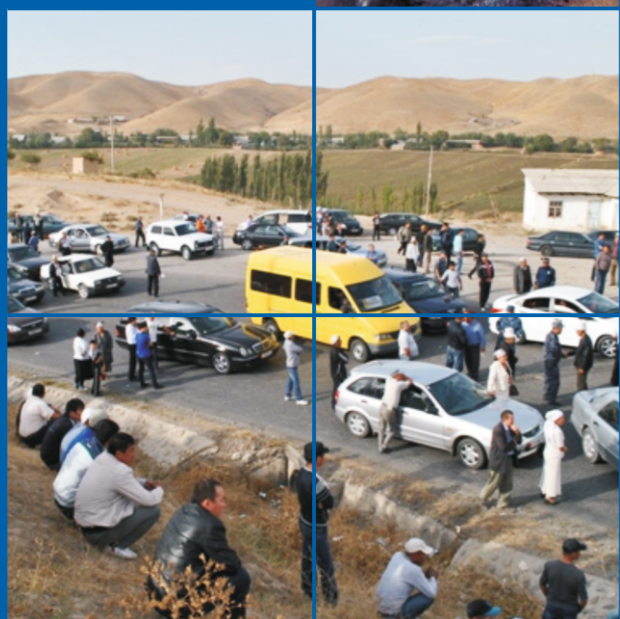


МОНИТОРИНГ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА



СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНЫХ СОБРАНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

МОНИТОРИНГ ПРАКТИКИ РЕАЛИЗАЦИИ



БИШКЕК-2012



ОБСЕ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Центр в Бишкеке



СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНЫХ СОБРАНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

МОНИТОРИНГ ПРАКТИКИ РЕАЛИЗАЦИИ

УДК 347.1

ББК 67.99(2Ки)3

№ 78

Отчёт подготовлен по итогам реализации проекта
«Продвижение свободы собраний в Кыргызской Республике»,
осуществленного при поддержке Центра ОБСЕ в Бишкеке и
Министерства Иностранных Дел Федеративной Республики Германии

Азимов У.Х., Саякова Д.Ш.

№ 78 **Соблюдение права на свободу мирных собраний в Кыргызской
Республике. - Б.: 2012. - 62 с.**

ISBN 978-9967-26-930-9

Отчёт 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 отчёте мнения являются сугубо авторскими
и не могут восприниматься как отражающие официальную позицию
Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и
Министерства Иностранных Дел Федеративной Республики Германии.*

N 1203020400-12

УДК 347.1

ISBN 978-9967-26-930-9

ББК 67.99(2Ки)3

СОДЕРЖАНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ	3
2. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	6
3. МЕТОДОЛОГИЯ ПРОЕКТА	12
4. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОЕКТА	15
4.1. СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ	15
4.1.1. Собrania	15
4.1.2. Цели собраний	16
4.1.3. Организаторы и участники собраний	19
4.1.4. Место и время проведения собраний	25
4.1.5. Характер собраний	28
4.1.6. Формат собраний	30
4.2. ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ	33
4.2.1. Уведомление	33
4.2.2. Стихийные собрания	35
4.2.3. Параллельные собрания	36
4.2.4. Контрсобрания	36
4.3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ СОБРАНИЙ	37
4.3.1. Обязанности государственных органов и органов местного самоуправления по обеспечению права на свободу мирных собраний	37
4.3.2. Обязанности органов внутренних дел по обеспечению соблюдения права на свободу мирных собраний. Обеспечение охраны общественного порядка	40
4.3.3. Процедуры обеспечения мирного собрания	46
4.4. ОГРАНИЧЕНИЕ И ПРЕКРАЩЕНИЕ СОБРАНИЙ	47
ПРИЛОЖЕНИЕ	51

Отпечатано в типографии ОсОО «М Махима»
Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Тыныстанова, 197/1
Тел.: (+996 312) 902 907, 900 435. Факс: (+996 312) 900 407
E-mail: print@maxima.kg

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ:

БДИПЧ	– Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
Всеобщая декларация	- Всеобщая декларация прав человека
ГИБДД	– Государственная инспекция безопасности дорожного движения
Закон о праве граждан собираться мирно	– Закон Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации» ¹
ИДН	– Инспекция по делам несовершеннолетних
КоАО	– Кодекс об административной ответственности ²
КР	– Кыргызская Республика
МВД	– Министерство внутренних дел
МГА	– Местная государственная администрация
МПГПП	– Международный пакт о гражданских и политических правах ³
НПО	– Неправительственная организация
ОБСЕ	– Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОМСУ	– Орган местного самоуправления
ОМОН	– Отряд милиции особого назначения
ОВД	– Орган внутренних дел
ППС	– Патрульно-постовая служба
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)
СОБР	– Специальный отряд быстрого реагирования
ССБ	– Служба собственной безопасности
УВД	– Управление внутренних дел

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

² КоАО КР от 4 августа 1998 г. № 144. Введен в действие Законом КР от 4 августа 1998 г. №115. В редакции законов от 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.

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

Глава 4 Заключительные положения

Статья 19. Вступление в силу настоящего Закона

1. Опубликовать настоящий Закон в средствах массовой информации.
2. Со дня вступления в силу настоящего Закона признать утратившими силу:
 - Закон Кыргызской Республики "О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации" N 120 от 23 июля 2002 года (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2002 г., N 9, ст.408);
 - Закон Кыргызской Республики "О внесении дополнений и изменений в Закон Кыргызской Республики "О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации" N 192 от 5 августа 2008 года (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2008 г., N 7, ст.656).
3. Правительству Кыргызской Республики в трехмесячный срок разработать и внести на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики законопроекты:
 - 1) направленные на приведение законодательства в соответствие с настоящим Законом;
 - 2) вытекающие из норм настоящего Закона.

Президент Кыргызской Республики

А. Атамбаев

Принят Жогорку Кенешем
Кыргызской Республики 12 апреля 2012 года

безопасности участников собрания и иных граждан, находящихся в указанных местах. Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны довести до сведения организаторов и участников собрания информацию о причинах введения ограничения собрания.

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

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

Статья 16. Порядок ограничения и прекращения собрания

1. Собрание, в отношении которого вынесено решение о его запрете, подлежит прекращению.

2. Мероприятия по ограничению и прекращению собрания осуществляются совместными согласованными действиями органов государственной власти и местного самоуправления с предварительным оповещением организаторов и участников в месте проведения собрания, предоставлением необходимого срока при запрете собрания покинуть место проведения собрания, при ограничении - изменить место, время или маршрут движения собрания.

3. Запрещается участие Вооруженных Сил Кыргызской Республики в мероприятиях по ограничению или прекращению собраний.

Статья 17. Применение силы при прекращении собрания

1. Прекращение собраний с применением силы является крайней мерой.

2. Запрещается применение физической силы, в том числе специальных боевых приемов борьбы, подручных средств, специальных средств и оружия, если собрание с противоправными целями не прибегает к насилию и использованию оружия.

3. Применение силы для прекращения собрания, в том числе в случае возникновения массовых беспорядков, требующих экстренных действий, осуществляется с учетом требований настоящего Закона и в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики.

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

Статья 18. Ответственность

Виновные лица, допустившие нарушение норм настоящего Закона, несут ответственность, установленную законодательством Кыргызской Республики.

1. ВВЕДЕНИЕ

За последние годы вопросы, связанные с реализацией права на свободу мирных собраний в Кыргызской Республике, в оценке правозащитников и правозащитных организаций страны были приоритетными в защите и требующими первоочередного внимания общественности страны и международного сообщества.

Такая позиция объяснялась тем, что сложилась практика недооценивания и игнорирования государственными органами и должностными лицами свободы мирных собраний, которая является фундаментальным правом человека и неотъемлемым условием реализации других его прав, в том числе, права на свободу выражения мнения, важной составляющей любого демократического государства.

Утративший силу закон Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации» изначально содержал угрозу конфронтации между властью и гражданским обществом. Непрофессионализм, а зачастую злоупотребления отдельными представителями власти стали угрозой безопасности участников мирных собраний. Можно привести множество примеров, когда правозащитников и общественных активистов подвергали административному аресту за нарушение порядка проведения собраний, не отвечающего стандартам в области прав человека.

В мае 2012 года вступил в силу Закон Кыргызской Республики «О мирных собраниях»⁴, который стал по-новому регулировать общественные отношения, связанные с реализацией права каждого на мирные собрания.

Этот закон в полной мере соответствует Конституции Кыргызской Республики и включает основные руководящие принципы по свободе мирных собраний. 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.



Важным нововведением закона является то, что уведомление органов власти о планируемом собрании является правом организаторов и участников мирных собраний, не допускается запрет и ограничение проведения мирного собрания, отказ в надлежащем его обеспечении ввиду отсутствия уведомления, несоблюдения формы уведомления, его содержания и сроков уведомления. Закон четко устанавливает обязательства государственных органов и органов местного самоуправления, предусматривает конкретные мероприятия по обеспечению права на свободу мирных собраний, права и обязанности их участников и организаторов, прописывает основания и порядок ограничения и прекращения мирного собрания, условия, при которых может быть применена сила.

Конечно, не было и нет никаких иллюзий по поводу того, что с принятием закона никаких проблем при реализации права граждан на мирные собрания возникать не будет. Соблюдение законов и необходимость четкого следования их нормам остается большой проблемой в деятельности правоприменительных органов.

⁴ Закон Кыргызской Республики «О мирных собраниях» от 23 мая 2012 года №64.

Объективный анализ и оценка складывающейся правоприменительной практики в условиях действия нового закона возможны при наличии документированных данных, полученных в ходе непосредственного наблюдения за собраниями.

Наблюдение за ходом собрания позволяет беспристрастно и объективно описать происходящее, фиксировать фактические действия как участников собрания, так и представителей власти и сотрудников правоохранительных органов. Обобщенные результаты такого наблюдения могут быть положены в основу рекомендаций по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики и будут способствовать улучшению ситуации с соблюдением прав человека в Кыргызской Республике.

В рамках проекта «Продвижение свободы собраний в Кыргызской Республике» при финансовой поддержке Центра ОБСЕ в Бишкеке и Министерства Иностранных Дел Федеративной Республики Германии в период с 1 августа по 30 ноября 2012 года был проведен мониторинг собраний в Кыргызской Республике.

Настоящий отчет представляет собой обобщение результатов исследования по соблюдению права на свободу мирных собраний за период с момента вступления Закона «О мирных собраниях» в силу и включает рекомендации, которые позволят совершенствовать порядок организации и проведения мирных собраний в Кыргызской Республике в полном соответствии с Руководящими принципами по мирным собраниям⁵.

Отчет предназначен для государственных органов, неправительственных организаций, правозащитников и других лиц, проявляющих интерес к вопросам соблюдения права на мирные собрания.

Первая часть отчета содержит перечень рекомендаций, сформулированных на основе обобщения данных, полученных в ходе мониторинга.

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 в сравнении с результатами мониторинга, который был проведен за аналогичный период 2011 года, включая общие статистические данные, а также анализ соответствия правоприменительной практики требованиям международных стандартов в области прав человека в условиях действия нового Закона.

Достижение целей настоящего исследования стало возможно благодаря слаженной работе команды проекта, которую образовали Общественный фонд «Независимая правозащитная группа» (координатор проекта) и группа наблюдателей:

- Абдирасулова Зыйнат, Центр защиты прав человека (ЦЗПЧ) «Кылым Шамы» (г.Бишкек);
- Адамалиев Рысбек, ЦЗПЧ «Кылым Шамы» (г.Бишкек);
- Абдирасулова Чолпонай, ЦЗПЧ «Кылым Шамы» (г.Бишкек);
- Сабурканова Асель, частнопрактикующий адвокат (г.Токмок);
- Ихазов Фархад, ОО «Аман-Плюс» (г.Кара-Балта);
- Байтиков Баркалбас, ЦЗПЧ «Кылым Шамы» (г.Каракол);
- Кошоева Мухаббат, ОО «Поколение Next» (г.Балыкчи);

⁵ Руководящие принципы по свободе мирных собраний (www.osce.org/odihr).

высоковольтной электропередачи, объектов пенитенциарной системы, государственных и муниципальных организаций здравоохранения, детских дошкольных учреждений, дошкольных образовательных и общеобразовательных организаций.

Глава 3

Запрет, ограничения и прекращение мирного собрания

Статья 13. Меры, принимаемые органами внутренних дел в отношении правонарушителей

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

Статья 14. Запрет или ограничение мирного собрания

1. Решение об ограничении собрания по времени, месту проведения или маршруту движения либо его запрещении принимается судом при наличии оснований, предусмотренных настоящим Законом.

2. Территориальные подразделения органов внутренних дел и органы местного самоуправления, на подведомственных территориях которых проводятся собрания, также вправе принять решение об ограничении по времени, месту проведения или маршруту движения либо о запрещении только в отношении проводимого собрания и при наличии оснований, предусмотренных настоящим Законом. Законность и обоснованность решений органа местного самоуправления и органа внутренних дел об ограничении или запрете собрания подлежат рассмотрению судом, в который обязан обратиться орган, принявший такое решение, в течение 24 часов со дня его вынесения.

3. Заявление о запрете или ограничении собрания должно быть рассмотрено судом в течение 24 часов со дня его подачи.

4. Бремя доказывания в суде наличия оснований запрета или ограничения собрания возлагается на заявителя, обратившегося в суд.

5. Любые сомнения в отношении наличия оснований запрета или ограничения собрания толкуются в пользу реализации права на проведение мирного собрания.

6. Решение суда первой инстанции о запрете или ограничении собрания может быть обжаловано в вышестоящий суд в течение 24 часов со дня его вынесения. Жалоба на решение суда о запрете или ограничении собрания рассматривается вышестоящими судами в течение 24 часов со дня ее подачи. Решения судов вступают в силу со дня их вынесения.

7. Решения судов о запрете или ограничении собрания доводятся до организаторов и участников собрания органами местного самоуправления и органами внутренних дел в устной и письменной форме в течение 24 часов со дня их вынесения.

8. В случае принятия решения о запрете или ограничении органы местного самоуправления и органы внутренних дел оповещают об этом организаторов и участников в устной и письменной форме незамедлительно с момента его вынесения.

Статья 15. Основания для запрета или ограничения мирного собрания

1. Решение об ограничении собрания по времени, месту проведения или маршруту движения принимается на период действия обстоятельств, когда есть реальная угроза

собраний;

б) не препятствовать свободному передвижению граждан, не участвующих в мирных собраниях.

2. Организаторы мирных собраний наряду с требованиями, указанными в части 1 настоящей статьи, обязаны:

1) организовывать соблюдение участниками мирных собраний условий их проведения, указанных в уведомлении, в случае, если проводимое собрание носит уведомительный характер;

2) взаимодействовать с органами внутренних дел по соблюдению участниками мирных собраний общественного порядка и установленного порядка их проведения;

3) доводить до сведения участников мирного собрания информацию о запрете или ограничении собрания.

3. Участникам собрания запрещается:

1) иметь при себе оружие, специально подготовленные или приспособленные предметы, которые могут быть использованы против жизни и здоровья людей, а также для причинения вреда имуществу;

2) заниматься распространением или употреблением алкоголя, наркотических средств, психотропных или других одурманивающих веществ.

Статья 11. Уведомление о проведении мирного собрания

1. Уведомление о проведении планируемого мирного собрания осуществляется организаторами в письменной форме не ранее 30-дневного срока и не позднее 2 рабочих дней до дня его проведения. Уведомление может быть подано в виде письма, телеграммы, телефонограммы, посредством почтовой, факсимильной, электронной или иной связи либо иным способом или в иной форме.

2. Уведомление включает сведения об организаторе (наименование организации и (или) фамилия, имя, отчество лица) и его контактные данные (местонахождение организации и (или) адрес лица, номер телефона), информацию о месте проведения и (или) маршруте движения, дате и времени начала и окончания, цели, примерном числе участников, об использовании звукоусиливающей аппаратуры или других предметов при проведении мирного собрания. Организатор мирного собрания вправе включить в содержание уведомления другие сведения, а также приложить к нему другие документы.

3. При наличии достоверной информации, касающейся проведения других мирных собраний или других обстоятельств, влияющих на безопасность граждан, государственные органы и органы местного самоуправления вправе предложить изменить дату проведения мирного собрания, место его проведения, а также маршрут движения.

4. Лица, уведомившие о проведении мирного собрания, вправе потребовать, а государственные органы и органы местного самоуправления обязаны в этот же день при получении уведомления выдать письменное подтверждение получения уведомления.

5. Письменное подтверждение государственного органа или органа местного самоуправления должно включать в себя сведения о его наименовании, фамилию, имя, отчество и подпись сотрудника, принявшего уведомление, дату и время поступления уведомления.

Статья 12. Место проведения мирного собрания

1. Мирные собрания могут проводиться на всей территории Кыргызской Республики, за исключением мест, указанных в части 2 настоящей статьи.

2. В целях обеспечения безопасности участников мирные собрания не могут проводиться вблизи (не менее 100 метров) объектов с опасными и вредными производствами, электростанций, на железных дорогах, нефтепроводах и под линиями

- Токтосунова Рызкул, ОФ «ЗиОМ» (г.Талас);
- Эдигеева Марина, ОО «Союз Единения» (г.Талас);
- Сыдыбаев Эсенбек, ОФ «Тагдыр» (г.Нарын);
- Турсунбаев Бейшенбек, ОО «Занятость» (г.Нарын);
- Кабаев Азмамат, ОФ «Международный Дом адвоката» (г.Кочкор-Ата);
- Маматисламов Абдуназар, ЦЗПЧ «Кылым Шамы» (г.Джалал-Абад);
- Мурзаматова Самара, ОФ «Rainbow» (г.Ош);
- Акматбекова Асель, частнопрактикующий юрист (Ошская область);
- Жумабаев Таалайбек, частнопрактикующий адвокат (г.Ош);
- Масеитов Базарбай, ОО «За международную толерантность» (г.Баткен).

