

**МОНИТОРИНГ СОБЛЮДЕНИЯ  
ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНЫХ СОБРАНИЙ  
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

**РЕЗУЛЬТАТЫ. ВЫВОДЫ. РЕКОМЕНДАЦИИ**

Отчет подготовлен по итогам реализации проекта  
«Продвижение свободы собраний в Кыргызской Республике»,  
осуществленного при поддержке Центра ОБСЕ в Бишкеке  
и проекта Фридом Хаус «Усиление прав человека в Кыргызстане».

Азимов У.Х., Саякова Д.Ш.

Отчет предназначен для государственных органов, неправительственных организаций, правозащитников и других лиц, проявляющих интерес к вопросам соблюдения права на свободу мирных собраний в Кыргызской Республике.

Высказанные в данном отчете мнения являются сугубо авторскими  
и не могут восприниматься как отражающие официальную позицию  
Организации по Безопасности и Сотрудничеству  
в Европе (ОБСЕ) либо Фридом Хаус.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ .....	5
2. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	8
3. МЕТОДОЛОГИЯ ПРОЕКТА.....	10
4. ОСНОВНЫЕ СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ .....	13
5. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОЕКТА .....	14
5.1. СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ .....	14
5.1.1. Виды собраний .....	14
5.1.2. Цели собраний.....	14
5.1.3. Организаторы и участники собраний.....	17
5.1.4. Место и время проведения собраний .....	22
5.1.5. Характер собраний .....	25
5.1.6. Формат собраний.....	26
5.2. ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ .....	28
5.2.1. Уведомление.....	28
5.2.2. Стихийные собрания.....	31
5.2.3. Параллельные собрания .....	31
5.2.4. Контрсобрания.....	33
5.3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ СОБРАНИЙ .....	33
5.3.1. Обязанности государственных органов и органов местного самоуправления по обеспечению права на свободу мирных собраний.....	34
5.3.2. Обязанности органов внутренних дел по охране порядка во время собраний .....	35
5.4. ЗАПРЕТ, ОГРАНИЧЕНИЕ И ПРЕКРАЩЕНИЕ СОБРАНИЙ .....	40
5.4.1. Основания для введения запрета и ограничений, прекращения собрания.....	40
5.4.2. Применение силы: правомерность, соразмерность, последствия .....	41

## ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ:

БДИПЧ – Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

Всеобщая декларация - Всеобщая декларация прав человека

Закон о праве граждан собираться мирно – Закон КР «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации»<sup>1</sup>

КоАО – Кодекс об административной ответственности<sup>2</sup>

КР – Кыргызская Республика

МВД – Министерство внутренних дел

МГА – местная государственная администрация

МПГПП – Международный пакт о гражданских и политических правах<sup>3</sup>

НПО – неправительственная организация

ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ОМСУ – орган местного самоуправления

ОВД – орган внутренних дел

РОВД – районный отдел внутренних дел

Руководящие принципы по свободе мирных собраний – Руководящие принципы по мирным собраниям БДИПЧ ОБСЕ и Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии)

УВД – управление внутренних дел

<sup>1</sup> Закон № 120 от 23 июля 2002 г. В редакции Закона КР от 5 августа 2008 г. №192.

<sup>2</sup> КоАО КР от 4 августа 1998 г. № 144. Введен в действие Законом КР от 4 августа 1998 г. №115. В редакции законов 27 ноября 1999 г. №131, 10 марта 2002 г. №33, 20 марта 2002 г. №42, 22 июня 2002 г. №109, 17 февраля 2003 г. №36, 19 февраля 2003 г. №42, 11 июня 2003 г. №98, 11 июня 2003 г. №100, 28 июня 2003 г. №121, 5 августа 2003 г. №191, 5 августа 2003 г. №192, 9 августа 2003 г. №193, 14 ноября 2003 г. №221, 15 февраля 2004 г. №13, 9 марта 2004 г. №18, 11 марта 2004 г. №20, 11 июня 2004 г. №71, 26 июля 2004 г. №98, 27 июля 2004 г. №100, 2 августа 2004 г. №102, 23 декабря 2004 г. №194, 25 февраля 2005 г. №39, 5 марта 2005 г. №43, 18 июля 2005 г. №107, 18 июля 2005 г. №109, 5 августа 2005 г. №121, 5 августа 2005 г. №122, 27 января 2006 г. №16, 6 февраля 2006 г. №35, 13 февраля 2006 г. №52, 13 февраля 2006 г. №53, 25 июля 2006 г. №127, 26 июля 2006 г. №130, 8 августа 2006 г. №159, 21 августа 2006 г. №174, 6 декабря 2006 г. №198, 28 декабря 2006 г. №212, 1 марта 2007 г. №29, 5 марта 2007 г. №31, 5 марта 2007 г. №32, 9 марта 2007 г. №33, 28 апреля 2007 г. №65, 25 июня 2007 г. №91, 31 июля 2007 г. №130, 9 ноября 2007 г. №162, 24 апреля 2008 г. №64, 25 апреля 2008 г. №67, 25 апреля 2008 г. №68, 2 июня 2008 г. №102, 2 июня 2008 г. №104, 11 июня 2008 г. №115, 23 июня 2008 г. №136, 28 июля 2008 г. №179, 4 августа 2008 г. №185, 5 августа 2008 г. №199, 17 октября 2008 г. №214, 17 октября 2008 г. №231, 20 ноября 2008 г. №239, 17 декабря 2008 г. №264, 19 января 2009 г. №9, 23 января 2009 г. №20, 24 февраля 2009 г. №65, 30 марта 2009 г. №117, 30 апреля 2009 г. №140, 26 июня 2009 г. №194, 3 июля 2009 г. №202, 17 июля 2009 г. №234, 24 июля 2009 г. №250, 13 октября 2009 г. №272, 17 декабря 2009 г. №308, 25 декабря 2009 г. №315, 10 февраля 2010 г. №27, 25 февраля 2010 г. №35, 30 мая 2011 г. №33, 22 июля 2011 г. №123, 26 июля 2011 г. №141, 8 августа 2011 г. №151, 5 октября 2011 г. №158, 18 октября 2011 г. №177, 18 ноября 2011 г. №217.

<sup>3</sup> Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г.

## 1. ВВЕДЕНИЕ

Свобода мирных собраний является фундаментальным правом человека и неотъемлемым условием реализации других его прав, в том числе права на свободу выражения мнения, важной составляющей любого демократического государства.

Общественно-политическая и социально-экономическая ситуация в стране, характеризующаяся крайней бедностью и социальной незащищенностью населения, коррупцией, разгулом криминалитета, массовым оттоком людских и финансовых ресурсов за пределы государства не позволяет гражданам, кому не безразлична судьба родного Кыргызстана, пассивно наблюдать за происходящим. В такой ситуации публичные акции остаются практически единственным средством выражения общественного мнения и свободы слова.

По сравнению с предыдущими годами, в 2011 году количество публичных акций возросло в несколько раз, как в столице Кыргызской Республики, так и в регионах. К примеру, если в 2010 году МВД КР было зарегистрировано 685 собраний<sup>4</sup>, то за 9 месяцев 2011 года уже зарегистрировано 1013 собраний<sup>5</sup>.

Международные договоры, прочно закрепляющие право на мирные собрания, вместе с общепризнанными принципами и нормами международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики, и имеют прямое действие и приоритет над нормами других международных договоров<sup>6</sup>.

Основные руководящие принципы по свободе собраний нашли отражение в Конституции КР, которая устанавливает право каждого на свободу мирных собраний. Уведомления органов власти о планируемом собрании, в соответствии с Конституцией КР, является правом организаторов и участников мирных собраний, не допускаются запрет и ограничение проведения мирного собрания, отказ в надлежащем его обеспечении ввиду отсутствия уведомления, несоблюдения формы уведомления, его содержания и сроков уведомления<sup>7</sup>.

Вместе с тем, нормы действующего Закона о праве граждан собираться мирно, который устанавливает правовые основы организации и проведения публичных мероприятий в Кыргызской Республике, определяет порядок их регулирования, права и обязанности государственных органов, организаторов и участников собраний, не приведены в соответствие с новой Конституцией КР и не в полной мере отвечают руководящим принципам по мирным собраниям.

В случае нарушения требований Закона о праве граждан собираться мирно, представители МГА или ОМСУ могут потребовать прекращения публичного мероприятия, а при неисполнении требования о прекращении ответственные представители этих органов и ОВД обязаны принять меры к прекращению массовой акции и обеспечить надлежащее документирование нарушений законодательства Кыргызской Республики<sup>8</sup>.

Нарушение порядка организации, проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, установленного Законом о праве граждан собираться мирно, образует состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 392 КоАО КР, которое влечет ответственность в виде административного штрафа в размере от десяти до двадцати расчетных показателей (примерно от 21\$ до 43\$).

<sup>4</sup> Бишкек – ИА «24.kg»: МВД Кыргызстана: В 2010 году в стране прошло 685 митингов и акций протеста. 26/01/11. 08:24.

<sup>5</sup> Бишкек - АКИpress: В Кыргызстане за 9 месяцев 2011 года прошло 1013 митингов и акций протеста.03/10/2011.16:50.

<sup>6</sup> Конституция КР, ст.6 ч.3.

<sup>7</sup> Конституция КР, ст. 34 ч.1,2.

<sup>8</sup> Закон о праве граждан собираться мирно, ст.11, ч.ч. 1,2.

Конституция имеет высшую юридическую силу и приоритет над нормами законов<sup>9</sup>. Однако, сложившаяся практика игнорирования права на мирные собрания дает основания полагать, что в определенных ситуациях этот фактор не сыграет решающей роли, вследствие чего непрофессионализм, а зачастую злоупотребления отдельными сотрудниками органов власти могут стать угрозой безопасности участников мирных собраний.

Правительством КР инициирован проект Закона «О мирных собраниях». В целом, законопроект позволит восполнить имеющийся в законодательстве пробел и создать необходимую общую правовую основу для регулирования отношений в сфере реализации права граждан на мирные собрания, отвечающую минимальным мировым стандартам в области прав человека. При подготовке законопроекта учтено мнение правозащитного сектора, представителей ведущих авторитетных международных организаций, таких как ОБСЕ и Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), профессиональной юридической общественности Кыргызской Республики. Однако, рассмотрение законопроекта в Жогорку Кенеше КР необоснованно затягивается и обозначить даже примерные сроки его принятия не представляется возможным.

Таким образом, опасность нарушений права на свободу мирных собраний, их негативных последствий по-прежнему сохраняется. Именно поэтому правозащитники и правозащитные организации Кыргызской Республики определяют вопросы, связанные с реализацией права на свободу мирных собраний, как приоритетные в защите и требующие первоочередного внимания общественности страны и международного сообщества.

Необходимость проведения мониторинга мирных собраний исходила из отсутствия обобщенных документированных данных о ситуации с правом на свободу мирных собраний, без чего правозащитные мероприятия могли бы восприниматься как надуманные и не основанные на фактах, и не обеспечили бы ожидаемый эффект.

Наблюдение за ходом мирного собрания обеспечивает беспристрастное и объективное описание происходящего, включая фиксирование фактических действий как участников собрания, так представителей власти и сотрудников правоохранительных органов. А разработанные по результатам мониторинга конкретные предложения и рекомендации по изменению законодательства и правоприменительной практики, проведение активной деятельности по внедрению рекомендаций проекта будут способствовать улучшению ситуации с соблюдением прав человека в Кыргызской Республике.

Настоящий отчет представляет собой обобщение результатов мониторинга мирных собраний, проведенного в период с 1 июня по 30 ноября 2011 года в рамках проекта «Мониторинг соблюдения права на свободу мирных собраний в Кыргызской Республике» при финансовой поддержке Центра ОБСЕ в Бишкеке и Офиса Фридом Хаус в Бишкеке.

Отчет предназначен для государственных органов, неправительственных организаций, правозащитников и других лиц, проявляющих интерес к вопросам соблюдения права на мирные собрания. В отчете сформулированы выводы и рекомендации, нацеленные на содействие совершенствованию порядка организации и проведения мирных собраний в Кыргызской Республике, порядка их регулирования, установлению прав и обязанностей государственных органов, организаторов и участников мирных собраний в полном соответствии с Руководящими принципами по мирным собраниям<sup>10</sup>.

Первая часть отчета содержит перечень рекомендаций, адресованных парламенту, правительству и гражданскому обществу. Эти рекомендации были сформулированы на основе обобщения данных, полученных в ходе мониторинга.

<sup>9</sup> Закон о нормативных правовых актах КР, ст.ст. 1, 6.

<sup>10</sup> Руководящие принципы по свободе мирных собраний ([www.osce.org/lodihp](http://www.osce.org/lodihp)).

Описание методологии проекта, включая общую информацию о целях, задачах проекта, основных его компонентах и мероприятиях, проведенных в рамках проекта, включено во вторую часть отчета.

Третья часть отчета содержит описание результатов мониторинга мирных собраний, включая общие статистические данные, в том числе в форме таблиц и диаграмм, а также соответствие правоприменительной практики требованиям международным стандартам в области прав человека. Отчет дополнен примерами, отмеченными в отчетах наблюдателей.

Команда проекта выражает благодарность:

- Центру ОБСЕ в Бишкеке за финансовую поддержку и помощь в проведении мониторинга и публикацию настоящего отчета.
- Проекту Фридом Хаус «Усиление прав человека в Кыргызстане» за финансовую поддержку и помощь в проведении мониторинга.
- Членам Совета экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний Нилу Джармену (Neil Jarman) и Сергею Остафу (Serghei Ostaf), старшему координатору программ Офиса Фридом Хаус в Бишкеке Алмазу Эсенгельдиеву за экспертную помощь в процессе обучения наблюдателей и разработке единого инструментария по мониторингу мирных собраний.

Особую признательность выражаем руководству и работникам местных государственных администраций, органов местного самоуправления и органов внутренних дел Кыргызской Республики за оказанное содействие в проведении мониторинга.

