

Гражданский союз

Обзор результатов мониторинга действий силовиков в условиях ЧС/ЧП в Кыргызской Республике

13 апреля 2020 г.
г.Бишкек

Данный обзор содержит результаты мониторинга деятельности силовых структур в условиях режимов чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения в Кыргызской Республике, подготовлен ОО “Гражданский союз” / Гражданский союз “За реформы и результат” в рамках проекта “Продвижение новых стандартов в деятельности милиции и профилактике правонарушений”, поддержанного Фондом “Сорос-Кыргызстан”.

Ответственность за содержание информации в данном документе лежит на ОО “Гражданский союз”. Озвученные выводы необязательно отражают позицию Фонда “Сорос-Кыргызстан”.

Документ предназначен для Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции, Правительства Кыргызской Республики, Министерства внутренних дел Кыргызской Республики, Комендатуры города Бишкека, а также всех заинтересованных в вопросах безопасности и соблюдения прав человека в Кыргызстане.

13 апреля 2020 г.

www.reforma.kg



Введение

Распространение пандемии COVID-19 и последовательное введение режимов чрезвычайной ситуации (ЧС) в стране, а затем чрезвычайного положения (ЧП) на отдельных территориях затронули не только вопросы здравоохранения и биологической безопасности. Они отразились практически на всех сферах жизни общества и государства. С одной стороны, произошла полная мобилизация вокруг цели преодоления распространения коронавирусной инфекции, с другой - введены ограничения на другие задачи, права и интересы людей и различных групп населения.

В значительной степени эти действия могут быть оправданы, однако существуют и угрозы перегибов, то есть действий, которые выйдут за рамки разумного и нанесут урон как целым сферам, так и интересам личности.

Силовой блок оказался на передовой в поддержании режимов ЧС и ЧП, обеспечении ограничительных и карательных мер, для чего они получили дополнительные полномочия, которые прежде были немыслимы. На этом фоне нейтрализованы традиционные механизмы контроля и защиты прав человека, такие как Омбудсмен, Национальный центр по предупреждению пыток (НЦПП), адвокаты, а деятельность активистов, которые отслеживали и выкладывали в интернет фото и видеоматериалы, свидетельствующие о нарушениях и коррупционных проявлениях, оказалась трудновыполнимой. Не проведена аккредитация независимым СМИ и журналистам.

Хотя пока объявлено, что режим ЧП введен до 15 апреля 2020 года¹, на сегодня официальные лица заявляют о планах продления². Одним из последствий продолжительного применения ограничительных практик может стать изменение ведомственной культуры в силовых структурах в пользу большей жесткости даже после того, как надобность в ограничениях объективно спадет. Не исключено, что государство в лице законодательного органа легализует отдельные ограничительные нормы, а силовые структуры попросят оставить им сверх полномочия под предлогом общественных интересов и недопущения различных инфекционных эпидемий в будущем.

На примере пилотного проекта по созданию патрульной милиции в городе Бишкеке наиболее заметны вызовы будущему развитию реформ, направленных на сближение правоохранительных органов с жителями. Создание новой службы началось с обещания установить сервисный характер службы и побороть коррупцию на дорогах. Действительно, на первых порах подразделение получило положительные отклики,

¹ Вводится режим ЧП в Бишкеке, Оше и трех районах республики // Sputnik Кыргызстан URL: <https://ru.sputnik.kg/society/20200324/1047533045/chrezvychajnoe-polozhenie-vvedenie-komendatura-bishkek-osh.html> (дата публикации: 24.03.2020)

² Премьер-министр Мухаммедкалый Абылгазиев: Пока мы не выявим последнего контактировавшего, мы не можем отменить карантин // Сайт Правительства Кыргызской Республики URL: <https://www.gov.kg/ru/post/s/premer-ministr-mukhammedkalyy-abylgaziev-ooruluu-menen-katnashta-bolgon-akyrky-a-damdy-anyktamayyn-karantindi-toktoto-albaybyz> (дата публикации: 11.04.2020)

прежде всего среди тех, кто непосредственно сталкивался с сотрудниками³. В то же время, режим ЧП потребовал от них действовать жестче, восстановилась практика использования жезла для остановки транспорта и другие методы, от которых прежде пытались избавиться.

Беря во внимание озвученные риски и появившиеся сообщения о нарушениях прав человека и злоупотреблениях, Гражданский союз принял решение осуществить мониторинг за действиями силовых структур в условиях режимов ЧС и ЧП. Оперативной целью выступает снижение вероятности злоупотреблений за счет анализа ситуации и предоставления альтернативной информации для лиц, принимающих решения и общественности. В долгосрочном плане мониторинг нацелен на создание условий для отказа от карательных практик в деятельности силовых структур после того, как режимы ЧС и ЧП будут сняты.

Мы также приветствуем схожие усилия коллег по гражданскому сектору, совместная работа с которыми, может сделать общественный контроль в условиях ЧС и ЧП полноценным и эффективным.

Приоритетным получателем данного документа является Комитет Жогорку Кенеша по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции, который выразил заинтересованность в получении независимой информации.

Методология

Ввиду ограничений, накладываемых на граждан по передвижению, текущий этап мониторинга включал только следующие методы:

- онлайн анкета о восприятии действия силовых структур в условиях ЧС/ЧП (303 респондента)⁴;
- анализ публикаций в СМИ и социальных сетях о действиях сотрудников силовых структур и комендатур;
- юридический анализ.

На последующем этапе мониторинга к перечисленным методам добавится удаленное юридическое консультирование. Собранные кейсы, без указания персональных данных, будут обобщаться и отражаться в обзорах.

³ Как бишкекчане оценивают работу патрульной милиции? Результаты опроса // Гражданский союз URL: <https://reforma.kg/post/kak-bishkekchane-ocenivayut-rabotu-patrunoj-milicii-rezultaty-o/> (дата публикации: 6.03.2020)

⁴ [Мониторинг работы силовых структур в режиме ЧС/ЧП - анкета для граждан](#)

Результаты мониторинга в разрезе выводов

Вывод 1: Комендатуры склонны к приоритету ограничительных мер, наблюдается рассогласованность и непоследовательность решений

Согласно указам президента КР⁵, комендатуры на территориях, на которых введен режим ЧП, были отданы в ведение МВД. Комендантом города Бишкека стал заместитель министра Орозалиев А.К. Решение отдать комендатуры в управление МВД повлияло на приоритет ограничительных мер, которые в течение первой недели нарастали. Возникла путаница в мерах ответственности за нарушения режима. Со стороны Правительства КР и столичной комендатуры звучали противоречивые условия и правила перемещения по городу. Так, например, изначально заявлялось, что бланк маршрутного листа можно будет взять в ОВД, однако впоследствии людям разрешили самим распечатывать маршрутные листы или оформлять их от руки. Помимо паспорта к маршрутному листу требовали справку с места жительства. По городу устанавливали блокпосты, границы закрытых для передвижения транспорта и пешеходов зон расширялись.

Сотрудники силовых структур, в первую очередь ОВД и солдаты внутренних войск МВД, получили дополнительные полномочия на улицах города. При этом деятельность адвокатов, института Омбудсмана и Национального центра по предупреждению пыток оказалась парализована. Выполнение надзорных функций органами прокуратуры перестала быть заметной.

Вот что по поводу ограничений деятельности НЦПП пояснила и.о. директора Саякова Д.:

«30 марта мною было направлено письмо министру внутренних дел КР К.Джунушалиеву с просьбой о содействии в скорейшей выдаче пропусков сотрудникам НЦПП. Дважды были направлены заявления коменданту города Бишкек А.Орозалиеву. В итоге сегодня, 6 апреля, мы получили отказ в выдаче пропуска сотрудникам центрального аппарата НЦПП. При этом, неделей ранее были выданы пропуска сотрудникам НЦПП в г.Ош и г.Джалал-Абад. Сегодня, 6 апреля, Координационный совет НЦПП направил соответствующее обращение председателю Комитета ЖК Н.Никитенко». Исходя из сложившейся ситуации, с момента введения режима ЧП Национальный центр не может проводить превентивные посещения закрытых учреждений в силу отсутствия возможности перемещения в пределах города Бишкек сотрудников нашего органа».

