

# АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ДОКЛАД О ВЫПОЛНЕНИИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКОЙ МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ

15 августа 2020 года.

Доклад представляется Общественным фондом «Центр по защите прав человека «Кылым шамы», Кыргызская Республика, составитель Гулшайыр Абдирасулова. Доклад охватывает данные о нарушениях права на мирные собрания в Кыргызской Республике. При подготовке доклада использованы данные мониторинга и анализа, проведенных в 2015-2019 годах.

## **Право на мирные собрания (Статья 21).**

Статья 34 Конституции Кыргызской Республики является основополагающей по свободе собраний, она гарантирует каждому право на свободу мирных собраний, включая право на защиту от принуждения к участию в собрании. Конституция определила уведомление о проведении собрания в качестве права, отсутствие уведомления, не соблюдения его формы, содержания и сроков подачи, не являются основанием для запрета и ограничения проведения мирного собрания, а также отказа в его в надлежащем обеспечении.

Действующий Закон Кыргызской Республики «О мирных собраниях» от 2012 года, в целом соответствует положениям Конституции и отражает принцип презумпции в пользу проведения собрания. В Кыргызской Республике каждому, без какого бы то ни было разрешения, гарантируется право на проведение мирного собрания, участия в собрании независимо от того, к какому вопросу или проблеме его участники пытаются обратить внимание. Закон также четко устанавливает обязательства государственных органов и органов местного самоуправления, предусматривает проведение мероприятий по обеспечению права на свободу мирных собраний; закрепляет права и обязанности организаторов и участников, определяет основания и порядок ограничения собрания по месту проведения, маршруту движения, времени, основания и условия прекращения собрания, а также условия и порядок применения силы.

Тем не менее, несмотря на установленные гарантии обеспечения права на мирные собрания, последние пять лет наблюдаются растущая тенденция ограничений и запрета на проведение мирных собраний по основаниям, которые не согласуются с обязательствами и стандартами по правам человека.

### **1) Автоматические запреты на проведение мирных собраний на определенной территории на период от нескольких дней до нескольких месяцев:**

17 марта 2017 года Ленинский районный суд города Бишкек<sup>1</sup> признал решение Управления внутренних дел Ленинского района города Бишкек о запрете мирных собраний на территории Ленинского района с 20 марта по 08 апреля 2017 года законным и обоснованным. В обоснование запрета заявитель указал, что проведение собраний может

---

<sup>1</sup> Дело № ГД-1646/17.Б1, судья Жумабаева Ж.К.

вызвать недовольство гостей и жителей столицы, а также дестабилизировать общественность, создать помехи движению транспорта.

28 июля 2017 года Первомайский районный суд города Бишкек<sup>2</sup> признал решение Первомайской районной администрации города Бишкек о запрете собраний (за исключением официальных культурно-массовых мероприятий) на площади «Ала-Тоо» и около административных зданий: Жогорку Кенеша (парламент), Дома правительства, Центральной комиссии по проведению выборов и референдумов, Первомайского районного суда города Бишкек законным и обоснованным, тем самым запретил проведение мирных собраний на указанных территориях в период с 27 июля до 20 октября 2017 года.

*Данное решение стало основанием для задержаний граждан. Так, 9 августа 2017 года перед зданием Центральной избирательной комиссии при проведении одиночного пикета был задержан гражданский активист О. Токтонасыров.*

26 сентября 2017 года. Октябрьский районный суд города Бишкек<sup>3</sup> рассмотрел решение Муниципальной администрации мэрии города Бишкек о запрете проведения собраний на территории Октябрьского района города Бишкек на период проведения выборов Президента Кыргызской Республики. Поводом для такого решения послужило уведомление о проведении 30 сентября 2017 года мирной демонстрации «Общегражданское шествие за честные выборы». Суд удовлетворил заявление Муниципальной администрации мэрии города Бишкек, запретив проведение мирных собраний с 26 сентября по 20 октября 2017 года.

