МОНИТОРИНГ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНЫХ СОБРАНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

РЕЗУЛЬТАТЫ. ВЫВОДЫ. РЕКОМЕНДАЦИИ

БИШКЕК 2011

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

Азимов У.Х., Саякова Д.Ш.

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

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

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ 5

2. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ 8

3. МЕТОДОЛОГИЯ ПРОЕКТА 10

4. ОСНОВНЫЕ СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ 13

5. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОЕКТА 14

5.1. СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ 14

5.1.1. Виды собраний 14

5.1.2. Цели собраний 14

5.1.3. Организаторы и участники собраний 17

5.1.4. Место и время проведения собраний 22

5.1.5. Характер собраний 25

5.1.6. Формат собраний 26

5.2. ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ 28

5.2.1. Уведомление 28

5.2.2. Стихийные собрания 31

5.2.3. Параллельные собрания 31

5.2.4. Контрсобрания 33

5.3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ СОБРАНИЙ 33

5.3.1. Обязанности государственных органов и органов местного самоуправления по обеспечению права на свободу мирных собраний 34

5.3.2. Обязанности органов внутренних дел по охране порядка во время собраний 35

5.4. ЗАПРЕТ, ОГРАНИЧЕНИЕ И ПРЕКРАЩЕНИЕ СОБРАНИЙ 40

5.4.1. Основания для введения запрета и ограничений, прекращения собрания 40

5.4.2. Применение силы: правомерность, соразмерность, последствия 41

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ:

БДИПЧ – Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

Всеобщая декларация - Всеобщая декларация прав человека

Закон о праве граждан собираться мирно – Закон КР «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации»[1]

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

ОВД – орган внутренних дел

РОВД – районный отдел внутренних дел

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

УВД – управление внутренних дел

---

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 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.

1. ВВЕДЕНИЕ

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

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

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

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

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

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

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

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

---

4 Бишкек – ИА «24.kg»: МВД Кыргызстана: В 2010 году в стране прошло 685 митингов и акций протеста. 26/01/11. 08:24.
5 Бишкек - АКИpress: В Кыргызстане за 9 месяцев 2011 года прошло 1013 митингов и акций протеста.03/10/2011.16:50.
6 Конституция КР, ст.6 ч.3.
7 Конституция КР, ст. 34 ч.1,2.
8 Закон о праве граждан собираться мирно, ст.11, ч.ч. 1,2.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

[9] Закон о нормативных правовых актах КР, ст.ст. 1, 6.

[10] Руководящие принципы по свободе мирных собраний (www.osce.org|odihr).

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

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

Команда проекта выражает благодарность:

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

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

2. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Результаты мониторинга мирных собраний позволяют сделать следующие выводы:

- Отсутствие стабильности в общественно-политической и социально-экономической жизни страны создает проблемы, которые порождают протестные настроения. Много проблем, – соответственно много протестов. Люди в Кыргызстане поняли, что митингом можно решить даже мелкие проблемы. Накал «митинговой демократии» нарастает, о чем свидетельствуют официальные статистические данные МВД КР. Вместе с тем, увеличивается количество собраний с «агрессивным элементом».

- Государственные органы, в том числе правоохранительные, имеют четкое понимание того, что произвольные ограничения права на мирные собрания способны привести к жесткой конфронтации власти и гражданского сектора, что может привести к серьезному ухудшению социально-политической обстановки в стране с непредсказуемыми последствиями. Вместе с тем, наблюдается пассивность правоохранительных органов в случаях, когда необходимо принимать активные действия в целях пресечения нарушений закона, например, пресечение нарушения прав участников собрания участниками контр-собрания. Сотрудники милиции, как правило, не знают о порядке приостановления или прекращения публичных акций и действуют в обычном режиме патрульной работы милиции общественной безопасности.

- Принятие новой Конституции, установившей правовые гарантии реализации права на свободу мирных собраний, положило начало предупреждению угрозы конфронтации между властью и гражданским обществом и последствий нарушения права на мирные собрания. Вместе с тем, сохраняется острая потребность в новом законе, который детально пропишет конституционные нормы, а также установит порядок организации и проведения мирных собраний в Кыргызской Республике, права и обязанности государственных органов, организаторов и участников мирных собраний в полном соответствии с Руководящими принципами по мирным собраниям.

- Общественный мониторинг собраний остается единственным механизмом отслеживания степени соблюдения государственными органами и должностными лицами права на мирные собрания, предоставления объективной информации о реальном положении дел в этой области, обозначения существующих проблем, мобилизации и вовлечения активистов гражданского общества в активные эдвокаси- и лобби кампании по улучшению ситуации.

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

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

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

Жогорку Кенеш
Кыргызской Республики

Рекомендации:

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

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

Правительство
Кыргызской Республики

Рекомендации:

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

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

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

МВД
Кыргызской Республики

Рекомендации:

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

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

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

Гражданское общество
Кыргызской Республики

Рекомендации:

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

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

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

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

5.1.3. Организаторы и участники собраний

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

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

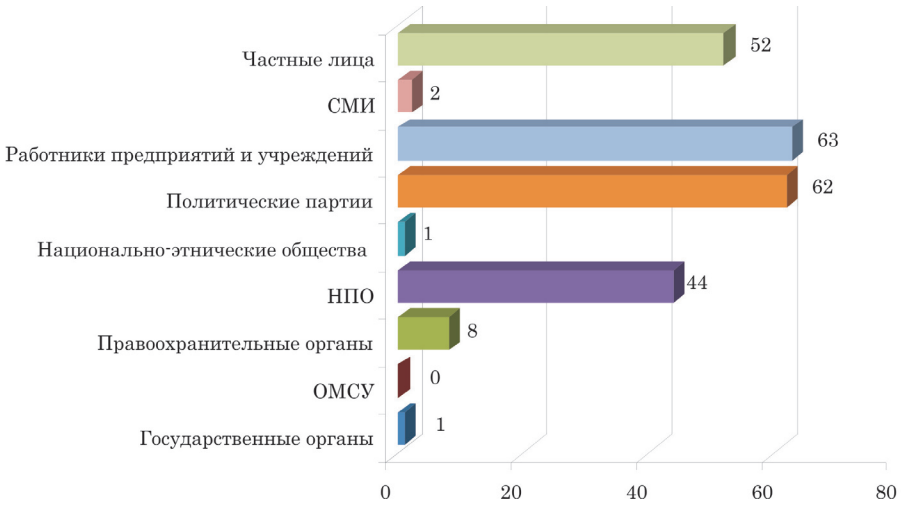

Диаграмма 8. Организаторы собрания

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

[17] Пояснительная записка к Руководящим принципам по свободе мирных собраний, пар. 94.
[18] Закон о праве граждан собираться мирно, ст. 2.