## 2. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Результаты мониторинга мирных собраний позволяют сделать следующие выводы:

- Отсутствие стабильности в общественно-политической и социально-экономической жизни страны создает проблемы, которые порождают протестные настроения. Много проблем, – соответственно много протестов. Люди в Кыргызстане поняли, что митингом можно решить даже мелкие проблемы. Накал «митинговой демократии» нарастает, о чем свидетельствуют официальные статистические данные МВД КР. Вместе с тем, увеличивается количество собраний с «агрессивным элементом».
- Государственные органы, в том числе правоохранительные, имеют четкое понимание того, что произвольные ограничения права на мирные собрания способны привести к жесткой конфронтации власти и гражданского сектора, что может привести к серьезному ухудшению социально-политической обстановки в стране с непредсказуемыми последствиями. Вместе с тем, наблюдается пассивность правоохранительных органов в случаях, когда необходимо принимать активные действия в целях пресечения нарушений закона, например, пресечение нарушения прав участников собрания участниками контр-собрания. Сотрудники милиции, как правило, не знают о порядке приостановления или прекращения публичных акций и действуют в обычном режиме патрульной работы милиции общественной безопасности.
- Принятие новой Конституции, установившей правовые гарантии реализации права на свободу мирных собраний, положило начало предупреждению угрозы конфронтации между властью и гражданским обществом и последствий нарушения права на мирные собрания. Вместе с тем, сохраняется острая потребность в новом законе, который детально пропишет конституционные нормы, а также установит порядок организации и проведения мирных собраний в Кыргызской Республике, права и обязанности государственных органов, организаторов и участников мирных собраний в полном соответствии с Руководящими принципами по мирным собраниям.
- Общественный мониторинг собраний остается единственным механизмом отслеживания степени соблюдения государственными органами и должностными лицами права на мирные собрания, предоставления объективной информации о реальном положении дел в этой области, обозначения существующих проблем, мобилизации и вовлечения активистов гражданского общества в активные адвокаси- и лобби кампании по улучшению ситуации.

На основе вышеприведенных выводов были сформированы рекомендации, адресуемые государственным органам и гражданскому обществу.

Эти рекомендации имеют целью содействие совершенствованию порядка организации и проведения мирных собраний в Кыргызской Республике, порядка их регулирования, установлению прав и обязанностей государственных органов, организаторов и участников мирных собраний в полном соответствии с руководящими принципами по мирным собраниям, и направлены на улучшение положения с правами человека в этих учреждениях.

В основу всех рекомендаций положены Руководящие принципы, которыми следует руководствоваться при регулировании права на мирные собрания, конкретные рекомендации международных органов по правам человека, в частности, Комитета ООН по правам человека, а также последние рекомендации, поступившие в адрес Кыргызстана применительно к праву на свободу мирных собраний в рамках Универсального периодического обзора в июне 2010 года.



**Жогорку Кенеш  
Кыргызской Республики**

Рекомендации:

1. Рассмотреть и принять в кратчайшие сроки инициированный Правительством Кыргызской Республики проект Закона КР «О мирных собраниях» в редакции, включающей рекомендации международных экспертных организаций и национальных экспертов, учитывающей позицию гражданского общества.

2. Обеспечить постоянный парламентский контроль за соблюдением Кыргызской Республикой обязательств по международным договорам в области обеспечения свободы мирных собраний.

**Правительство  
Кыргызской Республики**

Рекомендации:

1. Проводить регулярный мониторинг соблюдения прав и свобод человека, в том числе права на свободу мирных собраний.

2. Обеспечить своевременное и качественное предоставление периодических докладов о выполнении обязательств по международным договорам в международные органы по правам человека и осуществление мероприятий по исполнению их рекомендаций.

3. Обеспечить широкое информирование общественности о правах и свободах, принимать меры по организации регулярного обучения сотрудников государственных органов по вопросам прав и свобод человека с привлечением экспертов в этой области.

**МВД  
Кыргызской Республики**

Рекомендации:

1. Обеспечить неукоснительное соблюдение сотрудниками ОВД законов и других нормативных актов КР, устанавливающих гарантии соблюдения права на мирные собрания, тщательное расследование всех фактов нарушений и неотвратимость наказания, независимо от должности и заслуг.

2. Организовать регулярное обучение сотрудников ОВД по вопросам прав и свобод человека, особенностям поведения, взаимодействия с организаторами и участниками мирных собраний в целях надлежащего обеспечения и охраны мирных собраний, с привлечением экспертов в этой области.

3. Пересмотреть и постоянно совершенствовать систему правового воспитания и сотрудников ОВД. Особое внимание уделять их моральным и профессиональным качествам.

**Гражданское общество  
Кыргызской Республики**

Рекомендации:

1. Вести постоянный общественный мониторинг в целях отслеживания степени соблюдения государственными органами и должностными лицами права на мирные собрания, предоставления объективной информации о реальном положении дел в этой области, обозначения существующих проблем, мобилизации и вовлечения активистов гражданского общества в активные адвокаси- и лобби кампании по улучшению ситуации.

2. Обеспечить эффективную поддержку продвижения в Жогорку Кенеше КР проекта Закона «О мирных собраниях» посредством комплекса адвокаси- и лобби мероприятий.

### 3. МЕТОДОЛОГИЯ ПРОЕКТА

Проект «Мониторинг соблюдения права на свободу мирных собраний в Кыргызской Республике» был реализован в период с 1 июня по 30 ноября 2011года.

#### Цель проекта:

Содействие реализации права на свободу мирных собраний в Кыргызской Республике.

#### Задачи проекта:

1. Оказание поддержки правозащитникам и активистам НПО путем повышения уровня знаний о стандартах в сфере свободы мирных собраний, а также развития навыков проведения мониторинга и предоставления отчетности по вопросам свободы собраний в Кыргызской Республике в свете Руководящих принципов по мирным собраниям.
2. Создание и обеспечение эффективного функционирования малой сети наблюдателей за соблюдением конституционного права на свободу мирных собраний во всех областях и в г.Бишкек, координация действий и обмен информацией.
3. Объективный мониторинг мирных собраний с подробным фиксированием соблюдения/несоблюдения МГА и ОМСУ, организаторами и участниками мирных собраний норм национального законодательства и Руководящих принципов по мирным собраниям.
4. Сбор достоверной информации, документирование случаев нарушений прав на свободу мирных собраний, если таковые будут иметь место.
5. Анализ и обработка результатов мониторинга для выработки рекомендаций.
6. Предоставление результатов мониторинга и выработанных рекомендаций заинтересованным государственным органам и ОМСУ, их дальнейшее обсуждение с целью совершенствования порядка организации и проведения, регулирования мирных собраний в Кыргызской Республике в полном соответствии с Руководящими принципами по мирным собраниям.
7. Повышение информированности широких слоев населения, международных правозащитных организаций о ситуации с правом на свободу мирных собраний и выявленных фактах нарушения этого права.

При проведении мониторинга особое внимание было уделено соблюдению следующих руководящих принципов по мирным собраниям:

- презумпция в пользу проведения собраний
- позитивное обязательство государства по содействию мирным собраниям и их защите
- законность и соразмерность ограничений мирных собраний
- недискриминация
- надлежащая практика административного регулирования

#### Объект мониторинга

Объектами мониторинга явились мирные собрания.

Мониторингом были охвачены 239 собраний, которые проводились во всех областях и городах Бишкек и Ош Кыргызской Республики.

#### Наблюдатели

В качестве наблюдателей были отобраны 21 человек из числа сотрудников НПО, деятельность которых непосредственно связана с продвижением прав и свобод человека, в том числе права на свободу мирных собраний, с учетом наличия предшествовавшего опыта в области мониторинга

собраний. Все наблюдатели прошли специальное обучение стандартам прав человека в свете Руководящих принципов по мирным собраниям.

#### Мероприятия в рамках проекта и порядок их реализации

План проекта включал в себя следующие мероприятия:

- a. Повышение уровня знания правозащитников и активистов НПО о стандартах в сфере свободы собраний, развития навыков проведения мониторинга и предоставления отчетности по вопросам свободы собраний в Кыргызской Республике, усвоение ими принципов поведения наблюдателя в ходе мониторинга.*

С 30 мая по 1 июня 2011 года состоялся тренинг «Мониторинг мирных собраний в Кыргызской Республике». Участниками тренинга были правозащитники, активисты НПО со всех регионов Кыргызской Республики, которые проявили заинтересованность в мониторинге собраний, а также представители Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики.

Тренинг проводили члены Совета экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний Нил Джарман (Neil Jarman) и Сергей Остаф (Serghei Ostaf), а также старший координатор программ Офиса Фридом Хаус в Бишкеке Алмаз Эсенгельдиев, который является одним из авторов проекта Закона КР «О мирных собраниях».

В целях соблюдения принципов объективности, беспристрастности и конфиденциальности при проведении мониторинга в ходе тренинга была разработана и одобрена всеми участниками «Памятка для наблюдателя по мониторингу мирных собраний».

- b. Разработка Единого инструментария для сбора информации.*

Для систематизации разных методов и инструментариев, используемых при проведении мониторингов мирных собраний правозащитными организациями страны, и приведения их в единообразную форму, было принято решение о разработке единого инструментария для возможного повсеместного его использования, как в деятельности государственных органов, так и при проведении общественного контроля.

По рекомендации международных экспертов и по предварительной договоренности с наблюдателями первоначально был проведен пробный мониторинг собраний с использованием контрольного списка вопросов, который наблюдателям следовало учитывать при посещении собраний и подготовке отчетов.

В рамках пробного мониторинга отчеты предоставлялись по Форме отчетности, которая использовалась наблюдателями в ходе аналогичного мониторинга мирных собраний в Казахстане, Армении и Молдове.

Важнейшей целью включения в процесс реализации проекта пробного этапа мониторинга заключалась в том, чтобы наблюдатели, многие из которых имеют опыт мониторинга мирных собраний, могли апробировать рекомендованный инструментарий и Форму отчетности и дали свои предложения по его совершенствованию в целях адаптации к условиям Кыргызской Республики.

Все предложения, поступившие от наблюдателей, были обобщены и проанализированы координатором проекта. С учетом этих предложений была разработана подробная Анкета наблюдателя, соответствующая основным требованиям Руководства по мониторингу свободы мирных собраний БДИПЧ ОБСЕ. Эта Анкета наблюдателя использовалась наблюдателями на последующем этапе мониторинга собраний.

*с. Сбор, анализ и обобщение результатов мониторинга. Выработка рекомендаций по улучшению ситуации с правом на свободу мирных собраний.*

В целях сбора достоверной информации наблюдатели использовали следующие виды деятельности:

- наблюдение
- запись и документирование
- составление отчетов

В ходе мониторинга наблюдатели строго придерживались принципов и стандартов мониторинга, подробно изложенных в Руководстве по мониторингу свободы мирных собраний БДИПЧ ОБСЕ, в том числе требование об осведомленности о законодательстве в сфере права на свободу мирных собраний, сохранения независимости на протяжении всего мониторинга, соблюдения нейтралитета и др.

Одним из важных принципов деятельности наблюдателя по мониторингу является «видимость» работы наблюдателей. Каждому наблюдателю был выдан бейдж с указанием названия проекта, в рамках которого проводится мониторинг, фамилии, имени и отчества наблюдателя, с его фотографией. Бейджи использовались наблюдателями в непредвиденных ситуациях в целях обеспечения их безопасности.

Для соблюдения указанного принципа во все территориальные управления и отделы ОВД КР, а также в МГА и ОМСУ страны были направлены официальные письма с информацией о том, что на территории соответствующей административно-территориальной единицы, при поддержке Центра ОБСЕ в Бишкеке, силами представителей местных неправительственных организаций проводится мониторинг собраний, а также краткой информацией о целях и задачах мониторинга.

Деятельность наблюдателей в рамках мониторинга регулировалась Кодексом поведения, определяющим основные принципы работы наблюдателя.

Мониторингом было охвачено почти каждое второе собрание, которое проводилось в стране. Значительный объем исследованного материала с охватом всех областей страны и городов Бишкек и Ош позволяет утверждать о достаточно высокой степени достоверности результатов мониторинга, проведенного в полном соответствии с общепринятыми международными стандартами и принципами проведения мониторинга.

#### 4. ОСНОВНЫЕ СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ

За период с 1 июня по 30 ноября 2011 года в рамках проекта было охвачено мониторингом 239 собраний.

Таблица 1.

Собрания, охваченные мониторингом в разрезе областей и городов Бишкек и Ош

Область/Город	МЕСЯЦЫ						
	Общее количество собраний	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь
Нарынская область	29	1	1	7	8	12	0
Джалал-Абадская область	41	2	3	1	2	30	3
Чуйская область	13	0	5	2	4	2	0
Иссык-Кульская область	8	1	1	1	1	4	0
Таласская область	27	3	2	7	4	8	3
Баткенская область	10	5	0	5	0	0	0
г.Бишкек	101	5	2	25	31	24	14
г.Ош	10	0	0	1	2	4	3
<b>ИТОГО:</b>	<b>239</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>49</b>	<b>52</b>	<b>84</b>	<b>23</b>

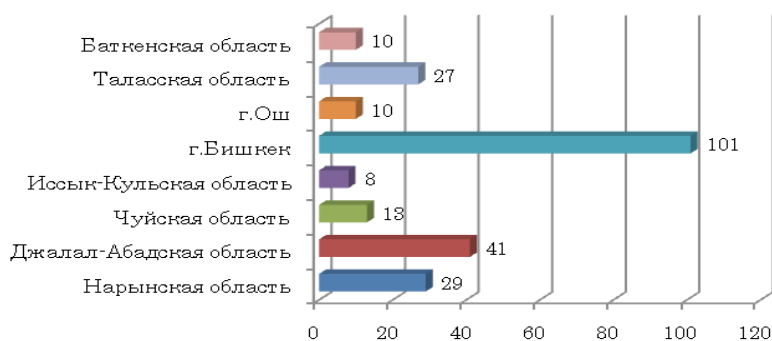


Диаграмма 1. Количественное соотношение собраний, охваченных мониторингом в разрезе областей и городов Бишкек и Ош

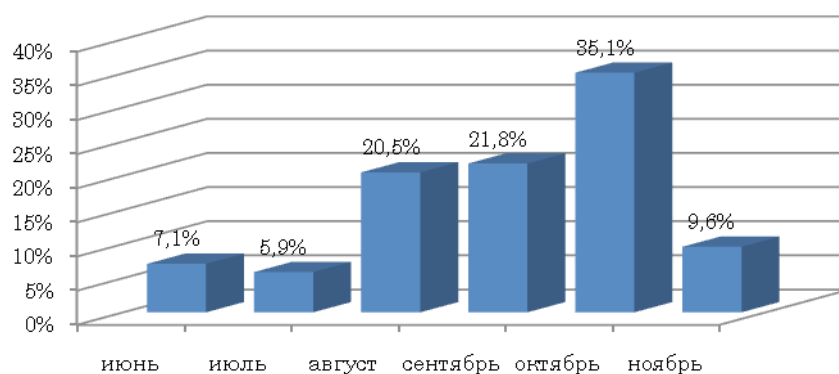


Диаграмма 2. Количественное соотношение собраний, охваченных мониторингом, по месяцам

## 5. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОЕКТА

### 5.1. СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ

#### 5.1.1. Виды собраний

В соответствии с Законом о праве граждан собираться мирно публичные мероприятия могут осуществляться в виде собрания, митинга, демонстрации, манифестации, уличного шествия, пикетирования, голодовки либо в различных сочетаниях этих видов акций<sup>11</sup>.