8 ноября 2017 года Первомайским районным судом города Бишкек<sup>4</sup>, было признано решение Управления внутренних дел Первомайского района города Бишкек о запрете на проведение мирных акций (за исключением официальных культурно-массовых мероприятий) законным и обоснованным. Тем самым, суд запретил проведение мирных собраний перед зданиями Жогорку Кенеша (парламент), Дома правительства, Центральной избирательной комиссии по проведению выборов и референдумов, на центральной площади «Ала-Тоо», возле зданий Бишкекского городского суда, Верховного суда с 8 ноября по 1 декабря 2017 года.

29 марта 2018 года Ленинский районный суд города Бишкек<sup>5</sup> рассмотрев решение Управления внутренних дел Ленинского района города Бишкек о запрете на проведение мирных собраний в Ленинском районе города Бишкек с 1 по 12 апреля 2018 года, признал данное решение законным и обоснованным.

Все отмеченные суды признали решения территориальных органов внутренних дел и местных администраций законными и обоснованными. Ни в одном из имеющихся судебных решений не указаны объективные угрозы безопасности участников или иных

---

<sup>2</sup> Дело № ГД-3327/17.БЗ, судья – Калыбаев А.Ж.

<sup>3</sup> Дело № ГД-3425/17.Б2, судья – Жогоштиева А.Т.

<sup>4</sup> Дело № ГД-3932/17БЗ, судья - У.А.Т, данная аббревиатура дана в судебном решении.

<sup>5</sup> Дело № ГД-1216/18Б1, судья – Барыктабасова Э.Б.

граждан, находящихся в местах проведения собраний, в качестве обоснования причины запрета или ограничения, как того требует Закон КР «О мирных собраниях».

Заранее вынесенный запрет еще не состоявшегося собрания автоматически лишает граждан права на обжалование такого решения. Поскольку решения органов местного самоуправления и внутренних дел подаются в суд без участия другой заинтересованной стороны. Организатора и участники мирных собраний узнают вынесенных судами решениях о запрете на проведение собраний только при проведении собрания. К тому времени срок обжалования истекает, и граждане лишаются возможности обжаловать такие решения.

В 2019 году, практика автоматических запретов на проведение мирных собраний увеличилась. Только за 6 месяцев (181 день) по Первомайскому району города Бишкек, судами были признаны законными и обоснованными 9 решений районной администрации и Управления внутренних дел Первомайского района города Бишкек о запрете на проведение мирных собраний. В результате принятых судами решений, на территории Первомайского района города Бишкек было запрещено проводить мирные собрания в течении 70 дней, что составляет 38,7% от общего количества дней (181). В этот период входит запрет на весь май месяц 2019 года.

- a) 17 января 2019 года, решение судьи Первомайского районного суда города Бишкек, Орозовой Д.Т., о запрете на проведение мирных собраний на следующих территориях: центральная площадь «Ала-Тоо», Дома правительства, Жогорку Кенеш (парламент), центральная часть Первомайского района на период 17 января 2019 года;
- b) 22 января 2019 года, решение судьи Первомайского районного суда города Бишкек, Исаевой К.К., о запрете на проведение мирных собраний на следующих территориях: центральная площадь «Ала-Тоо», Дома правительства, Жогорку Кенеш (парламент) на период 22 января-1 февраля 2019 года;
- c) 25 февраля 2019 года, решение судьи Первомайского районного суда города Бишкек, Уметовой А.Т., о запрете на проведение мирных собраний на следующих территориях: центральная площадь «Ала-Тоо», Дома правительства, Жогорку Кенеш (парламент), Дом профсоюзов на период 26 февраля–8 марта 2019 года;
- d) 27 февраля 2019 года, решение судьи Первомайского районного суда города Бишкек, Орозовой Д.Т., о запрете на проведение мирных собраний на следующих территориях: центральная площадь «Ала-Тоо», Дома правительства, Жогорку Кенеш (парламент), центральная часть Первомайского района на период 27-28 февраля 2019 года;
- e) 26 марта 2019 года, решение судьи Первомайского районного суда города Бишкек, О.М.А., о запрете на проведение мирных собраний на следующих территориях: полностью территория Первомайского района на период 26-30 марта 2019 года;
- f) 26 марта 2019 года, решение судьи Первомайского районного суда города Бишкек, Орозовой Д.Т., о запрете на проведение мирных собраний на следующих территориях: центральная площадь «Ала-Тоо», Дома правительства, Жогорку Кенеш (парламент) на период 25 марта–6 апреля 2019 года;
- g) 26 апреля 2019 года, решение судьи Первомайского районного суда города Бишкек, Исаевой К.К., о запрете на проведение мирных собраний на следующих