⁵Указы Президента КР от 24.03.2020 г.

На сегодняшний день нет публичной информации относительно снятия ограничений на реализацию правозащитных механизмов в условиях ЧП/ЧС. При этом сами указы президента не содержали такого рода ограничений.

Нарекания граждан вызывала система пропусков для передвижения по городу транспорта и пешеходов. Наблюдались длинные очереди, которые изначально располагались у здания комендатуры, а после переместились к РУВД.

Бизнес, в том числе связанный с поставкой продуктов питания, оказался в сложном положении из-за частых случаев блокирования транспорта как на подъездах, так и внутри города. Несмотря на заверения первых лиц, что предпринимателям не будут чинить препятствия, а грузы с продовольствием получают беспрепятственный коридор⁶, на деле преграды возникали. Помимо прочего первый вице-премьер-министр Боронов К. предупреждал, что поставщики продуктов на легковых автомобилях через блокпосты проехать не смогут⁷, что ожидаемо должно было подорвать возможности для мелкого бизнеса и привести к росту потребительских цен на продукты питания. Отсутствие оперативности в выдаче пропусков комендатурой поставило под угрозу производство муки компанией «Акун», также наблюдались другие факты. В начале апреля Республиканский оперативный штаб принял решение о беспрепятственном проезде грузовых автомобилей с медикаментами и социально значимыми товарами без пропусков.

СМИ и журналисты столкнулись с отказом в аккредитации.

Опрос жителей показал отсутствие единых оценок действиям сотрудников силовых структур среди граждан. Так, положительные оценки отмечаются у 27,7% опрошенных, удовлетворительные (средние) – 38%, негативные – 34,4%.

Подробнее см. в разделе результатов онлайн анкетирования.

На вопрос о «**наиболее положительном аспекте в действиях силовых структур**», 59,1% респондентов либо не стали отвечать на него, либо пояснили, что «нет ничего положительного». Среди тех, кто назвал хорошие стороны, наиболее часто упоминали следующее: профессиональная и эффективная работа (27,4%), стало больше порядка и меньше преступлений (13,7%), силовики обеспечивают контроль и соблюдение режима (13,7%), вежливость (7,3%), рискуют жизнью и проявляют самоотверженность (7,3%) и т.д.

На вопрос о «**наиболее негативном аспекте в действиях силовых структур**», 51,5% респондентов либо не стали отвечать на него, либо пояснили, что «нет ничего плохого».

⁶ Сооронбай Жээнбеков сказал Кашкару Джунушалиеву, что для большегрузов с продовольствием нужно создать беспрепятственный «коридор» // VESTI.KG URL: <https://vesti.kg/politika/item/69811-sooronbaj-zheebekov-skazal-kashkaru-dzhunushalievu-chto-dlya-bolshegruzov-s-prodovolstviem-nuzhno-sozdat-besprepyatstvennyj-koridor.html> (дата публикации: 23.03.2020)

⁷ Боронов: Поставщики продуктов на легковых автомобилях пропускаться не будут // kaktus.media URL: <https://kaktus.media/409528> (дата публикации: 30.03.2020)

Среди тех, кто назвал плохие стороны, наиболее часто упоминали следующее: агрессия и грубость (15,6%); препятствия жизнедеятельности людей и отдельным профессиональным группам, например, врачам (14,3%); плохое управление (комендатурами, руководством силовых структур) и рассогласованные действия (12,9%); коррупция (10,2%); непрофессионализм сотрудников и незнание законов и приказов (9,5%) и т.д.

Вывод 2: Наблюдается недостаточность мер индивидуальной защиты сотрудников милиции, равно как и задержанных за нарушение режима

Опрос показал, что 2,7% опрошенных считают, что у милиции недостаточно средств индивидуальной защиты и это создает угрозу их здоровью и здоровью гражданских лиц, с которыми они контактируют. Наблюдение также показывает, что у личного состава нет единого набора медицинских масок, что может говорить о разных источниках приобретения. Особенно в первые дни режима некоторые были вынуждены приобретать их за свой счет. Неправительственные и международные организации, например, УНП ООН и Гражданский союз, оказывали помощь в приобретении масок и других необходимых средств.

По нашей информации, сотрудники милиции не проходят массовое лабораторное обследование на заражение коронавирусной инфекцией, хотя эта категория лиц находится в зоне риска. Опрос сотрудников патрульной милиции подтвердил данные сведения, по их словам, ведется только замер температуры.

Высоки также риски заражения коронавирусной инфекции среди задержанных за нарушение режима, особенно на территориях, на которых объявлен комендантский час. Помимо выписывания штрафа, его нарушителей запирают в отделениях милиции до утра в качестве меры, призванной уменьшить число контактов, однако на деле люди оказываются запертыми в одном помещении на несколько часов. Такие условия являются благоприятными для распространения инфекции при условии, что хотя бы один из задержанных или сотрудников ОВД окажется зараженным. Судя по распространяемым комендатурами фотографиям, задержанным не предоставляются средства индивидуальной защиты, но даже если маски и перчатки будут раздаваться, это не повлияет значительно на риски заражения. Только за период с 25 марта по 9 апреля в стране задержано 2192 нарушителя комендантского часа⁸.

В этой связи возникает вопрос: насколько ОВД обеспечивает вопросы безопасности как сотрудников ОВД, так и задержанных по разным причинам граждан? Это касается как обследования задержанных лиц, так их последующего содержания под стражей, включая

⁸ Ночью в Кыргызстане задержали 91 человека за нарушение комендантского часа // Sputnik Кыргызстан URL: <https://ru.sputnik.kg/society/20200409/1047781964/zaderzhanie-narushenie-komchas-kr.html> (дата публикации: 9.04.2020)

сбора анализа на коронавирус. В связи отсутствием доступа как независимых, так и государственных правозащитных механизмов в закрытые учреждения много вопросов остаются открытыми: соответствие санитарно-гигиеническим нормам условий содержания, дезинфекция помещений, условия работы самих сотрудников ОВД, доступ к адвокатам и т.д. Учитывая сложившуюся эпидемиологическую обстановку в стране все закрытые учреждения (особенно в структуре ОВД) могут в скором времени стать новым очагом заражения и распространения коронавируса в стране. При этом правительство не учитывает горький опыт других стран, которые уже запустили эпидемию в закрытые учреждения (США, Иран. Некоторые европейские страны).

Вывод 3: Режим ЧП/ЧС и противоречивые и размытые правила повысили риски коррупционных проявлений и превышения полномочий сотрудниками, возрос человеческий фактор в интерпретации правил

Сотрудники силовых структур получили сверх полномочия, в том числе, останавливать, проверять документы у граждан. Размытое понятие “не выходить на улицу без особой нужды”⁹, хотя и были проговорены разрешенные пункты назначения, дало возможности сотрудникам силовых структур по-разному интерпретировать, что из себя представляет особая нужда. Отвечая на вопрос о наиболее характерной негативной стороне действий “силовиков” в условиях ЧС/ЧП, 10,2% назвали коррупционные проявления, а 4,8% опрошенных назвали избирательность применения ограничительных мер и наказания (без коррупции).

Человеческий фактор, в виду неполной ясности правил, стал играть значительную роль в интерпретации правил сотрудниками. Опрос показал, что по схожим кейсам, например, неправильность заполнения маршрутного листа или его отсутствие, сотрудники могли поступить по разному: указывали на ошибки и отпускали, вымогали деньги или доставляли в отделение милиции для составления протокола о нарушении. Поступила информация из собственных источников, что спущено требование плана по количеству составленных протоколов о нарушении, что может подталкивать сотрудников к более жестким мерам вместо устного предупреждения.