В процессе мониторинга наблюдатели отметили, что для выражения своего мнения люди используют разные виды публичных мероприятий. Были отмечены случаи, когда, при тех или иных обстоятельствах, один вид публичного мероприятия плавно перетекал в другой.

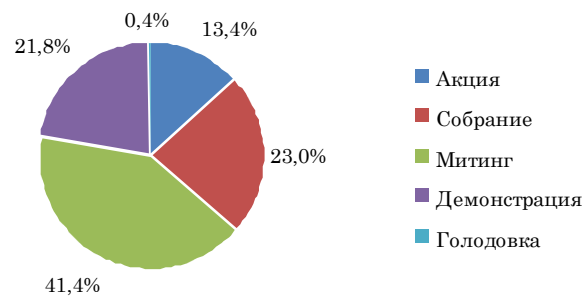


Диаграмма 3. Виды публичных мероприятий

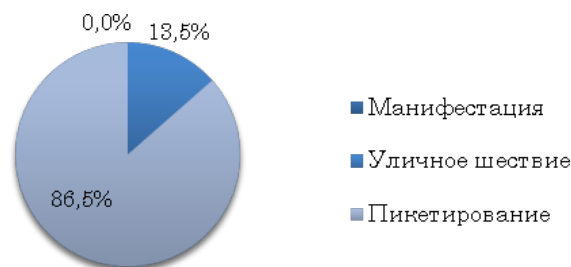


Диаграмма 4. Виды демонстраций

**Пример:** 3 июня 2011 года двое жителей Баткенской области объявили голодовку до удовлетворения их требования об отставке главы айыл окмоту<sup>12</sup>.

**Пример:** 27 августа 2011 года инициативная группа студентов провела акцию «Зажжем звезды над Бишкеком», посвященную 20-летию независимости Кыргызской Республики, в которой приняли участие около 700 человек<sup>13</sup>.



Голодовка.

Многие юристы, в том числе авторы законопроекта «О мирных собраниях», предлагают именовать все публичные мероприятия, организуемые гражданами для выражения своего мнения, единым термином «собрание». Такая инициатива представляется обоснованной, так как в современных условиях невозможно предусмотреть все возможные формы публичного выражения мнения и прописать их в законе. Например, в перечень видов публичных собраний, приведенном в Законе о праве граждан собираться мирно, не вошли популярные среди молодежи флешмобы и монстрации, также как и возведение

<sup>11</sup> Закон о праве граждан собираться мирно, ст. 2.

<sup>12</sup> Отчет по мониторингу № 17/7/1.

<sup>13</sup> Отчет по мониторингу № 1/8/14.

юрты, ставшее не менее популярной и привычной формой выражения групповых интересов и протеста.

В этом смысле законопроект «О мирных собраниях» более приближен к Руководящим принципам по свободе мирных собраний, которые говорят о том, что в национальном законодательстве следует максимально широко определить типы собраний, которые находятся под защитой<sup>14</sup>.

### 5.1.2. Цели собраний

Руководящие принципы по свободе мирных собраний отмечают, что мирные собрания могут служить различным целям, включая, но не ограничиваясь выражением взглядов и защитой общих интересов, проведением праздников, акциями памяти, пикетированием и выражением протеста.

Для того, чтобы провести анализ целей проводимых публичных мероприятий, все охваченные мониторингом собрания условно были поделены на два типа: общественно-политические и социально-экономические.

В первый тип собраний были включены политические акции, выступления граждан или организаций против политических действий органов власти. Социально-экономический тип объединил все собрания, цель которых фокусировалась вокруг вопросов, связанных с повышением уровня и качества жизни, улучшением условий труда, повышением квалификационного и образовательного потенциала населения, усилением охраны здоровья и прочими параметрами, ориентированными на сильную социальную и экономическую политику.

182 (76,15%) из числа охваченных мониторингом собраний были посвящены общественно-политической теме и требованиям, 57 (23,85) – вопросам социально-экономического характера.

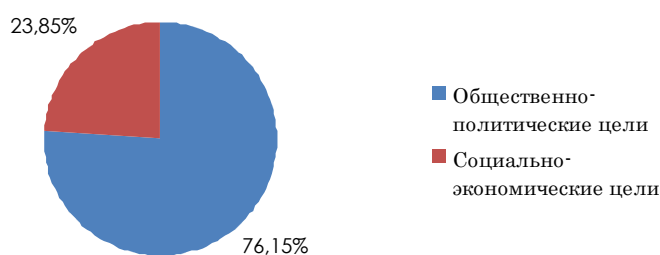


Диаграмма 5. Цели собраний

Таблица 2

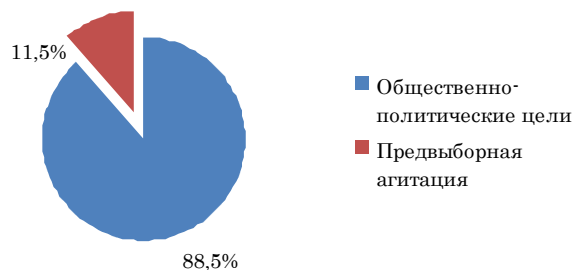
Цели собраний в разрезе областей и городов Бишкек и Ош

	Общественно-политические цели	Социально-экономические цели
Нарынская область	18	11
Джалал-Абадская область	37	4
Чуйская область	7	6
Иссык-Кульская область	4	4
г.Бишкек	71	30
г.Ош	9	1
Таласская область	27	0
Баткенская область	9	1
<b>ИТОГО:</b>	<b>182</b>	<b>57</b>

<sup>14</sup> Руководящие принципы по свободе мирных собраний ([www.osce.org/lodihhr](http://www.osce.org/lodihhr)).

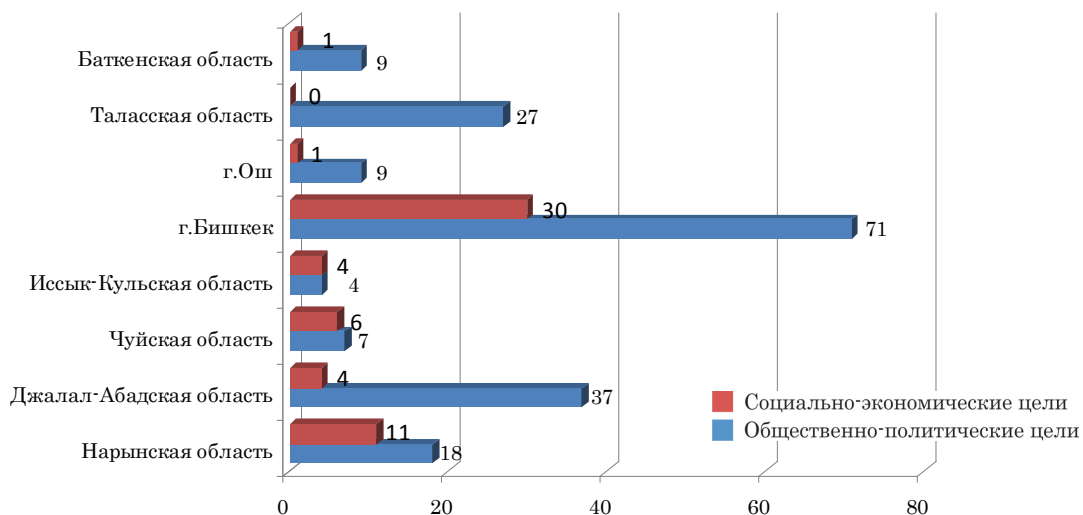


Как показал мониторинг роль и значение собраний возрастает в период выборов, когда политические партии, кандидаты и иные группы и организации стремятся познакомить всех со своими взглядами и привлечь поддержку избирателей. Период, охваченный мониторингом, совпал с периодом предвыборной гонки кандидатов в Президенты Кыргызской Республики, в связи с чем, определенную часть из общего количества охваченных мониторингом собраний 8,7% составили именно собрания, проводимые в рамках предвыборной агитации.



**Диаграмма 6.** Соотношение собраний по целям

Результаты мониторинга позволяют обозначить количество собраний, посвященных разным темам в разрезе областей и городов Бишкек и Ош.



**Диаграмма 7.** Соотношение целей собраний в разрезе областей и городов Бишкек и Ош

**Пример:** 9 сентября 2011 года инициативная группа из числа работников Бишкекского мясокомбината устроила пикет перед зданием Жогорку Кенеша с требованием проверки деятельности нового директора и передачи комбината в собственность государства<sup>15</sup>.

**Пример:** 13 октября 2011 года представители трех неправительственных организаций, в количестве около 100 человек, устроили пикет перед зданием Жогорку Кенеша с требованием распустить Совет по отбору судей Кыргызской Республики<sup>16</sup>.

Для всех стран с выраженной авторитарной формой правления характерна особая «опека» публичных мероприятий, преследующих политические цели со стороны органов власти. Меньше внимания привлекают собрания, поднимающие социально-экономический блок вопросов. Команде проекта было интересно проследить эту своеобразную закономерность в рамках проведенного мониторинга. Основываясь на его результатах можно сделать вывод о том,

<sup>15</sup> Отчет по мониторингу № 1/8/27.

<sup>16</sup> Отчет по мониторингу № 1/8/44



что оба типа собраний одинаково не вызывают должного интереса у государственных органов (должностных лиц) и проявления внимания с их стороны до тех пор, пока ситуация не будет осложняться каким-нибудь инцидентом на грани правонарушения или преступления.

Наблюдатели не отметили ни одного факта ограничения или прекращения собрания со стороны органов власти по причине, связанной с его содержанием, то есть из-за темы, к которой организаторы и участники собрания пытались привлечь внимание. В этом отношении не являются исключением собрания, участники которых открыто критиковали власть, требовали отставки высоких должностных лиц. Такая практика отвечает международным стандартам соблюдения прав и свобод человека устанавливающим, что критика правительства или государственных служащих сама по себе никогда не должна служить достаточным основанием для введения ограничений на свободу собраний<sup>17</sup>.



### 5.1.3. Организаторы и участники собраний

В соответствии с Законом о праве граждан собираться мирно организаторами собраний признаются лица, выступающие от имени политических партий, общественных, профсоюзных и иных организаций, граждан и выполняющие действия, направленные на подготовку указанных мероприятий, а также осуществляющие непосредственное руководство действиями их участников<sup>18</sup>.

В 64 (26,8%) случаях инициаторами собраний, охваченных мониторингом, выступили работники предприятий и учреждений, в 59 (24,7%) случаях – частные лица. Представители политических партий организовали собрания в 62 (25,9%) случаях.

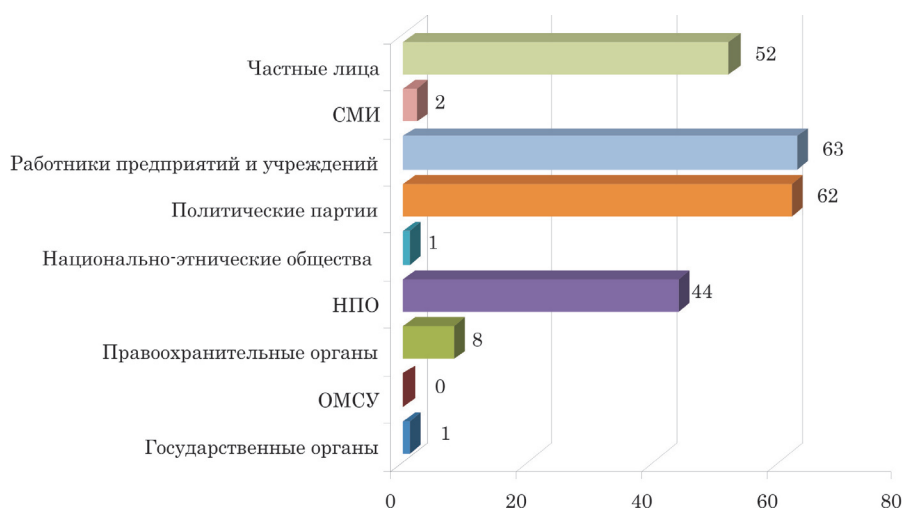


Диаграмма 8. Организаторы собрания

Статья 2 Закона о праве граждан собираться мирно определяет, что участниками собрания и иных публичных мероприятий могут быть представители организаций и учреждений независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, или объединений граждан, а также граждане, присутствующие на публичном мероприятии с целью участия в нем, либо совершающие действия по подготовке и проведению указанных мероприятий.

<sup>17</sup> Пояснительная записка к Руководящим принципам по свободе мирных собраний, пар. 94.

<sup>18</sup> Закон о праве граждан собираться мирно, ст. 2.

Менее емкое по тексту, но четко определенное по содержанию понятие участников собрания предлагает законопроект «О мирных собраниях» – это одно или более лиц, организующие собрание и (или) участвующие в нем<sup>19</sup>.

Мониторинг показал, что чаще собрания проводятся компактными группами лиц в количестве от 2 до 50 человек (45,2%). Реже собираются группы лиц в количестве до 100 человек (23,4%) и до 300 человек – 42 (17,6%). Отмечен 1 случай одиночного пикетирования.

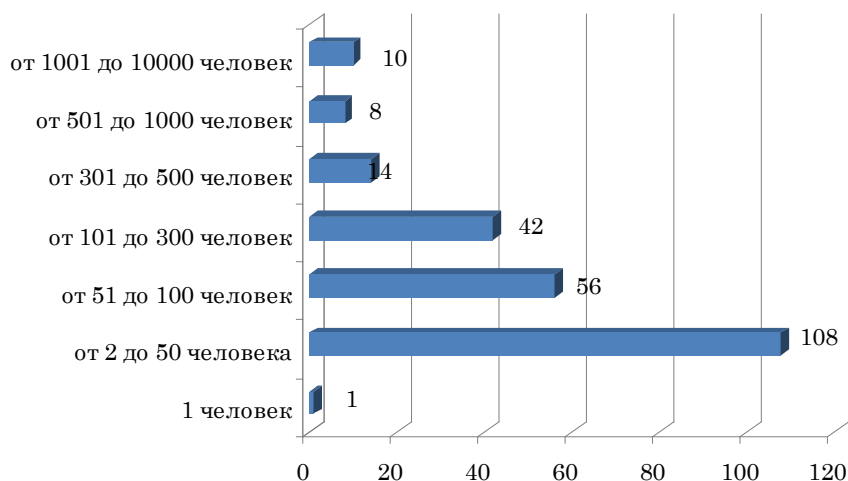


Диаграмма 9. Количество участников собраний



Диаграмма 10. Участники собрания

**Пример:** 20 июня 2011 года на центральной площади г. Джалал-Абад прошел митинг с участием примерно 3000 человек в поддержку депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Ташиева К., которого вызвали в прокуратуру для допроса по заявлению депутата Сулайманова Б. об избиении<sup>20</sup>.