Команда проекта выражает благодарность:

- Центру ОБСЕ в Бишкеке и Министерству Иностраных Дел Федеративной Республики Германии за финансовую поддержку и помощь в проведении мониторинга и публикацию настоящего отчета.
- Алмазу Эсенгельдиеву, специальному советнику программ Фридом Хаус в Кыргызстане, и Дмитрию Кабаку, президенту ОФ «Открытая позиция», 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

По результатам анализа и обобщения результатов мониторинга собраний, который был проведен в 2011 году той же группой наблюдателей с использованием той же методологии, командой проекта были сформулированы некоторые важные выводы и рекомендации.

Перед обозначением новых рекомендаций по результатам мониторинга 2012 года команда проекта изучила, насколько оказались выполнимы рекомендации прошлогоднего мониторинга.

№	Выводы по результатам исследования 2011 года	актуальность проблемы в настоящее время
1.	Отсутствие стабильности в общественно-политической и социально-экономической жизни страны создаёт 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 чём свидетельствуют официальные статистические данные МВД КР. Вместе с тем увеличивается количество собраний с «агрессивным элементом».	актуально
2.	Государственные органы, в том числе правоохранительные, имеют чёткое понимание того, что произвольные ограничения права на мирные собрания способны привести к жёсткой конфронтации власти и гражданского сектора, что может привести к серьёзному 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 контрсобрания. Сотрудники милиции, как правило, не знают о порядке приостановления или прекращения публичных акций и действуют в обычном режиме патрульной работы милиции общественной безопасности.	актуально
3.	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.	неактуально
4.	Общественный мониторинг собраний остаётся 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 адвокати- и лобби кампании по улучшению ситуации.	актуально

Несмотря на то, что новый Закон «О мирных собраниях» установил новый порядок регулирования отношений, связанных с реализацией права на мирные собрания, что, безусловно, привело к значительным улучшениям, некоторые проблемные вопросы,

разбирательство действий их сотрудников при осуществлении мероприятий по обеспечению проведения мирных собраний.

4. Исполнительные органы местного самоуправления, органы внутренних дел заблаговременно предупреждают лиц, не принимающих участие в собрании, о мероприятиях, связанных с перекрытием и изменением маршрута движения транспорта, других необходимых сведениях, включая оповещение в средствах массовой информации.

Статья 9. Права участников и организаторов мирных собраний

Организаторы и участники мирных собраний при их проведении имеют право:

1) получить информацию о предпринимаемых государственными органами и органами местного самоуправления мероприятиях по обеспечению проведения мирных собраний;

2) получить информацию о фамилии, имени, отчестве, должности, месте работы должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, участвующих в обеспечении проведения мирного собрания;

3) беспрепятственно осуществлять контакты с представителями средств массовой информации;

4) использовать при проведении мирного собрания звукоусиливающую аппаратуру без превышения допустимых законодательством Кыргызской Республики уровней звукового давления и уровней шума;

5) использовать различные средства агитации и формы привлечения внимания органов государственной власти, местного самоуправления, общественности, включая выражение мнения по каким-либо вопросам, акции по сбору подписей, являющиеся мирными по своему характеру и не преследующие противоправных целей;

6) принимать и направлять в государственные органы и органы местного самоуправления предложения, заявления, жалобы и иные формы обращения;

7) проводить собрания в любых формах;

8) проводить фото- или видеосъемки собрания;

9) требовать предоставления защиты со стороны органов внутренних дел в случае противоправного посяательства других лиц и обращаться с просьбами к сотрудникам органов внутренних дел об оказании иного содействия при проведении мирного собрания;

10) требовать предоставления медицинской помощи и оказания содействия в безопасной эвакуации с места проведения мирного собрания;

11) требовать от органов внутренних дел принятия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики мер по прекращению правонарушений и действий лиц, препятствующих достижению целей мирного собрания;

12) осуществлять иные действия, не запрещенные или не ограниченные законами.

Статья 10. Обязанности участников и организаторов мирного собрания

1. Во время проведения мирного собрания его участники и организаторы обязаны:

1) соблюдать требования настоящего Закона и мирный характер собрания;

2) выполнять законные требования представителей органов внутренних дел, органов местного самоуправления и других государственных органов, вовлеченных в регулирование мирного собрания;

3) соблюдать общественный порядок и установленный организатором порядок проведения мирного собрания;

4) соблюдать нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы санитарно-гигиенического характера;

5) обеспечить сохранность помещений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества, а также зеленых насаждений в месте проведения мирных

обеспечивают и определяют безопасное расстояние участников этих собраний.

Статья 7. Ограничение действий органов внутренних дел

С учетом предусмотренных в настоящем Законе ограничений действий государственных органов при осуществлении мероприятий по организации проведения мирных собраний органам внутренних дел дополнительно запрещается:

- 1) принимать участие в мирном собрании в качестве его участника;
- 2) препятствовать организаторам, их представителям и участникам мирных собраний в осуществлении правомерных действий;
- 3) снимать или скрывать отличительные знаки сотрудника органа внутренних дел, за исключением случаев, установленных законодательством Кыргызской Республики, и отказывать участникам собраний в предъявлении и ознакомлении с содержанием удостоверения сотрудника органа внутренних дел;
- 4) препятствовать участникам собраний или другим лицам проводить фото- или видеосъемку собраний.

Статья 8. Мероприятия по обеспечению проведения мирных собраний

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

2. Мероприятия по обеспечению проведения мирных собраний, при уведомлении организаторами о проведении мирного собрания, предусматривают:

1) учет информации о цели мирного собрания, форме или сочетании различных форм мирных собраний, месте и дате проведения, маршруте движения участников, времени начала и окончания мирного собрания, предполагаемом количестве участников, об использовании звукоусиливающей аппаратуры или других предметов при проведении публичного мероприятия;

2) осмотр мест проведения мирных собраний в целях обеспечения охраны и безопасности участников мирного собрания и других лиц, оказавшихся на территории проведения мирного собрания, доступа коммунальных и иных служб обеспечения мирных собраний, а также имеющихся возможностей безопасной эвакуации;

3) организационные меры в целях выявления необходимости процедур оцепления, сопровождения участников мирного собрания, перекрытия или изменения маршрутов движения транспорта, установки дорожных знаков;

4) оценку опасных факторов, принятие дополнительных мер для обеспечения безопасности участников мирного собрания и иных лиц, включая, но, не ограничиваясь установкой металлоискателей, ограждений, необходимостью изменения времени, места проведения и (или) маршрута движения участников мирного собрания;

5) определение необходимых сил и средств по обеспечению мирного собрания;

6) анализ сведений о других собраниях, проводимых в то же время и на той же территории, сопоставление полученных сведений, выработку необходимых мер (введение ограничений по времени, месту проведения и (или) маршруту движения участников и другие) по недопущению конфликтных ситуаций, способных воспрепятствовать проведению и достижению целей мирных собраний.

3. Исполнительные органы местного самоуправления, органы внутренних дел осуществляют документирование, последующий анализ выявленных проблем,

обозначенные в выводах исследования 2011 года, остались актуальными по сегодняшний день.

С учётом изложенного можно сделать выводы о том, что:

- Накал «митинговой демократии» не ослабевает. Протестные настроения в обществе порождаются проблемами, которые по-прежнему существуют в общественно-политической и социально-экономической жизни страны.
- Вступление в силу нового Закона «О мирных собраниях» минимизировало угрозу конфронтации между властью и гражданским обществом и последствий нарушения права на мирные собрания.
- Государственные органы и органы местного самоуправления придерживаются требований Закона «О мирных собраниях». Наблюдается понимание того, что нарушение права на мирные собрания может привести к серьёзному ухудшению общественно-политической ситуации в стране с непредсказуемыми последствиями.
- Оставляют желать лучшего методы работы органов внутренних дел в случаях ограничения и прекращения собраний.
- Ощущается потребность в постоянном объективном мониторинге собраний независимыми наблюдателями в целях отслеживания степени соблюдения государственных 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.

В нижеследующей таблице приведены сведения о выполнении рекомендаций, сформулированных по результатам мониторинга собраний в 2011 году.

№	Рекомендации по результатам мониторинга 2011 года	выполнение рекомендаций
Жогорку Кенеш Кыргызской Республики		
1.	Рассмотреть и принять в кратчайшие сроки инициированный Правительством Кыргызской Республики проект Закона «О мирных собраниях» в редакции, включающей рекомендации международных экспертных организаций и национальных экспертов, учитывающей позицию гражданского общества.	выполнена
2.	Обеспечить постоянный парламентский контроль за соблюдением Кыргызской Республикой обязательств по международным договорам в области обеспечения свободы мирных собраний.	выполнена частично
Правительство Кыргызской Республики		
1.	Проводить регулярный мониторинг соблюдения прав и свобод человека, в том числе права на свободу мирных собраний.	не выполнена

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.	выполнена частично
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.	не выполнена
Министерство внутренних дел Кыргызской Республики		
1.	Обеспечить неукоснительное соблюдение сотрудниками органов внутренних дел законов и других нормативных актов Кыргызской Республики, устанавливающих гарантии соблюдения права на мирные собрания, тщательно расследовать все факты нарушений и обеспечить неотвратимость наказания, независимо от должности и заслуг.	выполнена частично
2.	Организовать регулярное обучение сотрудников органов внутренних дел 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.	выполнена частично
3.	Пересмотреть и постоянно совершенствовать систему правового воспитания сотрудников органов внутренних дел. Особое внимание уделять их моральным и профессиональным качествам.	не выполнена
Гражданское общество Кыргызской Республики		
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.	выполнена
2.	Обеспечить эффективную поддержку продвижения в Жогорку Кенеше КР проекта Закона «О мирных собраниях» посредством комплекса адвокаси- и лобби мероприятий.	выполнена

Безусловно, эффект от выполнения некоторых рекомендаций может быть ощутим только по истечении определённого периода времени. И применительно к таким рекомендациям порой важны сами усилия, которые предпринимает государственный орган или должностное лицо, которым эти рекомендации были адресованы.

В этом отношении внимания заслуживают усилия, предпринимаемые МВД Кыргызской Республики. Так, 26 ноября 2012 года по инициативе МВД Кыргызской Республики постановлением правительства в Жогорку Кенеш внесён законопроект «О внесении изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики». Согласно предлагаемым изменениям, сотрудники органов внутренних дел обязаны проявлять уважительное отношение к участникам мирных собраний, обеспечивать беспрепятственную работу средств массовой

проведения собрания, другие заинтересованные государственные органы о получении сведений о планируемом или проводимом собрании;

2) во взаимодействии с органами внутренних дел и иными государственными органами осуществляют мероприятия по обеспечению проведения мирных собраний;

3) взаимодействуют с организаторами и участниками собраний по обеспечению проведения мирных собраний;

4) обеспечивают прием уведомлений о проведении собраний;

5) организуют при необходимости работу коммунальных и иных служб (скорой медицинской помощи, противопожарной службы, службы спасения и других служб);

6) содействуют органам внутренних дел в предупреждении и пресечении употребления в местах проведения собраний алкоголя, наркотических средств, психотропных или других одурманивающих веществ;

7) информируют, при наличии имеющихся сведений, о вопросах, явившихся причинами проведения собрания, государственные органы, которым данные вопросы адресуются;

8) выполняют другие обязанности, предусмотренные настоящим Законом.

Статья 6. Обязанности органов внутренних дел

1. Органы внутренних дел:

1) незамедлительно ставят в известность органы местного самоуправления и другие заинтересованные государственные органы о получении сведений о планируемом или проводимом собрании;

2) при необходимости взаимодействуют с другими органами государственной власти по вопросам, связанным с обеспечением проведения собраний;

3) взаимодействуют с организаторами и участниками собраний по вопросам обеспечения проведения мирных собраний, включая их информирование о предпринимаемых мерах обеспечения мирных собраний;

4) проявляют уважительное отношение к участникам мирных собраний;

5) обеспечивают беспрепятственную работу средств массовой информации;

6) требуют от граждан и должностных лиц соблюдения общественного порядка, прекращения правонарушений и действий, препятствующих достижению целей мирного собрания и осуществлению полномочий органов внутренних дел, а в случае невыполнения законных требований применяют предусмотренные законодательством Кыргызской Республики меры принуждения;

7) обеспечивают защиту участников мирных собраний и других лиц, оказавшихся на территории проведения мирного собрания, а также их имущества от противоправного посягательства;

8) оказывают содействие в предоставлении медицинской помощи и безопасной эвакуации с места проведения мирного собрания;

9) обеспечивают доступ коммунальных и иных служб на территорию проведения мирного собрания;

10) осуществляют при необходимости процедуры оцепления, сопровождения участников мирного собрания, перекрытия или изменения маршрутов движения транспорта, установки дорожных знаков;

11) принимают меры по предотвращению столкновений участников одного собрания с участниками контр- и параллельных собраний, а также провокаций срыва и других конфликтных ситуаций, возникающих в ходе проведения собрания.

2. В случае проведения контрсобрания органы внутренних дел обеспечивают и определяют безопасное расстояние участников основного собрания и контрсобрания в пределах зоны взаимной видимости и слышимости.

3. В случаях проведения параллельных собраний органы внутренних дел

участников другого собрания;

5) планируемое собрание - собрание, проводимое с предварительным уведомлением;

6) собрание - преднамеренное и временное пребывание ряда лиц в местах, открытых для общественного доступа, с целью привлечения внимания государственных органов и органов местного самоуправления, общественного внимания, включая выражение мнения по каким-либо вопросам;

7) спонтанное собрание - собрание, проводимое без предварительного уведомления;

8) уведомление о проведении собрания - предварительное оповещение о планируемом собрании государственных органов и органов местного самоуправления;

9) участник собрания - гражданин Кыргызской Республики, иностранный гражданин и лицо без гражданства, участвующий в мирном собрании.

Глава 2

Обеспечение права на свободу мирных собраний

Статья 4. Обязательства по обеспечению права на свободу мирных собраний

1. Государственные органы и органы местного самоуправления 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.

2. Участие в собрании является добровольным. Лица, принуждающие к участию в собрании или незаконно препятствующие участию в нем, несут ответственность, установленную законодательством Кыргызской Республики.

3. Государственные органы и органы местного самоуправления при получении сведений о планируемом или проводимом собрании обязаны незамедлительно поставить в известность о нем соответствующие исполнительные органы местного самоуправления и органы внутренних дел.

4. Государственные органы и органы местного самоуправления, к которым обращены требования участников и организаторов собраний, должны обеспечить прием и рассмотрение обращений по существу, а также сообщить о принятых решениях в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

5. При осуществлении мероприятий по обеспечению проведения мирных собраний государственные органы и органы местного самоуправления и их должностные лица не вправе:

1) давать оценку целесообразности проведения мирных собраний;

2) поддерживать какую-либо сторону в случае проведения контрсобраний;

3) определять время, место проведения и маршруты движения мирного собрания;

4) запрещать или вводить ограничения по месту, времени проведения и маршрутам движения мирных собраний, за исключением случаев, когда непринятие таких мер влечет за собой нарушение прав граждан, не участвующих в собрании, а также защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения при соблюдении требований, установленных настоящим Законом;

5) препятствовать достижению целей мирных собраний, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом;

б) организовывать и проводить контрсобрания.

Статья 5. Обязанности органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления:

1) незамедлительно ставят в известность органы внутренних дел на территории

информации, а также исполнять обязанности и соблюдать ограничения, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики о мирных собраниях.⁶

Позиция команды проекта в вопросе о том, считать ли рекомендацию выполненной, изложена в нижеследующей таблице. Выбор той или иной позиции основывался на том, произошли ли в течение года какие-либо изменения к лучшему в той сфере, касательно которой была сформулирована та или иная рекомендация.

Позиция команды проекта, согласно которой большинство рекомендаций по результатам прошлогоднего мониторинга оказались невыполненными, не имеет целью огульно раскритиковать государственные органы и их руководителей, а призывает ещё больше активизироваться с учётом достигнутого и того, чего достигнуть, пока не удалось.

Все невыполненные и частично выполненные рекомендации перетекают в рекомендации команды проекта в рамках мониторинга 2012 года. Наряду с ними, предлагается обратить внимание и на некоторые новые рекомендации.

Предлагаемые рекомендации основаны на Руководящих принципах по свободе мирных собраний, рекомендациях международных органов по правам человека, в частности Комитета ООН по правам человека, а также последних рекомендациях, поступивших в адрес Кыргызстана применительно к праву на свободу мирных собраний в рамках Универсального периодического обзора в июне 2010 года.

Обозначенные рекомендации имеют целью содействовать совершенствованию порядка организации и проведения мирных собраний в Кыргызской Республике в полном соответствии с руководящими принципами по мирным собраниям.

⁶ АКИpress: «Правительство хочет обязать милицию при мирных собраниях проявлять уважительное отношение к участникам и обеспечивать беспрепятственную работу СМИ». 29.11.2012, 12:54.

РЕКОМЕНДАЦИИ

ВЫПОЛНЕНИЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКОЙ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РАМКАХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ В ОБЛАСТИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

1. Обеспечение постоянного парламентского контроля за выполнением Кыргызской Республикой обязательств по международным договорам в области прав и свобод человека и своевременным предоставлением периодических докладов о выполнении этих обязательств.
2. Выработка и принятие Правительством Кыргызской Республики плана реализации рекомендаций, заключительных замечаний и решений Универсального периодического обзора (УПО) и специальных процедур Совета ООН по правам человека и договорных органов.

ПРИЗНАНИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКОЙ РЕШЕНИЙ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

1. Разработка эффективного механизма по исполнению Кыргызской Республикой решений международных органов по правам человека, устанавливающих нарушение прав и свобод человека, включая уже принятые Комитетом ООН по правам человека решения в отношении Кыргызской Республики.
2. Разработка и обсуждение законопроекта о внесении дополнений и изменений в процессуальное законодательство Кыргызской Республики, устанавливающих, что решения международных органов по правам человека, в частности Комитета ООН против пыток, является основанием для возобновления производства по делу по новым обстоятельствам.

ПОДГОТОВКА И ПЕРЕПОДГОТОВКА КАДРОВ

1. Пересмотр и постоянное совершенствование системы правового воспитания и образования сотрудников правоохранительных органов, в частности, сотрудников обеспечивающих охрану общественного порядка, сотрудников, чья деятельность непосредственно связана с населением. Особое внимание уделять их моральным и профессиональным качествам.
2. Обязательное включение в учебные программы международных стандартов в области прав и свобод человека, и в частности права на свободу мирных собраний.
3. Введение специальной подготовки сотрудников органов внутренних дел в вопросах поддержания порядка во время собрания, с тем чтобы они приобрели навыки, помогающие предупредить эскалацию насилия и свести конфликт к минимуму.

НЕУКОСНИТЕЛЬНОЕ СОБЛЮДЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНЫХ СОБРАНИЙ

1. Систематический анализ практики соблюдения требований Закона «О мирных собраниях» в деятельности подразделений и служб правоохранительных органов, задействованных в охране общественного порядка и безопасности общества. Обозначение существующих проблем, разработка и реализация мер по их преодолению.
2. Обеспечение неукоснительного соблюдения требований статьи 17 ч.4 Закона «О мирных собраниях» о применении силы для прекращения собрания в качестве крайней меры и о представлении протокола с указанием



г. Бишкек
от 23 мая 2012 года N 64

ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

О мирных собраниях

- Глава 1. Общие положения
Глава 2. Обеспечение права на свободу мирных собраний
Глава 3. Запрет, ограничения и прекращение мирного собрания
Глава 4. Заключительные положения

Глава 1 Общие положения

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона

Настоящий Закон регулирует общественные отношения, связанные с реализацией права каждого на мирные собрания.

Статья 2. Законодательство, регулирующее проведение собраний

1. При обеспечении права на свободу мирных собраний государственные органы и органы местного самоуправления руководствуются Конституцией Кыргызской Республики, настоящим Законом, вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанными принципами и нормами международного права. Законы и иные нормативные правовые акты не должны противоречить настоящему Закону.

2. Пользование правом на свободу мирных собраний не может быть ограничено, за исключением случаев, установленных законом в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Вводимое ограничение пользования правом на свободу мирных собраний должно быть соразмерным указанным целям.

3. Запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих право на свободу мирных собраний.

Статья 3. Термины, используемые в настоящем Законе

Для целей настоящего Закона используемые ниже термины имеют следующее значение:

1) контрсобрание - собрание, проводимое по тому же поводу, но с целью заявить о противоположной позиции независимо от места и времени проведения этих собраний;

2) мирное собрание - собрание, являющееся по своему характеру ненасильственным и невооруженным;

3) организатор мирного собрания - лицо, выступающее от имени политических партий, иных организаций, граждан, являющееся инициатором мирного собрания, выполняющее действия, направленные на подготовку указанного мероприятия, а также осуществляющее руководство действиями его участников;

4) параллельное собрание - собрание, одновременно проводимое с другим собранием на данной территории и не имеющее целью выражение мнения, отличного от мнения

с указанием причин применения таких действий, который незамедлительно представляется в суд для разрешения вопроса о законности и обоснованности применения силы. Неисполнение или ненадлежащее исполнение настоящего требования влечет признания прекращения собрания с применением силы незаконным.⁹⁸

Таким образом, прекращение собрания с применением силы в обоих выше обозначенных случаях будет признаваться законным только в том случае, если судом решен вопрос о законности и обоснованности самого факта применения силы.

причин применения ОВД силы для прекращения собрания для разрешения вопроса законности и обоснованности применения силы.

3. Обеспечение неотвратимости установленной законодательством Кыргызской Республики ответственности в отношении виновных лиц, допустивших нарушение требований Закона «О мирных собраниях».

МОНИТОРИНГ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНЫХ СОБРАНИЙ

1. Осуществление постоянного общественного мониторинга 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.

⁹⁸ Закон КР «О мирных собраниях», ст.17 ч.4.

3. МЕТОДОЛОГИЯ ПРОЕКТА

Проект «Продвижение свободы собраний в Кыргызской Республике» был реализован в период с 1 июня по 15 декабря 2012 года.

Цель проекта

Содействие реализации права на свободу мирных собраний в Кыргызской Республике.

Задачи проекта

- Оказание поддержки правозащитникам и активистам НПО путём повышения уровня знаний о стандартах в сфере свободы мирных собраний, а также развития навыков проведения мониторинга и предоставления отчётности по вопросам свободы собраний в Кыргызской Республике в свете Руководящих принципов по мирным собраниям.
- Обеспечение эффективного функционирования ранее созданной малой сети наблюдателей за соблюдением конституционного права на свободу мирных собраний во всех областях и в г.Бишкек, вовлечение новых членов, координация действий и обмен информацией.
- Объективный мониторинг мирных собраний с подробным фиксированием соблюдения/несоблюдения местной государственной администрацией и органов местного самоуправления, организаторами и участниками собраний норм национального законодательства и Руководящих принципов по мирным собраниям.
- Сбор достоверной информации, документирование случаев нарушений права на свободу мирных собраний, если таковые будут иметь место.
- Анализ и обработка результатов мониторинга.
- Сравнительный анализ результатов мониторинга собраний 2012 года с результатами аналогичного мониторинга, который был проведён командой проекта в 2011 году.
- Предоставление результатов мониторинга и выработанных рекомендаций заинтересованным государственным органам и органам местного самоуправления, 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.
- Повышение информированности широких слоев населения, международных правозащитных организаций о ситуации с правом на свободу мирных собраний и выявленных фактах нарушения этого права.

Также как и в ходе мониторинга собраний 2011 года, мониторинг 2012 года акцентировался на соблюдении 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.



В обоих случаях прекращения собрания его участникам было предложено прекратить незаконные действия и покинуть место проведения собрания. Однако, из обстоятельств перерастания собрания из мирного в немирное, которые характеризовались внезапностью действий их участников, можно предположить, что они не воспринимали значение предупреждения.

В обоих случаях для прекращения немирного собрания были привлечены специальные подразделения органов внутренних дел, которые находились в резерве недалеко от места проведения собрания или были вызваны по тревоге.

По факту срыва аукциона по продаже месторождений главным следственным управлением МВД КР было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного статьей 234 УК КР («Хулиганство»). В настоящее время задержаны два человека.⁹⁵

По информации председателя ЦЗПЧ "Кылым Шамы" А.Абдирасуловой, в результате мероприятий по прекращению собрания, имевшего место 3 октября 2012 года, в тот же день сотрудниками правоохранительных органов были задержаны и доставлены в Первомайское РУВД г.Бишкек более 20 человек, многие из которых не имели никакого отношения к акции протеста.

Обзор прессы:

*«Когда я пришла в РУВД, там находился мальчик, который просто шел домой мимо площади, у него просто не было денег на дорогу. Также был задержан правозащитник Сапар Аргынбаев. Еще я встретила человека, который сказал, что вообще является членом депутатской комиссии, расследующей факты мародерства. Он шел на работу, а его тоже задержали», - возмутилась правозащитница».*⁹⁶

По факту инцидента, имевшего место 3 октября 2012 года, Генеральной прокуратурой КР возбуждено уголовное дело. По обвинению в совершении преступлений, предусмотренных статьей 295 («Насильственный захват власти или насильственное удержание власти») и статьей 297 («Публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя») УК КР заключены под стражу три депутата Жогорку Кенеша КР.⁹⁷

Также как и в рамках мониторинга 2012 года, обоснованность применения сотрудниками правоохранительных органов ограничительных мер, правильность выбора конкретных мер воздействия и их последствия были предметом особого внимания наблюдателей в ходе нынешнего мониторинга.

По мнению наблюдателя, в обоих случаях меры, принятые правоохранительными органами по прекращению собраний, а также пресечению действий его участников были признаны обоснованными.

Закон «О мирных собраниях» устанавливает важное требование о том, что в случае прекращения собрания с применением силы органы внутренних дел составляют протокол

⁹⁵ «Стали известны фамилии задержанных за срыв аукциона по продаже месторождений: один после допроса отпущен, двое под стражей». «Сводка». 31-08-2012, 17:14.

⁹⁶ «А.Абдирасулова: В Первомайском РУВД находится порядка 10 задержанных на митинге». <http://www.vb.kg>. 03.10.2012, 20:04.

⁹⁷ «Ташиева, Мамытова и Жапарова могут осудить минимум на 12 лет». <http://rus.kg>. 04.10.2012, 10:52.

собраний два собрания были прекращены правоохранными органами.

Из анкеты наблюдателя:

28 августа 2012 года лидеры общественных объединений «Новые силы Кыргызстана» - Кубат Токсобаев, «Эрдем», «Элдик Кайрат», «Жаны куч», «Кырк чоро» организовали митинг возле здания Общественной телерадиокомпании (ОТРК) по улице М.Ганди. Требованиями участников митинга, в количестве примерно 90-100 человек было прекратить торги золотых и угольных месторождений. Они ворвались в здание ОТРК, где в прямом эфире проводился аукцион по продаже 12 месторождений, и стали громко кричать «Не дадим продать родные земли!», «Родина не продается!», «Мы не дадим продать месторождения Кыргызстана!». По их мнению, приходят коррумпированное правительство и депутаты, грабят страну, занимаются мародерством, и вдруг в такой обстановке на торги выставляют 12 месторождений. По словам участников, пойти на публичный срыв аукциона в прямом эфире национального телеканала вынудили обстоятельства. «Если бы выступали против в момент приёма заявок, то Госгеология провела бы торги втихую, они и так несколько раз переносили место аукциона», - пояснили они. Охрана не смогла удержать толпу и потребовалась дополнительная сила, чтоб выдворить митингующих. Митингующим удалось сорвать проведение аукциона.⁹²

Из анкеты наблюдателя:

3 октября 2012 года примерно в 11.50 у здания Исторического музея в центре г.Бишкек собрались митингующие, приблизительно 300 человек, с требованием реформировать Конституцию, провести референдум и народный курултай по обсуждению Конституции, открыть центр кыргызского языка. Собравшиеся также требовали прекратить продажу земель и недр Кыргызстана, требуя лишить права на приватизацию земель, природных ресурсов иностранными гражданами, в частности, золотодобывающей компании «Кумтор». После призыва организаторов о завершении собрания, в 14.00 толпа, под руководством некоторых лидеров, направилась в сторону Белого дома. Около 20 молодых парней начали перелезать через ограждение Белого дома. В этот момент с западной стороны Белого дома прибежали сотрудники спецназа и стали теснить митингующих, оцепляя Белый дом по периметру. Из толпы в сотрудников спецназа полетели камни, ранив несколько человек. В это же время толпа снова сделала попытку перелезть через ограждение. Сотрудники правоохранительных органов были вынуждены применить специальные средства - газ и светошумовые гранаты. К разгону агрессивно настроенной толпы была подключена конная милиция.⁹³

В обоих случаях меры по прекращению были сопряжены с применением физической силы.

Какой-либо информации по фактам получения телесных повреждений участниками в результате прекращения собрания, имевшего место 28 августа 2012 года у здания ОТРК, у наблюдателей нет, в СМИ такая информация также не была опубликована.



В результате мер, принятых для прекращения немирного митинга, имевшего место 3 октября 2012 года, согласно информации статс-секретаря Министерства здравоохранения П.Суюмбаевой, пострадали 12 человек, семь из которых были госпитализированы, пятеро получили амбулаторную помощь. Из 12 пострадавших - девять сотрудников МВД. Тяжелобольных, а также умерших нет.⁹⁴

⁹² Анкета наблюдателя №1/1-9.

⁹³ Анаета наблюдателя №1/1-26.

⁹⁴ <http://www.vb.kg> 03.10.12 17:33

Объект мониторинга

Объектами мониторинга были все виды собраний.

Мониторингом были охвачены 220 собраний, которые проводились во всех областях и городе Бишкек Кыргызской Республики.

Наблюдатели

В качестве наблюдателей были отобраны 22 человека из числа сотрудников неправительственных организаций, деятельность которых непосредственно связана с продвижением прав и свобод человека, в том числе права на свободу мирных собраний, с учётом 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:

Повышение уровня знаний правозащитников и активистов НПО, развитие навыков проведения мониторинга и предоставления отчётности, усвоение ими принципов поведения наблюдателя в ходе мониторинга

В рамках мероприятий, направленных на достижение целей и задач проекта, 30-31 июля 2012 года был проведен тренинг для группы активистов, отобранных в качестве наблюдателей за собраниями.

Общее количество участников тренинга составило 16 человек, среди которых было 13 представителей правозащитных организаций со всех регионов Кыргызстана, два частнопрактикующих адвоката и один студент ВУЗа.

Пятеро участников тренинга ранее были привлечены к проведению деятельности по мониторингу собраний в рамках проекта «Мониторинг мирных собраний в Кыргызской Республике», который был реализован Общественным фондом «Независимая правозащитная группа» в 2011 году. Остальные 11 участников были отобраны по рекомендации партнёрских правозащитных организаций и ранее не имели опыта мониторинга собраний.

На основе результатов мониторинга в рамках проекта «Мониторинг мирных собраний в Кыргызской Республике», проведённого в 2011 году, вновь привлечённые наблюдатели могли обсудить с опытными наблюдателями разные ситуации, которые могут возникнуть в процессе работы.

Программа тренинга включала вопросы, которые были практически полезными в процессе проведения мониторинга собраний. В числе важнейших сессий тренинга были «Общие принципы по свободе мирных собраний», «Ограничения свободы собраний», «Процессуальные вопросы». Отдельные сессии были посвящены вопросам этики наблюдателей, кодексу поведения, вопросам, связанным с планированием мониторинга, документированием и составлением отчётов по результатам наблюдения.

Тренинг проводился на основе материалов БДИПЧ ОБСЕ по подготовке наблюдателей за свободой мирных собраний. Тренерами выступили эксперты Алмаз Эсенгельдиев, специальный советник по программам Фридом Хаус в Кыргызстане, и

Дмитрий Кабак, президент ОФ «Открытая позиция», которые являются одними из авторов действующего Закона КР «О мирных собраниях».

Разработка единого инструментария для сбора информации

Для систематизации разных методов и инструментариев, используемых при проведении мониторинга мирных собраний правозащитными организациями страны, в рамках проекта 2011 года был разработан единый инструментарий для возможного повсеместного его использования, как в деятельности государственных органов, так и при проведении общественного мониторинга.

В рамках обучающего семинара отдельная сессия была посвящена обсуждению предложений по совершенствованию инструментария (Анкеты наблюдателя). Всем участникам тренинга заранее были высланы текст нового Закона КР «О мирных собраниях» и форма Анкеты наблюдателя, использованная в рамках мониторинга в 2011 г. Участники заранее подготовили предложения по совершенствованию Анкеты наблюдателя с учётом положений нового закона.

Все предложения участников тренинга были проанализированы экспертом проекта и включены в итоговую версию Анкеты наблюдателя для мониторинга 2012 года.

Сбор, анализ и обобщение результатов мониторинга. Выработка рекомендаций по улучшению ситуации

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 осведомлённости 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.



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

Мониторингом было охвачено 220 собраний, которые проводились в стране в период с 1 августа по 30 ноября 2012 года.

Значительный объём исследованного материала с охватом всех областей страны и города Бишкек позволяет утверждать о достаточно высокой степени достоверности результатов мониторинга, проведённого в полном соответствии с общепринятыми международными стандартами и принципами проведения мониторинга.

4.4. ОГРАНИЧЕНИЕ И ПРЕКРАЩЕНИЕ СОБРАНИЙ

Конституция Кыргызской Республики 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.⁸⁸

В соответствии со статьей 15 Закона «О мирных собраниях» решение об ограничении собрания по времени, месту проведения или маршруту движения принимается на период действия обстоятельств, когда есть реальная угроза безопасности участников собрания и иных граждан, находящихся в указанных местах. Государственные органы и ОМСУ обязаны довести до сведения организаторов и участников собрания информацию о причинах введения ограничения собрания.



Эта же норма устанавливает, что решение о запрете собрания может быть принято в случаях, когда собрание преследует противоправные цели, включая:

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

Руководящие принципы по свободе мирных собраний обговаривают, что применение ограничений должно строго соответствовать принципам законности и пропорциональности (соразмерности) и недискриминации.⁸⁹ Руководящие принципы по свободе мирных собраний обращают внимание на то, 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 причиной широкого распространения напряженности и беспорядков. В этой связи применение силы должно регулироваться национальным законодательством.⁹⁰

Во исполнение этой рекомендации в Законе «О мирных собраниях» установлено, что прекращение собрания с применением силы является крайней мерой. Закон запрещает применение физической силы, в том числе специальных боевых приёмов борьбы, подручных средств, специальных средств и оружия, если собрание с противоправными целями не прибегает к насилию и использованию оружия.



Основания и порядок применения сотрудниками милиции мер физического воздействия, специальных средств и огнестрельного оружия регулируются Законом «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики».⁹¹

Из общего числа охваченных мониторингом

⁸⁸ Конституция КР, ст.20 ч.2.

⁸⁹ Руководящие принципы по свободе собраний, принципы 2.3-2.5.

⁹⁰ Пояснительная записка к Руководящим принципам по свободе мирных собраний, пар. 171.

⁹¹ Закон КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» от 11 января 1994 года 1360-ХП, ст.ст.12-15.

