

Гражданский союз

Обзор результатов мониторинга действий силовиков в условиях ЧС/ЧП в Кыргызской Республике №2

4 мая 2020 г.
г.Бишкек

Данный обзор содержит результаты второй фазы 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.

Обзор №1 был опубликован 13 апреля 2020 г. и доступен по ссылке: <https://reforma.kg/media/post/postpdf/2020-04-13-2235441573.pdf>

(с) Гражданский союз

4 мая 2020 г.

www.reforma.kg

kg@reforma.kg



Оглавление

Введение	3
Результаты мониторинга в разрезе выводов	4
Вывод 1: В правительстве рассматривается возможность дополнительных выплат сотрудникам органов внутренних дел, однако в этом вопросе есть неопределенность и непоследовательность	4
Вывод 2: Руководство страны, комендатур и других органов власти продолжают выработать правила и ограничения, в том числе те, которые не могут быть в полной мере выполнены и проконтролированы	5
Вывод 3: Коррупционная нагрузка и вероятность иных нарушений сохраняется в условиях применения ограничительных мер и сверхполномочий силовых структур. Ситуация усугубляется отсутствием информации о служебных и уголовных расследованиях, слабой публичной активности прокуратуры	6
Вывод 4: Закон "О чрезвычайном положении" содержит противоречия	8
Вывод 5: Вопрос защищенности от коронавирусной инфекции сотрудников силовых структур стал более актуальным после выявления первых зараженных среди личного состава	9
Вывод 6: Система выдачи специальных пропусков показала слабую эффективность, коррупциогенность и отсутствие полноценной обратной связи причин отказа	9
Результаты онлайн анкетирования	10
Демографические данные	11
Передвижение по населенному пункту	12
Получение пропуска	13
Контакты с силовыми структурами	15
На блокпосту	18
На улице	20
Общая оценка ситуации	22
Краткий обзор телефонных консультаций	25
Прогресс рекомендаций обзора №1	26
Рекомендации	32

Введение

Введение чрезвычайного положения в отдельных местностях и чрезвычайной ситуации на всей территории Кыргызской Республики было вынужденным шагом для снижения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19). 28 апреля 2020 президент Сооронбай Жээнбеков подписал указы о продлении чрезвычайного положения в городах Бишкек, Ош, Джалал-Абад и Ат-Башинском районе Нарынской области до 10 мая включительно, а Жогорку Кенеш это решение утвердил.

Чрезвычайное положение ввиду применения ограничительных мер и появившихся у силовых структур дополнительных полномочий создает серьезные вызовы соблюдению прав человека, усиливает коррупционные риски. Также наблюдается угроза сворачивания инициатив, направленных на формирование сервисно ориентированной милиции не только в условиях ЧС и ЧП, но и после того, как ситуация с COVID-19 будет взята под контроль.

По этим причинам Гражданский союз, руководствуясь целями: краткосрочной - снижение вероятности злоупотреблений за счет анализа ситуации и предоставления альтернативной информации для лиц, принимающих решения и общественности; долгосрочной - создание условий для отказа от карательных практик в деятельности силовых структур после того, как режимы ЧС и ЧП будут сняты.

Обзор №1, опубликованный 13 апреля, содержит развернутый анализ следующих выводов:

- 1) комендатуры склонны к приоритету ограничительных мер, наблюдается рассогласованность и непоследовательность решений;
- 2) наблюдается недостаточность мер индивидуальной защиты сотрудников милиции, равно как и задержанных за нарушение режима
- 3) режим ЧП/ЧС и противоречивые и размытые правила повысили риски коррупционных проявлений и превышения полномочий сотрудниками, возрос человеческий фактор в интерпретации правил;
- 4) режим ЧП стал вызовом будущему пилотного проекта патрульной милиции, особенно в части сервисного характера службы и антикоррупционной составляющей;
- 5) давление и жесткие меры ставят под угрозу защищенность медицинских работников и возможность общества получать альтернативную информацию о ситуации с COVID-19.