**Пример:** 9 сентября 2011 года гражданин О. Т. устроил пикет перед зданием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, протестуя против принятия нового закона об ОТРК<sup>21</sup>.

Важнейшим принципом по свободе мирных собраний является принцип недискриминации. Свобода организовывать публичные собрания и участвовать в них должна быть гарантирована физическим лицам, группам, незарегистрированным объединениям, юридическим лицам и иным видам организаций, представителям групп меньшинств – этнических, национальных, религиозных и сексуальных, гражданам и негражданам страны (включая лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, лиц, ищущих убежища, мигрантов и туристов); детям, женщинам

<sup>19</sup> Проект закона КР «О мирных собраниях», ст. 3.

<sup>20</sup> Отчет по мониторингу № 11/6/1.

<sup>21</sup> Отчет по мониторингу № 1/8/28.

и мужчинам, сотрудникам правоохранительных органов, а также лицам, не обладающим полной право-дееспособностью (включая лиц, страдающих психическими заболеваниями)<sup>22</sup>.

Действующий Закон о праве граждан собираться мирно не содержит антидискриминационную норму. Этот пробел предлагается восполнить в проекте закона «О мирных собраниях», закрепив норму о том, что государственные органы и ОМСУ обязаны уважать и обеспечивать право на свободу мирных собраний, без какого бы то ни было различия по признаку пола, расы, языка, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств<sup>23</sup>.

В соответствии с Руководящими принципами по свободе мирных собраний дети должны наделяться возможностями для выражения своего мнения и внесения вклада в жизнь общества. Во исполнение обязательств в рамках Конвенции ООН о правах ребенка, государства-участники должны признавать право детей на организацию мирных собраний<sup>24</sup>.

За весь период мониторинга не отмечено ни одного случая организации собрания детьми. Вместе с тем, в каждом третьем случае на месте проведения собрания наблюдатели фиксировали присутствие детей рядом с митинговавшими взрослыми.



Диаграмма 11. Участие детей

**Пример:** 14 сентября 2011 года гражданин А.С. вместе с тремя малолетними детьми, младшему из которых 8 месяцев устроил пикет возле здания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики с требованием разъяснить причину избрания меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении матери его детей. Через шесть часов, А.С. покинул место пикета, так как дети устали. Ситуация, о которой можно было узнать из плакатов, вызывала возмущение прохожих, которые пытались подкармливать детей<sup>25</sup>.

Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам провозглашает, что «лица, принадлежащие к меньшинствам, могут осуществлять свои права... как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы, без какой бы то ни было дискриминации»<sup>26</sup>.

**Пример:** 7 июня 2011 года еврейской диаспорой Таласа было организовано собрание с целью обсудить проблемы национальных меньшинств<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Руководящие принципы по свободе мирных собраний, принцип 2.5.

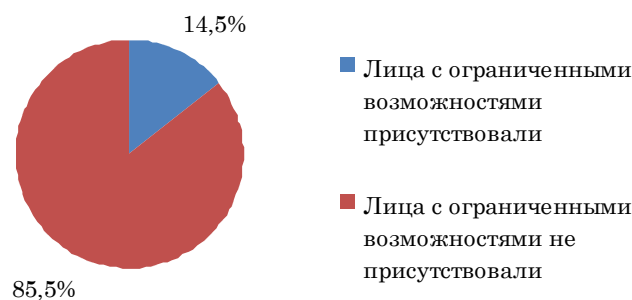
<sup>23</sup> Проект закона КР «О мирных собраниях», ст. 4 ч.1.

<sup>24</sup> Конвенция ООН о правах ребенка, ст. 15.

<sup>25</sup> Отчет по мониторингу № 8/1/6.

<sup>26</sup> Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Принята Резолюцией Генеральной ассамблеи ШОСР: GA Res 47/135, 18 декабря 1992 г., ст. 3 (1).

<sup>27</sup> Отчет по мониторингу № 6/4/3.



**Диаграмма 12.** Участие лиц с ограниченными возможностями

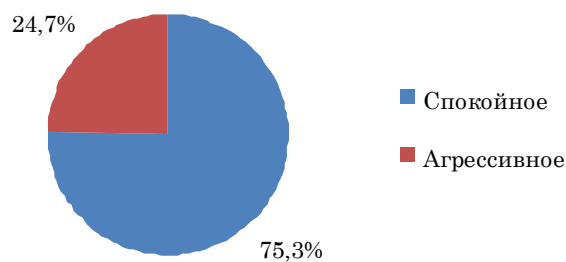
Как было отмечено, минимальные стандарты в области недискриминации, вытекающие из Руководящих принципов по свободе мирных собраний, Конвенции ООН о правах ребенка, Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам нашли закрепление в части 1 статьи 4 законопроекта «О мирных собраниях».

За весь период мониторинга наблюдателями не отмечено ни одного случая воспрепятствования реализации права на свободу мирных собраний по указанным дискриминирующим признакам.

Руководящие принципы по свободе мирных собраний устанавливают, что законы должны соответствовать международным стандартам в области прав человека и должны быть достаточно конкретными, чтобы дать возможность каждому лицу определить, является ли его поведение нарушением закона и какие могут быть наиболее вероятные последствия таких нарушений<sup>28</sup>.

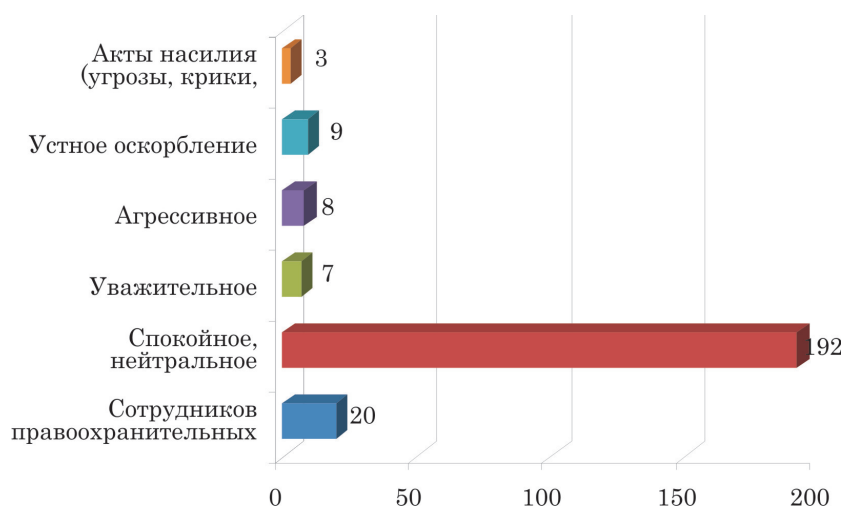
Положения действующего Закона о праве граждан собираться мирно не соответствует этим минимальным стандартам. Предлагается восполнить этот пробел принятием законопроекта «О мирных собраниях».

Практически на каждом четвертом собрании наблюдатели отмечали элементы агрессии со стороны участников, что выражалось в устных оскорблениях, актах насилия.

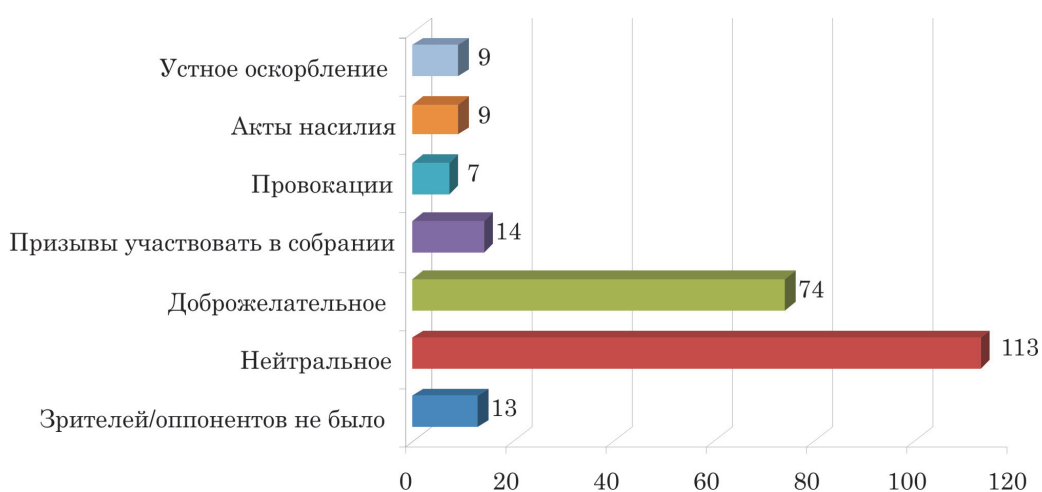


**Диаграмма 13.** Поведение участников

<sup>28</sup> Руководящие принципы по свободе мирных собраний, принцип 2.3.



**Диаграмма 14.** Отношение участников собрания к сотрудникам правоохранительных органов



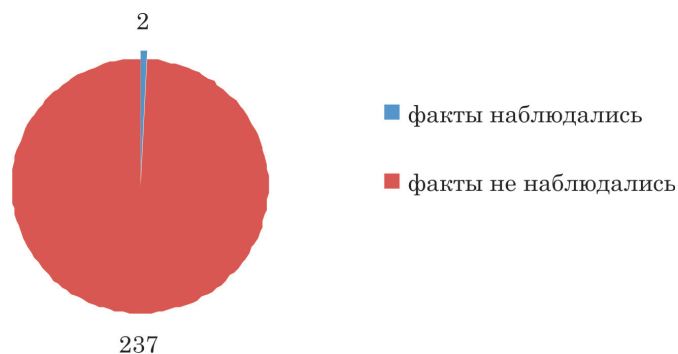
**Диаграмма 15.** Отношение к зрителям и оппонентам

**Пример:** 8 августа 2011 года жители новостройки Ак-Жар Чуйской области в количестве около 250 человек перекрыли автомашинами и булыжниками проезжую часть дороги, ведущей в новостройку, подожгли автомобильные шины. Требования: провести в дома электричество, построить школу, решить вопрос с пропиской. Участники митинга, многие из которых были в состоянии алкогольного опьянения, вели себя крайне агрессивно, выкрикивали нецензурные оскорбления в адрес властей. На попытку сделать фотографию последовали угрозы разбить фотокамеру<sup>29</sup>.

**Пример:** 17 сентября 2011 года активисты Народного движения по защите природы и природных ресурсов Кыргызстана в количестве около 50 человек на центральной площади г. Нарын провели митинг. Требования: прекратить продажу участка Сандык и Жетим-Тоо, ввести мораторий на выдачу лицензии для добычи полезных ископаемых, не давать согласия на строительство железной дороги на территории Кыргызской Республики, соединяющей КНР и Узбекистан. Участники охотно беседовали с прохожими, которые интересовались их требованиями, приглашали принять участие<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Отчет по мониторингу № 1/8/5.

<sup>30</sup> Отчет по мониторингу № 3/9/1



**Диаграмма 16.** Факты принуждения к участию в собрании

**Пример:** 8 сентября 2011 года учителя средней школы г. Кочкор-Ата вместе с родителями учеников провели собрание, в ходе которого высказывали и.о. мэра города, представителям районного Кенеша и районного отдела образования недовольство по поводу низкой заработной платы, большой нагрузки, отсутствия учебников и др. Некоторые родители пояснили, что их вынудили участвовать на собрании учителя, которые заранее предупредили, что если родители не придут поддержать их, вместо них на собрании будут участвовать их дети<sup>31</sup>.

#### 5.1.4. Место и время проведения собраний

Исходя из Руководящих принципов по свободе мирных собраний, государство всегда должно стремиться способствовать проведению мирных собраний в предпочтительных для их организаторов местах, и не следует переносить место проведения собрания в отдаленные от центра районы города. Собрания являются таким же законным использованием публичного пространства, как и торговля, движение транспорта или пешеходов. Публичные собрания проводят с целью доведения идей и посланий до сведения конкретного лица, группы или организации. Поэтому общее правило заключается в том, что следует способствовать проведению собраний в пределах «видимости и слышимости» их целевой аудитории<sup>32</sup>.

Нормы действующего Закона о праве граждан собираться мирно устанавливают запрет на проведение публичных мероприятий на территориях, прилегающих ближе 30 метров к автомагистралям международного и государственного значения, к резиденциям Президента и Премьер-министра Кыргызской Республики, зданию Жогорку Кенеша, зданиям, занимаемым судами Кыргызской Республики, территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, к местам дислокации воинских частей и учреждений Вооруженных Сил Кыргызской Республики, иных воинских подразделений Кыргызской Республики и их органов, на территории пограничной зоны, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов<sup>33</sup>.



Эти ограничения объясняются «целями обеспечения прав и свобод других лиц, общественной безопасности, защиты конституционного строя»<sup>34</sup>. С позиции правозащитников, такое ограничение свободы собраний не соответствует принципам 3.2 (Общественное место) и 3.5 («Видимость и слышимость») Руководящих принципов по свободе мирных собраний.

<sup>31</sup> Отчет по мониторингу № 12/6/8.

<sup>32</sup> Руководящие принципы по свободе мирных собраний, принципы 2.2, 3.2, 3.5.

<sup>33</sup> Закон о праве граждан собираться мирно, ст. 4 ч.1 п.п. 2-5.

<sup>34</sup> Закон о праве граждан собираться мирно, ст.1 ч.2.



В этом вопросе особого внимания заслуживает позиция авторов законопроекта «О мирных собраниях», которые предлагают включить в закон общую норму о том, что мирные собрания могут проводиться на всей территории Кыргызской Республики, что соответствует минимальным стандартам. Специальной нормой предлагается оговорить места, где собрания не могут проводиться в целях обеспечения безопасности участников мирных собраний: вблизи (50 метров) объектов с опасными и вредными производствами, электростанций, на железных дорогах, нефтепроводах и под линиями высоковольтной электропередачи, государственных и муниципальных организаций здравоохранения, детских дошкольных учреждений, дошкольных образовательных и общеобразовательных организаций<sup>35</sup>.