хотя пресечение правонарушения и обеспечение защиты потерпевшему - это их прямая обязанность как представителей правоохранительных органов. Чувство страха вытекает из того, что они не знают как им поступать в той или иной ситуации, чтобы не вызвать гнев бушующей толпы на себя и своих коллег. Последствия такого гнева ещё в памяти многих сотрудников милиции, которые принимали участие в поддержании общественного порядка во время апрельской революции. Участнику мирного собрания трудно надеяться на защиту милиционера, который не имеет специальной подготовки в вопросах поддержания порядка во время собрания, не обладает навыками по предупреждению эскалации насилия и сведению конфликта до минимума. А на каждый случай, подобный тому, что произошел с журналисткой информагентства, пресс-служба ОВД будет отвечать, что об инциденте ничего не знает, как и ответила в этом случае.⁸⁶

4.3.3. Процедуры обеспечения мирного собрания

В соответствии с требованиями Закона «О мирных собраниях», в целях обеспечения собраний органы внутренних дел обязаны, при необходимости, осуществлять процедуры оцепления, сопровождения участников мирного собрания, перекрытия или изменения маршрутов движения транспорта, установки дорожных знаков.⁸⁷

В 17.3% от всех охваченных мониторингом собраний сотрудниками ОВД были проведены различные мероприятия по обеспечению проведения собрания.

Таблица 5.
Мероприятия в целях обеспечения проведения собрания

Вид мероприятия	2011 год	2012 год
Оцепление места проведения собрания	14	9
Сопровождение участников собрания	6	3
Перекрытие маршрутов движения транспорта	4	2
Изменение маршрутов движения транспорта	4	10
Установка дополнительных дорожных знаков	0	7
Ограждение места проведения собрания	0	6
Удаление, по требованию организатора (участников), лиц, совершающих или подстрекающих к совершению противоправных действий	1	1
ИТОГО:	29	38

⁸⁶ «ГУВД столицы Кыргызстана: Нарушений во время проведения митинга у «Белого дома» не зафиксировано». Бишкек – ИА «24.kg». 05.09.2012, 10:31. Махинура Ниязова.

⁸⁷ Закон КР «О мирных собраниях», ст. 6 ч.1 п.10.

4. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОЕКТА

4.1. СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ

4.1.1. Собрания

В ходе многолетнего обсуждения проекта Закона «О мирных собраниях» одним из спорных был вопрос о том, следует ли в новом Законе приводить перечень всех форм собраний, как это было предусмотрено в утратившем силу Законе «О праве граждан собираться мирно», или же именовать все публичные мероприятия единым термином «собрание».

По настоянию большинства экспертов, было решено применять единый термин «собрание». Так, в соответствии со статьей 1 Закона «О мирных собраниях» под собранием понимается *преднамеренное и временное пребывание ряда лиц в местах, открытых для общественного доступа, с целью привлечения внимания, включая выражение мнения по каким-либо вопросам.*

Применение единого термина представляется обоснованным, так как в современных условиях невозможно предусмотреть и прописать в законе все потенциально возможные формы публичного выражения мнения. Более того, наблюдения показывают, что зачастую организаторы и участники публичного мероприятия начинают свою акцию одной формой собрания, а заканчивают другой.

Из анкеты наблюдателя:

8 октября 2012 года начиналась как сидячая акция протеста против задержания и ареста депутатов партии «Ата-Журт» К.Ташиева, С.Жапарова и Т.Мамытова на площади в центре г.Джалал-Абад. К вечеру девять женщин объявили голодовку.⁸

Руководящие принципы по свободе мирных собраний говорят о том, что в национальном законодательстве следует максимально широко определить типы собраний, которые находятся под защитой.⁹ В этом смысле новый Закон «О мирных собраниях» максимально приближен к требованиям.



За период с 1 августа по 30 ноября 2012 года в рамках проекта было охвачено мониторингом 220 собраний.

За аналогичный период 2011 года мониторингом было охвачено 208 собраний.

Таблица 1.
Собрания, охваченные мониторингом, в разрезе областей и города Бишкек

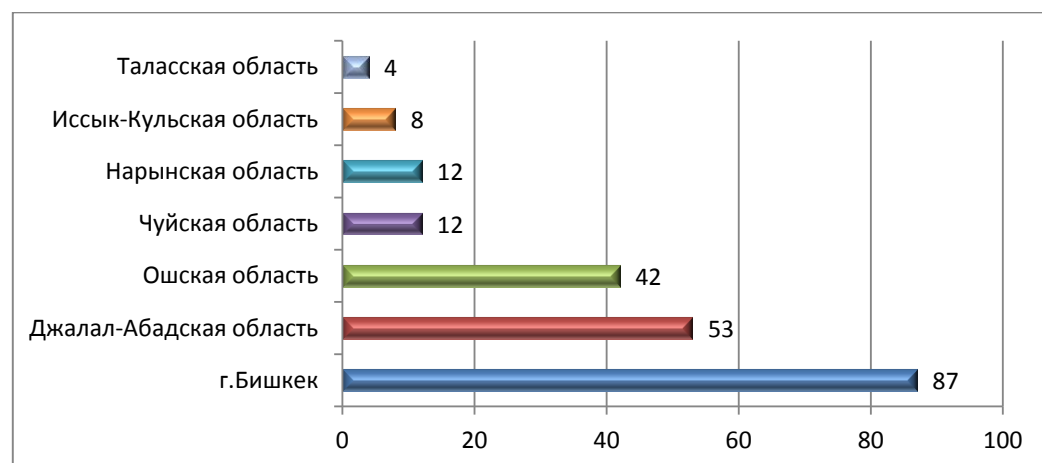
Область/Город	Общее количество собраний	
	2011 год	2012 год
г.Бишкек	94	87
Джалал-Абадская область	36	53
Ошская область	10	42
Чуйская область	8	12
Нарынская область	27	12
Иссык-Кульская область	6	8
Таласская область	22	4
Баткенская область	5	2
ИТОГО:	208	220

⁷ Закон о праве граждан собираться мирно, ст.2.

⁸ Анкета наблюдателя №3/7-7.

⁹ Руководящие принципы по свободе мирных собраний (www.osce.org/odihr).

Диаграмма 1.
Собрания, охваченные мониторингом, в разрезе областей и г.Бишкек



4.1.2. Цели собраний

В соответствии с Руководящими принципами по свободе собраний, мирные собрания могут служить различным целям, включая, но не ограничиваясь, выражение взглядов и защиту общих интересов, проведение праздников, акций памяти, пикетирования и выражение протеста.

Такая линия чётко прослеживается и в Законе «О мирных собраниях», который разрешает проведение любых собраний, независимо от того, к какой теме организаторы и участники собрания пытаются привлечь внимание.

Вместе тем в законе приведён перечень оснований для запрета собрания, когда публичное мероприятие преследует противоправные цели, включая:

- 1) пропаганду войны;
- 2) выступление в пользу этнической, расовой или религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию;
- 3) призывы к нарушению национальной безопасности, общественного порядка, прав и свобод других лиц;
- 4) проведение контрсобрания с целью срыва другого мирного собрания.¹⁰

Таким образом, главное требование, чтобы собрание преследовало мирные цели и имело мирный характер. Только мирные собрания находятся под защитой закона и государства.

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

¹⁰ Закон «О мирных собраниях», ст.15 ч.2.

Из анкеты наблюдателя:

«17 августа 2012 года возле здания Первомайского районного суда г.Бишкек собрались родственники и сторонники экс-мэра г.Бишкек Н.Тюлеева с требованием снять с него все обвинения и освободить из-под стражи. Поведение участников собрания было агрессивным, в адрес сотрудников правоохранительных органов звучали проклятия и угрозы. Отношение сотрудников милиции к участникам митинга было очень агрессивное, так они угрожали перекрыть дорогу».⁸¹

Учащающиеся случаи, когда сотрудники милиции оказываются в ситуации, явно угрожающей их жизни и здоровью, вновь и вновь подтверждают то, 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 органов внутренних дел в ход собрания, применения ими необоснованных ограничений. Например, выше приводились примеры, когда на грубые и оскорбительные высказывания со стороны митингующих в адрес сотрудников ОВД последние никак не реагировали.

Однако имеют место факты, когда сотрудники милиции не вмешиваются и в тех случаях, когда потребность в таком вмешательстве необходима для обеспечения безопасности участников собрания.

Обзор прессы:

«Общественность более удивляет не поведение участников акций, а бездействие сотрудников правоохранительных органов. Милиция смотрела на все акты агрессии сквозь пальцы, будто ничего противоправного не происходит. Однако безнаказанность создает все условия для бурной активности и расширения рядов таких «активистов». Ещё бы! Ведь за это никто не несет никакой ответственности».⁸²

В качестве примера можно привести случай оскорбления в присутствии сотрудников милиции и нанесения одной из митингующих удара сумкой по лицу журналистке информгентства.⁸³

Обзор прессы:

«Толпа, собравшаяся у здания «Белого дома», требует сложения мандатов от трех депутатов, вышедших из состава фракции «Ата-Журт». Одна из участниц митинга напала на парламентского корреспондента нашего информгентства Дарью Подольскую, когда та намеревалась передать информацию по телефону. Она начала оскорблять журналиста, а потом ударила сумкой. Сотрудники милиции, призванные следить за порядком на акции протеста и ставшие свидетелями нападения, не приняли никаких мер, чтобы остановить хулиганку».⁸⁴

Из анкеты наблюдателя:

В ходе собрания, проходившего 5 сентября 2012 года у ворот Белого дома, где участниками выдвигались требования о сложении мандатов депутатами Жогорку Кенеша Х.Коркмазовым, Р.Шин и Н.Молдобаевым, одна из митингующих женщин ударила по лицу сумкой журналистку в момент, когда та делала фотоснимки.⁸⁵

По мнению команды проекта, подобное поведение сотрудников ОВД объясняется тем, что отдельные милиционеры боятся предпринимать какие-либо активные действия,

⁸¹ Отчёт по мониторингу №1/1-6.

⁸² Кыргызстан во власти толпы 11/09/12 11:49, Бишкек – ИА «24.kg», Ислам Дуванаев.

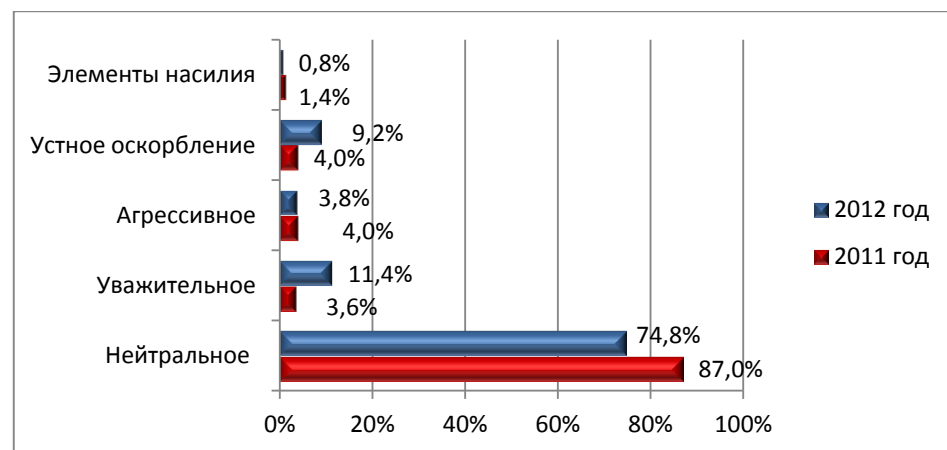
⁸³ Анкета наблюдателя №1/1-11.

⁸⁴ В столице Кыргызстана митингующие напали на журналиста ИА «24.kg». 05/09/12 10:10, Бишкек – ИА «24.kg», Жазгуль Масалиева.

⁸⁵ Анкета наблюдателя №1/1-11.

Этим, скорее всего, и объясняется большей частью нейтральное, а в отдельных случаях уважительное отношение сотрудников милиции к участникам и организаторам собраний, и аналогичное отношение участников и организаторов собраний к сотрудникам ОВД.

Диаграмма 25.
Отношение участников собрания к правоохранительным органам



Вместе с тем в ходе 3,8% собраний наблюдатели отметили элементы агрессии со стороны участников, при этом в 18 случаях агрессия была направлена на сотрудников правоохранительных органов и выражалась в оскорбительных выкриках с использованием нецензурной лексики, угрозах, проклятиях и даже нанесении побоев.

Обзор прессы:

«В южной столице Кыргызстана в стычке с митингующими пострадали несколько сотрудников милиции. Об этом ИА «24.kg» сообщили в УВД города Оша. По данным ведомства, мэрия южной столицы не дала разрешение на установку юрт на площади. «Несмотря на запрет, митингующие пытались их установить. Тогда милиционеры стали им препятствовать. В это время несколько участников акции накинулись на сотрудников и стали бить их палками и сумками», - сказали в УВД».⁷⁸

Из анкеты наблюдателя:

13 сентября 2012 года примерно в 17.00 в с.Каражыгач трое сотрудников милиции задержали 35-летнего Э.М., который со слов родственников и адвоката, скончался в результате применения к нему физической силы сотрудниками милиции. 17 сентября возле здания Каражыгачского ПОМ собралось около 200 человек, требуя наказать виновных сотрудников правоохранительных органов. При этом митингующие вели себя агрессивно, звучали угрозы и нецензурная брань в адрес правоохранительных органов. К митингующим вышли начальник РОВД и прокурор района и сообщили, что все подозреваемые будут отстранены от службы до полного выяснения обстоятельств дела, и что по данному факту возбуждено уголовное дело. Агрессивная толпа не унималась, и только после призыва организаторов собравшиеся разошлись.⁷⁹

Обзор прессы:

«В МВД Кыргызстана признаются, что не позволили участникам «лагеря беженцев» несанкционированно установить юрту. По данным ведомства, участники акции протеста начали устанавливать юрту, когда милиция попыталась воспрепятствовать им, они накинулись на стражей порядка. «Одному милиционеру порвали брюки...».⁸⁰

⁷⁸ В южной столице Кыргызстана в стычке с митингующими пострадали несколько сотрудников милиции. 11/10/12 12:59, Бишкек – ИА «24.kg», Махинур Ниязова.

⁷⁹ Отчёт по мониторингу №3/7-1.

⁸⁰ «В МВД Кыргызстана признаются, что не позволили участникам «лагеря беженцев» несанкционированно установить юрту». Бишкек – ИА «24.kg», 19.09.2012, 18:10. Махинур Ниязова.

критика правительства или государственных служащих сама по себе никогда не должна служить достаточным основанием для введения ограничений на свободу собраний.¹¹

Также как и в 2011 году для проведения анализа целей проводимых публичных мероприятий все охваченные мониторингом собрания условно были поделены на два типа: общественно-политические и социально-экономические.

Под собраниями, преследующими общественно-политические цели, понимались политические акции, выступления граждан или организаций против политических действий органов власти. Социально-экономический тип собраний объединил все публичные акции, 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.

Анализ показал, что 180 (81,8%) из числа охваченных мониторингом собраний были посвящены общественно-политической теме и требованиям, 40 (18,2%) – вопросам социально-экономического характера.

Таблица 2.
Цели собраний в разрезе областей и городов Бишкек и Ош

Область/Город	Общественно-политические цели		Социально-экономические цели	
	2011 год	2012 год	2011 год	2012 год
г.Бишкек	71	67	30	20
Нарынская область	18	10	11	2
Джалал-Абадская область	37	52	4	1
Чуйская область	7	8	6	4
Иссык-Кульская область	4	5	4	3
Таласская область	27	3	9	1
Баткенская область	9	1	1	1
Ошская область	9	34	1	8
ИТОГО:	182	180	57	40

¹¹ Пояснительная записка к Руководящим принципам по свободе мирных собраний, пар. 94.

Диаграмма 2.
Цели собраний



Из анкеты наблюдателя:

В связи с тем, что на центральном рынке «Булак» г.Токмок работы по строительству крытого рынка для реализации овощей, реализаторы были вынуждены прекратить продажу своего товара. 10 сентября 2012 года около 40 реализаторов вышли на центральный рынок и обратились к администрации рынка с требованием предоставить временные места для реализации овощей.¹²

Из анкеты наблюдателя:

8 октября 2012 года возле здания Белого дома в г.Бишкек собрались бывшие сотрудники предприятия «Кыргыз Темир Жолу», уволенные администрацией предприятия. Они требовали уволить с занимаемых должностей Малабаева, Абдылдаева, Мамакова, Зулпукарова и Ногойбаева, т.к. они замешаны в коррупции, и восстановить незаконно уволенных работников на прежнюю должность.¹³

Из анкеты наблюдателя:

Участники акции протеста требовали отставки лидера партии «Ата Журт». Садыра Жапарова и лишения его депутатской неприкосновенности. 5-6 молодых парней молча вывесили плакаты с надписями на ограждение Белого дома, но неизвестный мужчина подошёл, сорвал плакаты и стал разгонять участников собрания.¹⁴



Нынешний мониторинг ещё раз подтвердил, что роль и значение собраний возрастает в период выборов, когда политические партии, кандидаты и иные группы и организации стремятся довести до электората свою программу и привлечь поддержку избирателей. Период, охваченный мониторингом в 2011 году, совпал с периодом предвыборной гонки кандидатов в Президенты Кыргызской Республики, а в нынешнем году мониторингом были охвачены собрания, связанные с выборами в местные кенешы депутатов. Поэтому определённую часть из общего количества охваченных мониторингом собраний 11,5% в 2011 году и 35,6% в 2012 году составили собрания, проводимые в рамках предвыборной агитации.

¹² Анкета наблюдателя №8/13-5.