Тоже самое касалось причины выхода из дома для посещения банка. Изначально в список разрешенных мест банки не входили, однако после было распространено

⁹Комендант Бишкека рассказал о плохих результатах комендантского часа // Sputnik Кыргызстан URL: <https://ru.sputnik.kg/incidents/20200401/1047656887/kyrgyzstan-zaderzhanie-mart-aprel-komendantskij-chas.html> (дата публикации: 1.04.2020)

пояснение Республиканского штаба по борьбе с коронавирусом, что в такие финансовые учреждения обращаться можно “при острой необходимости”¹⁰.

Опрос показал, что 14,8% опрошенных вынуждены передвигаться по своему населенному пункту именно по причине посещения банков.

Несмотря на разную оценку пешеходами, они были склонны более позитивно оценивать действия сотрудников силовых структур (40,8%), чем те, кто передвигался на автотранспорте и был оставлен на блокпостах (26,6%).

Закрытие зон для проезда автотранспорта также сопровождалось различной трактовкой, зависящей от понимания правил со стороны сотрудников ОВД. Опрос показал, что 16,7% опрошенных отметили беспрепятственный проезд через блокпосты при наличии требуемых документов. 53,7% респондентов не пропустили из-за отсутствия пропуска, хотя другие документы (справки с места работы и маршрутные листы) у них были. 3,7% ответивших имели специальный пропуск, но также не смогли пересечь блок-пост. 13% опрошенных были вынуждены оставить свой автотранспорт и идти к месту назначения пешком.

При этом 43,2% тех, кто соприкасался с сотрудниками силовых структур на блокпостах, отметили, что каких-либо нарушений с их стороны не было. В то же время, 35,8% заявили о случаях грубого поведения, 7,4% о вымогательстве взяток. Говоря о блокпостах, 6,2% респондентов подчеркнули разные требования, которые предъявлялись на такого рода пунктах.

Вывод 4: Режим ЧП стал вызовом будущему пилотного проекта патрульной милиции, особенно в части сервисного характера службы и антикоррупционной составляющей

Создание Управления патрульной службы милиции по городу Бишкек (далее: УПСМ) в 2019 году проходило под лозунгами развития сервисного характера службы и борьбы с коррупцией. По предложению рабочей группы, которая была образована для проработки реформы, была выбрана модель универсального патруля, который бы отвечал за дорожную безопасность, реагировал бы на вызов по “102” и курсировал на определенном квадрате. Для очищения рядов от коррупционных элементов было решено вывести весь личный состав столичных УОБДД и ППСМ за штат и провести открытый конкурсный отбор с доступом для гражданских. В результате, по состоянию на конец февраля 2020 г. среди сотрудников УПСМ:

- прежде не имевшие опыта работы в ОВД (гражданские) - 37%
- бывшие сотрудники ГУОБДД/УОБДД - 22%

¹⁰ В Бишкеке в банки ходить можно при острой необходимости // ИА "24.kg" URL: <https://24.kg/obschestvo/147930/> (дата публикации: 25.03.2020)

- сотрудники других служб ОВД - 41%.

Стоит отметить, что новую службу оставили под управлением (республиканского) ГУОБДД, на волне критики которого она и создавалась.

Несмотря на сложности, патрульная милиция сохраняет приоритет оказания сервисной помощи жителям, сохраняется оперативное реагирования на звонки по линии “102” (в 85,7% случаев приезжают за менее 30 минут, согласно опросу пользователей интернета в феврале 2020 г.).

В тоже время введение режима ЧП на территории Бишкека может подорвать реализацию сервисного характера новой службы, равно как и антикоррупционные намерения. Руководство МВД и комендатуры, судя по всему, отвели первостепенную роль патрульной милиции в поддержании режима в столице, в первую очередь по блокировке движения транспорта. Это закономерно повлияло на рост случаев конфликтных ситуаций, а также создало коррупционные соблазны. МВД восстановило на период ЧП практику остановки автотранспорта с использованием жезлов. Ранее отказ от жезлов был символическим решением, что должно было отличать новую “патрульную” от старого УОБДД, которая сохранилась в других частях страны.

За последнее время проекту патрульной милиции был нанесен еще один имиджевый урон, связанный с информацией о приобретении по завышенной цене электрошокеров. Первоначально информация была распространена в СМИ анонимным источником правоохранительных органов, но позже была подтверждена МВД и ГУВД. При этом было подчеркнуто, что тендер проводило (республиканское) ГУОБДД.

Предыдущий онлайн опрос ГС (февраль 2020 г.)¹¹ показал преобладание положительных оценок деятельности УПСМ среди горожан, особенно тех, кто непосредственно сталкивался с их работой (положительно - 49,5%; удовлетворительно - 26,9%; негативно - 20,5%; затруднились с ответом - 3%). На этот раз вопрос по общему восприятию работы патрульной милиции не задавался, но если сравнивать с общей оценкой “силовиков” людьми, которые в условиях ЧП с ними взаимодействовали, то положительных оценок в 2 раза меньше, чем до ЧП в отношении УПСМ. Пока остается открытым вопрос, насколько режим ЧП в Бишкеке сказался на уровне доверия жителей к новой службе.

В тоже время специалисты пока сохраняют оптимизм. Так, по словам эксперта, пожелавшего остаться анонимным, “говорить о том, что реформа патрульной провалилась рано. Факты взяточничества может и есть, но они не имеют такого массового характера как раньше”.

¹¹ Как бишкекчане оценивают работу патрульной милиции? Результаты опроса // Гражданский союз URL: <https://reforma.kg/post/kak-bishkekchane-ocenivayut-rabotu-patrujnoj-milicii-rezultaty-o/> (дата публикации: 6.03.2020)

Из-за ожидаемого выпадения доходов республиканского бюджета в размере 28 млрд сомов¹², распространение модели патрульной милиции на другие города оказывается трудновыполнимой задачей.

Вывод 5: Давление и жесткие меры ставят под угрозу защищенность медицинских работников и возможность общества получать альтернативную информацию о ситуации с COVID-19

В своем обращении к президенту Правовая клиника “Адилет” подняла вопрос давления на врачей и медсестер, которым под угрозой увольнения запрещают сообщать об условиях работы, а в случае распространения такого рода информации “в отношении врачей и их родственников начинаются преследования со стороны сотрудников ГКНБ и МВД”¹³. Действительно, в социальных сетях периодически появляются сообщения от медицинских работников о нехватке средств защиты, лекарств и другие сведения, относящиеся к борьбе с коронавирусом. Однако до того, как удастся проверить эти сообщения, авторы их удаляют. В некоторых случаях позднее появляются опровержения от самих авторов, полученные спецслужбами. Есть также примеры давления и принудительного “раскаяния” тех, кто не имеет отношения к системе здравоохранения. Вот что ГКНБ поясняло об этой практике:

“ГКНБ Кыргызской Республики совместно с правоохранительными органами продолжает соответствующую работу по выявлению лиц, занимающихся распространением панических слухов и фейковой информации о коронавирусе, а также по недопущению эскалации общественно-политической и эпидемиологической ситуации в республике”¹⁴.

Данные действия спецслужб вызвали недовольство со стороны общественности и отдельных депутатов Жогорку Кенеша¹⁵.