Однако не у всех представителей власти такая инициатива авторов законопроекта вызывает одобрение. Например, председатель одного из Комитетов Жогорку Кенеша заявил: *«Трудно назвать мирным митингом блокирование всех входов в «Белый дом». По Уголовному кодексу такое поведение можно расценивать как захват административного здания. По правилам при проведении мирных митингов нельзя приближаться к БД ближе, чем на 30 метров. Это здание огорожено забором, который является условной преградой. Люди должны знать, что они не могут переходить эту черту и стоять на дороге»*<sup>36</sup>.



Европейский суд по правам человека в деле Махмудов против Российской Федерации указал, что ни гипотетический риск общественных беспорядков, ни присутствие враждебно настроенной публики не являются законным основанием для запрета мирного собрания<sup>37</sup>. В деле Станков и Объединенная Македонская организации «Илинден» против Болгарии, Европейский суд по правам человека отметил, что предварительные ограничения на проведение собрания, применяемые ввиду вероятности незначительных случаев насилия, скорее всего являются непропорциональными. С любыми единичными вспышками насилия следует справляться посредством последующего ареста и судебного преследования, а не путем предварительного запрета<sup>38</sup>.

Мониторинг показал, что большинство собраний проводятся непосредственно возле зданий органов власти или на центральных площадях сел и городов, в непосредственной близости от этих зданий. Географическая представленность участников собраний в Бишкеке позволяет сделать вывод о том, что большинство видит возможность решения проблем с парламентариями и центральной исполнительной властью. Им они выражают свой протест, к ним апеллируют, их просят о помощи. Все это происходит у «забора» перед зданием «Белого дома» в центре Бишкека. Этот «забор» позволяет соблюдать еще действующую «тридцатиметровую» норму Закона о праве граждан собираться мирно и стоит преградой для организаторов и участников собраний от правонарушений.

<sup>35</sup> Проект закона КР «О мирных собраниях», ст. 12 ч.ч.1,2.

<sup>36</sup> Бишкек- ИА «24.kg», Анастасия Бенгард: Что значит провести мирный митинг в Кыргызстане и не перейти запретную грань? 30/10/11.07:16.

<sup>37</sup> Mahmudov v.Russia, 2007 г.

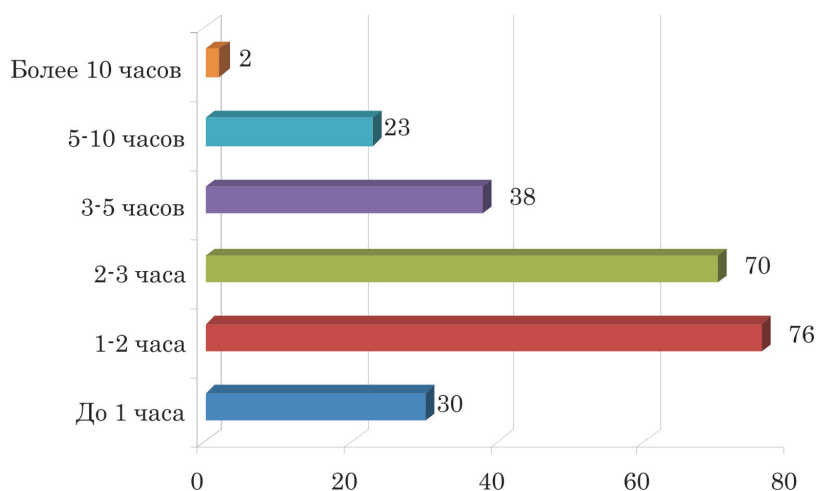
<sup>38</sup> Stankov and the United Macedonian Organization Ilinden v. Bulgaria, 2001 г., п.94.



**Диаграмма 17.** Место проведения собрания

Действующий Закон о праве граждан собираться мирно и законопроект «О мирных собраниях» не содержат норм, устанавливающих временные рамки проведения мирного собрания, что соответствует международным стандартам. Авторы законопроекта предложили норму, согласно которой при осуществлении мероприятий по обеспечению проведения мирных собраний, государственные органы, ОМСУ и их должностные лица не вправе определять время, место проведения и маршруты движения мирного собрания, запрещать или вводить ограничения по этим критериям, за исключением случаев, когда непринятие таких мер влечет за собой нарушение прав граждан, не участвующих в собрании, а также в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения.

Наблюдатели отметили, что в большинстве случаев собрания были непродолжительными – до трех часов.



**Диаграмма 18.** Продолжительность собрания

Мониторинг показал, что в абсолютном большинстве случаев собрания проводились в рабочие дни, то есть в дни работы государственных органов и ОМСУ, к представителям которых были обращены протесты и призывы участников.



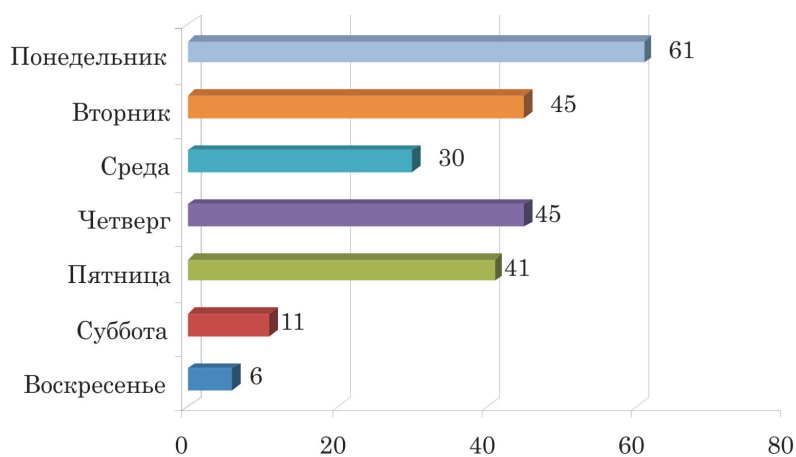


Диаграмма 19. Дни проведения собраний

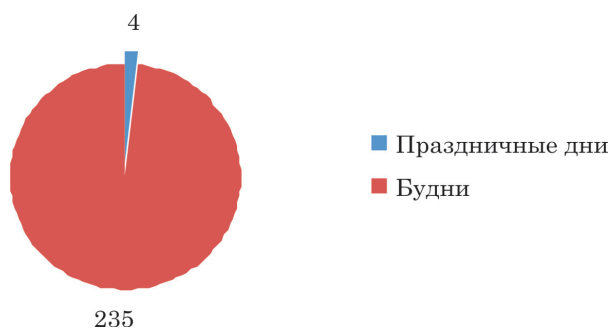


Диаграмма 20. Проведение собраний в праздничные дни

Результаты мониторинга позволяют сделать заключение о том, что погодные условия не играли решающей роли в принятии решения об организации собрания или участия в нем.

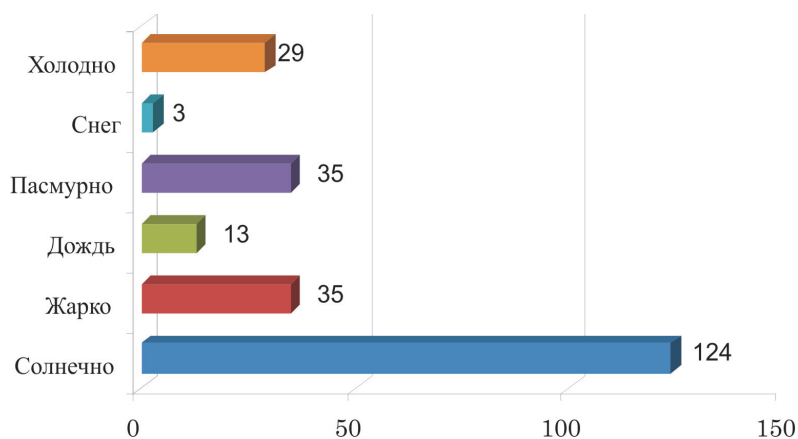


Диаграмма 21. Погодные условия в день проведения собрания

### 5.1.5. Характер собраний

Руководящие принципы по свободе мирных собраний провозглашают, что защите подлежат только мирные собрания. Собрание следует определять как мирное, если его организаторы имеют мирные намерения и собрание имеет ненасильственный характер. Термин «мирное» следует распространять на такое поведение, которое может раздражать или обижать других лиц, даже на такое поведение, которое временно препятствует, затрудняет или создает помехи действиям третьих лиц<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Руководящие принципы по свободе мирных собраний, принцип 1.3.

И если собрание удовлетворяет основному критерию мирного характера собраний, это приводит к возникновению позитивных обязательств государственных органов власти, связанных с правом на свободу мирных собраний<sup>40</sup>.

Действующий Закон о праве граждан собираться мирно, как следует из самого его названия, устанавливает правовые основы организации и проведения собраний, участники которых собираются мирно, без оружия. Однако в этом Законе нет норм, которые бы четко определяли обязательства государственных органов и ОМСУ по обеспечению публичного мероприятия, права и обязанности организаторов и участников собрания.

Предложения по восполнению этого пробела есть в законопроекте «О мирных собраниях», который дает определение мирному собранию, как собранию, являющемуся по своему характеру ненасильственным и невооруженным, предусматривает механизмы, направленные на обеспечение государственными органами и ОМСУ права каждого на свободу мирных собраний. Законопроект также решает задачи обеспечения мирных собраний и устанавливает правила действия органов власти, принимающих участие в регулировании собраний, в случаях запрета, ограничения и прекращения собраний, которые не являются мирными либо утратили мирный характер.

91,3% охваченных мониторингом собраний были отмечены наблюдателями как мирные. Вместе с тем, наблюдатели отметили 8,7% собраний немирного характера.

**Пример:** 15 августа 2011 года проходил митинг противников изменения меры пресечения бывшему министру обороны Кыргызской Республики Калыеву Б. Подходя ближе к месту проведения митинга, откуда доносились шум, крики и ругань, наблюдатель встретила журналистку, которая предупредила, что лучше не подходить к участникам митинга, так как среди них есть агрессивные настроенные парни спортивного телосложения, которые избивали депутата. Побеспокоившись за свою безопасность, наблюдатель отслеживала ситуацию со стороны<sup>41</sup>.

**Пример:** 14 сентября 2011 года разъяренная толпа в количестве более 50 человек из числа владельцев незаконно установленных на улице Шуллера торговых лавок, которые были снесены судебными исполнителями во исполнение решения суда, пикетировали мэрию г. Нарын, а затем пытались сжечь дом одного из местных жильцов, которого считали зачинщиком данной акции<sup>42</sup>.

Исходя из Руководящих принципов по свободе мирных собраний любое собрание, которое переходит из «мирного» в «немирное», лишается права на защиту, предусмотренного законодательством о правах человека. Поэтому такое собрание может быть прекращено. Однако применение насилия небольшой группой участников собрания (и их подстрекательские высказывания) автоматически не превращает мирное во всех иных отношениях собрание в немирное, и поэтому любое вмешательство должно быть направлено на нейтрализацию конкретных участников, а не на разгон всего собрания<sup>43</sup>.

Более подробно этот вопрос раскрыт в соответствующем разделе настоящего отчета.

### 5.1.6. Формат собраний

Право на свободу мирных собраний защищает помимо собраний, проходящих в одном месте, еще и собрания, предусматривающие движение участников. Так, в решении по делу Христиане против расизма и фашизма (CARAF) против Соединенного Королевства, Европейская комиссия признала, что «свобода мирных собраний распространяется не только на статичные собрания,

<sup>40</sup> Пояснительная записка к Руководящим принципам по свободе мирных собраний, пар.26, 28, 31-34, 104, 144-145.

<sup>41</sup> Отчет по мониторингу № 1/8/9.

<sup>42</sup> Отчет по мониторингу № 3/10/4.

<sup>43</sup> Пояснительная записка к Руководящим принципам по свободе мирных собраний, пар.164.

но и на публичные шествия»<sup>44</sup>. Судебные решения подтверждают тот факт, что право на свободу выражения мнения включает право на выбор формы донесения своих идей без необоснованного вмешательства органов власти.



Диаграмма 22. Формат собрания

Важным компонентом любого собрания являются внешние атрибуты, такие как символика, униформа, эмблемы, музыка, флаги, плакаты, транспаранты, демонстрируемые или используемые во время собрания. Ни действующее законодательство, ни предлагаемый законопроект о мирных собраниях четко не устанавливают ограничения в части использования внешних атрибутов собрания.

В этом плане Руководящие принципы по свободе мирных собраний разъясняют, что если какие-то используемые в ходе собрания символы по сути своей ассоциируются исключительно с актами физического насилия, то на такие собрания могут быть введены законные ограничения. Ношение на мирном собрании масок или костюмов в целях выражения содержания послания не следует запрещать до тех пор, пока маска или костюм не используются лишь для предотвращения идентификации личности человека, поведение которого создает вероятную причину для ареста, и до тех пор, пока маска не создает явной и непосредственной угрозы неизбежного противоправного поведения<sup>45</sup>.

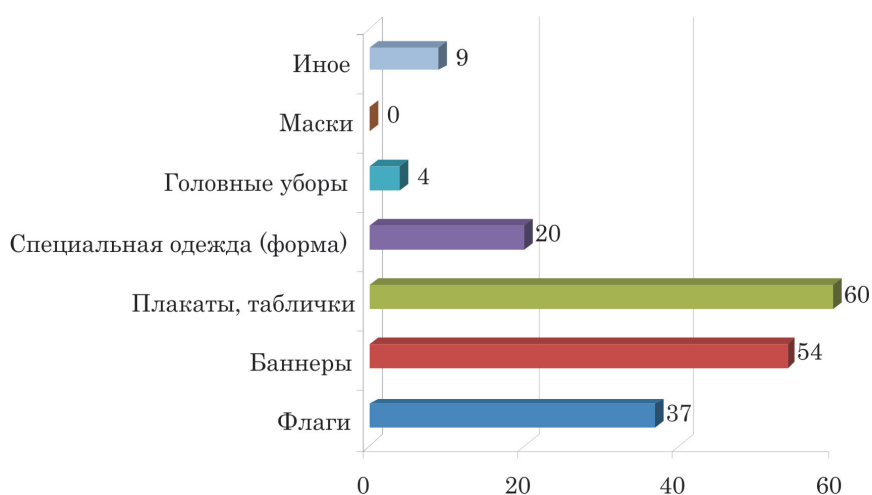


Диаграмма 23. Визуальные средства

<sup>44</sup> Christians Against Racism and Fascism v/ UK, 1980 г.