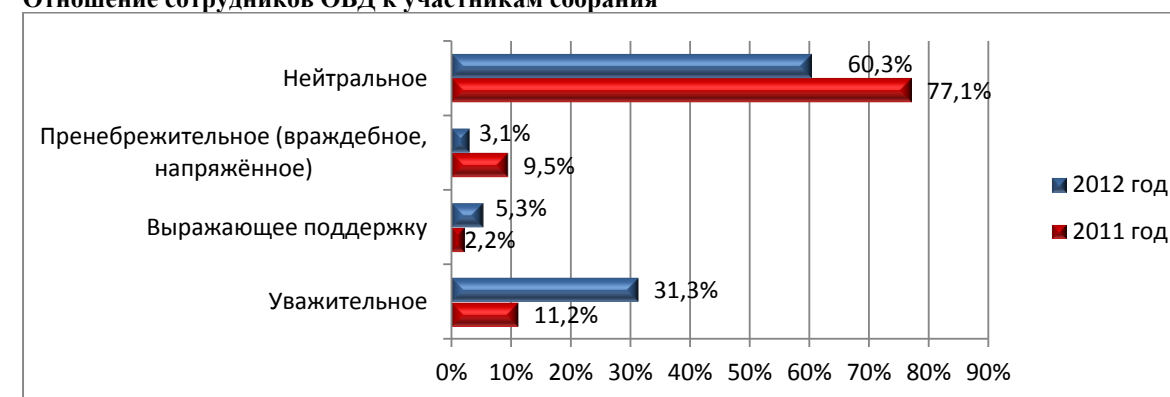
¹³ Анкета наблюдателя №1/1-30.

¹⁴ Анкета наблюдателя №1/1-21.

проведения мирного собрания является проявление уважительного отношения к участникам.⁷⁶

В 60,3% случаев отношение сотрудников милиции к участникам и организаторам собраний было нейтральным, в 3,1% - пренебрежительное. Как уважительное было оценено отношение сотрудников ОВД к участникам и организаторам собраний почти на каждом третьем собрании (31,3%).

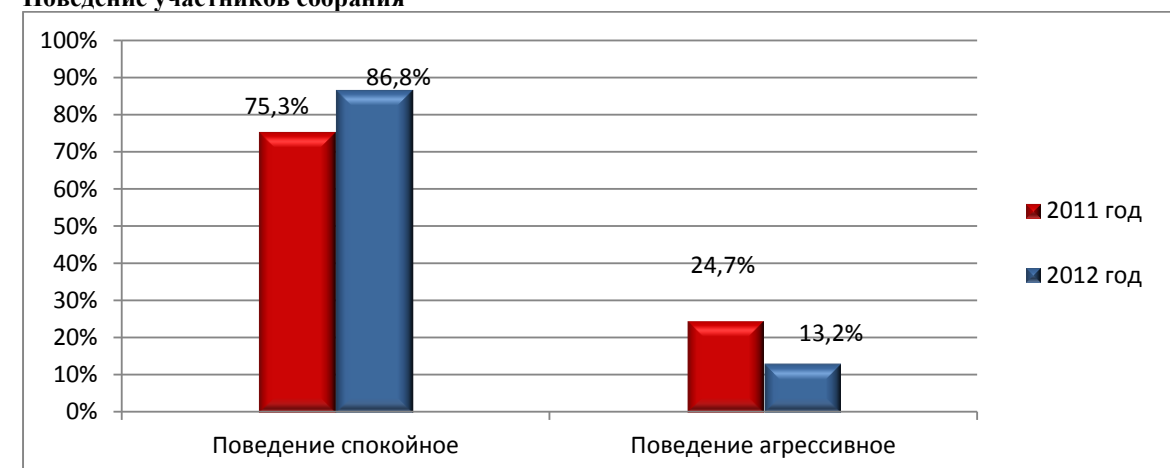
Диаграмма 23.
Отношение сотрудников ОВД к участникам собрания



Закон «О мирных собраниях» возлагает на ОВД обязанности требовать от граждан и должностных лиц соблюдения общественного порядка, прекращения правонарушений и действий, препятствующих достижению целей мирного собрания и осуществлению полномочий ОВД, а в случае невыполнения законных требований применяют предусмотренные законодательством Кыргызской Республики меры принуждения.⁷⁷

В ходе абсолютного большинства собраний (86,8%), которые были охвачены мониторингом, наблюдатели отметили поведение его участников и организаторов как спокойное и ненастроенное на нарушение общественного порядка.

Диаграмма 24.
Поведение участников собрания



⁷⁶ Закон КР «О мирных собраниях», ст.6 ч.1 п.4.

⁷⁷ Закон КР «О мирных собраниях», ст.б.



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

Как показали результаты мониторинга, обычно сотрудники ОВД при осуществлении функций по охране порядка во время собраний одеты в повседневную форму одежды милиционера (79,4%). В 6,1% случаях сотрудники ОВД были в специальном обмундировании. А в 14,5% случаях, несмотря на то, что сотрудники ОВД были в гражданской одежде, наблюдатели смогли определить в них сотрудников милиции.

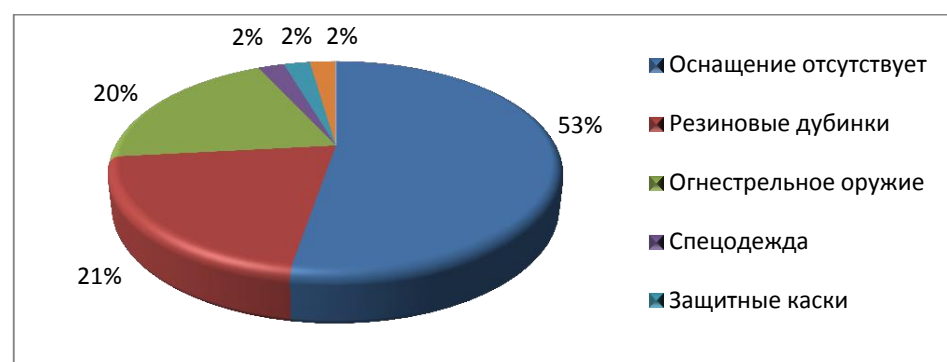
Основания и порядок применения сотрудниками ОВД мер физического воздействия, специальных средств и огнестрельного оружия чётко предусмотрены Законом «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» и ведомственными актами МВД КР.

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

Диаграмма 21.
Форма сотрудников ОВД

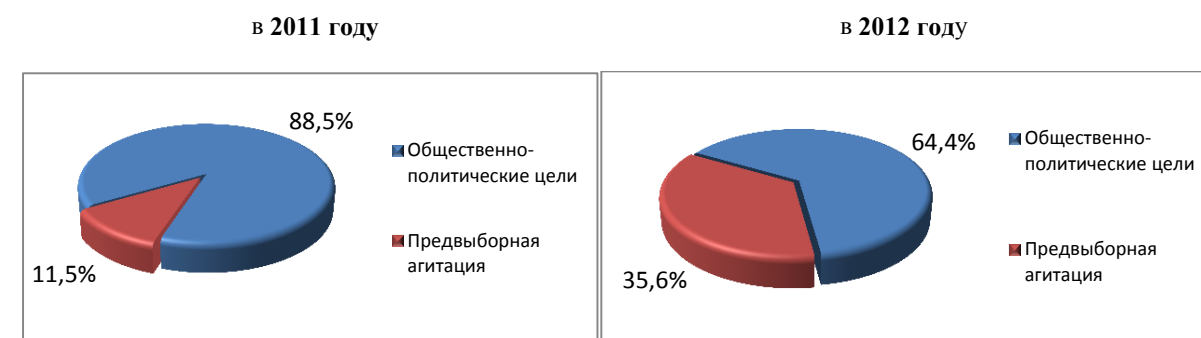


Диаграмма 22.
Оснащение сотрудников ОВД



Зачастую большое влияние на предупреждение каких-либо действий, нарушающих общественный порядок в ходе проводимого собрания, оказывает отношение привлечённых для обеспечения собрания сотрудников ОВД к его участникам и организаторам. Именно поэтому важной обязанностью ОВД в ходе обеспечения

Диаграммы 3 и 4.
Соотношение собраний, охваченных мониторингом, по целям:



Из анкеты наблюдателя:
Участники собрания, проходившего 1 октября 2012 года у здания Белого дома, требовали роспуска Жогорку Кенеша и сокращения численности депутатского корпуса со 120 до 70 человек, выделив таким образом денежные средства на нужды населения. Ещё одним требованием собравшихся была борьба с коррупцией во власти.¹⁵

Из анкеты наблюдателя:
21 ноября 2012 года в ходе предвыборной агитации было проведено шествие активистов – молодёжи, студентов, кандидатов в депутаты в Таласский городской кенеш, выдвигаемых политической партией СДПК. В шествии приняло участие более 500 человек.¹⁶

Из анкеты наблюдателя:
В г.Джалал-Абад 19 ноября 2012 года представители политической партии «Онугуу» в качестве средства для предвыборной агитации выбрали автотранспортное средство. В течение четырёх часов участники агитационной кампании ездили по городу на автомашине с флагом партии «Онугуу», рассказывая через усилительные колонки о программе, в которой особый акцент был сделан на развитие сельского хозяйства.¹⁷

Необходимо отметить, 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 осложнена каким-нибудь инцидентом на грани правонарушения или преступления.

4.1.3. Организаторы и участники собраний

В соответствии с Законом «О мирных собраниях» под организатором мирного собрания понимается лицо, выступающее от имени политических партий, иных организаций, граждан, являющееся инициатором мирного собрания, выполняющее действия, направленные на подготовку указанного мероприятия, а также осуществляющее руководство действиями его участников. Участник собрания - гражданин Кыргызской Республики, иностранный гражданин и лицо без гражданства, участвующий в мирном собрании.¹⁸

В 36,0% случаях инициаторами собраний, охваченных мониторингом, выступили частные лица, в 35,3% – политические партии. Представители неправительственных организаций организовали собрания в 19,6% случаях.

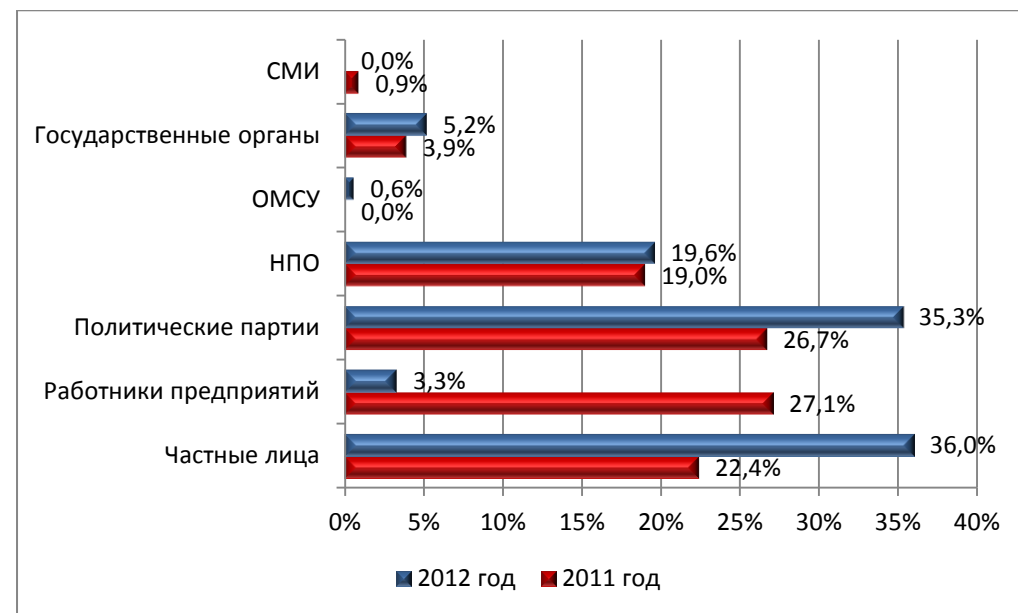
¹⁵ Анкета наблюдателя №1/1-23.

¹⁶ Анкета наблюдателя №6/14-2.

¹⁷ Анкета наблюдателя №3/7-35.

¹⁸ Закон «О мирных собраниях», ст.3 ч.1 п.п.3,9.

Диаграмма 5.
Организаторы собрания



Мониторинг показал, что чаще собрания проводятся компактными группами в количестве от 2 до 50 человек (43,2%). Реже собираются группы лиц в количестве до 100 человек (22,3%) и до 300 человек (10,4%).

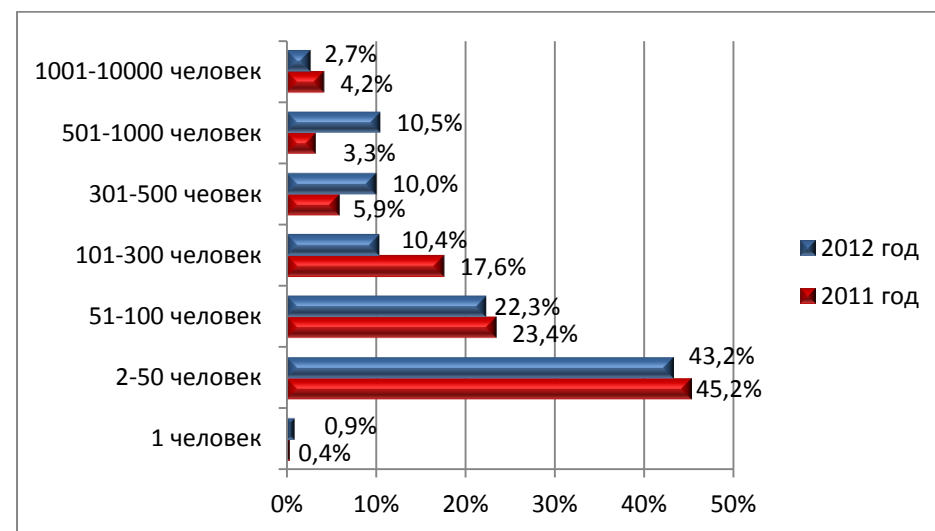
Отмечены 2 случая проведения одиночного пикета.

Из анкеты наблюдателя:

15 октября 2012 года в г.Бишкек у здания Белого дома с западной стороны вышел на пикет один человек – Н.Т., бывший преподаватель Кыргызского национального университета. Его требования сводились к отставке Президента КР в связи с его нелегитимностью, увольнению судей, выносящих незаконные решения и конфискация их имущества.. О проведении одиночного пикета он заранее уведомил мэрию г.Бишкек.

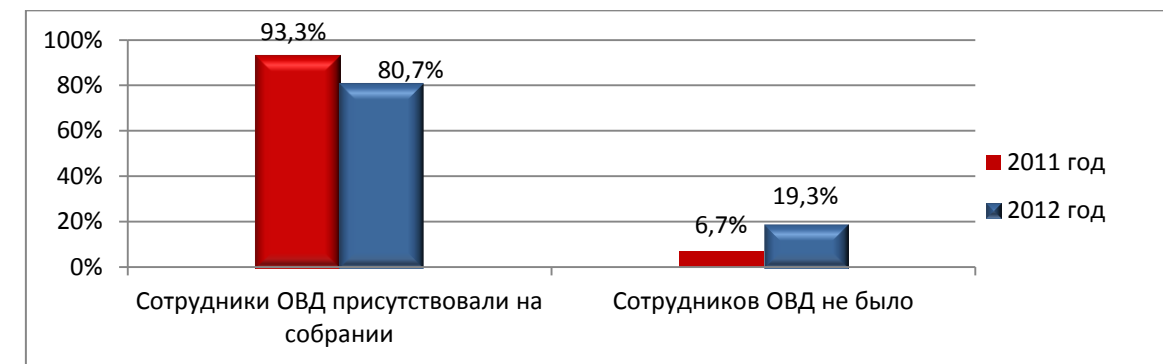
Повесив таблички со своими требованиями, Н.Т. сел на бетонный бордюр и стал читать принесённую с собой книгу. Одиночный пикет продлился два часа.¹⁹

Диаграмма 6.
Количество участников собрания



¹⁹ Анкета наблюдателя №1/1-36.

Диаграмма 19.
Присутствие сотрудников ОВД на собраниях



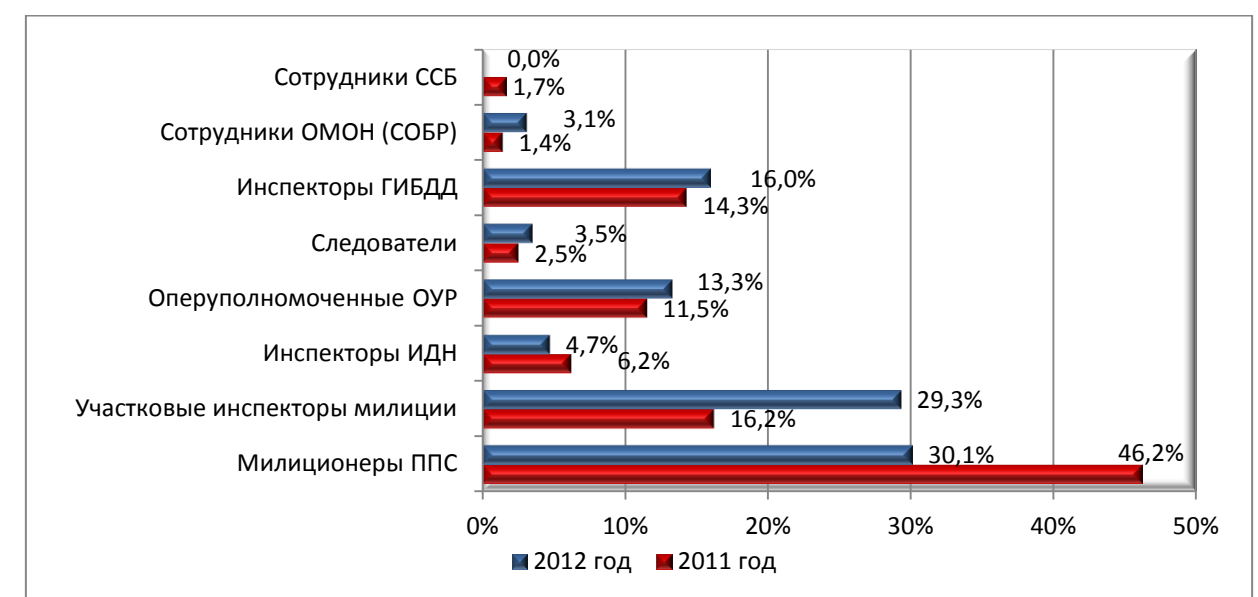
Обзор прессы:

«В Кыргызстане после окончания голосования общественный порядок будут обеспечивать 6 тысяч 28 сотрудников милиции и 10 тысяч 652 народных дружинника. Об этом сегодня на пресс-конференции заявил заместитель министра внутренних дел Б.Жусубалиев. По его словам, во всех участках сотрудники милиции работают в усиленном режиме, готовность повышенная, есть незначительные нарушения, в настоящее время принимаются меры. «Дружинники также следят за общественным правопорядком», - сказал он. «Есть информация о том, что некоторые политические партии собираются выйти сегодня на митинги, однако пока данная информация на уровне слухов. Органами внутренних дел проводится разъяснительная работа с партиями», - добавил чиновник».⁷⁵



В целях обеспечения собрания, в основном, привлекались сотрудники соответствующих подразделений и служб ОВД, такие как милиционеры полка ППС (30,1%), участковые инспекторы милиции (29,3%). Сотрудники других подразделений и служб привлекались в зависимости от формы и характера проводимого собрания.