Документ был направлен в приоритетном порядке в Комитет Жогорку Кенеша по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции, а также распространен в СМИ. Несмотря на то, что по некоторым беспокойствам граждан власть реагирует, корректируя свои решения, проблемы сохраняются и появляются новые вопросы, требующие скорейшего разрешения. **Актуальным на сегодняшний день вопросам по действиям силовых структур посвящен Обзор №2.**

Результаты мониторинга в разрезе выводов

Вывод 1: В правительстве рассматривается возможность дополнительных выплат сотрудникам органов внутренних дел, однако в этом вопросе есть неопределенность и непоследовательность

В Правительстве рассматривают варианты компенсаций для сотрудников ОВД, что следует из заявления премьер-министра Кыргызской Республики в Жогорку Кенеше от 30 апреля 2020 г. При этом он отметил, что милиционеры якобы отказываются от выплат из-за "понимания ситуации", но несмотря на это компенсации выделяют¹. Пока нет пояснений, на какие категории сотрудников и в каком объеме выплаты будут произведены.

По нашим сведениям, похожие попытки предпринимались в других силовых ведомствах, когда сотрудников вынуждали давать расписку о добровольном отказе от выплат. Судя по всему, похожие попытки были в отношении сотрудников МВД, но по всей видимости, они оказались тщетными.

Согласно источникам в правоохранительных органах, в МВД создана рабочая группа, которая разрабатывает проект нормативного правового акта, согласно которому могут быть произведены компенсационные выплаты. Однако, ожидаемо при согласовании могут возникнуть препятствия со стороны Министерства финансов.

Также ничего неизвестно о планах по дополнительным выплатам сотрудникам силовых структур, которые заболели коронавирусной инфекцией.

В тоже время в условиях COVID-19 нагрузка на личный состав всех правоохранительных органов (МВД в большей степени) серьезно возросла. Закономерно это должно было привести к компенсационным выплатам, даже в условиях бюджетного дефицита.

Стоит отметить, что законодательство четко не определяет порядок денежных выплат сотрудникам силовых структур, работающим в условиях ЧП и ЧС. Исключение составляют утвержденное постановлением Правительства КР от 26 октября 2000 года №639 Положение о дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах на территории Кыргызской Республики и за ее пределами на основе международных договорных

¹ Милиционеры отказываются от выплат — заявил Мухаммедкалый Абылгазиев // ИА "24.kg" URL: https://24.kg/vlast/151564_militsioneryi_otkazyivayutsya_otvyiplat_zayavil_muhammedkalyiy_abyilgaziev/?fbclid=IwAR1VgwbXkQlp0T_iERQAihD_eZEXW_TEPo53c9uwn9_LwNKn3_BimnF9Ouw (дата публикации: 30 апреля 2020 г.).

обязательств. В числе прочих положение устанавливает для них оклады по воинским должностям и оклады по воинским званиям в тройном размере.

В Законе КР «О прохождении службы в правоохранительных органах» присутствует однозначная норма, согласно которой работа сотрудника в условиях ЧП и иной кризисной ситуации компенсируется днями отдыха.

В случае невыплаты компенсаций, не исключено, что сотрудники правоохранительных органов начнут подавать судебные иски.

Вывод 2: Руководство страны, комендатур и других органов власти продолжают выработать правила и ограничения, в том числе те, которые не могут быть в полной мере выполнены и проконтролированы.

Правовая неопределенность создала благоприятную среду для злоупотребления полномочиями и превышением власти. Если изначально это было обосновано тем, что страна впервые находится в чрезвычайном положении столь долгое время, то сохранение неопределенности размывает усилия государственного аппарата (в первую очередь силового блока), усложняет жизнь людям и подрывает условия для обязательности правил.