<sup>45</sup> Пояснительная записка к Руководящим принципам по свободе мирных собраний, пар.97,98.

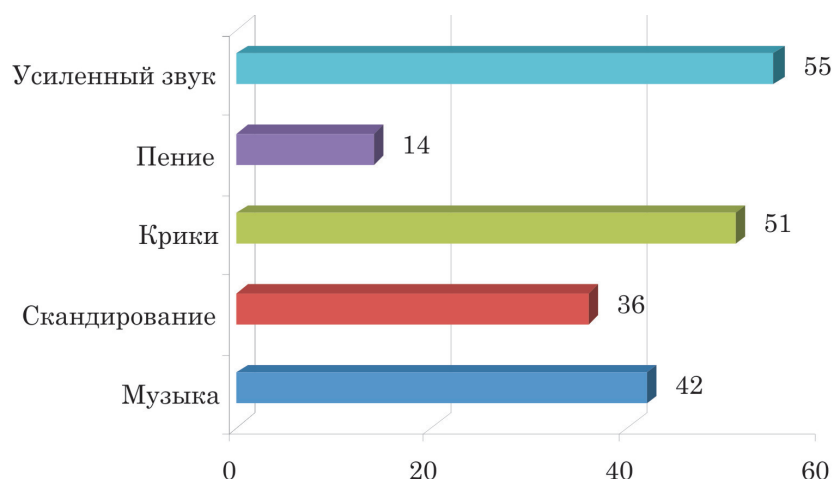


Диаграмма 24. Звуковое сопровождение

## 5.2. ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

### 5.2.1. Уведомление

Руководящие принципы по свободе мирных собраний обращают внимание на то, что международное право в области прав человека не требует, чтобы в национальном законодательстве содержалось требование подачи предварительного уведомления о проведении собрания. В открытом обществе многие типы собраний не требуют какого-либо вида государственного регулирования. Поэтому предварительное уведомление должно требоваться лишь в тех случаях, когда его цель заключается в предоставлении государственным органам возможности провести подготовку, необходимую для содействия свободе собрания, и организовать охрану общественного порядка, общественной безопасности, прав и свобод других лиц. Любое положение законодательства по этому вопросу должно требовать от организатора собрания подачи уведомления о намерениях, а не просьбы о разрешении<sup>46</sup>.



Этот принцип нашел отражение в Конституции КР, которая устанавливает, что уведомление органов власти о планируемом собрании является правом организаторов и участников мирных собраний, не допускаются запрет и ограничение проведения мирного собрания, отказ в надлежащем его обеспечении ввиду отсутствия уведомления, несоблюдения формы уведомления, его содержания и сроков уведомления. Организаторы и участники мирных собраний не несут ответственности за отсутствие уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдение формы уведомления, его содержания и сроков подачи.<sup>47</sup>

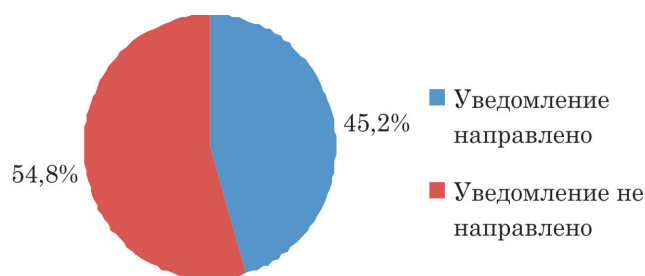
Мониторинг показал, что организаторы и участники собраний зачастую руководствуются положениями Конституции, нежели нормами действующего Закона о праве граждан собираться мирно, который устанавливает требование об уведомлении о проведении собрания или иного публичного мероприятия МГА или ОМСУ по месту его организации не позднее 12 календарных дней до проведения публичного мероприятия<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Руководящие принципы по свободе мирных собраний, принцип 4.1.

<sup>47</sup> Конституция КР, ст. 34 ч.1,2.

<sup>48</sup> Закон о праве граждан собираться мирно, ст. 5 ч.1

Большинство собраний – 54,8% – были проведены без уведомления организаторами органов власти.



**Диаграмма 25.** Уведомление МГА или ОМСУ о проведении собрания

Из положений Закона о праве граждан собираться мирно следует, что нарушение требования об уведомлении является основанием для прекращения публичного мероприятия и образует состав административного правонарушения, влекущего наложение административного штрафа.<sup>49</sup>

Но с принятием новой Конституции КР, положения которой имеют высшую юридическую силу, приоритет над нормами законов и прямое действие, все собрания, проводимые без уведомления собрания стали законными, и, следовательно, не уведомление о проведении собрания, не может стать основанием для его прекращения.

Причину не уведомления некоторые организаторы объясняли тем, что это их право согласно новой Конституции, и они вправе сами решать пользоваться этим правом или нет.

В 25% организаторы пояснили, что не знали о том, что необходимо уведомлять, а в 23,2% – что не успели уведомить, так как собрание возникло стихийно.

Были и иные объяснения организаторами причины не уведомления МГА или ОМСУ о проведении собрания.

**Пример:** организаторы митинга, который проводился 11 и 15 августа 2011 года возле здания Жогорку Кенеша КР с требованием о роспуске Совета судей пояснили, что не уведомляли власти, так как «митинг проводится не в первый раз, и что во время прошлых митингов никаких нарушений со стороны участников не было, многие СМИ были осведомлены путем рассылки по электронной почте»<sup>50</sup>.

**Пример:** жители г. Кара-Балта не сочли нужным уведомлять власти о митинге 15 августа 2011 года, так как «никакой помощи или поддержки от госструктур не ожидают»<sup>51</sup>.

Наблюдатели не зафиксировали ни одного случая отказа в проведении собрания, когда организаторы все же уведомляли органы власти. С упразднением требования обязательности уведомления и полным отсутствием отказов в проведении собраний, наблюдатели не зафиксировали ни одного случая юридического конфликта, связанного с ними.

Наблюдатели пришли к заключению о том, что еще есть случаи, когда при рассмотрении уведомления о проведении собрания, ОМСУ руководствовались требованиями ст. 3 Закона о праве граждан собираться мирно, которая решением Конституционного суда КР от 2 марта 2010 года была признана неконституционной и противоречащей статьям 18 и 25 Конституции Кыргызской Республики.

<sup>49</sup> Закон о праве граждан собираться мирно, ст.11, ч.ч. 1,2.

<sup>50</sup> Отчет по мониторингу № 1/8/6.

<sup>51</sup> Отчет по мониторингу № 8/1/5.



Так, в ответ на уведомление Альянса либеральной молодежи «Свободное поколение» о проведении публичной акции в целях привлечения молодежи к свободным выборам в рамках гражданской кампании «Думаю, Голосую. Будущее есть» от 14 октября 2011 года, вице-мэр одного из городов указал, что мэрия не против проведения мероприятия, но только в месте, которое в соответствии со статьей 3 Закона о праве граждан собираться мирно, специально отведено возле кинотеатра на северной окраине города.

В соответствии с Руководящими принципами по свободе мирных собраний, процесс подачи уведомления не следует делать обременительным и бюрократичным.

Этот принцип нашел закрепление в законопроекте «О мирных собраниях», который устанавливает право уведомления о планируемом собрании в виде письма, телеграммы, телефонограммы, посредством почтовой, факсимильной, электронной или иной связи либо иными способом или формой. При этом предлагается включать в уведомление минимальный перечень сведений. Это сведения об организаторе и его контактные данные, 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<sup>52</sup>.

В диаграмме приведена информация об используемых организаторами видах уведомления о планируемом собрании.

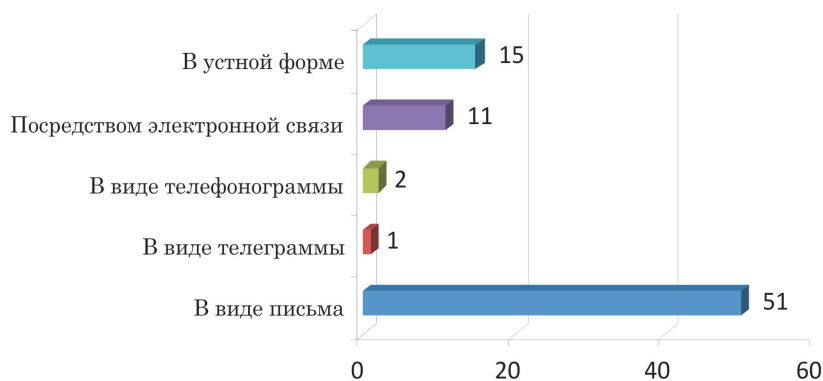


Диаграмма 26. Способы уведомления МГА или ОМСУ о проведении собрания

В ходе беседы с организаторами и участниками собраний наблюдатели установили, что в 45,2% случаев МГА и ОМСУ озвучивали свои предложения по обеспечению проведения мирного собрания. Информация об этих предложениях приведена в нижеследующей диаграмме.

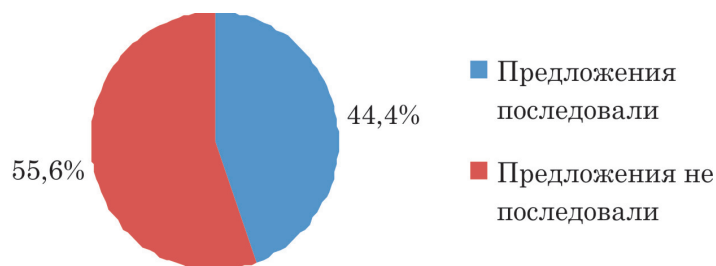


Диаграмма 27. Предложения МГА и ОМСУ по обеспечению проведения собрания

<sup>52</sup> Проект закона КР «О мирных собраниях», ст. 11, ч.ч.1,2.

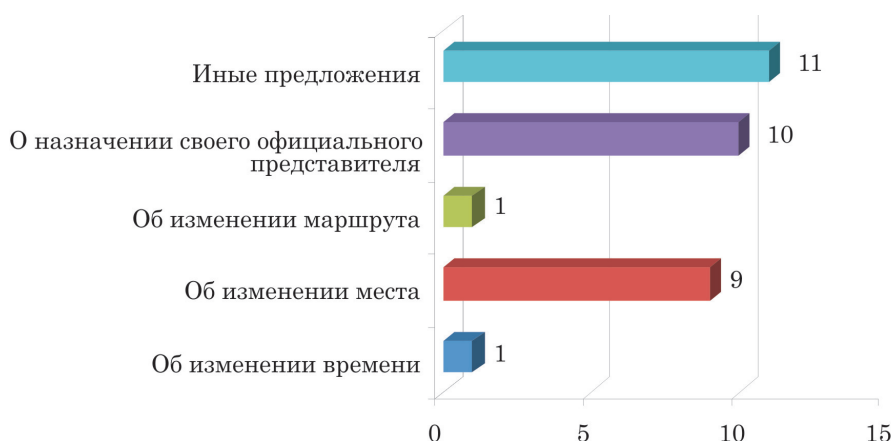


Диаграмма 28. Виды предложений МГА и ОМСУ

### 5.2.2. Стихийные собрания

Руководящие принципы по свободе мирных собраний отмечают, что если законодательство требует подачи предварительного уведомления, в его положениях должен быть прямо предусмотрен отказ от этого требования в случаях, когда подача такого уведомления оказывается невозможной с практической точки зрения. Такое исключение действует только в тех обстоятельствах, когда невозможно уложиться в установленный законом срок. Власти всегда должны обеспечить защиту любого стихийного собрания и содействовать его проведению при условии сохранения его мирного характера<sup>53</sup>.

Положения действующего Закона о праве граждан собираться мирно, как уже отмечалось, противоречит Конституции, и не соответствуют этим стандартам.

Авторы законопроекта «О мирных собраниях» определяют спонтанное (стихийное) собрание как собрание, проводимое без предварительного уведомления. Однако спонтанные собрания упоминаются только в глоссарии. Требования статьи 34 Конституции КР не нашли полного и ясного закрепления в законопроекте «О мирных собраниях».

Тем не менее, как показал мониторинг, 54 (22,6%) охваченных наблюдением собраний были спонтанными.



Диаграмма 29. Характер собрания

### 5.2.3. Параллельные собрания

Руководящие принципы по свободе мирных собраний устанавливают, что в случае поступления уведомлений о проведении двух или более не связанных друг с другом собраний в одном и том же месте и в одно и то же время, следует предпринять максимум усилий для обеспечения

<sup>53</sup> Руководящие принципы по свободе мирных собраний, принцип 4.2.



их проведения наилучшим возможным образом. Запрещение публичного собрания лишь на основании того факта, что оно будет проводиться в одно и то же время в одном и том же месте с другим публичным собранием, будет, скорее всего, непропорциональным решением, если они оба могли бы проведены в этом месте<sup>54</sup>.

Принятие новой Конституции КР, устанавливающей, что не уведомление о проведении собрания не является основанием для его ограничения и прекращения, произвело реальный эффект. Еще совсем недавно организаторы и участники любого спонтанного собрания могли быть привлечены к административной ответственности за нарушение требования об уведомлении или за проведение собрания в «неположенном» месте, и это служило серьезным сдерживающим фактором для инициаторов собраний. Сегодня ситуация резко изменилась. Подтверждением этому являются статистические данные МВД КР, из которых следует, что ежедневно в стране проходит до 4 собраний.

И учитывая ранее приведенные статистические данные о том, что чаще всего организаторы и участники собраний для выражения своего мнения или протеста, выбирают места ближе к зданиям государственных органов и ОМСУ, возникают ситуации, когда в одном и том же месте в одно и то же время проводится два и более не связанных друг с другом собраний.



Наблюдатели зафиксировали 13 случаев проведения параллельных собраний. При этом, было отмечено 9 случаев, когда одновременно перед зданием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики проводилось 2 собрания, в 2 случаях когда команда мониторинга могли наблюдать за 2 параллельными собраниями и по одному случаю, когда одновременно проводились 5 и даже 6 собраний.