Возникают параллели с обстоятельствами развития коронавирусной инфекции в китайском городе Ухане в середине декабря 2019 года, когда силовые структуры репрессировали врачей, которые первыми сообщали о новом заболевании. Некоторые

¹² Выпадение доходов бюджета из-за коронавируса оценивается в 28 млрд сомов // Финансовое издание “Экономист” URL: <https://economist.kg/2020/03/18/vypadenie-dohodov-bjudzheta-iz-za-koronavirusa-ocenivaetssya-v-28-mlrd-somov/> (дата публикации: 18.03.2020)

¹³ Президенту написали о преступном отношении государства к медикам // Kaktus.media URL: <https://kaktus.media/410472> (дата публикации: 9.04.2020)

¹⁴ Фельдшер в Араванском районе распространила фейк о заражении коронавирусом // Barometr.kg URL: <https://barometr.kg/feldsher-v-aravanskom-rajone-rasprostranila-fejk-o-zarazhenii-koronavirusom> (дата публикации: 31.03.2020)

¹⁵ Медик рассказал о плохих средствах защиты. Его заставили принести извинения // Kloop.kg URL: <https://kloop.kg/blog/2020/04/12/medik-rasskazal-o-plohih-sredstvah-zashhity-ego-zastavili-prinesti-izvine niya/> (дата публикации: 12.04.2020)

публицисты полагают, что борьба китайских спецслужб с врачами оттянула реакцию, не позволив вовремя локализовать коронавирусную инфекцию¹⁶.

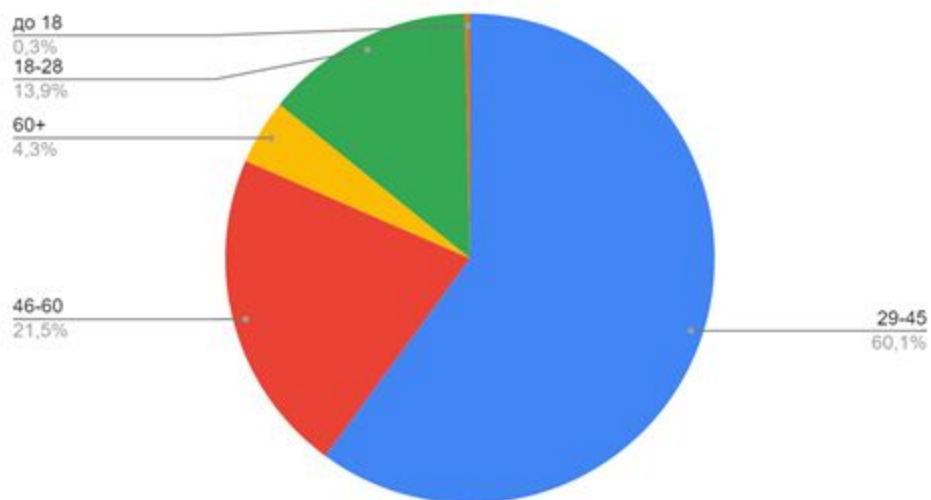
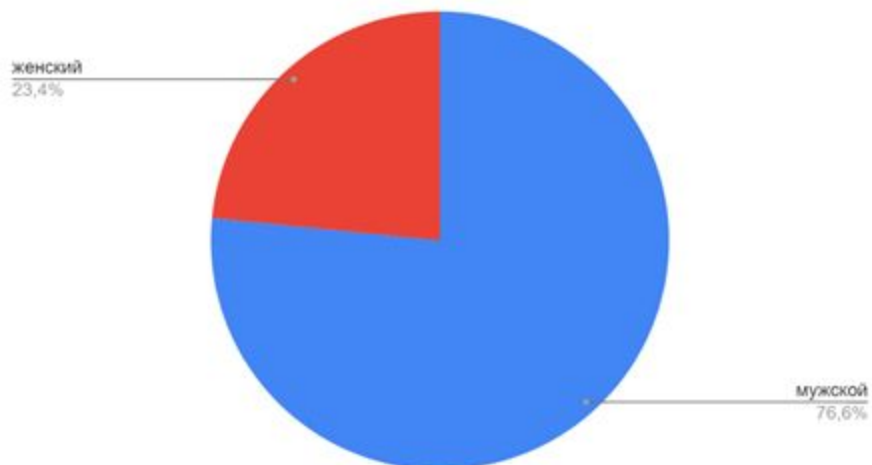
Таким образом, в условиях Кыргызстана кампания против распространения альтернативной информации может сделать общество и власти Кыргызстана неинформированными о реальном положении дел с коронавирусной инфекцией и средствах защиты медицинских работников. На этом фоне число зараженных врачей растет.

Результаты онлайн анкетирования

Демография

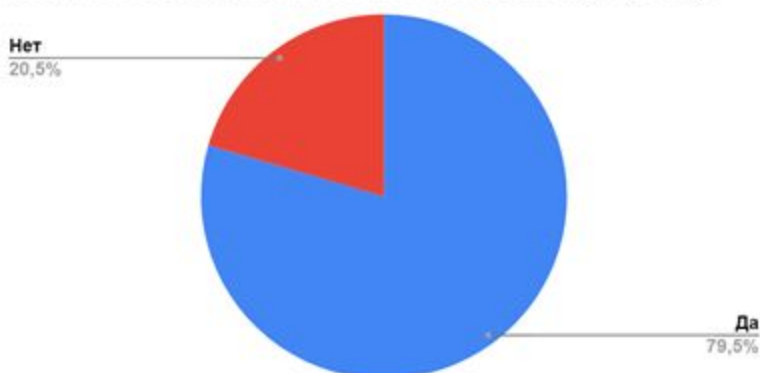
В период со 2 по 5 апреля 2020 года в онлайн анкетировании приняли участие 303 респондента.

¹⁶ [Китайский коронавирус вырвался на свободу из-за недостатка свободы слова?](#) (YouTube)



Передвижение по населенному пункту

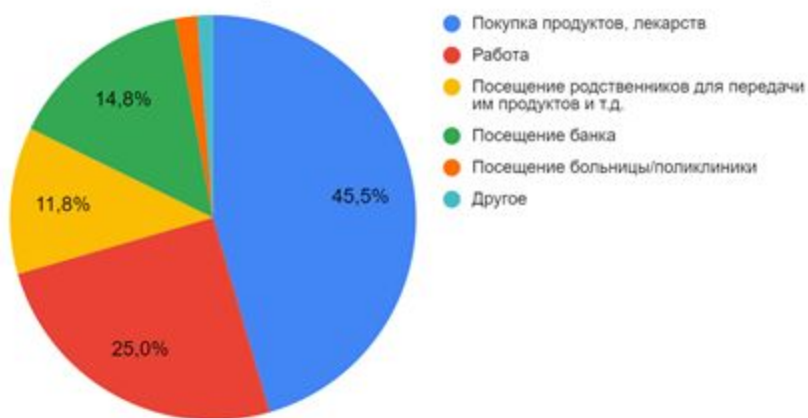
После введения режимов ЧП/ЧС были ли случаи, когда вы передвигались по населенному пункту?



Респонденты на начальном этапе опроса были разделены на 2 категории – те, кто столкнулся с необходимостью передвигаться по населенному пункту в режиме чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения, и те, кому этого делать не приходилось. Большинство опрошенных (79,8%) указали, что после введения режима ЧС или ЧП были случаи, когда они передвигались по населенному пункту.

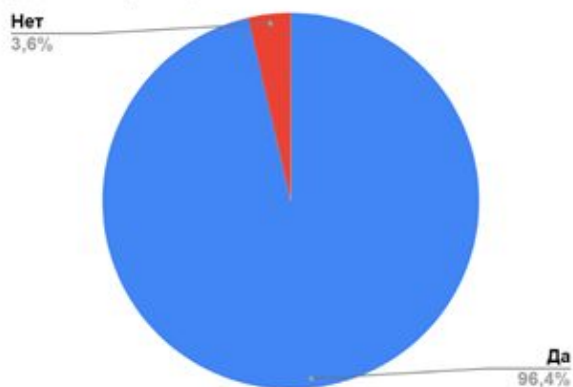
Респонденты также пояснили, по какой причине им необходимо было передвигаться. Чаще всего (в 45,5% случаев) это было связано с покупкой продуктов и лекарств. На втором месте оказалась необходимость выезжать в связи с работой (25%). Причинами также являлись посещение банка (14,8%) и посещение родственников для передачи им продуктов и т.д. (11,8%).

