяцев распространялась на целые административные районы столицы и заочно охватывал любые собрания, которые могли пройти в соответствующем районе. Десятки планируемых или проводимых мирных собраний подпали под автоматические запреты, включая одиночные пикеты. Суды признавали такие решения законными и обоснованными. Тем не менее стоит отметить о положительной надзорной практике, когда органы прокуратуры отменили несколько судебных решений.

ОВД и ОМСУ в своих решениях об ограничении и запрете приводили предполагаемые угрозы в качестве оснований для ограничения и запрета. Не давалась полная и объективная оценка конкретных обстоятельств, оказывающих влияние на проведение собрания. В результате, ввиду отсутствия учета конкретных обстоятельств в каждом отдельно взятом случае, имеет место нарушение принципа соразмерности.

Продолжается применение избирательного подхода со стороны органов власти, когда ими принимаются решения о запрете в реализации гражданами права на свободу мирных собраний в пользу проведения мероприятий органами власти. Из решений ОМСУ и ОВД видно, что запрещены все публичные мероприятия, но исключения составляют государственные и муниципальные официальные мероприятия, которые требуют аналогичного подхода к их обеспечению, что и мирные собрания (например, празднование Нооруза или Дня независимости). Подобный подход указывает на дискриминацию.

ОМСУ и ОВД принимали решение о переносе собраний и отправляли людей в места, где они не будут услышаны и их вопросы не будут доведены до соответствующих лиц, соответственно сущность права на мирные собрания терялась. Фактически это означает, что государство не выполняет свои обязательства по обеспечению прав граждан на мирные собрания.

По вопросу обеспечения и взаимодействия, на мирных собраниях в основном отмечается присутствие только сотрудников ОВД, и очень редко представителей других государственных и муниципальных органов, которые также должны взаимодействовать с организаторами или участниками собраний и оказывать содействие в обеспечении права на мирные собрания.

Отмечается низкое реагирование государственных органов и ОМСУ, к которым обращены требования участников и организаторов собраний, и которые должны обеспечить прием и рассмотрение обращений по существу, а также сообщить о принятых решениях как того требует законодательство КР.

В 2021 году, практика существенно изменилась. Как показывают результаты мониторинга, наблюдатели зафиксировали только одно решение суда о законности и обоснованности решения муниципальной администрации мэрии города Бишкек по Первомайскому административному району о запрете собраний на соответствующей территории на длительное время. В последующем данное решение суда было отменено Бишкекским городским судом.

В то же время отмечается, что в 2020-2021 гг. увеличились факты, когда на собрание, которое проходит мирно, проникают провокаторы и агрессивно-настроенные лица. ОВД часто бездействуют и не принимают необходимые меры для удаления таких лиц. Необходимо отметить, что в Кыргызстане в последнее время собрания в защиту равенства по признаку пола пресекаются третьими лицами, при этом сотрудники ОВД не предпринимают меры по защите участников от нападавших. Закон КР «О мирных собраниях» требует, в случае выявления лиц, нарушающих общественный порядок, совершающих или подстрекающих к совершению противоправных действий, препятствующих достижению целей мирного собрания, ОВД должны принять в отношении этих лиц необходимые меры в соответствии с законодательством без прекращения мирного собрания.

В 2020-2021 гг. пандемия стала поводом для пресечения собраний, разгона и задержания участников. Запрет на проведение собраний в условиях пандемии не предусматривал каких-либо альтернативных способов реализации права на свободу собрания, носил дискриминационный характер, т.к. в отношении отдельных собраний, включая официальные мероприятия, запрет не действовал. Такие решения не прошли оценку суда на их законность и обоснованность, как того требует Закон КР «О мирных собраниях».

2 марта и 5 октября 2020 года применялись спецсредства для разгона собраний. В публичном пространстве отсутствует информация о расследовании применения силы и правовой оценке таких действий на соответствие принципам законности, необходимости, соразмерности и недискриминации. Отсутствуют решения судов по вопросу законности и обоснованности применения силы 2 марта и 5 октября 2020 года, как требует Закон КР «О мирных собраниях».