Пример: 9 сентября 2011 года перед зданием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики проводилось 6 параллельных собраний:

- 1) члены и сторонники Движения «За Люстрацию судей Кыргызстана» в количестве до 100 человек - пикет с требованием смены всей судебной системы<sup>55</sup>;
- 2) кандидат в Президенты Кыргызской Республики Д.Т. и ее сторонники в количестве до 50 человек - пикет с требованием отменить норму закону, обязывающую кандидата в Президенты собрать и представить в ЦИК 30000 подписей<sup>56</sup>;
- 3) группа лиц в количестве до 50 человек во главе с руководителем правозащитной организации Б.Д. – пикет с требованием к властям решить проблемы с безработицей<sup>57</sup>;
- 4) группа женщин в количестве до 50 человек, в том числе с регионов – пикет с требованием решить жилищные проблемы<sup>58</sup>;
- 5) инициативная группа мясокомбината в количестве до 50 человек с требованиями к властям остановить произвол нового директора предприятия<sup>59</sup>;
- 6) лидер Движения «7апреля» Т. – пикет с требованием не допустить принятия нового закона об ОТРК<sup>60</sup>.

Поскольку участники параллельных собраний расположились на определенном расстоянии друг от друга вдоль металлического ограждения вокруг здания Жогорку Кенеша, каких-либо проблем с одновременным проведением этих собраний не возникло.

<sup>54</sup> Руководящие принципы по свободе собраний, принцип 4.3.

<sup>55</sup> Отчет по мониторингу 1/8/23.

<sup>56</sup> Отчет по мониторингу № 1/8/26.

<sup>57</sup> Отчет по мониторингу № 1/8/24.

<sup>58</sup> Отчет по мониторингу № 1/8/25.

<sup>59</sup> Отчет по мониторингу № 1/8/27.

<sup>60</sup> Отчет по мониторингу № 1/8/28.



#### 5.2.4. Контрсобрания

Руководящие принципы по свободе мирных собраний определяют контрсобрания как одну из форм одновременного (параллельного) собрания, участники которого хотят выразить свое несогласие со взглядами, выраженными на другом собрании. Здесь основное внимание следует уделить обязанности государственных органов обеспечить проведение и охрану каждого мероприятия в случае организации или возникновения собрания в знак несогласия с другим собранием<sup>61</sup>.



За весь период мониторинга наблюдателями было зафиксировано 6 контрсобраний.

**Пример:** 30 мая 2011 года группа лиц в количестве около 500 человек, вооруженная палками и арматурой, перекрыла автодорогу Ош-Бишкек в районе г. Кочкор-Ата и требовала восстановить в должности бывшего Генерального директора ОАО «Кыргызнефтегаз». К месту перекрытия автодороги подошла другая группа лиц в количестве около 200 человек, также вооруженная палками и арматурой, из числа сторонников действующего директора ОАО. Собрание и контрсобрание сопровождалось выкриками и оскорблениями участников в адрес друг друга. Сотрудники милиции находились в между участниками двух собраний, и, посредством разъяснений, уговоров, старались не допустить столкновения двух вооруженных групп<sup>62</sup>.

**Пример:** 28 июля 2011 года на центральной площади г. Бишкек группой молодежи был запланирован флешмоб с целью выразить несогласие с демонтажем статуи Свободы. Участники контр флеш-моба воспрепятствовали им, при этом грубо срывали плакаты с рук, которые участники флешмоба пытались развернуть и, разорвав, топтали ногами. Одного участника толкнули в грудь, сказав, чтобы они немедленно уходили. Были угрозы разбить фотокамеру журналистки [www.k-new.kg](http://www.k-new.kg). Сотрудники милиции, стоявшие неподалеку от места проведения флеш моба и контр-флешмоба никак не отреагировали на происходившее. Опасаясь за свою безопасность, участник флешмоба ушли с площади, так и не реализовав задуманное<sup>63</sup>.

### 5.3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНЫХ СОБРАНИЙ

Позитивное обязательство государства по содействию мирным собраниям и их защите является одним из важнейших принципов по свободе мирных собраний<sup>64</sup>.

Важным условием эффективности такого содействия является создание необходимых механизмов и процедур, позволяющих обеспечить реальное осуществление свободы собраний без чрезмерного бюрократического регулирования.



<sup>61</sup> Руководящие принципы по свободе мирных собраний, принцип 4.4.

<sup>62</sup> Отчет по мониторингу № 12/6/1.

<sup>63</sup> Отчет по мониторингу № 12/6/1

<sup>64</sup> Руководящие принципы по свободе мирных собраний, принцип. 2.2.

Как уже отмечалось, этот важнейший принцип по свободе мирных собраний недостаточно имплементирован в действующее национальное законодательство. Закон о праве граждан собираться мирно не содержит норм, связанных с обеспечением права на мирные собрания.

Попытки устранения такого несоответствия национального законодательства международным стандартам, были предприняты авторами законопроекта «О мирных собраниях».

В целях и в рамках определения механизма, направленного на обеспечение государственным органами и ОМСУ права каждого на мирные собрания, в законопроекте четко прописаны обязательства этих органов. В соответствии с этими обязательства, государственные органы и ОМСУ обязаны:

- уважать и обеспечивать право на свободу мирных собраний без какой бы то ни было дискриминации;
- при получении сведений о планируемом или проводимом собрании, незамедлительно ставить в известность о нем соответствующие исполнительные органы ОМСУ и ОВД;
- обеспечить прием и рассмотрение обращений по существу, а также сообщить о принятых решениях в порядке, установленном законодательством<sup>65</sup>.

### **5.3.1. Обязанности государственных органов и органов местного самоуправления по обеспечению права на свободу мирных собраний**



В действующем законодательстве обязательства ОМСУ по обеспечению права на мирные собрания не предусмотрены. Но, они обязаны оказывать содействие охране общественного порядка в рамках вопросов местного значения, относящихся к их ведению<sup>66</sup>.

Представляется, что круг этих обязанностей должен быть шире, чем согласны авторы законопроекта «О мирных собраниях». Так, авторы законопроекта предлагают возложить на ОМСУ обязанность незамедлительно ставить в известность ОВД на территории проведения собрания, другие заинтересованные государственные органы о получении сведений о планируемом или проводимом собрании, взаимодействовать с организаторами и участниками собраний по вопросам обеспечения мирных собраний, при необходимости организовать работу коммунальных и иных служб и содействовать ОВД в предупреждении и пресечении употребления в местах проведения собраний алкоголя, наркотических средств, психотропных или других одурманивающих веществ<sup>67</sup>.

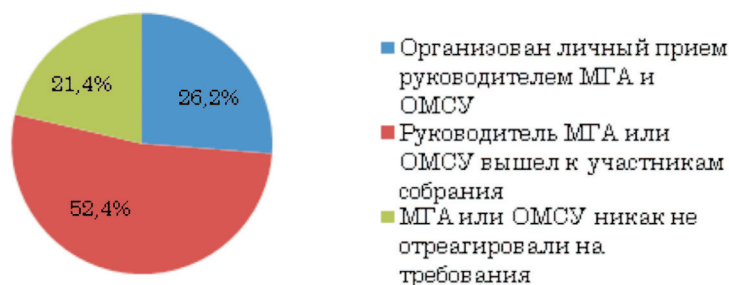
В рамках мониторинга наблюдатели фиксировали результаты фактической деятельности МГА и ОМСУ и их потенциальные возможности по обеспечению мирных собраний. Наблюдение велось по двум основным позициям, результаты которого приведены в нижеследующих диаграммах.

В абсолютном большинстве случаев наблюдается попытка МГА и ОМСУ вступить в контакт с участниками собраний. Обычно руководители этих органов организуют личный прием делегатов из числа митингующих, или непосредственно встречаются с участниками собрания, выслушивают их претензии, просьбы, пожелания.

<sup>65</sup> Закон о праве граждан собираться мирно, ст. 4.

<sup>66</sup> Закон КР «О местном самоуправлении», принят Жогорку Кенешем КР 16 июня 2011 года, ст. 18 ч.1 п.17.

<sup>67</sup> Законопроект «О мирных собраниях», ст. 5



**Диаграмма 30.** Рассмотрение требований участников собрания

Необходимо отметить, что в некоторых случаях, именно встреча руководителя или представителей МГА или ОМСУ с участниками собрания помогла сбить накал их агрессии, который мог привести к печальным последствиям.



**Диаграмма 31.** Принятие решений по конкретным требованиям участников

Наблюдатели отметили отдельные факты негативного восприятия руководителей (представителей) органов власти участниками собрания и попытки физического воздействия на них.

**Пример:** новый послереволюционный аким Талассского района, проронивший на митинге 16 августа 2011 года фразу о том, что он работает только в рамках закона, стал объектом нападения со стороны митингующих. Благодаря своевременному вмешательству милиционеров избежал побоев. Сотрудники администрации во время переговоров с протестантами дважды забегали в здание администрации, чтобы укрыться от агрессии толпы, но потом снова выходили на их требования провести переговоры<sup>68</sup>.

### 5.3.2. Обязанности органов внутренних дел по охране порядка во время собраний

Увеличивающееся разнообразие тактик выражения протеста и появление новых видов связи несомненно ставит новые проблемы в сфере охраны порядка во время собраний. При этом роль правоохранительных органов не ограничивается простым признанием существования основных прав человека, а включает в себя позитивную охрану этих прав<sup>69</sup>. Это следует из общей обязанности государства обеспечить каждому человеку в пределах юрисдикции данного государства права и свободы, определенные международными договорами.

Действующий Закон о праве граждан собираться мирно не содержит нормы, регулирующие деятельность ОВД по обеспечению проведения мирных собраний, выполнению мероприятий, направленных на ограничение и прекращение немирных собраний.



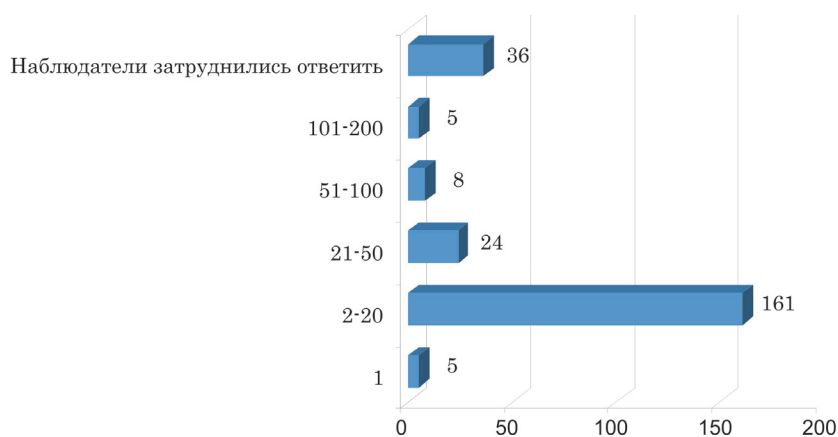
<sup>68</sup> Отчет по мониторингу № 6/4/9.

<sup>69</sup> Пояснительная записка к Руководящим принципам по свободе мирных собраний, пар. 31-34, 144.

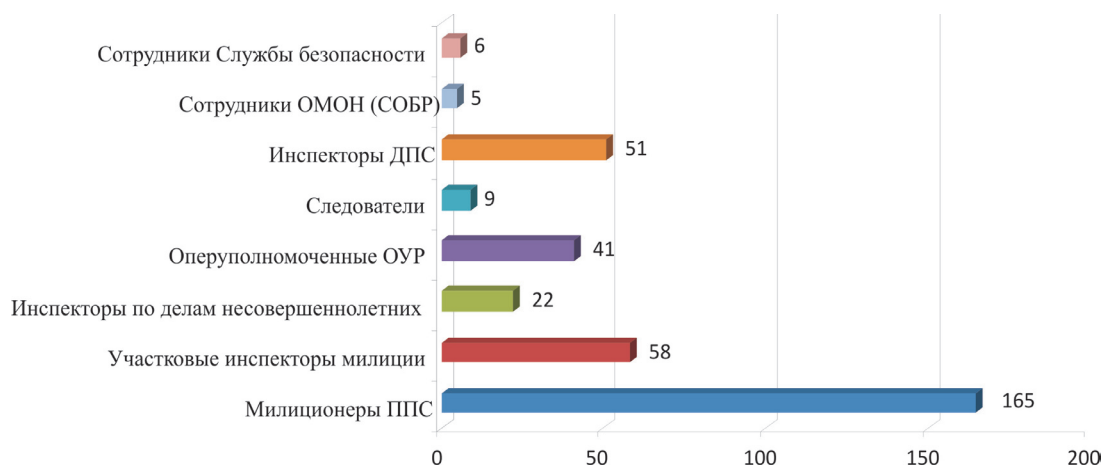
В определенной части эти вопросы урегулированы в Законе КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» и ведомственных актах МВД КР.

Одной из важных задач органов внутренних дел являются обеспечение общественного порядка, безопасности личности и общества<sup>70</sup>. Статья 3 этого Закона устанавливает, что в своей деятельности органы внутренних дел исходят из уважения к правам граждан и являются гарантом защиты каждого человека.

Нижеследующие результаты наблюдений позволяют получить информацию о том, как организовывается и осуществляется деятельность ОВД по обеспечению порядка в рамках мероприятий по содействию проведению собраний.



**Диаграмма 32.** Количество сотрудников ОВД, привлеченных для обеспечения порядка во время собрания



**Диаграмма 33.** Службы ОВД, привлеченные для обеспечения порядка во время собрания



Согласно Руководящим принципам по свободе мирных собраний поддержание порядка во время собрания должно осуществляться на основе позиций прав человека, чтобы органы власти, прежде всего, учитывали свою обязанность содействовать реализации права на свободу собраний<sup>71</sup>.

При этом особое внимание заслуживает требование об эффективном взаимодействии правоохранительных органов с организаторами собраний с тем, чтобы, в первую очередь довести до организаторов и участников собрания, что в их намерение не входит разгон митингующих, и что они могут продолжать свое мирное собрание.

<sup>70</sup> Закон КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», ст. 2.

<sup>71</sup> Пояснительная записка к Руководящим принципам по свободе мирных собраний, пар.145.



В 35 (14,6%) случаях наблюдатели могли отметить взаимодействие между сотрудниками ОВД и организаторами собрания, что позволило избежать необходимости применения силовых методов со стороны милиции.

Руководящие принципы по свободе мирных собраний отмечают важность того, чтобы сотрудник правоохранительного органа выделялся среди участников собрания, и его можно было легко отличить.

Наблюдатели отметили, что обычно сотрудники ОВД при осуществлении функций по охране порядка во время собраний одеты в повседневную форму одежды милиционера (93,6%). В 3% случаях сотрудники ОВД были в специальном обмундировании. А в 3,4% случаях, несмотря на то, что сотрудники ОВД были в гражданской одежде, наблюдатели смогли определить в них сотрудников милиции.