По мере продолжения действия карантинных мер перечень регуляций действий физических и юридических лиц разрастался. Юридический анализ показал, что часть решений была установлена неизвестными правовыми документами, либо не установлена вовсе. Например, это касалось маршрутных листов, справок о месте жительства у лиц, у которых имеется ID нового образца (в нем не прописан адрес прописки). Между тем согласно части 4 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики официальное опубликование нормативных правовых актов является обязательным условием вступления их в силу. Гражданский союз 30 апреля 2020 г. обратился Генеральному прокурору (входящий интернет-приемной №36084) с просьбой дать юридическую оценку относительно вероятных случаев установления правил без их юридического оформления, вероятного применения статьи 82 Кодекса о нарушениях при отсутствии маршрутных листов и/или иных документов, а также нарушения санитарно-эпидемиологических норм в отношении задержанных за нарушения комендантского часа. Копия заявления направлена Омбудсмену КР, Комитету по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции.

Наличие разных субъектов принятия и озвучивания решений усугубляли неопределенность.

В то же время комендатура г. Бишкек под влиянием общественного мнения отказывалась, либо корректировала некоторые жесткие правила после их объявления. Например, такого

рода поправки происходили после объявления о необходимости брать бланки маршрутных листов в ОВД и запрета на использование велосипеда для передвижения по городу.

Для обеспечения режима были привлечены дружинники, которые судя по некоторым сообщениям, формируются местными органами власти. Граждане сообщали в социальных сетях о самовольно установленных блокпостах, которые вызывали вопросы, препятствия для проезда, возникали конфликтные ситуации и возможности для коррупции

Местным властям было поручено упорядочить самовольные карантинные посты.

Вывод 3: Коррупционная нагрузка и вероятность иных нарушений сохраняется в условиях применения ограничительных мер и сверхполномочий силовых структур. Ситуация усугубляется отсутствием информации о служебных и уголовных расследованиях, слабой публичной активностью прокуратуры

Данный вывод есть в Обзоре №1, он сохраняет актуальность по сей день. Вовлеченные в поддержание режима силовые структуры получили дополнительные полномочия для поддержания ограничений и проведения разъяснительных работ. Интернет-опрос показал, что 23,5% пытавшихся проехать через блок-посты сталкивались с проявлением грубости со стороны сотрудников ОВД; с таким же отношением столкнулись 18,8% тех, кто передвигался в пешем порядке. При этом, важно подчеркнуть, что 52,9% на блокпостах и 39,6% при пешем передвижении никаких нарушений со стороны сотрудников милиции не заметили.

Выдача специальных пропусков стала одной из основных мер по контролю за передвижением. Со временем перечень разрастался. Было объявлено, что заявитель должен представить физически, а после через веб-портал, документальное подтвержденное обоснование на передвижение согласно перечню разрешенных видов деятельности. Однако электронная система не позволяла тем, кто получил отказ, понять его причины. В нем (и это подтверждается несколькими независимыми случаями) как основание значился "отказ группы по работе с материалами". Отсутствие конкретики создало условие для вольной трактовки и потенциально имеет коррупциогенный фактор. Пока известно только об одном досудебном производстве в отношении Сотрудника УВД Октябрьского района, подозреваемого в вымогательстве взятки для выдачи пропуска. По ходатайству следователя, суд отправил подозреваемого на домашний арест².

² Под домашний арест отпустили милиционера, который продавал пропуска в Бишкеке // ИА "24.kg" URL: https://24.kg/obschestvo/150846_pod_domashniy_arest_otпустиli_militsionera_kotoryiy_prodavai_propuska_vbishkeke/ (дата публикации: 22 апреля 2020 г.).

Онлайн опрос показал, что 20,5% опрошенных, которые запрашивали пропуск (по стране), сталкивались с проявлениями коррупции. В силу анонимного характера опроса, его данные не могут служить основанием для уголовного преследования, однако значительный процент должен подтолкнуть компетентные структуры к тщательному изучению системы выдачи спецпропусков комендатурами.

В связи с поэтапным восстановлением экономической деятельности на территории г. Бишкека, комендатурой принят приказ №61³, согласно которому начнутся проверки бизнеса. Из числа сотрудников милиции и районных администраций будут созданы совместные мобильные группы для проверки предпринимателей, а из числа сотрудников налоговой и патрульной служб - для проверки таксистов. При ненадлежащем контроле эти группы могут стать источником коррупции.