- территориях: полностью территория Первомайского района на период 29 апреля-11 мая 2019 года;
- h) 8 мая 2019 года, решение судьи Первомайского районного суда города Бишкек, Орозовой Д.Т., о запрете на проведение мирных собраний на следующих территориях: полностью территория Первомайского района на период 12-31 мая 2019 года;
  - i) 24 июня 2019 года, решение судьи Первомайского районного суда города Бишкек, О.М.А., о запрете на проведение мирных собраний на следующих территориях: полностью территория Первомайского района на период 25-28 июня 2019 года.

26 марта 2019 года, двумя судьями одного и того же суда, были вынесены два решения о запрете на проведения мирных собраний на разных территориях и разные периоды времени. Такая практика автоматических (заочных) запретов на проведение мирных собраний на период от нескольких дней до нескольких недель и месяцев широко распространилась. Причем такой запрет в некоторых случаях распространяется на целые административные районы столицы и заочно охватывал любые собрания, которые могли пройти в этом районе. Согласно результатам мониторинга, десятки мирных собраний подпали под автоматические запреты, включая одиночные пикеты.

*Так, 3 мая 2019 года в Бишкеке у здания Жогорку Кенеша (парламент), жители села Военно-Антоновка вышли на митинг с требованием решить земельный вопрос, который они поднимают на протяжении нескольких месяцев. Сотрудники милиции зачитали решение Первомайского районного суда, согласно которому в период с 29 апреля по 11 мая все мирные собрания у здания парламента запрещены. В результате 35 человек были задержаны для профилактической беседы. Позже всех отпустили, однако в отношении организатора был составлен протокол о нарушении за неподчинение законному распоряжению сотрудников милиции.*

## **2) Перенос собраний в места, где послания и требования граждан никто не слышит и не видит:**

В решениях судов о запрете на проведение мирных собраний на определенной территории, иногда определены места для проведения собраний. Так, в решениях судей Первомайского района города Бишкек, часто таким местом обозначается сквер имени М.Горького. При этом, нет ни одного факта, когда в этот сквер, приходили лица, к которым адресованы требования или послания участников мирных собраний.

## **3) Избирательный подход при разрешении проведения мирных собраний:**

Из решений судов видно, что при разрешении вопросов о запрете мирных собраний, прослеживается избирательный подход. Из решения суда следует, что запрещены все публичные мероприятия, даже если они носят мирный характер, но исключения составляют официальные культурно-массовые мероприятия, то есть проводимые органами власти, таких как праздник Нооруз, годовщина Апрельской народной революции 2010 года, празднование Дня независимости, Дня города, День Победы, проведение выборов президента, мероприятия, посвященные инаугурации президента и др.

*Так, подготовка к саммиту ШОС, приведено в решении судов о запрете мирных собраний от 26 февраля 2019 года и 8 мая 2019 года. Сам Совет глав государств ШОС прошел в городе Бишкек 13-14 июня 2019 года. Таким образом, под видом подготовки к саммиту ШОС, были запрещены и ограничены любые мирные собраний, начиная с 26 февраля, то есть за 4 месяца до самого мероприятия.*

#### **4) Приведение в качестве обоснования для запрета предполагаемые угрозы:**

Во многих решениях судов в качестве обоснования для запрета на проведение мирных собраний отмечаются такие основания как:

- участвовавшие в мире факты религиозно-экстремистских проявлений;
- угроза дестабилизации общественно-политической обстановки;
- беспокойство и озабоченность граждан, не участвующих в собраниях;
- возможные последствия к возникновению недовольства гостей и жителей города Бишкек.