Диаграмма 20.
Силы, привлечённые для обеспечения проведения собрания



⁷⁵ «Бакыт Жусубалиев: В Кыргызстане по окончании голосования общественный порядок будут обеспечивать 6028 сотрудников милиции и 10 652 народных дружинника». Бишкек – ИА «24.kg», 25.11.2012. 17:41. Шавкат Тургаев.

4.3.2. Обязанности органов внутренних дел по обеспечению соблюдения права на свободу мирных собраний. Обеспечение охраны общественного порядка

Закон «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» определяет место и роль органов внутренних дел в системе исполнительной власти, основные задачи, права и ответственность этого органа. Закон устанавливает, что в своей деятельности органы внутренних дел исходят из уважения к правам граждан и являются гарантом защиты каждого человека, причисляют обеспечение общественного порядка, безопасности личности и общества к важнейшим задачам органов внутренних дел.⁷³



Основная задача органов внутренних дел в рамках обеспечения проведения мирных собраний также заключается в обеспечении общественного порядка, безопасности личности и общества. В целях обеспечения надлежащего выполнения этой задачи, наряду с обязанностями предусмотренными статьей 8 Закона «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», определённые специфические обязанности возлагаются и соответствующими нормами Закона «О мирных собраниях»,

а именно обязанности по:

- взаимодействию с другими органами государственной власти по вопросам, связанным с обеспечением проведения собраний;
- взаимодействию с организаторами и участниками собраний по вопросам обеспечения проведения мирных собраний, включая их информирование о предпринимаемых мерах обеспечения мирных собраний;
 - обеспечению защиты участников мирных собраний и других лиц, оказавшихся на территории проведения мирного собрания, а также их имущества от противоправного посягательства.⁷⁴



Обобщенные результаты наблюдений позволяют представить информацию о том, как организовывается и осуществляется деятельность органов внутренних дел по обеспечению порядка в рамках мероприятий по содействию проведению собраний.

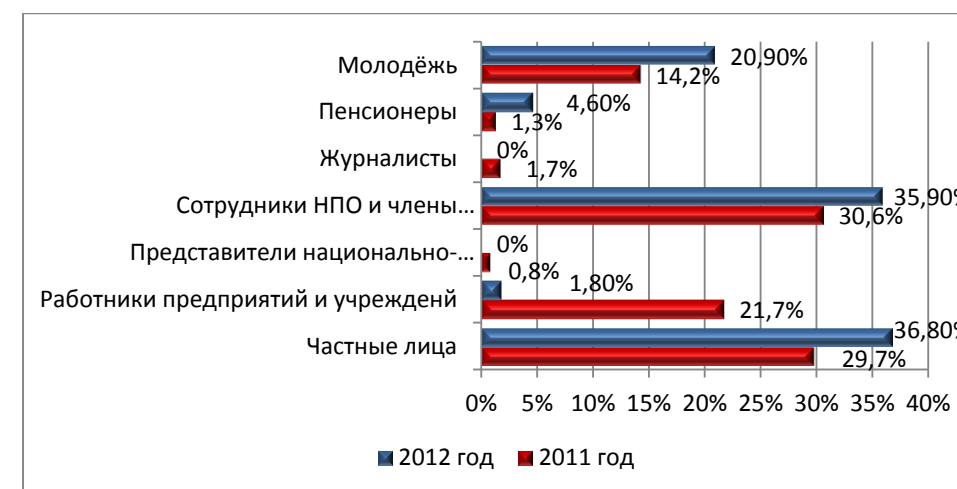
В 80,7% случаев наблюдатели отметили присутствие сотрудников ОВД на территории, где проводилось собрание. Отмечая сотрудников ОВД в 19,3% случаях, наблюдатели пояснили, что не были уверены в том, были ли работники ОВД до начала мониторинга, которые затем удалились с места проведения собрания, будучи уверенными в мирном его характере, или их не было вовсе.



⁷³ Закон КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», ст.2.

⁷⁴ Закон КР «О мирных собраниях», ст.6.

Диаграмма 7. Участники собраний



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.²⁰

Закон «О мирных собраниях» не устанавливает каких-либо ограничений для участия детей мирных собраниях, как в качестве организаторов, так и в качестве участников.

За весь период мониторинга не отмечено ни одного случая организации собрания детьми. В 52,5% случаях наблюдатели зафиксировали присутствие детей в месте, где проводилось собрание. Это были случаи, когда дети пребывали с родителями, которые были участниками собрания и случаи когда дети из любопытства наблюдали за ходом собрания.

Особый интерес у детей вызывали разукрашенные агитационными плакатами автомашины, которые ездили по улицам и останавливались в местах скопления людей для агитации.



Из анкеты наблюдателя:

Утром 4 октября 2012 года в парке имени М.Горького собралось около 100 человек. Участниками митинга были заёмщики микрокредитных компаний «Финка», «Мол Булак», «Айыл Банк», «Компаньон» и «Бай Тушум». Так как все эти компании предоставляли кредиты для развития малого бизнеса и поддержки населения в отдалённых регионах страны, все митингующие приехали из разных областей.

²⁰ Конвенция ООН о правах ребенка, ст.15.

Около 13.30 участники митинга разделились на группы двинулись: в сторону месторасположения микрокредитной компании «Финка» - около 70 человек, около 30 человек пошли в сторону компании «Мол Булак», часть митингующих направилась в сторону «Айыл Банка».

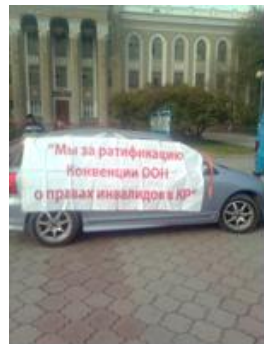
Среди участников было около десяти малолетних детей, включая грудных на руках у матерей. Поначалу в парке поведение участников был спокойным, они сидели вокруг стола и что-то обсуждали и печатали на компьютере. По прибытии в «Айыл Банк» они начали вести себя достаточно агрессивно, пытаясь пройти в здание банка. Около 20 сотрудников милиции и сотрудников службы безопасности банка оцепили вход, не давая митингующим пройти внутрь.²¹

Из анкеты наблюдателя:

5 сентября 2012 года в г.Бишкек прошла акция за безопасность детей на дорогах, организаторами которой выступили МВД и общеобразовательная школа №54. Участниками акции было около 50 детей школьного возраста.²²

Из анкеты наблюдателя:

«12 ноября 2012 года у здания Белого дома собрались матери с детьми, которые по вине врачей были заражены ВИЧ-инфекцией, с требованием увеличить пособия для детей, ставших инвалидами. В ходе акции присутствовало много детей.»²³



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 и мужчинам, сотрудникам правоохранительных органов, а также лицам, не обладающим полной правоспособностью (включая лиц, страдающих психическими заболеваниями).²⁴

Новый Закон «О мирных собраниях» установил, 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,²⁵ тем самым восполнил пробел утратившего силу Закона «О праве граждан собираться мирно», в котором такой нормы не было предусмотрено.

Среди участников собраний наблюдатели отметили большое количество (30%) лиц с ограниченными возможностями.

В одном случае лица с ограниченными возможностями выступили организаторами собрания. В остальных случаях они находились среди участников собрания.



²¹ Анкета наблюдателя №1/1-27.

²² Анкета наблюдателя №1/2-9.

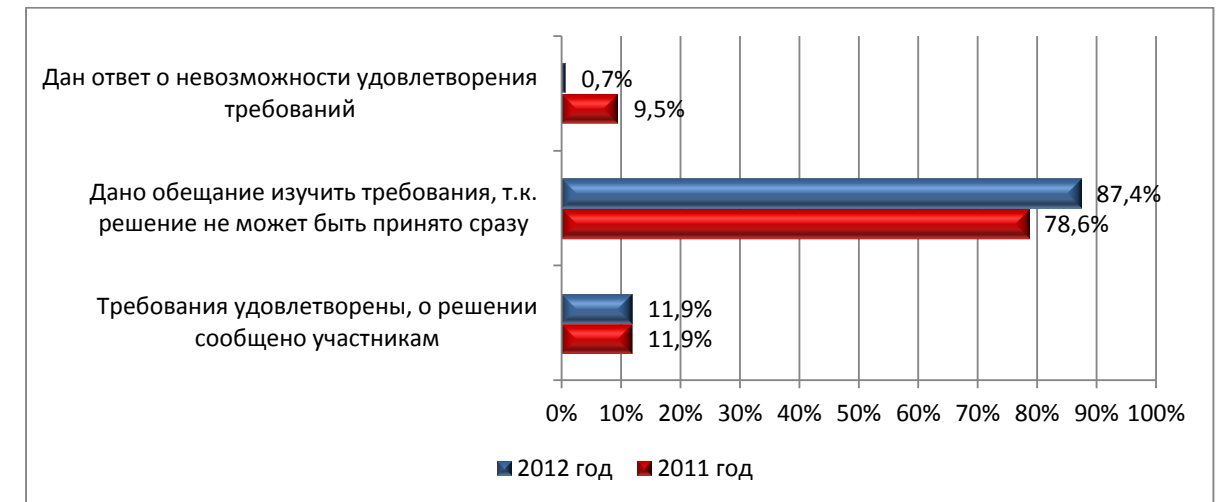
²³ Анкета наблюдателя №1/2-32.

²⁴ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, принцип 2.5.

²⁵ Закон «О мирных собраниях», ст.4 ч.1.

Диаграмма 18.

Принятие решений по конкретным требованиям участников собрания



Были зарегистрированы случаи, когда жёсткий ответ чиновника, сделанный без учёта состояния и вероятного поведения толпы, становился причиной серьёзных последствий.

Из анкеты наблюдателя:

Жителям многоэтажного дома по улице Шакирова г.Ош надоело жить без воды. При посещении начальника горводоканала ответ чиновника был жёстким и резким. Он ясно дал понять, что ничего не собирается предпринимать для жителей этих домов. Это послужило причиной перекрытия одной из центральных дорог.⁷¹

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.



Обзор прессы:

«Участники митинга в поддержку трёх задержанных атажуртовцев К.Ташиева, С.Жапарова и Т.Мамытова - в основном женщины пожилого возраста - пытались пройти к «Белому дому», но их остановила милиция.

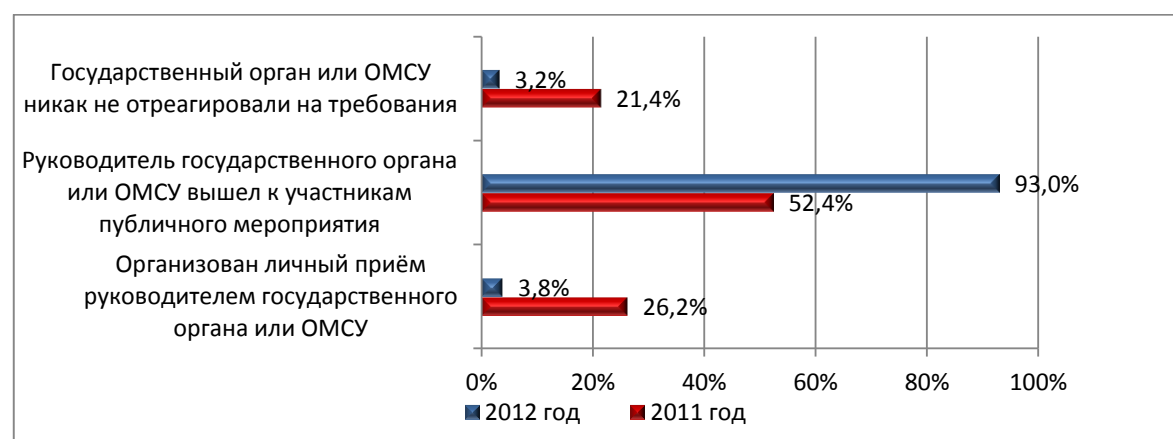
К ним вышла представитель аппарата Жогорку Кенеша, которая сообщила, что парламентарии согласились принять по три представителя от каждого из задержанных депутатов.

В настоящий момент делегированные представители митингующих оформляют пропуск в здание».⁷²

⁷¹ Анкета наблюдателя №2/6-3.

⁷² «Участники митинга в поддержку трёх задержанных атажуртовцев пытались пройти к «Белому дому» в Кыргызстане, но их остановила милиция». Бишкек – ИА «24.kg», 10.10.2012. 11:47. Шавкат Тургаев.

Диаграмма 17.
Рассмотрение требований участников собрания



Были отмечены случаи, когда представители государственных органов игнорировали сам факт проводимого гражданами собрания, и, соответственно, требования, которые они выдвигали.

Обзор прессы:

«В столице Кыргызстана вновь проходит митинг матерей, чьи дети по вине медиков заражены ВИЧ/СПИДом. Они намерены сегодня ночевать у «Белого дома». Об этом ИА «24.kg» сообщили сами матери.

По их словам, они пикетируют вместе с детьми с прошлой недели, требуя повышения размера пособий и решения проблем с жильем. «К нам никто не вышел. На прошлой неделе мы попросили знакомых приютить нас на несколько дней. Сегодня истекает срок нашей просьбы и мы вынуждены освободить помещение, где мы и наши дети ночевали на полу. Очевидно, что сегодня нам придется ночевать прямо у «Белого дома». Другого выхода у нас нет», - добавила одна из участниц акции.⁶⁸

В зависимости от существа и сложности вопроса, руководители государственных органов и ОМСУ или удовлетворяли требования участников собрания на месте, о чём сообщали им, или же обещали изучить эти требования, так как принять решение сразу не представлялось возможным.

Из анкеты наблюдателя:

31 октября 2012 года группа родственников приговоренного по ст.97 УК КР к 10 годам лишения свободы С.А., несогласные с таким решением Токмоцкого городского суда, собрались возле здания суда и стали выкрикивать угрозы в адрес судьи, вынесшего приговор. Для обеспечения общественного порядка был вызван наряд милиции. Председатель городского суда вышел к митингующим и убедил их пройти в здание суда, где разъяснил им, что они могут обжаловать приговор в вышестоящую инстанцию.⁶⁹

Из анкеты наблюдателя:

4 октября 2012 года вблизи местности Кыпчак-Талас Ноокенского района более сотни сторонников арестованных депутатов Жогорку Кенеша Ташиева К. и Мамытова Т. перекрыли дорогу с требованием освободить их. На переговоры с лидерами вышли около 17 представителей органов власти, включая главу и заместителя главы айыл окмоту Бурганды, заместителя начальника РОВД, заместителя прокурора района. Они пообещали передать их требования соответствующим органам, сообщив митингующим, что их требование не может быть выполнено сразу.⁷⁰

⁶⁸ «В Кыргызстане митингующие матери собираются ночевать у «Белого дома». Бишкек – ИА «24.kg». 12.11.2012. 09:18. Асылкан Шайназарова.

⁶⁹ Анкета наблюдателя № 8/13-9.

⁷⁰ Анкета № 3/3-1.

Из анкеты наблюдателя:

24 октября 2012 года представители Республиканской сети по защите прав лиц с ограниченными возможностями организовали акцию под названием «Город без барьеров!» напротив здания мэрии г.Бишкек. В акции приняло участие около 50 человек.²⁶

Из анкеты наблюдателя:

В г.Токмок лица с ограниченными возможностями приняли участие в собрании, организованном жильцами дома, с требованием выселить квартиранта, при обыске квартиры которого сотрудники ОВД были обнаружены краденые вещи.²⁷

Конституция Кыргызской Республики устанавливают, что никто не может быть принужден к участию в собрании.²⁸ Эта норма нашла конкретизацию и усиление в части 2 статьи 4 Закона «О мирных собраниях», согласно которой участие в собрании является добровольным, а лица, принуждающие к участию в собрании или незаконно препятствующие участию в нём, несут ответственность, установленную законодательством Кыргызской Республики.

В отличие от результатов прошлогоднего исследования, в ходе которого было выявлено два случая принуждения к участию в собрании, в ходе данного мониторинга подобных фактов зафиксировано не было. Вместе с тем, в трёх случаях имели место призывы митингующих принять участие в собрании.

Из анкеты наблюдателя:

Собравшиеся, недовольные тем, что судья избрал меру пресечения в виде домашнего ареста в отношении двух обвиняемых, этнических узбеков, призывали посторонних наблюдателей, лиц кыргызской национальности, присоединиться к митингу, выкрикивая лозунги националистического содержания.²⁹

Соблюдение принципа добровольного участия очень важно в контексте обсуждаемого много лет вовлечения в собрания работников бюджетных организаций. В настоящее время дискуссии уже перешли в стены Жогорку Кенеша КР, который рассматривает законопроект по этой теме.