В нарушение запрета, установленного Конституцией КР и Законом КР «О мирных собраниях», в ночь с 5 по 6 октября 2020 года для разгона собрания привлекались Вооруженные силы КР – солдаты срочной военной службы Внутренних войск МВД, призванные на службу в обязательном порядке и проходящие службу в соответствии с воинскими уставами. Ни один соответствующий государственный орган не дал правовую оценку по привлечению Вооруженных сил в мероприятиях по прекращению собрания.

Рекомендации Генеральной прокуратуре Кыргызской Республики:

1. Обеспечить эффективный прокурорский надзор за точным и единообразным исполнением государственными органами, органами местного самоуправления положений Закона «О мирных собраниях» КР, в частности по вопросу принятия решений об ограничениях либо запрете мирных собраний.
2. Обеспечить привлечение к установленной законом ответственности и неотвратимость наказания должностных лиц, которые препятствуют проведению мирного собрания и участию в нем.
3. Внедрить в учебный план повышения квалификации прокурорских работников образовательный модуль по обеспечению права на мирные собрания.
4. Разработать и разместить на сайте онлайн-форму для жалоб и обращений граждан по факту нарушения права на свободу мирных собраний.

Рекомендации Верховному суду Кыргызской Республики, Высшей школе правосудия при Верховном суде КР:

1. Рассмотреть судебные дела об ограничениях и запретах мирных собраний и дать разъяснения по вопросам судебной практики и принять Постановление Пленума Верховного суда Кыргызской Республики о судебной практике по рассмотрению дел, связанных с реализацией права на свободу мирных собраний.
2. Высшей школе правосудия при Верховном суде КР внедрить в учебный план образовательный модуль по свободе собраний и отправлению правосудия на основе Практического пособия «Особенности судебного рассмотрения дел, связанных с реализацией конституционного права на свободу мирных собраний» от 2018 года (разработанного ОФ «Кылым шамы»), Замечаний общего порядка №37 Комитета ООН по правам человека, представляющие собой постатейный комментарий к статье 21 МПГПП, касающейся свободы мирных собраний от 23 июля 2020 года и Руководящих принципов по свободе мирных собраний (БДИПЧ ОБСЕ, две редакции).

Рекомендации Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики:

1. Разработать и разместить на сайте онлайн-форму для жалоб и обращений граждан по факту нарушения права на свободу мирных собраний.
2. Включать в ежегодный отчет Акыйкатчы (Омбудсмен) информацию по обеспечению права на свободу мирных собраний в Кыргызстане.

Рекомендации Жогорку Кенешу Кыргызской Республики:

1. Запрашивать у Акыйкатчы (Омбудсмен) КР информацию о состоянии обеспечения права на мирные собрания.
2. Реагировать на факты незаконных и необоснованных задержаний участников мирных собраний, а также на насилие и/или угрозы применения насилия в отношении участников собраний.

Рекомендации органам местного самоуправления Кыргызской Республики:

1. Соблюдать положения Конституции, Закона «О мирных собраниях» КР в целях обеспечении проведения мирного собрания.
2. Информировать общественность о проводимых собраниях и предпринятых мерах по их обеспечению.

3. Исключить практику автоматических оптовых запретов на проведение мирных собраний.
4. Создать рабочую группу по разработке памятки о порядке действия местных органов власти и органов внутренних дел при получении сведений о проведении собраний.

Рекомендации Министерству внутренних дел Кыргызской Республики:

1. Обеспечить соблюдение сотрудниками ОВД положений Конституции, Закона «О мирных собраниях» КР в целях обеспечения проведения мирного собрания.
2. Информировать общественность о проводимых собраниях и предпринятых мерах по их обеспечению.
3. Исключить практику автоматических оптовых запретов на проведение мирных собраний.
4. Обеспечить исполнения требования Закона «О мирных собраниях» КР по защите участников мирных собраний от других лиц.
5. Внедрить в учебный план повышения квалификации сотрудников ОВД образовательный модуль по обеспечению права на мирные собрания.

Email: kylymshamy.kyrgyzstan@gmail.com

Website: www.ksh.kg

Facebook: <https://www.facebook.com/KylymShamy>

Instagram: <https://www.instagram.com/kylymshamy/>