Наибольший резонанс вызвала действия ГКНБ по съемке и выкладыванию видео записей с извинениями медицинских работников и других лиц, которые сообщали публично и своим знакомым о ситуации с распространением коронавируса и положении дел по защищенности сотрудников. Исходя из сообщений в сети и отдельных депутатов Жогорку Кенеша, данные действия осуществлялись под принуждением. В ответ на обращение депутата Дастана Бекешева, Генеральная прокуратура не нашла нарушений в данных действиях сотрудников ГКНБ, сообщив, что публичные заявления гражданами снимались и распространялись якобы добровольно.

Для восстановления доверия к правоохранительной системе важно обеспечить открытость информации о выявленных нарушениях сотрудниками правоохранительных органов, органов национальной безопасности и военнослужащих. Без таковой информации у общественности складывается ощущение о том, что такого рода контроль не осуществляется вовсе.

Прокуратура проявляет слабую публичную активность, несмотря на то, что все указы Президента о введении чрезвычайного положения в соответствующих местностях обязывают Генеральную прокуратуру обеспечить надзор за соблюдением законности при реализации мер и временных ограничений, установленных указами (п. 9 указов).

До сих пор на сайте главного надзорного ведомства последняя новость датирована 1 апреля 2020 г. о выделении однодневной заработной платы работников прокуратуры на борьбу с коронавирусом (по состоянию на 1 мая 2020 г.)⁴.

Стоит отметить, что на местах замечена определенная активность прокуратуры, как например, со стороны прокуратуры Кара-Суйского района относительно задержания в грубой форме

³ [Комендатура Бишкека выпустила новые приказы. О чем в них говорится?](#)

⁴ Работники органов прокуратуры перечислили однодневную зарплату на борьбу с коронавирусом //Сайт Генеральной прокуратуры КР URL: <https://www.prokuror.kg/news/4261-rabotniki-organov-prokuratury-perechislili-odnodnevnyuyu-zarplatu-na-borbu-s-koronavirusom.html> (дата публикации: 1 апреля 2020 г.).

граждан за нарушение режима. По результатам служебной проверки, проведенной по решению Коменданта г. Оша, Ноокатского и Кара-Суйского районов, освобожден от исполнения функций комендант Кара-Суйского района, сотрудники, принимавшие участие в рейдовом мероприятии привлечены к дисциплинарной ответственности, привлекаемые к рейдовым мероприятиям предупреждены о недопущении впредь подобных нарушений.

Однако, по всей видимости, общей, скоординированной политики в этом направлении органы прокуратуры не осуществляют.

За прошедший период депутаты Жогорку Кенеша активизировали свою активность, выражаемую через публичные выступления и направление запросов. Стоит отметить позитивное воздействие на силовые структуры, однако этой активности не хватает системности.

Вывод 4: Закон "О чрезвычайном положении" содержит противоречия

Конституционный закон КР "О чрезвычайном положении" неоднозначно определяет роль Главного штаба Вооруженных сил. Так, ст. 15 утверждает Генеральный штаб Вооруженных сил высшим органом оперативного управления и координации сил и средств органов внутренних дел, национальной безопасности, гражданской защиты, других государственных органов Кыргызской Республики и органов местного самоуправления). В тоже время согласно части 3 статьи 4 того же закона при введении чрезвычайного положения, обусловленного биологическими, социальными и природно-техногенными факторами, *при которых силы и средства правоохранительных органов и органов гражданской защиты недостаточны для их локализации и разрешения*, Генеральный штаб Вооруженных Сил является органом оперативного управления и координации сил и средств органов внутренних дел, национальной безопасности, гражданской защиты, других государственных органов и органов самоуправления.