С чем связано ваше передвижение по населенному пункту после объявления режима ЧП/ЧС?

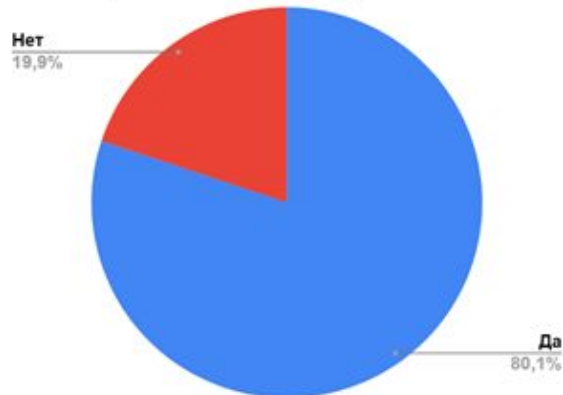


В 96,4% случаев у респондентов были при себе документы, удостоверяющие личность, в 80,1% - маршрутный лист. Только 15,4% респондентов имели специальный пропуск.

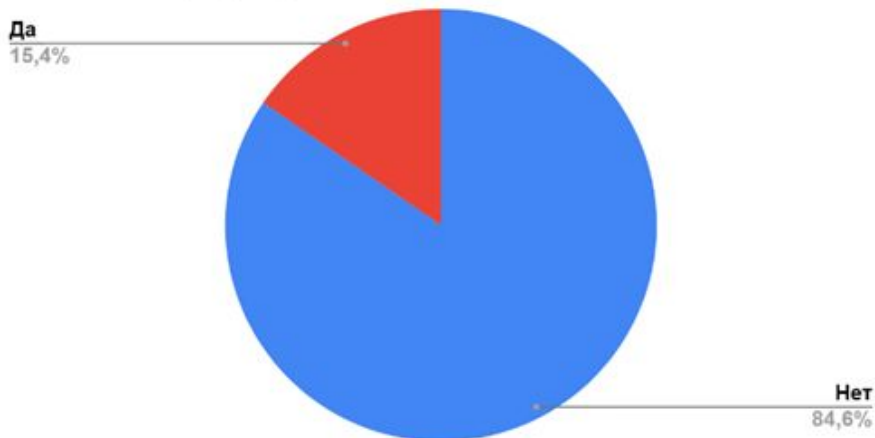
Был ли у Вас с собой документ, удостоверяющий личность?



Был ли у вас с собой маршрутный лист?



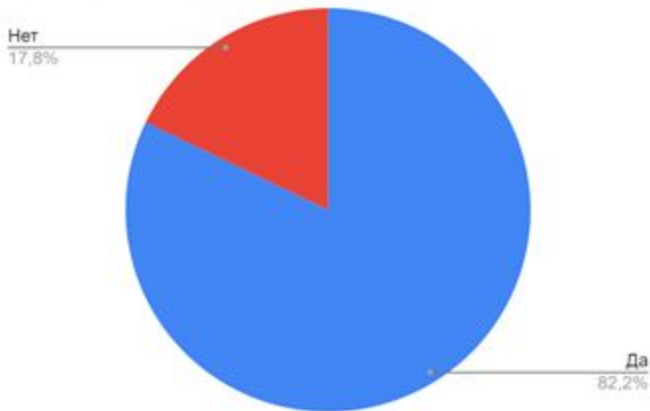
Был ли у Вас специальный пропуск на передвижение по населенному пункту?



Контакты с силовыми структурами

17,8% отметили, что не соприкасались с деятельностью силовых структур за время с момента введения режима ЧС/ЧП.

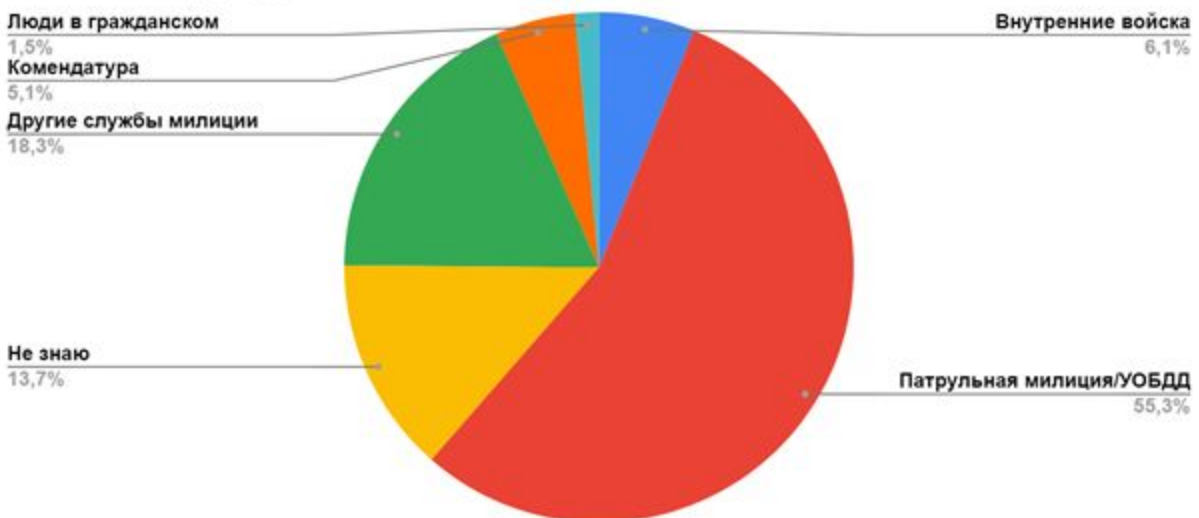
Сталкивались ли с сотрудниками силовых структур во время вашего передвижения?



82,2% контактировали с разными силовыми структурами, обеспечивающими безопасность и режим на территории их проживания.

Чаще всего (55,3%) опрошенные сталкивались с патрульной милицией (в Бишкеке) и УОБДД (в других районах), а также с другими службами милиции (18,3%) Часть респондентов не смогла идентифицировать структуру, с которой взаимодействовала. 1,5% отметили, что их останавливали лица в гражданском.

С какими структурами сталкивались?

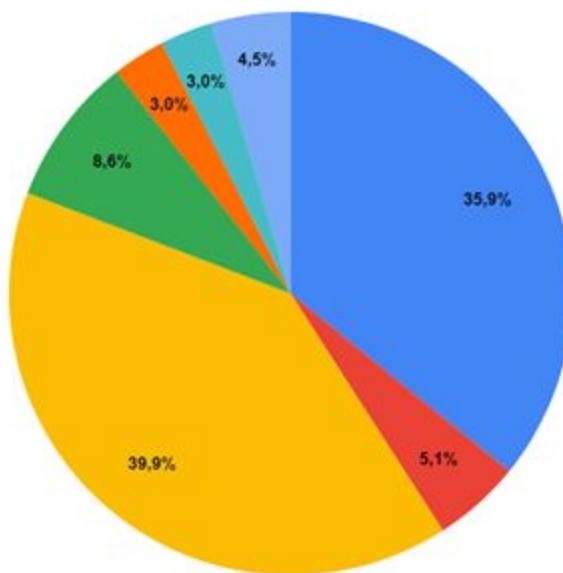


Ответы респондентов на вопрос об обстоятельствах их взаимодействия с силовыми структурами показали, что большинство контактов происходило либо на блокпостах при

попытке въезда в оцепленную зону на авто (39,9%), либо на улицах внутри отцепленных квадратов, когда человек шел пешком (35,9%). При этом, при пересечении блокпостов пешком, респондентов почти не останавливали.

При каких обстоятельствах ?