Ни в одном случае суд не уточнил вопрос наличия реальной угрозы, в чем она выражается, как она проявляется, в отношении кого (какой группы лиц), была ли предыдущая практика наличия такой угрозы, каковы ее последствия, что предпринимается для профилактики угрозы, в полномочия какого органа входит устранение причин или обеспечение правопорядка, а также другие вопросы, которые бы дали возможность оценить насколько заявленные в решениях районных администраций и органов внутренних дел причины обоснованы или являются лишь предположением.

Решения о запрете проведения всех собраний на определенной административной территории фактически отменяли высшую юридическую силу Конституции КР и международных договоров КР по правам человека, в которых каждому человеку гарантируется право на свободу мирных собраний. Решения о заочном запрете всех собраний на определенной территории лишали неограниченный круг лиц возможности пользоваться своими конституционными правами и свободами.

Решения о запрете собраний фактически снимали с органов власти ответственность по обеспечению собраний. Суды не требовали от заявителей (органы внутренних дел и районных администраций) подтвердить наличие объективных, а не гипотетических угроз, указанных в заявлениях о запрете собрания. Запрет или ограничение собраний по гипотетическим угрозам указывали на несостоятельность органов власти обеспечить правопорядок и безопасность.

Праздничные и официальные мероприятия стали служить основанием для лишения неограниченного круга лиц права на свободу мирных собраний, что указывает на то, что должностные лица не применяют соответствующие процедуры, гарантирующие проведение одновременных (параллельных и контсобраний) собраний и их обеспечение со стороны органов власти.

Описанные выводы свидетельствуют об отсутствии должного исполнения требований по обеспечению проведения мирных собраний со стороны органов внутренних дел и органов

местной власти, а также справедливого отправления правосудия, способного обеспечить соблюдение прав и свобод человека и требовать исполнения органами власти и их должностными лицами возложенных на них полномочий.

#### **5) Запрет на проведение мирных собраний в условиях пандемии:**

В мае 2020 года в Закон Кыргызской Республики «Об общественном здравоохранении», в статью 21 вошли дополнения, устанавливающие ограничения на ряд мероприятий при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний. В их числе введен запрет на проведение массовых мероприятий в виде митингов, собраний. Не смотря на то, что законом оговорено, что запрет установлен на массовый характер собраний, тем не менее законодатель не дает правовое определение понятию «массовый». После введенных дополнений, наблюдается запрет на проведение мирных собраний по данному основанию. Такой запрет принимается органами внутренних дел на месте проведения собрания, в устной форме. Неподчинение требованию прекратить собрание, влечет за собой разгон и задержание участников. При этом, под запрет подпадают как собрания в количестве более десяти человек, так и одиночные акции.

#### **Рекомендации государству-участнику – Кыргызской Республике по выполнению обязательств по статье 21 Пакта:**

1. Обеспечить привлечение к установленной законом ответственности и неотвратимость наказания должностных лиц, которые препятствуют проведению мирного собрания;
2. Исключить в деятельности органов внутренних дел любые формы необоснованного вмешательства, неправомерного ограничения или запрета мирных собраний;
3. Своевременно реагировать и рассматривать заявления граждан на необоснованное воспрепятствование сотрудникам органов внутренних дел проведению мирных собраний, применение физической силы и других обстоятельств;
4. Повышать квалификацию судей, прокуроров, сотрудников органов внутренних дел по стандартам прав человека на мирные собрания;
5. Обеспечить эффективный надзор и правосудие по обеспечению права на мирные собрания.