Таким образом по текстовому смыслу части 3 статьи 4 конституционного Закона «О чрезвычайном положении» вытекает, что Генеральный штаб Вооруженных Сил становится высшим органом оперативного управления только при двух условиях: 1) при введении чрезвычайного положения, обусловленных биологическими, социальными и природно-техногенными факторами (весной 2020 года ЧП введено из за эпидемии); 2) при недостаточности сил и средств правоохранительных органов и органов гражданской защиты для локализации кризисной ситуации.

Возможно неполное (неудачное) по юридической технике дублирование в статье 15 конституционного Закона «О чрезвычайном положении» особой роли Генштаба ВС было обусловлено попыткой придания значимости нового командного органа в целях реализации разработанной новой Военной доктрины.

Так или иначе ни в Указе, ни по факту роль Генерального штаба не была раскрыта. В местностях, на которых введено чрезвычайное положение, координирующим звеном стали органы внутренних дел, так как коменданты назначены из числа должностных лиц МВД.

Авторы не могут предсказать, как бы разворачивалась ситуация, если бы первичным звеном стали военные. Передача гражданских органов под военный контроль чревата большими перегибами и нарушениями прав человека, которые могут иметь долговременный характер, чем это происходит при главной роли милиции/полиции. Но тем не менее описанные выше правовые коллизии требуют детального изучения и снятия противоречий.

Вывод 5: Вопрос защищенности от коронавирусной инфекции сотрудников силовых структур стал более актуальным после выявления первых зараженных среди личного состава

В Обзоре №1 подчеркивалась недостаточность мер индивидуальной защиты сотрудников милиции, равно как и задержанных за нарушение режима. Мониторинговая группа предупреждала, что задействованные представители правоохранительных органов и военнослужащие находятся в группе риска, необходимо обеспечить их средствами индивидуальной защиты в полном объеме, проводить регулярное тестирование и отменить практику задержания лиц, нарушивших режим самоизоляции и комендантский час. К тому времени официально не было выявлено ни одного зараженного. По состоянию на 4 мая 2020 г. 27 сотрудников силовых структур признаны заболевшими. По нашим сведениям, сотрудники ОВД сдают анализы, установлена периодичность около одного раза в 10 дней, однако на сегодня не весь личный состав протестирован.

Вывод 6: Система выдачи специальных пропусков показала слабую эффективность, коррупциогенность и отсутствие полноценной обратной связи причин отказа

Для передвижения по местности, в которой введено ЧП, установлена пропускная система. Если в первое время для получения специального пропуска, при наличии утвержденных оснований, приходилось посещать комендатуры, а после отделения милиции, то в последующем введена электронная система. Последнее решение было призвано упростить процедуры и минимизировать необходимость претендующих лиц передвигаться по местности, контактировать с сотрудниками комендатур и милиции.

Интернет опрос выявил ряд недостатков системы, при этом электронный порядок оформления пропуска связан с большим процентом отказов и отсутствием внятных объяснений причин. Возможно, причина этого в большем объеме претендентов.

Так, исходя из ответов респондентов, своевременная выдача пропусков при физическом обращении составляет 44,4% случаев, а при электронной - 15,4%. Отказ получен в 27,8% случаях при физическом обращении и 53,8% при обращении к интернет-платформе.

Стоит отметить, что электронная система не позволяет людям понять причины отклонения, связано ли это с тем, что не представлены какие-либо документы или вид деятельности претендента не включен в перечень разрешенных. Вместо этого портал сообщает причину как "отказ группы по работе с материалами".

Как сообщалось в выводе 3, 20,5% опрошенных заявителей по стране на получение специального пропуска, заявили о том, что столкнулись с коррупцией.

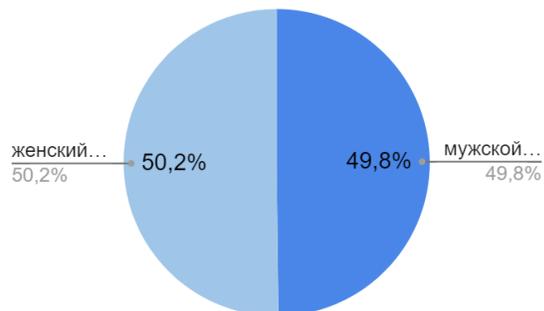
После смягчения режима и увеличения перечня разрешенных видов деятельности с 1 мая 2020 г., перечисленные выше трудности ожидаемо станут более распространенными.