- Меня остановили на улице в дневное время, когда я передвигался/ась пешком
- Наблюдал(а) со стороны
- Меня остановили на блокпосту, когда я ехал(а) на авто
- Меня остановили на улице в дневное время, когда я был(а) на авто
- При получении разрешения (пропуска) на передвижение
- Меня остановили на блокпосту, когда я шел(шла) пешком
- Другое



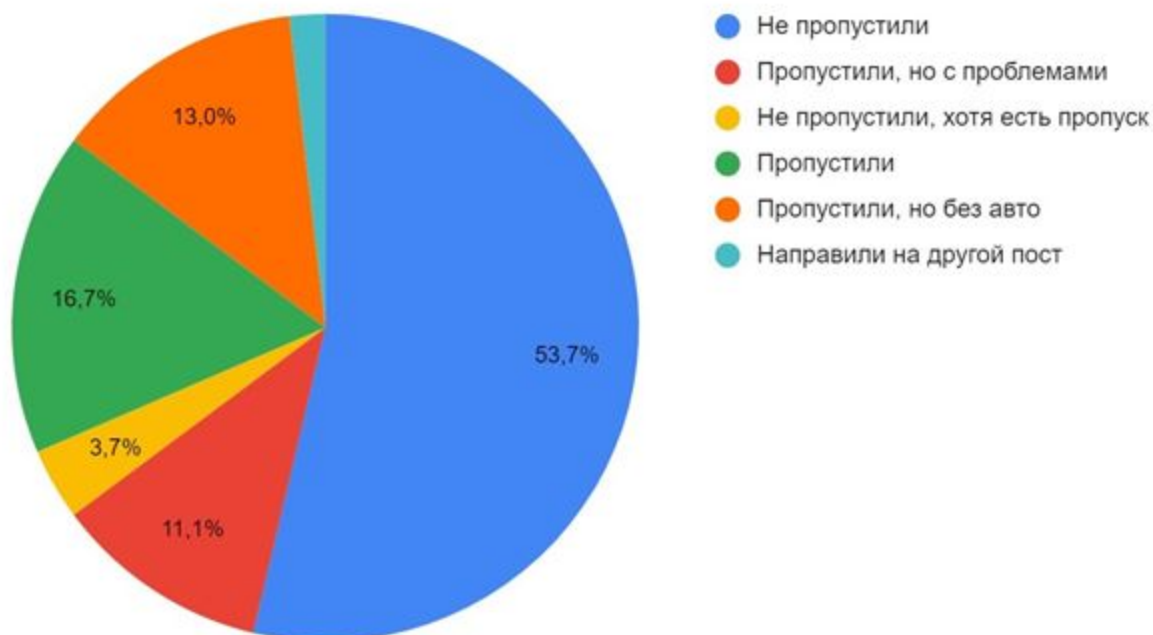
16,7% отметили беспрепятственный **проезд через блокпосты** при наличии требуемых документов. 53,7% респондентов не пропустили из-за отсутствия пропуска, хотя другие документы (справки с места работы и маршрутные листы) у них были. 3,7% ответивших имели специальный пропуск, но также не смогли пересечь блокпост. 13% опрошенных были вынуждены оставить свой автотранспорт и идти к месту назначения пешком.

Характерны два примера, данных респондентами:

«Очень вежливое и корректное общение. Машину не пропустили. Пришлось идти пешком» - мужчина, Бишкек

«На одних постах пропускали без проблем, на других не пропускали по разным причинам – то требовали пропуск, то печать на маршрутном листе. Заставляли выйти из авто без всякой на то причины» - мужчина, Ошская область

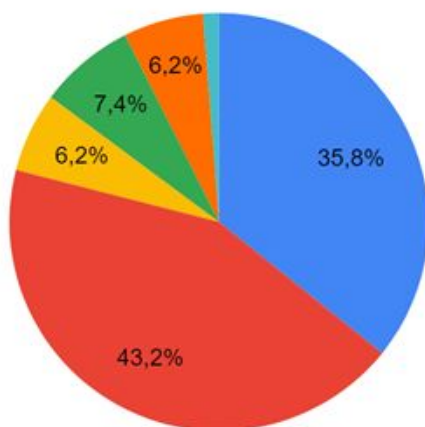
Остановили на блокпосту на авто - что произошло?



43,2% опрошенных не отметили каких-либо нарушений во время разговора с сотрудниками силовых структур на блокпостах. В то же время, отмечается много фактов грубого обращения – 35,8%. Респонденты отмечали также случаи вымогательства взятки, несогласованность требований на разных блокпостах и незаконные требования.

Были ли нарушения со стороны сотрудников на блокпостах?

- Грубость
- Не было нарушений
- Незаконные требования
- Вымогательство взятки
- Разные требования на блокпостах
- Применение силы

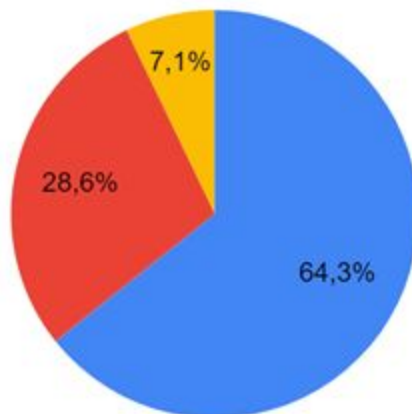


У опрошенных, которых сотрудники останавливали **при передвижении пешком**, в 64,3% случаев проверили документы, в 28,6% - рассказали о правилах режима ЧС/ЧП и

необходимых документах. 7,1% указали, что их расспрашивали о целях передвижения, но не проверили документы.

Остановка на улице (пешком). Что произошло?

- Проверили документы
- Рассказали о правилах, предупредили о необходимых документах
- Расспрашивали, но не проверяли документы

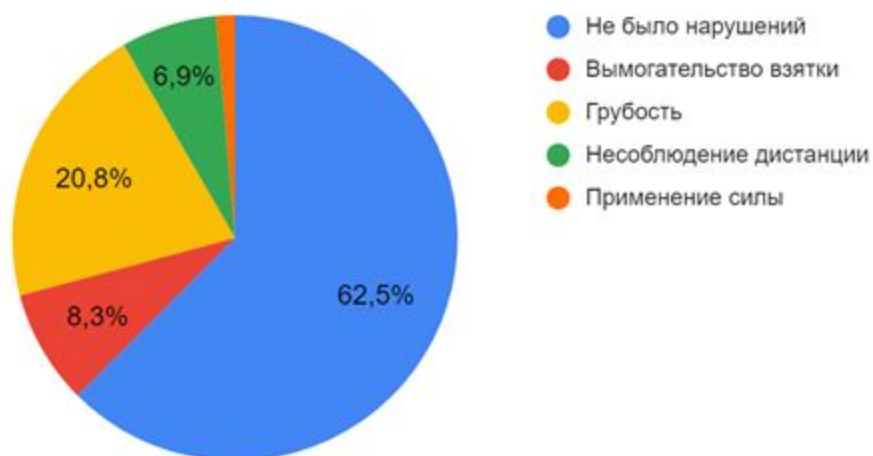


20,8% респондентов, остановленных патрулями на улице, указали на грубое обращение сотрудников с ними. 8,3% отметили вымогательство взятки, 6,9% обратили внимание на то, что сотрудники не соблюдают необходимую дистанцию в условиях карантина. 62,5% не заметили никаких нарушений.