Обзор прессы:

«Депутат Жогорку Кенеша КР Токон Мамытов требует от политических деятелей прекратить привлекать учителей к участию в митингах. Об этом нардеп заявил сегодня на заседании. По его словам, необходимо внести в соответствующий закон поправки, согласно которым педагоги не должны привлекаться ни к акциям протеста, ни использоваться в качестве агитаторов во время выборов. «Надо закрепить это законодательно», - считает Токон Мамытов.

Депутат Омурбек Абдырахманов полагает, что такой поправкой его коллега ущемляет гражданские права учителей. «Они тоже должны выразить свою позицию. Если хотят митинговать, пусть митингуют», - отметил он.

После непродолжительных прений нардепы решили поддержать Токон Мамытова и прописать в законе норму, согласно которой учителя не должны участвовать в политических митингах в поддержку того или иного деятеля, будь он представитель оппозиции или власти.³⁰

²⁶ Анкета наблюдателя №1/2-20.

²⁷ Анкета наблюдателя №8/13-4.

²⁸ Конституция КР, ст.34 ч.1.

²⁹ Анкета наблюдателя №3/7-3.

³⁰ «Депутат парламента Кыргызстана требует прекратить привлекать учителей к митингам». Бишкек – ИА «24.kg». 12.12.2012. 12:56. Дарья Подольская.

Наблюдение показало, что участие учителей общеобразовательных школ в собраниях не носит массового характера. В единственном отмеченном наблюдателем случае директор и учителя школы добровольно приняли участие в собрании.

Из анкеты наблюдателя:

Недовольные необоснованным решением Иссык-Атинского районного суда об отобрании ребенка, директор и учителя школы, где обучается ребёнок, некоторые родители из числа родительского комитета устроили митинг перед зданием суда. Участники собрания разошлись после того, как их принял председатель районного суда.³¹

В ходе мониторинга неоднократно возникал вопрос о мотивации участников собраний. В некоторых случаях наблюдатели не могли дать однозначного ответа, было ли участие в собрании добровольным.

Интересным для исследования представляется фактор принуждения женщин к участию в деятельности так называемого ОБОНа («отряда баб особого назначения») и правомерность оплаты услуг ОБОН.

На круглом столе «Участие женщин в протестных движениях - феномен ОБОН в Кыргызской Республике» было отмечено, что ОБОН существует в каждом селе. По словам эксперта А.Алымкуловой, его члены принимают участие в митингах на основании договорной цены и зачастую используются другими лицами для достижения своих целей, будь то политические или экономические претензии. Аналитик Дж.Айтматова отметила, что одна из основных причин вступления женщин в ОБОН - бедность и безработица, а также невнимание местных властей. И только на третьем месте стоит заказ.³²

Конечно, на начальном этапе вовлечения ОБОН в собрание определяющим является заранее обговариваемая цена. Но как обстоит дело в случае, когда полученные деньги потрачены и представители ОБОН считают, что они и полностью их отработали, а заказчик не соглашается с этим и требует продолжения протестных акций. Вопрос до конца не исследованный, однако, требующий внимания.

Обзор прессы:

«Конечно, люди ходят на митинги потому, что им платят. И те ребята, которые не знают, зачем они вообще пришли на площадь – не исключение. Люди нуждаются в деньгах, и когда им предлагают пятьсот или тысячу сомов, чтобы они постояли на митинге, – они берут эти деньги. С другой стороны, организаторы оплачивают финансовые затраты выходящих на митинги людей, так как они должны добираться на митинг, в течение всего дня что-то есть и пить. И невозможно однозначно сказать, насколько это правильно».³³

На вопрос, когда митингующим перестанут давать деньги, президент Алмазбек Атамбаев ответил, что в этом можно видеть минус, но, с другой стороны, в этом есть и свой плюс. «Люди не хотят митинговать за кого-то. Нет такой душевной потребности, они идут за деньги. Есть, конечно, те, кто идёт по зову души, но, в целом, ситуация в стране меняется. Я всегда говорю, если хотите власти, нужно идти на выборы», - сказал он.³⁴

Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам провозглашает, что «лица, принадлежащие к

³¹ Анкета наблюдателя № 8/13-10.

³² «В Кыргызстане движение так называемого отряда баб особого назначения (ОБОН) существует в каждом селе». 13.06.2012. 10:36, Бишкек – ИА «24.kg», Дарья Подольская.

³³ «Митинги в Кыргызстане стали недоброй традицией». Polit.kg. 14.09.2011, 18:46. Анна Мягчилова.

³⁴ А.Атамбаев: «В Кыргызстане отныне никто не будет запрещать митинги и пикеты». Бишкек – «АКИпресс». 28.11.2012.

4.3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНЫХ СОБРАНИЙ

В соответствии с Руководящими принципами одним из важнейших принципов по свободе мирных собраний является позитивное обязательство государства по содействию мирным собраниям и их защите.⁶⁷

Новый Закон «О мирных собраниях» в обеспечение эффективности такого содействия предусмотрел необходимые механизмы и процедуры, позволяющие обеспечить реальное осуществление свободы собраний без чрезмерного бюрократического регулирования.

4.3.1. Обязанности государственных органов и органов местного самоуправления по обеспечению права на свободу мирных собраний

В соответствующих статьях Закона «О мирных собраниях» чётко прописаны обязанности государственных органов и ОМСУ.



Так, статья 5 Закона возлагает на ОМСУ важные обязанности:

- осуществлять мероприятия по обеспечению проведения мирных собраний во взаимодействии с ОВД и иными государственными органами;
- взаимодействовать с организаторами и участниками собраний по обеспечению проведения мирных собраний;
- информировать при наличии имеющихся сведений о вопросах, явившихся причинами проведения собрания, государственные органы, которым данные вопросы адресуются.

Государственные органы и ОМСУ, к которым обращены требования участников и организаторов собраний, должны обеспечить приём и рассмотрение обращений по существу, а также сообщить о принятых решениях в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

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.

Также как и в прошлом году, в абсолютном большинстве случаев наблюдается попытка МГА и ОМСУ вступить в контакт с участниками собраний и выслушать их претензии, просьбы, пожелания.

⁶⁷ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, принцип 2.2.

4.2.3. Параллельные собрания

В соответствии с Руководящими принципами по свободе мирных собраний, 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 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 быть проведены в этом месте.⁶³

Закон «О мирных собраниях» предусматривает право на проведение параллельного собрания, то есть собрания, которое одновременно проводится с другим собранием на данной территории и не имеет целью выражение мнения, отличного от мнения участников другого собрания.

Вместе с тем Закон возлагает на органы внутренних дел обязанности по принятию мер по предотвращению столкновений участников одного собрания с участниками контр- и параллельных собраний, а также провокаций срыва и других конфликтных ситуаций, возникающих в ходе проведения собрания. Согласно Закону, в случаях проведения параллельных собраний органы внутренних дел обязаны обеспечить и определить безопасное расстояние участников этих собраний.⁶⁴

Отследить насколько органы внутренних дел выполняют возложенные на них Законом «О мирных собраниях» не представилось возможным, так как в ходе проведённого мониторинга наблюдатели не зафиксировали ни одного параллельного собрания.

4.2.4. 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.⁶⁵

Такое же по смыслу определение контрсобрания предусматривает Закон «О мирных собраниях» - собрание, проводимое по тому же поводу, но с целью заявить о противоположной позиции, независимо от места и времени проведения этих собраний.

Также как и в случае с параллельными собраниями, Закон «О мирных собраниях» возлагает определённые обязанности на органы внутренних дел по обеспечению контрсобрания. Так, в случае проведения контрсобрания органы внутренних дел обеспечивают и определяют безопасное расстояние участников основного собрания и контрсобрания в пределах зоны взаимной видимости и слышимости.⁶⁶

За весь период мониторинга наблюдателями не было зафиксировано ни одного контрсобрания.

⁶³ Руководящие принципы по свободе собраний, принцип 4.3.

⁶⁴ Закон КР «О мирных собраниях», ст.6 тч.1 п.11.

⁶⁵ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, принцип 4.4.

⁶⁶ Закон КР «О мирных собраниях», ст.6 ч.2.

меньшинствам, могут осуществлять свои права... как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы, без какой бы то ни было дискриминации».³⁵

Как было отмечено, минимальные стандарты в области недискриминации нашли закрепление в части 1 статьи 4 Закона «О мирных собраниях».

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

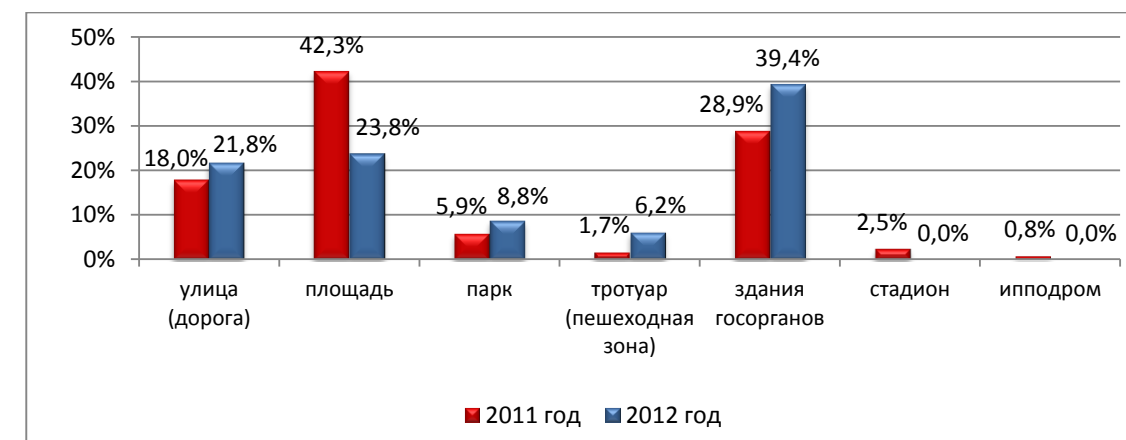
4.1.4. Место и время проведения собраний

Руководящие принципы по свободе мирных собраний обращают внимание на то, что государство всегда должно стремиться способствовать проведению мирных собраний в предпочтительных для их организаторов местах, и не следует переносить место проведения собрания в отдалённые 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 аудитории³⁶.



Мониторинг показал, что организаторы собраний выбирают местом его проведения территории перед зданиями государственных органов (39,4%), площади (23,8%), улицы (21,8%) и парки (6,2%). Примечательно то, что в нынешнем году участники собраний «ушли» с площадей и перешли на территории, расположенные вблизи от зданий государственных органов. По мнению наблюдателей, это объясняется тем, что приходит понимание того, что большинство проблем быстрее решить с непосредственным исполнителем в лице государственного органа, нежели выкрикивать безадресные требования в адрес властей на площади.

Диаграмма 8.
Место проведения собрания



³⁵ Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Принята Резолюцией Генеральной ассамблеи ИЦЩР: GA Res 47/135, 18 декабря 1992 г., ст.3 (1).

³⁶ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, принципы 2.2, 3.2, 3.5.

Необходимо отметить, что у должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления сложилось понимание того, что собрания могут проводиться в любом месте, за исключением приведённого в законе перечня мест. Редкие попытки с их стороны изменить место проведения собрания носят больше характер убеждения, нежели принуждения.

Обзор прессы:

«Мы не можем запрещать митингующим устанавливать юрты», - сообщил ИА «24.kg» первый заместитель мэра города Оша Алимжан Байгазаков. По его словам, сторонники арестованных депутатов парламента, вышедшие на акцию протеста, всё ещё настаивают на установке юрт на площади у здания муниципалитета. «Вчерашние переговоры не дали результатов. Городской кенеш принял решение разрешить проведение митингов и пикетов перед кинотеатром «Семетей». Но участникам акции это место не нравится. Говорят, что оно на окраине. У нас есть только один выход: будем продолжать убеждать митингующих действовать в рамках закона, проводить разъяснительную работу. Мы им говорим, что лучше обратиться к власти, чем объявлять голодовку, это даст больший результат», - сказал чиновник.³⁷

Хотя были отмечены и исключения.

Из анкеты наблюдателя:

На третий день проведения бессрочного митинга членов Инициативной группы «Защита прав заёмщиков» в парке имени М.Горького в центре г.Бишкек, 19 сентября 2012 года при попытке участников собрания установить юрту, милиционеры применили силу, активно препятствуя митингующим в её установке. В ответ митингующие женщины стали выкрикивать угрозы и проклятия в адрес милиционеров, между сотрудниками милиции и митингующими возникла словесная перепалка. После провала попытки разгона митингующих, юрту всё же установили.³⁸

В новом законе «О мирных собраниях» исключены из перечня объектов, вблизи которых, запрещается проводить собрания: резиденция Президента и Премьер-министра Кыргызской Республики, здания Жогорку Кенеша, здания, занимаемые судами Кыргызской Республики.

Таблица 3.
Места, где запрещено проводить собрания

Места, где запрещено проведение собраний	
Закон о праве граждан собираться мирно ³⁹	Закон «О мирных собраниях» ⁴⁰
<p>Ближе 30 метров к:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. автомагистралям международного и государственного значения 2. резиденциям Президента и Премьер-министра Кыргызской Республики 3. зданию Жогорку Кенеша 4. зданиям, занимаемым судами Кыргызской Республики 5. территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы 6. местам дислокации воинских частей и учреждений Вооруженных Сил Кыргызской Республики, иных воинских подразделений Кыргызской Республики и их органов 	<p>Вблизи (не менее 100 метров):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. объектов с опасными и вредными производствами; 2. электростанций 3. на железных дорогах 4. нефтепроводах 5. под линиями высоковольтной электропередачи 6. объектов пенитенциарной системы 7. государственных и муниципальных организаций здравоохранения 8. детских дошкольных учреждений 9. дошкольных образовательных и общеобразовательных организаций
<p>На территории пограничной зоны, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.</p>	

³⁷ Мэрия южной столицы Кыргызстана: Мы не можем запрещать митингующим устанавливать юрты. 12/10/12 07:46, Бишкек – ИА «24.kg», Асылкан Шаиназарова.

³⁸ Анкета наблюдателя №1/1-16.

³⁹ Закон о праве граждан собираться мирно, ст.4 ч.1 п.п.2-5.

⁴⁰ Закон «О мирных собраниях», ст.12.

телефонограммы, посредством почтовой, факсимильной, электронной или иной связи либо иными способом или формой.⁶¹

Из 53 случаев уведомления органов власти о планируемом собрании в 50 случаях организаторы письменно уведомили соответствующие органы, в двух случаях они ограничились направлением телефонограммы, и в одном случае воспользовались факсимильной связью.

Наблюдатели не зафиксировали ни одного случая отказа в проведении собрания, когда организаторы всё 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.

4.2.2. 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.⁶²

Закон «О мирных собраниях» определяет 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 Законе «О мирных собраниях».

Тем не менее, как показал мониторинг, 14,1% охваченных наблюдением собраний были спонтанными.

Диаграмма 16.
Виды собраний



⁶¹ Закон КР «О мирных собраниях», ст.11, ч.ч.1,2.

⁶² Руководящие принципы по свободе мирных собраний, принцип 4.2.

намерении организаторов и участников собрания, а не как просьба о разрешении провести собрание, нашло отражение и в Законе «О мирных собраниях». Закон раскрывает значение уведомления о проведении собрания как предварительное оповещение о планируемом собрании государственных органов и ОМСУ. Или же под спонтанным собранием Закон понимает собрание, проводимое без предварительного уведомления.⁵⁹

Президент Кыргызской Республики Алмазбек Атамбаев отметил, что никто отныне не будет запрещать митинги и пикеты. «Другое дело, они должны быть в рамках закона, как в нормальной стране. Отныне у нас будет так. Не надо бояться митингов и не надо путать прочную стабильность с видимой стабильностью, надо смотреть вглубь вещей», - сказал он, подводя итоги первого года своего правления.⁶⁰

Наблюдатели отметили, что такой же политики придерживаются должностные лица государственных органов и ОМСУ.

Большинство собраний – 75,9% – были проведены без уведомления организаторами органов власти. Организаторы и участники собраний объясняли причину официального не уведомления органов власти о проводимом собрании тем, что это их право согласно Конституции и нового Закона «О мирных собраниях», и они вправе сами решать воспользоваться этим правом или нет.

Диаграмма 15.
Уведомление МГА и ОМСУ о проведении собраний



Неуведомление органов власти о собрании ни в одном случае не стало причиной ограничения или прекращения публичного мероприятия.

Также как и в ходе мониторинга 2011 года, в нынешнем году 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.

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

Этот принцип нашел закрепление в Законе «О мирных собраниях», который устанавливает право уведомления о планируемом собрании в виде письма, телеграммы,

⁵⁹ Закон «О мирных собраниях», ст.3, ч.1 п.7,8.

⁶⁰ А.Атамбаев: «В Кыргызстане отныне никто не будет запрещать митинги и пикеты». Бишкек – «АКИпресс». 28.11.2012.

Из анкеты наблюдателя:

8 октября 2012 года в центре г.Джалал-Абад на пересечении улиц Эркиндик и Ленина, на площади возле здания областной государственной администрации (где на момент проведения собрания проводились ремонтные работы, в связи с чем площадь была ограждена) в знак протеста против задержания и ареста депутатов партии «Ата-Журт» К.Ташиева, С.Жапарова и Т.Мамытова собралось более 2000 митингующих (по словам организаторов, количество собравшихся превышало 10000 человек). Они расположились прямо на проезжей части улицы, здесь же установили три юрты. От места проведения данного публичного мероприятия на расстоянии менее 100 м находится детский сад и общеобразовательная школа.