Результаты онлайн анкетирования

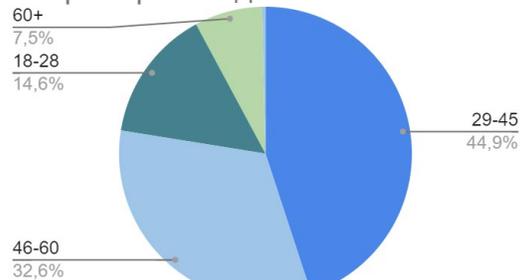
Результаты первой фазы интернет-опроса (303 респондента) представлены в Обзоре №1. На втором этапе мониторинга в анкетировании приняли участие 267 человек. Анкетирование проведено в период с 17 по 26 апреля 2020 года.

Демографические данные

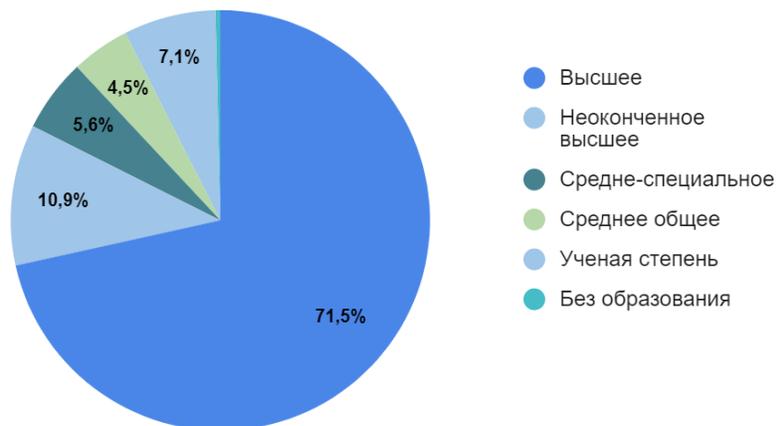
Пол респондентов



Возраст респондентов



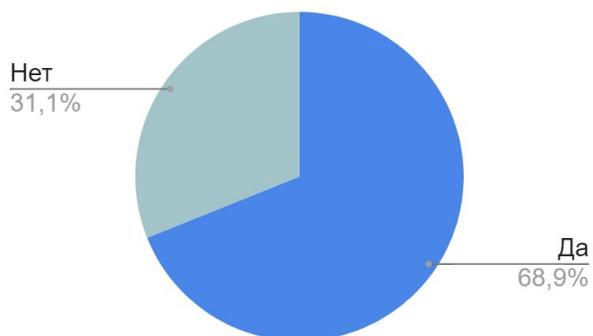
Образование респондентов



Род занятий респондентов



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



Передвижение по населенному пункту

68,9% участников опроса сталкивались с необходимостью передвигаться по населенному пункту во время режима чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения. Основные причины передвижения стали покупка продуктов и лекарств (39,8%), работа (20,1%), посещение банка или банкомата (16,4%). В 95,7% случаев у респондентов были при себе

документы, удостоверяющие личность, в 81% - маршрутный лист.

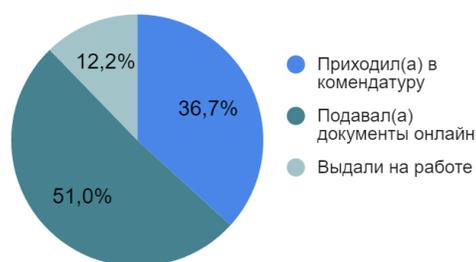
Получение пропуска

26,6% респондентов подавали документы на получение специального пропуска на передвижение. Из них 12,2% отметили, что пропуск им выдали на работе, 36,7% приходили в комендатуру лично, 51% - подавали документы через онлайн платформу (электронный пропуск).