«Нынешняя милиция стала по-другому работать, были вежливы, аккуратно одеты, как положено представляются» - мужчина, Бишкек

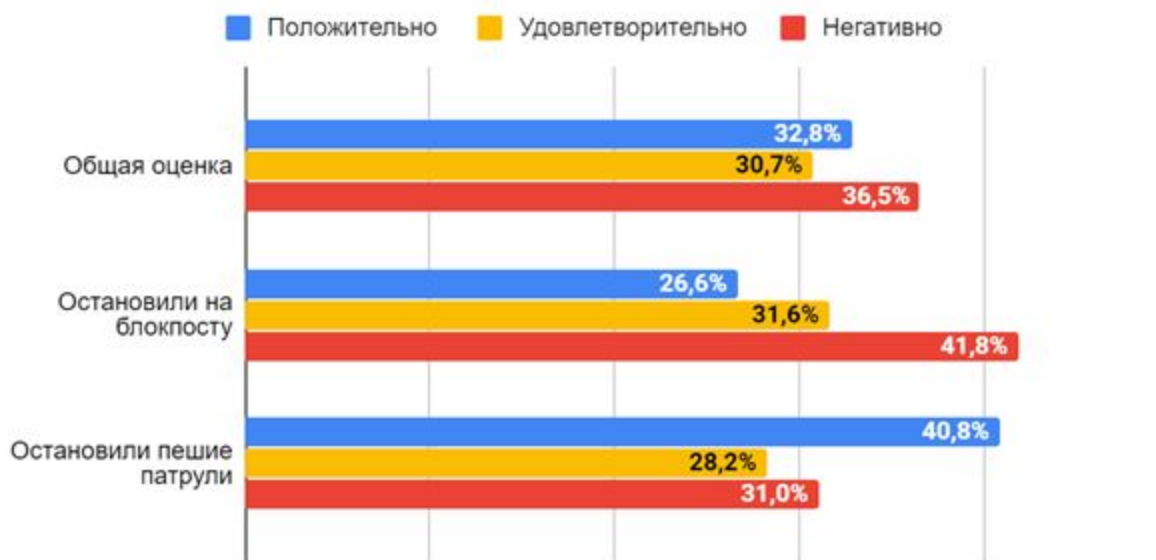
«Постоянно останавливают, хамят, грубят и ведут себя как самые главные люди. Самое интересное подходят близко, хотя прошу быть со мной на небольшом расстоянии вытянутой руки, и ведь не бояться заразиться или заразить. Все документы есть, паспорт, маршрутный лист, нахожусь недалеко от дома, но они все равно ищут какой-то подвох, спрашивают какие-то ненужные вопросы, которые не относятся к делу» - женщина, Бишкек

Были ли нарушения со стороны сотрудников, которые вас остановили?



Имевших контакты с сотрудниками силовых структур попросили **оценить отношение к ним во время взаимодействия**. Преобладают негативные оценки (36,5%), что связано прежде всего с серьезными ограничениями на передвижение, фактами грубого обращения и коррупции. При этом более положительные впечатления о контакте с силовыми структурами осталось у тех, кто был остановлен во время передвижения пешком, а отношение сотрудников на блокпостах оценено более негативно по сравнению с общей оценкой.

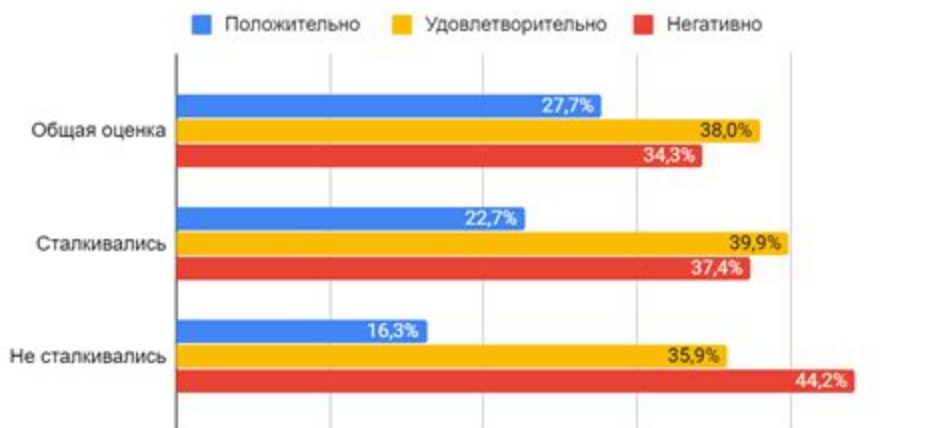
Как вы оцениваете отношение сотрудников к вам во время этого контакта?



Общая оценка ситуации

Респондентов попросили оценить в целом действия силовых структур по обеспечению контроля и общественной безопасности, без привязки к личному опыту. Большая часть опрошенных оценила действия силовых структур удовлетворительно (средне) – 38%. Негативных оценок ситуации в целом оказалось больше, чем положительных.

Как вы оцениваете в целом действия силовых структур по обеспечению контроля и общественной безопасности?



Однако, среди тех респондентов, которые лично сталкивались с работой силовых структур, положительных оценок больше, чем среди тех, кто никак с ними не контактировал.

На вопрос о «**наиболее положительном аспекте в действиях силовых структур**», 59,1% респондентов либо не стали отвечать на него, либо пояснили, что «нет ничего положительного». Из числа тех, кто назвал хорошие стороны, наиболее часто упоминалось следующее: профессиональная и эффективная работа (27,4%), стало больше порядка и меньше преступлений (13,7%), силовики обеспечивают контроль и соблюдение режима (13,7%), вежливость (7,3%), рискуют жизнь и самоотверженность (7,3%) и т.д.

Назовите один наиболее положительный на ваш взгляд аспект в действиях силовых структур в условиях ЧС/ЧП (если есть)	
Смогли назвать положительные аспекты от общего числа респондентов.	
Среди них:	40,9%
Профессиональная и эффективная работа	27,4%
Больше порядка/меньше преступлений	13,7%

Контроль/соблюдение режима	13,7%
Рискует жизнями/ самоотверженность	7,3%
Вежливость	7,3%
Дисциплинирующее воздействие /профилактика	4,8%
Помощь людям и человечность	4%
Наличие блокпостов / закрытие населенных пунктов	4%
Соблюдение законов и приказов	2,4%
Патрулирование	2,4%
Оперативность	2,4%
Хорошая организация, управление комендатур и руководства	0,8%
Все хорошо	0,8%
Другое	8,1%
Ответ, не соответствующий вопросу	0,8%
Не смогли назвать положительные аспекты от общего числа респондентов:	59,1%

На вопрос о «**наиболее негативном аспекте в действиях силовых структур**», 51,5% респондентов либо не стали отвечать на него, либо пояснили, что «нет ничего плохого». Из числа тех, кто назвал плохие стороны, наиболее часто упоминалось следующее: агрессия и грубость (15,6%); препятствия жизнедеятельности людей и отдельным

профессиональным группам, например, врачам (14,3%); плохое управление (комендатурами, руководством силовых структур) и рассогласованные действия (12,9%); коррупция (10,2%); непрофессионализм сотрудников и незнание законов и приказов (9,5%);

Назовите один наиболее отрицательный на ваш взгляд аспект в действиях силовых структур в условиях ЧС/ЧП (если есть)	
Смогли назвать отрицательные аспекты от общего числа респондентов.	
Среди них:	48,5%
Агрессия и грубость	15,6%
Препятствие жизнедеятельности людей и отдельных профессиональных групп, таких как врачей	14,3%
Плохое управление (комендатур, руководства) и рассогласованность и ошибки на уровне руководства	12,9%
Коррупция	10,2%
Непрофессионализм сотрудников, незнание законов	9,5%
Превышение полномочий	5,4%
Бюрократизм и волокита в выдаче пропусков (без уточнения коррупции)	4,8%
Избирательность в применении ограничительных мер и наказании (без уточнения коррупции)	4,8%
Недостатки в оснащении милиции, в т.ч. масками	2,7%

Закрытость комендатур, дефицит информации	2,7%
Недостаточность жестких мер	2,7%
Ответ несоответствующий вопросу	1,4%
Физическое насилие	1,4%
Все аспекты (все плохо)	2,
Другое	7,5%
Ответ, не соответствующий вопросу	1,4%
Не смогли назвать положительные аспекты от общего числа респондентов:	51,5%

Ограничение прав человека как исключительная мера в борьбе с коронавирусом COVID-19 в режиме ЧП – незаконно?