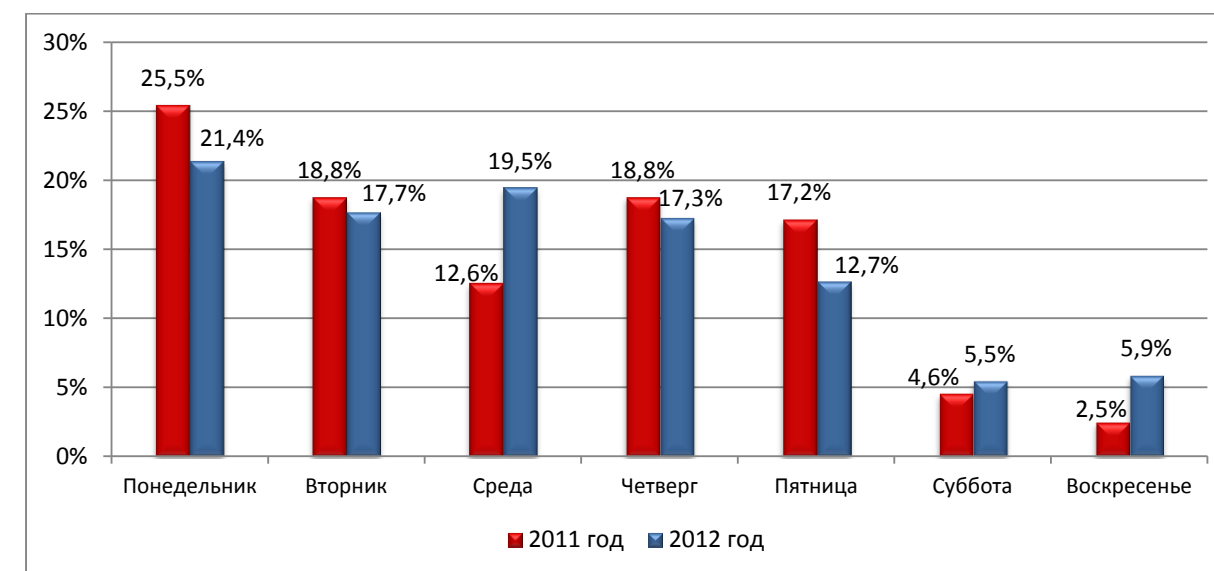
Закон «О мирных собраниях» не содержит норм, устанавливающих временные рамки проведения мирного собрания, что соответствует международным стандартам. Авторы законопроекта предложили норму, согласно которой при осуществлении мероприятий по обеспечению проведения мирных собраний, государственные органы, 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 не отметили ни одного случая ограничения собрания по времени.

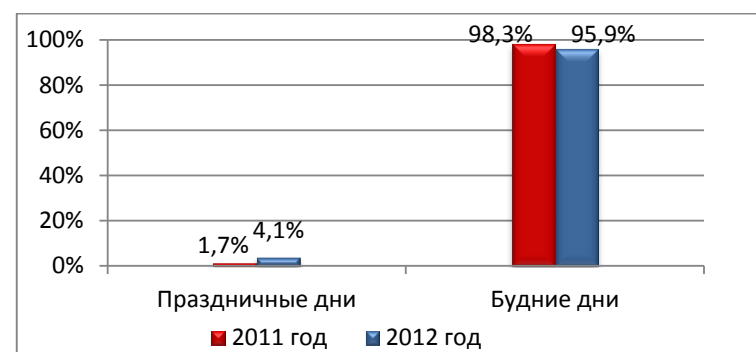
Данные по количеству проводимых собраний в сравнении с 2011 годом существенно не изменились. В абсолютном большинстве случаев собрания проводились в рабочие дни, то есть в дни работы государственных органов и ОМСУ, к представителям которых были обращены протесты и призывы участников.

Диаграмма 9.
Дни проведения собраний



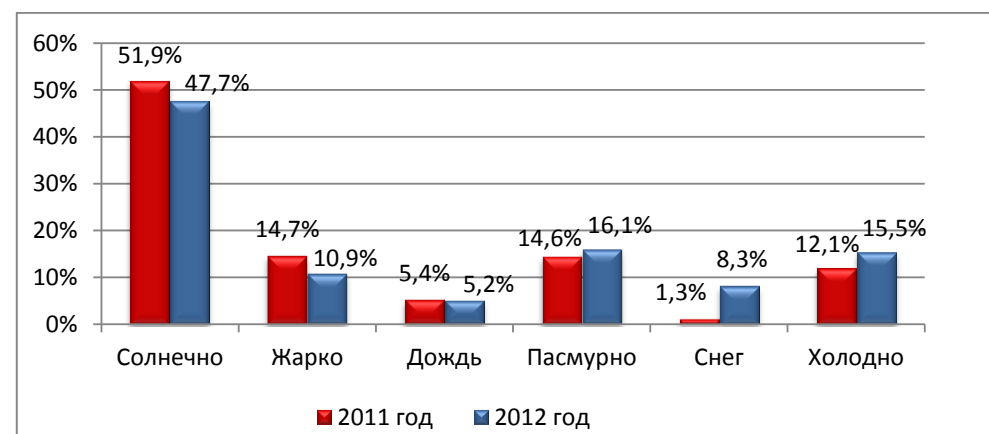
Также практически не изменились показатели проведения собраний в праздничные и в будние дни.

Диаграмма 10.
Соотношение количества проведённых собраний в будние и праздничные дни



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

Диаграмма 11.
Погодные условия в день проведения собрания



4.1.5. 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 лиц⁴¹.

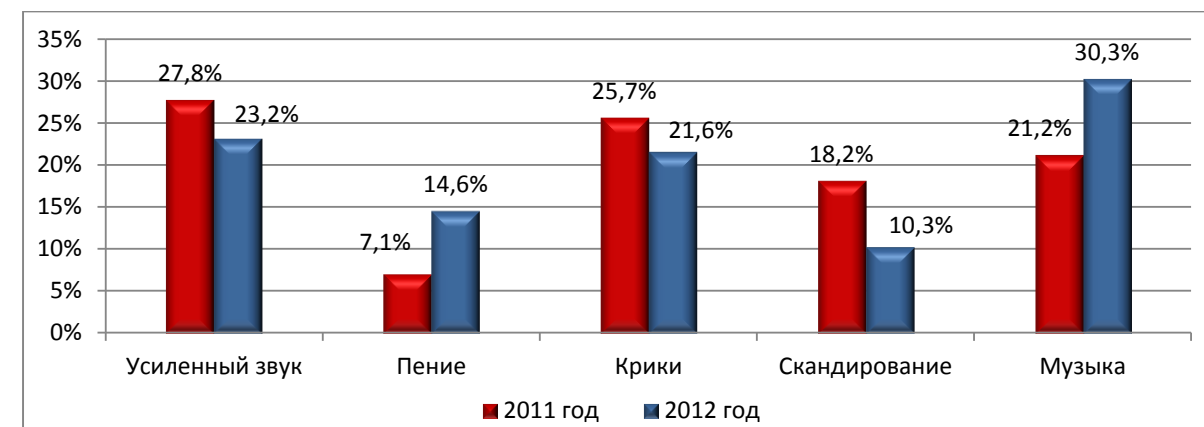
И если собрание удовлетворяет основному критерию мирного характера собраний, это приводит к возникновению позитивных обязательств государственных органов власти, связанных с правом на свободу мирных собраний.⁴²

Эта идея достаточно чётко прописана в новом Законе «О мирных собраниях». Позитивные обязательства государственных органов и ОМСУ по обеспечению права на мирные собрания подробно прописаны в статьях 4, 5 и 6 Закона. Закон определяет

⁴¹ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, принцип 1.3.

⁴² Пояснительная записка к Руководящим принципам по свободе мирных собраний, пар.26, 28, 31-34, 104, 144-145.

Диаграмма 14.
Звуковое сопровождение собраний



Из анкеты наблюдателя:

7 сентября 2012 года участники митинга Ондуруи Токтонасыров и представители движения «7 апреля» напротив здания посольства Республики Беларусь в Кыргызстане требовали экстрадиции Бакиевых и их приближенных. Участники митинга использовали алюминиевые ложки и кастрюли для создания шума.⁵⁶

4.2. ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

4.2.1. Уведомление

В открытом обществе многие типы собраний не требуют какого-либо вида государственного регулирования. 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. 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.⁵⁷

Конституция КР всецело имплементировала этот принцип и установила, 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.⁵⁸

Положение о том, что уведомление о проведении собрания должно восприниматься как сообщение государственным органам или органам местного самоуправления о

⁵⁶ Анкета наблюдателя №1/1-13.

⁵⁷ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, принцип 4.1.

⁵⁸ Конституция КР, ст.34 ч.1,2.

Из анкеты наблюдателя:

8 октября 2012 года возле здания областной государственной администрации в центре г.Джалал-Абад в знак протеста против задержания и ареста депутатов партии «Ата-Журт» К.Ташиева, С.Жапарова и Т.Мамытова собралось более 2000 митингующих.

Вечером этого же дня девять женщин объявили голодовку.

На следующий день к ним присоединились ещё десятки женщин и один пожилой мужчина. Общее количество объявивших голодовку человек достигло 40, впоследствии по состоянию здоровья часть участников прекратила голодовку. Для оказания, в случае необходимости, срочной медицинской помощи, возле митингующих круглосуточно дежурили врачи «Скорой помощи».⁵³ Голодовка была прекращена только после освобождения К.Ташиева из-под стражи 30 октября.

Обзор прессы:

В южной столице Кыргызстана одна из участниц акции в защиту трёх депутатов парламента, назвавшаяся Максат Одоновой, заклеила рот скотчем и объявила головку.⁵⁴



Важным компонентом любого собрания являются внешние атрибуты, такие как символика, униформа, эмблемы, музыка, флаги, плакаты, транспаранты, демонстрируемые или используемые во время 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.⁵⁵

В действующем законодательстве о мирных собраниях нет ограничений в части использования внешних атрибутов собрания.

Необходимо отметить, что участники собраний выходят на публичные мероприятия хорошо подготовленными и активно используют визуальные средства и звуковое сопровождение.



Диаграмма 13.

Визуальные средства, использованные при проведении собраний



⁵³ Отчёт по мониторингу №3/7-7.

⁵⁴ «В южной столице Кыргызстана одна из участниц акции в защиту трёх депутатов парламента заклеила рот скотчем и объявила головку». Ош – ИА «24.kg». 11.10.2012, 14:30. Айгерим Эгембердиева.

⁵⁵ Пояснительная записка к Руководящим принципам по свободе мирных собраний, пар.97,98.

действия органов власти, принимающих участие в регулировании собраний, в случаях запрета, ограничения и прекращения собраний, которые не являются мирными либо утратили мирный характер.

В рамках мониторинга 2012 года наблюдатели отметили незначительное (2,8%), но увеличение количества собраний, которые имели мирных характер. Соответственно, на столько же процентов уменьшилось количество немирных собраний.

Диаграмма 12.
Характер собрания



Среди немирных наблюдатели отметили собрания, в ходе которых участники допускали высказывания и угрозы на почве этнической ненависти, подстрекательство к дискриминации, вражде и насилию.

Из анкеты наблюдателя:

25 октября 2012 года участники собрания, недовольные решением судьи районного суда об избрании меры пресечения в виде домашнего ареста в отношении Р. и Ш., этнических узбеков, обвиняемых в совершении преступления, предусмотренного статьей 234 часть 2 УК КР, призывали сжечь дома обвиняемых.

Митингующие из зала суда силой вывели судью и прокурора, которые, по их мнению, получили взятку в размере 200 000 сомов, и повели их в сторону РОВД. По пути судья и прокурор были избиты. Впоследствии судья был доставлен в больницу с диагнозом: закрытая черепно-мозговая травма.

Наблюдатели отметили, что настроение толпы было очень агрессивным по отношению к лицам другой национальности. Проживающие на территории узбеки старались держаться подальше и старались обойти улицу, где проходила акция протеста.

Среди толпы было более 20 сотрудников милиции, часть из которых была в гражданской одежде. Митингующие открыто оскорбляли их, демонстрируя агрессию и уверенность в своей безнаказанности.⁴³

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 собрания⁴⁴.

Более подробно этот вопрос раскрыт в соответствующем разделе настоящего отчета.

⁴³ Отчёт по мониторингу №3/7-3.

⁴⁴ Пояснительная записка к Руководящим принципам по свободе мирных собраний, пар.164.

4.1.6. Формат собраний

Право на свободу выражения мнения включает право на выбор формы донесения своих идей без необоснованного вмешательства органов власти. 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, но и на публичные шествия»⁴⁵.



Таблица 4.
Формат публичного мероприятия

Формат публичного мероприятия	2011 год	2012 год
В движении	6,7%	12,3%
Статичный	66,1%	55,9%
В движении и статичный	11,3%	6,8%
Участники передвигаются пешком	7,5%	4,1%
Участники передвигаются на транспорте	1,7%	9,5%
Участники передвигаются пешком и на транспорте	1,3%	1,4%
Сидячая акция протеста	5,4%	10,0%



Одним из эффективных в оценке самих организаторов и участников собраний способов привлечения внимания к проблеме является перекрытие дорог.

Во время мониторинга наблюдатели зафиксировали пять случаев перекрытия дорог. В ходе предыдущего мониторинга 2011 года митингующие перекрывали дорогу девять раз.

Из анкеты наблюдателя:

4 и 16 октября 2012 года около 300 жителей близлежащих к айыл окмоту Бурганды и г.Майлуу-Суу сёл перекрыли трассу Ош-Бишкек в районе местности Кыпчак-Талас Ноокенского района, с требованием освободить депутатов Ташиева К. и Мамытова Т.

Сотрудники ОВД стояли на дороге вблизи проведения мероприятия, некоторые из них находились среди участников. В целях обеспечения безопасности с двух сторон дороги, а также посередине дороги было выстроено оцепление.

На переговоры с организаторами и участниками собрания вышли заместитель начальника РОВД, заместитель прокурора, глава и заместитель главы айыл окмоту Бурганды, которые обещали изучить требования митингующих.

16 октября вдоль дороги были выстроены юрты.

Между митингующими и водителями и пассажирами, направляющимися из Оша в Бишкек, наблюдались словесная перепалка и драка.

После того, как представитель правительства вышел на переговоры с организаторами собрания, около 23.30 дорогу открыли. Но при этом участники собрания заявили, что если их требования не будут выполнены до 10.00 утра следующего дня, то они снова перекроют дорогу.⁴⁶

⁴⁵ Christians Against Racism and Fascism v/ UK, 1980 г.

⁴⁶ Отчёт по мониторингу №3/3-1.

Из анкеты наблюдателя:

4 октября 2012 года около 300 односельчан и родственников депутатов К.Ташиева и Т.Мамытова перекрыли трассу Ош-Бишкек в районе сельского округа Барпы.

На проезжую часть была выставлена грузовая автомашина с прицепом и прямо на дороге расположились женщины. На возмущения водителей и опаздывающих на авиарейсы пассажиров участники никак не реагировали.

На переговоры с митингующими вышли аким Сузакского района, начальник ОВД Сузакского района и начальник УВД Джалал-Абадской области. Они просили открыть дорогу и не препятствовать движению транспорта, предлагая провести митинг в ином месте, не нарушая права других лиц.

В ответ на это участники собрания привезли скамейки, установили их на проезжую часть и усадили на них старушек. А у дороги начали устанавливать юрты.⁴⁷

Пример:

В ходе собрания 26 сентября 2012 года по выражению недовольства решением судьи районного суда об избрании меры пресечения в виде домашнего ареста в отношении Р. и Ш., обвиняемых в совершении преступления, предусмотренного статьей 234 ч.2 УК КР, участниками была перекрыта дорога возле здания районной государственной администрации.⁴⁸

Пример:

11 августа 2012 года около 100 жителей трёх пятиэтажных домов г.Ош перекрыли ул.А.Шакирова, с целью привлечения внимания администрации горводоканала к проблеме отсутствия воды в домах.⁴⁹

Пример:

25 сентября 2012 года жители посёлка Зулпуев Ноокатского района Ошской области перекрыли дорогу с целью привлечения внимания общественности и органов исполнительной власти к плачевному состоянию автодорог.⁵⁰



Акцентируя внимание на экономической стороне вопроса, экс-премьер-министр Омурбек Бабанов предлагал увеличить штрафы «за правонарушения и перекрытия дорог» до одного миллиона сомов.⁵¹ Такая инициатива экс-премьер-министра вызвала неоднозначную реакцию общественности и в кругу экспертов. Тем не менее парламент одобрил

проект закона, согласно которому за перекрытие дорог вводится штраф в размере 30 расчётных показателей для физических лиц, 50 - для юридических, 50-70 расчётных показателей - для перекрывающих дорогу с использованием заградительных предметов.⁵²



Ещё одним средством оказания давления является сознательный отказ от принятия пищи в знак протеста с целью вызвать у окружающих чувство вины за происходящее – голодовка. В ходе мониторинга наблюдатели отметили два случая объявления голодовки участниками собраний.



⁴⁷ Отчёт по мониторингу №3/7-6.

⁴⁸ Отчёт по мониторингу №3/7-4.

⁴⁹ Отчёт по мониторингу №2/6-3.

⁵⁰ Отчёт по мониторингу №2/6-5.

⁵¹ Омурбек Бабанов: В Кыргызстане штрафы за правонарушения и перекрытия дорог должны быть увеличены до миллиона сомов. Бишкек – ИА «24.kg». 13.06.2012. 14:56. Толгонай Осмонгазиева.

⁵² В Парламенте Кыргызстана одобрен законпроект, согласно которому за перекрытие дорог вводится штраф. Бишкек – ИА «24.kg». 22.11.2012. 13:51. Калия Дуйшебаева.