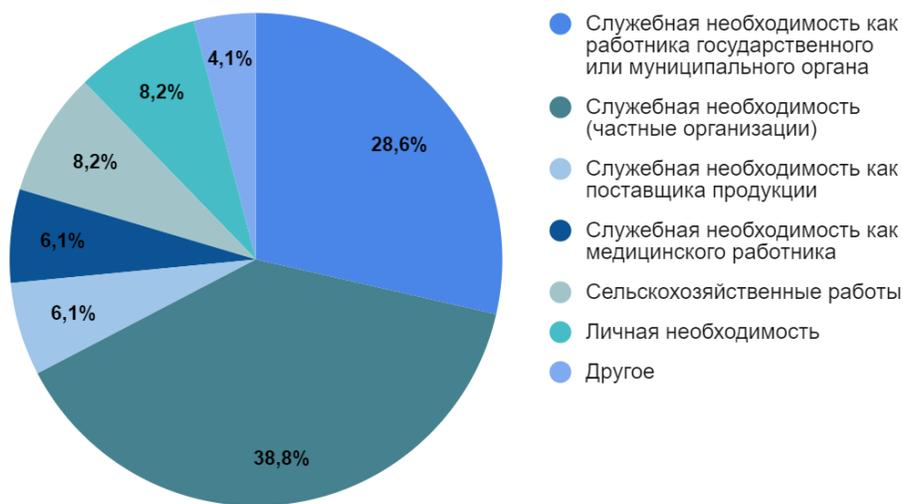
Подавали ли вы документы на получение специального пропуска на передвижение по населенному пункту?



Где Вы получали/пытались получить пропуск?



На основании чего Вы запрашивали пропуск?



Подавляющее большинство респондентов запрашивали пропуск из-за служебной необходимости - как работники частных организаций (38,8%), муниципальных или государственных органов (28,6%), медицинские работники (6,1%). Пропуск запрашивался также для проведения сельскохозяйственных работ (8,2%), для поставки продукции (6,1%).

В связи с личной необходимостью (в том числе для посещения больниц в связи с состоянием здоровья респондентов или их родственников) пропуск был необходим 8,2% респондентов.

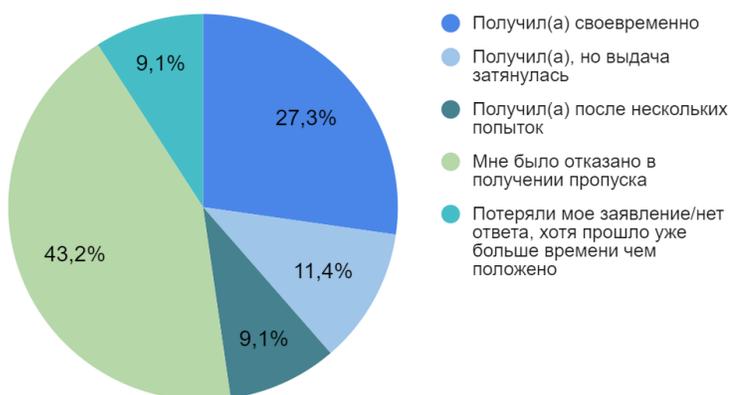
Своевременно получили пропуск 27,3% участников опроса, 11,4% получили документ с задержкой.

43,2% опрошенных отметили, что им было отказано в получении пропуска.

“Ответили, что [в пропуске] для меня нет необходимости, хотя все аптеки должны работать” - сотрудница аптеки, Бишкек (подавала документы на пропуск онлайн).

“Работаю в суде, руководство требует выхода на работу. Даже письмо было направлено коменданту, что суды в городе будут работать и необходимо пропускать работников. Электронный пропуск запрашивал со всеми необходимыми документами, отказали в выдаче, а на блок постах не пропускают без него” - респондент из Чуйской области.