С момента введения режима ЧС, а позже и ЧП, вполне естественно у граждан Кыргызстана возникло очень много вопросов, касательно применения и интерпретации положений Закона КР «О чрезвычайном положении» (Закон о ЧП). В этом плане непонятна позиция правительства Кыргызстана, которое отстранилась от этого процесса вместо того, чтобы четко регулировать и разъяснять вопросы правоприменения, передав эти вопросы людям, которые являются исполнителями. Это, соответственно, привело к перегибам в применении режима ЧП.

Самоустранился и Жогорку Кенеш, хотя согласно Закону о ЧП во время чрезвычайного положения не допускается прерывать заседания Жогорку Кенеша. В связи с введением ЧП суды приостановили свою деятельность, а Верховный суд вообще закрылся на карантин (!). Непонятным остается функционирование органов прокуратуры, которые, по нашей информации, тоже ушли на частичный карантин Основанием этому утверждению

служит то, что в СМИ и на сайте Генеральной прокуратуры нет ни одной новости, комментария со стороны надзорного органа в это чрезвычайное для страны время. *(Последняя новость о работе прокуратуры датируется 1 апреля с.г. О перечисление однодневной заработной платы сотрудниками прокуратуры Минздраву)*. Следует напомнить, что ни один закон, в том числе закон о ЧП, не может приостанавливать деятельность судов и прокуратуры. Тем самым две ветви власти и надзирающий за законностью механизмы страны самоустранились, создав опасный дисбаланс между ветвями власти в сторону власти исполнительной. Отсутствие парламентского и судебного контроля, как показывает опыт других стран, всегда приводит к нарушению законности, гласности и прав человека.

Незаконным является решение комендатур ограничить деятельность Омбудсмана, СМИ и адвокатов. Комендант не может отменить своим решением Конституцию (в части гарантий прав и свобод человека, в том числе на правовую защиту) и закон об Омбудсмене. Сам закон о ЧП не дает право коменданту приостанавливать деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, действующих на территории, где введено чрезвычайное положение. Уполномоченным органам следует дать правовую оценку действиям комендатур.

К вопросу о СМИ: да, Закон о ЧП вводит особый порядок аккредитации СМИ на территории, где введен режим ЧП, но комендант не может не дать аккредитацию. Такого права отказать в аккредитации комендант не имеет.

И самое главное – в течении трех дней после объявления чрезвычайного положения МИД КР должен был уведомить Генерального секретаря ООН об ограничениях прав и свобод граждан, составляющих отступления от обязательств КР по Международному пакту о гражданских и политических правах, об объеме этих отступлений и о причинах принятого решения. Этого уведомления МИД КР до сих пор не сделал. Соответственно формально - для международного сообщества никакого режима ЧП или ЧС в Кыргызстане нет. В будущем это может сыграть злую шутку для властей КР, поскольку, с точки зрения юристов, международные обязательства Кыргызстана (в том числе по финансовым обязательствам) никто не отменял. Правительству КР следует готовиться к долгим и дорогостоящим тяжбам в международных арбитражах с представителями иностранного бизнеса и в международных договорных органах по правам человека со своими гражданами, если соответствующие меры не будут приняты. Списать все на режим ЧП не получится, а бюджет Кыргызстана будет выплачивать деньги за ошибки тех, кто в свое время не послушал специалистов и правозащитников и наломал много дров.

Особо следует выделить вопросы компенсации медицинским работникам, сотрудникам силовых структур, органов ЧС и других служб обеспечения бесперебойного функционирования жизнеобеспечения. **К примеру, медработникам, исполняющим деятельность ЧП, по закону выплачиваются компенсации в объеме и порядке, установленных в аналогичных для военнослужащих.** В этой связи, заявления и решения Правительства по объему и порядку выплат медработникам, которые должны

потом доказывать, что заразились именно на работе, звучат абсурдно. Этот вопрос уже решен законом и должен исполняться автоматически. Однако учитывая, позицию правительства по этому вопросу, медики будут вынуждены готовить иски с компенсациями и с претензиями к государственным органам.

Рекомендации

1. Прокуратуре, МВД: Ввести практику регулярного предоставления информации о результатах служебных и досудебных расследований в отношении сотрудников ОВД и других силовых структур, которые были уличены в противоправных действиях.
2. Правительству, комендатурам: Восстановить в полном режиме функции национальных правозащитных институтов (Омбудсмена КР и НЦПП) и деятельности адвокатов через обеспечение “зеленого коридора” для передвижения при условии соблюдения мер личной и биологической безопасности. Адвокаты также должны получить возможность общаться со своими подзащитными, находящимися в закрытых учреждениях системы ГСИН, ГКНБ, МВД (например, через стекло, с применением скайп-связи и т. д.)
3. Комендатурам: Обеспечить функционирование работы СМИ, журналистов с соблюдением мер индивидуальной защиты.
4. МВД, Минздраву: Обеспечить постоянное обследование личного состава ОВД, включающее проведение лабораторных исследований (анализов) на предмет заражения коронавирусной инфекцией.
5. Минздраву, МВД, ГСИН: Принять срочные меры по обеспечению безопасности и профилактики распространения заболеваний среди лиц, содержащихся в закрытых учреждениях, и персонала, в первую очередь в ИВС, а также всех задержанных лиц, в том числе за нарушение режима.
6. Генеральной прокуратуре: Возобновить работу органов прокуратуры (в части надзора за соблюдением законности), с регулярной публикацией материалов проверок и соответствующих заявлений.
7. Правительству: Предусмотреть доплату для сотрудников ОВД и других органов, обеспечивающих жизнедеятельность и мобилизованных для обеспечения профилактических мероприятий и общественного порядка на период режимов ЧС/ЧП.
8. Жогорку Кенеш: Обеспечить функционирование Жогорку Кенеша в полном объеме, в том числе парламентского контроля и реагирования на резонансные случаи. Ввести

практику заслушивания Правительства и комендантов по ситуации и предпринимаемым мерам.

9. Президенту, Жогорку Кенешу, Правительству: Рассмотреть возможность смягчения режима ЧП с соблюдением карантинных мер и сохранения запрета на массовые мероприятия, функционирование точек общественного питания и т.д. Приоритетной мерой воздействия в отношении лиц, не носящих маски и совершающие другие незначительные нарушения режима должны стать предупреждение и разъяснение.

10. Прокуратуре, ГКНБ, Минздраву: Прекратить карательную практику преследования и запугивание медработников за высказывание в социальных сетях и СМИ. По каждому случаю запугивания должно быть проведено расследование.

11. МВД, Минздрав, гражданский сектор: Назрела необходимость разработки алгоритма действий (инструкции) сотрудников силовых структур в условиях ЧС/ЧП, с учетом эпидемиологического характера угроз.

По реформаторским инициативам

12. Президенту (как инициатору реформы), Правительству, МВД: В случае переноса реализации проекта патрульной милиции в других городах, следует обеспечить автономность УПСМ от негативного влияния ГУОБДД через: (а) создание самостоятельного главного управления МВД или (б) подчинение ГУВД г. Бишкек.

13. Жогорку Кенешу, Правительству: поскольку уровень критики в адрес правоохранительной системы ожидаемо возрастет, необходимо начать проработку реформаторских мер, нацеленных на переустройство всей системы по направлению сближения с населением, подотчетности, появления новых эффективных форм контроля.

ОО “Гражданский союз”

Авторский коллектив и мониторинговая группа:

**Тимур Шайхутдинов, Анна Зубенко, Урмат Казакбаев, Нуридин Нураков (юрист),
Галина Давлетбаева**