Диаграмма 34. Форма сотрудников ОВД

Закон «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» и ведомственные акты МВД КР устанавливают основания и порядок применения сотрудниками ОВД мер физического воздействия, специальных средств и огнестрельного оружия.

Мониторинг показал, что обычно сотрудники ОВД заступают на службу по обеспечению порядка во время собраний без какого-либо специального оснащения. В зависимости от характера собрания, сотрудник ОВД может быть оснащен дубинкой или табельным оружием.

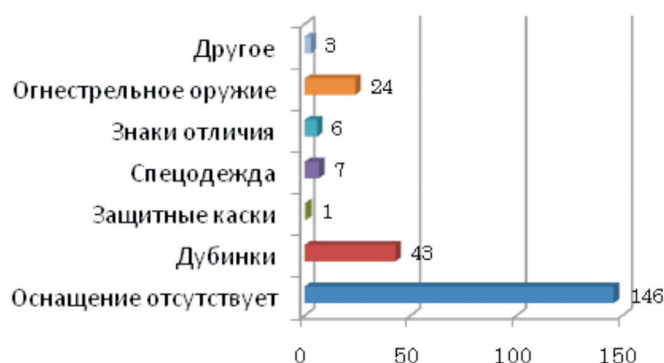


Диаграмма 35. Оснащение сотрудников ОВД

Руководящие принципы по свободе мирных собраний обращают внимание на то, что в случае мирного течения собрания, организованного с нарушением законодательства, невмешательство или активное содействие проведению такого собрания может порой оказаться наилучшим способом обеспечить его мирный исход. Слишком рьяное и властное поддержание порядка, вероятнее всего может создать больше проблем с точки зрения охраны правопорядка, чем разрешение собрания и содействие его проведению и нанесет ущерб отношениям между милицией и обществом.

Наряду с этим серьезное влияние на ход течения собрания и его исход оказывают факторы, связанные с расположением сотрудников ОВД во время собрания, их отношение к организаторам и участникам собрания.

Таблица 3

Расположение сотрудников ОВД во время собрания

Расположение сотрудников	
Находились на расстоянии	62
Находились в непосредственной близости	112
Находились среди участников	49
Сотрудников не было	16

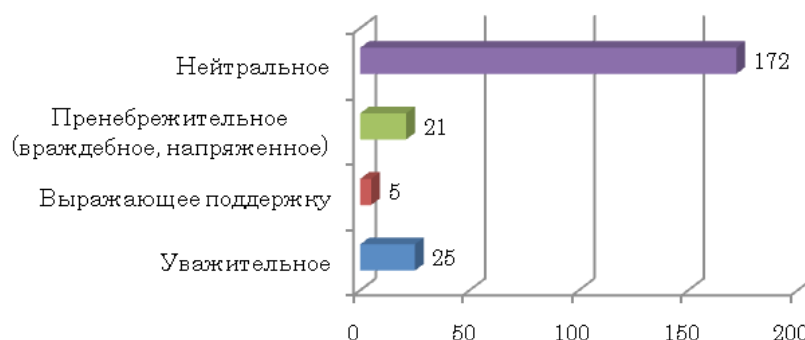


Диаграмма 36. Отношение сотрудников ОВД к организаторам и участникам собрания



Диаграмма 37. Отношение организаторов и участников собрания к сотрудникам ОВД

Сопоставление полученных данных, позволяет сделать вывод о том, что обычно отношение организаторов и участников собрания к сотрудникам ОВД, обеспечивающим порядок во время собрания, спокойно-нейтральное. В отдельных случаях наблюдаются элементы взаимного уважения, поддержки.

Вместе с тем наблюдателями были отмечены случаи открытого физического воздействия на сотрудников милиции стороны участников собрания.

**Пример:** 5 июля 2011 года группа жителей села Боз-Тери в количестве 700 человек устроила пикет возле здания местного ОВД с требованием задержать сотрудников МВД КР, применивших огнестрельное оружие в отношении двух местных жителей. Пикет сопровождался криками, угрозами со стороны толпы. Был избит участковый инспектор милиции<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Отчет по мониторингу № 4/2/1.

**Пример:** 24 июня 2011 года вышедшие на пикет перед зданием Иссык-Кульской областной администрации родственники Доталиева А., умершего в результате неправомерных действий сотрудников Ак-Суйского РОВД, избили заместителя начальника этого РОВД<sup>73</sup>.

Приведенные выше примеры, когда сотрудники милиции попадали в сложные и опасные ситуации, требующие мгновенного принятия решений на основе неопределенных и быстро меняющихся обстоятельств, подтверждают, что в процессе выполнения обязательств по защите прав человека не следует забывать о правах, здоровье и безопасности сотрудников правоохранительных органов.



Наблюдатели отмечают значительное снижение степени вмешательства ОВД в ход собрания, применения ими необоснованных ограничений. Этот факт отчасти объясняется печальным опытом трагических событий 2010 года, когда милиция, обвиненная в том, что «пошла против своего народа», была сильно деморализована и еще не успела полностью восстановиться.

Например, во время митинга, состоявшегося 15 августа 2011 года возле Жогорку Кенеша с требованием роспуска Совета по отбору судей, со стороны митингующих звучали грубые и оскорбительные высказывания в отношении сотрудников милиции. Милиция никак не реагировала<sup>74</sup>.

Вместе с тем, наблюдатели отмечали случаи, когда сотрудники милиции не вмешивались и в тех случаях, когда потребность в таком вмешательстве была необходима для обеспечения безопасности участников собрания.

В качестве примера можно привести случай, когда группа молодежи, не согласная с демонтажем статуи Свободы на центральной площади г. Бишкек, не смогла провести запланированный флешмоб, так как участники контр-флешмоба своими агрессивными действиями, выразившиеся в срывании бумажных плакатов, жесткими толчками рукой, вынудили их покинуть площадь. А сотрудники милиции, все время находившиеся неподалеку не пресекли явно противоправные действия участников контр-флешмоба<sup>75</sup>.

Аналогичная ситуация была при проведении акции «Похороны моей надежды на судебную реформу» возле здания гостиницы «Достук», где заседал Совет по отбору судей. «Агрессией и бездействием милиционеров, нехотя зашедших в зал скрыто руководил странный мужичок в черных очках. Когда милиционеры собрались выводить оппонентов правозащитников, которые крайне громко выражая свое возмущением, де-факто сорвали брифинг минимум на 15 минут – он придержал милиционеров за локоть, поднял очки и те сразу отступили и играли роль сторонник наблюдателей»<sup>76</sup>.

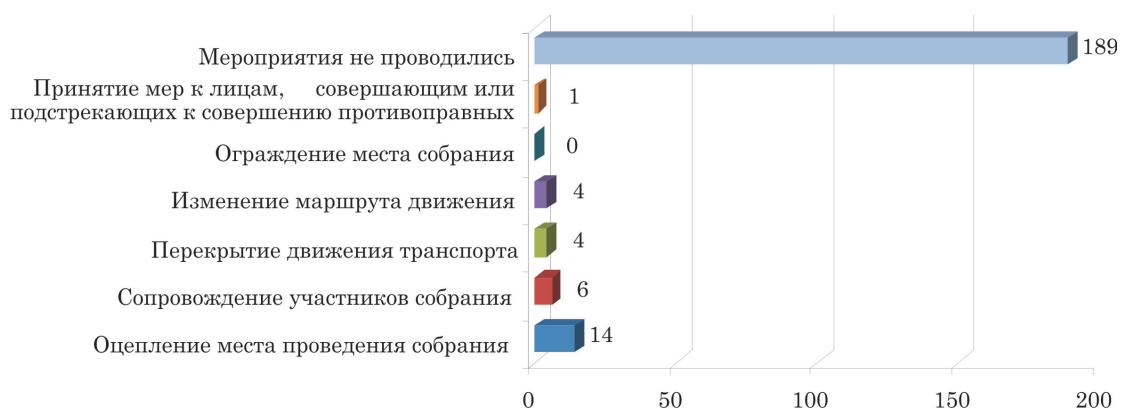
Особое внимание в ходе мониторинга было уделено выбору правоохранительными органами тактик удерживания протестующих на ограниченной площади и других подобных приемов и способов реагирования. Очевидно, что правильность это выбора во многом будет влиять на степень нарастания напряженности, а в некоторых случаях, как например, при сплошном оцеплении места проведения собрания, может расцениваться как нарушение индивидуальных прав на свободу и свободу передвижения.

<sup>73</sup> Отчет по мониторингу № 4/2/4.

<sup>74</sup> Отчет по мониторингу № 1/8/10.

<sup>75</sup> Отчет по мониторингу № 1/8/2.

<sup>76</sup> Отчет по мониторингу № 1/8/4.



**Диаграмма 38.** Мероприятия в целях обеспечения проведения собрания

Из смысла и содержания принципов по свободе мирных собраний, а также результатов мониторинга следует вывод о том, что необходима специальная подготовка сотрудников ОВД в вопросах поддержания порядка во время собраний. Необходимо, чтобы в ходе такой подготовки они приобретали навыки, помогающие предупредить эскалацию насилия и свести конфликт к минимуму<sup>77</sup>.

## 5.4. ЗАПРЕТ, ОГРАНИЧЕНИЕ И ПРЕКРАЩЕНИЕ СОБРАНИЙ

### 5.4.1. Основания для введения запрета и ограничения, прекращения собрания

Международные органы в области прав человека, защищая право на свободу мирных собраний, позволяют государствам устанавливать определенные ограничения в отношении этой свободы.

Руководящие принципы по свободе мирных собраний признают введение ограничений собраний в целях обеспечения:

- общественного порядка
- общественной безопасности
- защиты здоровья
- защиты нравственности
- защиты прав и свобод других лиц
- национальной безопасности

Вместе с тем, Руководящие принципы по свободе мирных собраний обговаривают, что применение ограничений должно строго соответствовать принципам законности и пропорциональности (соразмерности) и недискриминации<sup>78</sup>.

Конституция КР устанавливает, что права и свободы гражданина и человека могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Вводимые ограничения должны быть соразмерны указанным целям<sup>79</sup>.

Аналогичное положение содержит Закон о праве граждан собираться мирно<sup>80</sup>.

Закон о праве граждан собираться мирно предусматривает основания для прекращения собрания. Эти основания приведены в нижеследующей таблице в сравнении с основаниями прекращения собрания, предлагаемыми авторами законопроекта «О мирных собраниях».

<sup>77</sup> Пояснительная записка к Руководящим принципам по свободе мирных собраний, пар.147.

<sup>78</sup> Руководящие принципы по свободе собраний, принципы 2.3-2.5.

<sup>79</sup> Конституция КР, ст. 20 ч.2.

<sup>80</sup> Закон о праве граждан собираться мирно, ст. 1 ч.2.



Основания прекращения собрания		
	Закон о праве граждан собираться мирно (статья 11 ч.1)	Законопроект «О мирных собраниях» (статья 15 ч.2)
1.	Организатором (организаторами) или участниками нарушены требования Закона о праве граждан собираться мирно.	Пропаганда войны.
2.	Создается реальная угроза жизни, здоровью и безопасности граждан, а также имуществу юридических и физических лиц.	Выступление в пользу этнической, расовой или религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.
3.	Призыва выступающих к совершению насильственного изменения конституционного строя.	Призывы к нарушению национальной безопасности, общественного порядка, прав и свобод других лиц.
4.		Проведение контрсобрания с целью срыва другого мирного собрания.

Действующий Закон о праве граждан собираться мирно не устанавливает меры, которые могут быть приняты для ограничения или прекращения немирного собрания, а также порядок применения этих мер.

В ходе мониторинга наблюдателя был сделан акцент на обоснованность применения сотрудниками правоохранительных органов ограничительных мер, правильность выбора конкретных мер воздействия и их последствиях.

#### 5.4.2. Применение силы для прекращения собрания: правомерность и соразмерность, последствия

Руководящие принципы по свободе мирных собраний подтверждают, что неуместное, чрезмерное или незаконное применение силы правоохранительными органами может нарушить основные свободы и защищаемые законом права, подорвать отношения между полицией и обществом и стать и причиной широкого распространения напряженности и беспорядков. В этой связи применение силы должно регулироваться национальным законодательством<sup>81</sup>.



Основания и порядок применения сотрудниками милиции мер физического воздействия, специальных средств и огнестрельного оружия регулируются Законом КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики»<sup>82</sup>.

В соответствии со статьей 11 Закона о праве граждан собираться мирно применение физической силы и специальных средств для прекращения массовых мероприятий допускается только в случаях совершения их участниками насильственных действий в отношении нарядов милиции, обеспечивающих правопорядок, для пресечения нарушений общественного порядка, массовых беспорядков и действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций, а также для освобождения захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств, земельных участков.

В 9 (3,8%) случаях сотрудниками ОВД были приняты меры по прекращению собрания. Большинство из этих мер не были сопряжены с применением физической силы.

<sup>81</sup> Пояснительная записка к Руководящим принципам по свободе мирных собраний, пар. 171.

<sup>82</sup> Закон КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», от 11 января 1994 года № 1360-ХП, ст.ст. 12-15.

Наблюдатели отметили, что сотрудники ОВД предварительно оповещали участников собрания о необходимости покинуть место его проведения.

В одном случае наблюдатель отметил разгон митингующих с применением физической силы со стороны милиционеров ОМОН.

**Пример:** 19 октября 2011 года жители дачных участков в районе аэропорта «Манас» перекрыли автомобильную дорогу, ведущую в аэропорт, и требовали, чтобы их дачным поселкам придали статус села. Они заявляли: «У нас нет прописки, мы не можем голосовать на выборах, наши дети не могут ходить в школу и получить паспорт». Неожиданно из подъехавшего автобуса выскочили 20-50 сотрудников ОМОН и без предупреждения начали избивать митингующих, среди которых были старики и женщины. Сначала митингующие опешили, но затем мужчины стали защищать стариков и женщин. Но так как силы были неравны, они вынуждены были бежать.

Вместе с тем, были отмечены случаи необоснованного прекращения акции, проводимого молодыми активистами.

**Пример:** 28 октября 2011 года студенты ВУЗов г. Бишкек в количестве до 50 человек, предварительно разместив в интернете информацию, провели акцию «Голосуй против всех», в ходе которой они раздавали листовки торговцам рынка «Дордой». Акция была незаконно прекращена сотрудниками службы охраны рынка задержали студентов и доставили в Свердловское РОВД. Прокуратура дала правовую оценку действиям студентов и не усмотрела в их действиях состава преступления.