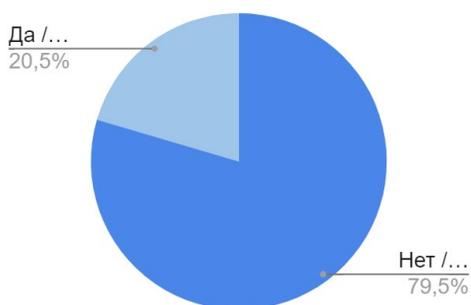
Как вы оцениваете процесс получения разрешения (пропуска) на передвижение?



Часть респондентов пояснили, что им отказали в выдаче пропуска несмотря на соответствие перечню разрешенной деятельности и наличие необходимых документов, при этом некоторым отказывали без объяснения причины. 9,1% опрошенных пытались оформить пропуск, но не получили никакого ответа на свой запрос.

“Мне отказали, но причину не объяснили. На сайте было написано “отказ группы по работе с материалами” - респондент из Чуйской области (подавал документы на пропуск онлайн для проведения сельскохозяйственных работ)

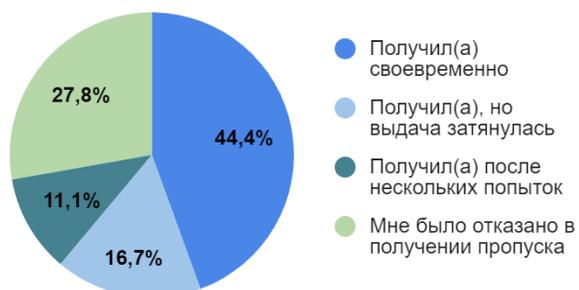
Сталкивались ли вы с коррупцией при получении пропуска?



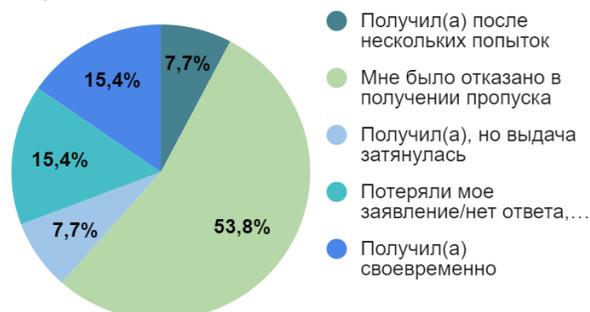
9,1% указали, что подавали документы несколько раз, прежде чем их заявки были одобрены комендатурой. Отдельные респонденты высказывали критику относительно выдачи пропусков “по знакомству” и коррупционных проявлений. **На вопрос о том, сталкивались ли опрошенные с коррупцией при получении пропуска, 20,5% ответили положительно (по стране).**

“Дважды отказали онлайн, пришлось подключать знакомства и идти лично в комендатуру. Без знакомств пропуск практически нельзя получить. До нашего получения поймали одного сотрудника МВД за продажей. Нам тоже ранее называли цену 200-300 долларов” - респондент из г. Бишкека.

Визит в комендатуру - Как вы оцениваете процесс получения разрешения (пропуска) на передвижение?



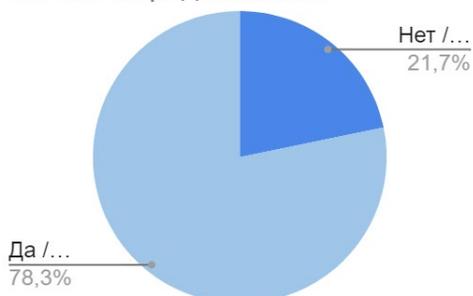
Подача онлайн - Как вы оцениваете процесс получения разрешения (пропуска) на передвижение?



Сравнение ответов тех, кто лично подавал документы в комендатуру и тех, кто пользовался онлайн платформой показали существенную разницу в количестве одобренных и отклоненных заявок. Исходя из ответов респондентов, **при личном визите в комендатуру пропуск своевременно получили 44,4% опрошенных, отказ - 27,8%, в то время как при подаче онлайн удалось своевременно получить разрешительные документы только 15,4% заявителям, более чем половине было отказано (53,8%)**. При этом в 15,4% случаев при подаче через сайт заявители не получили ответа.

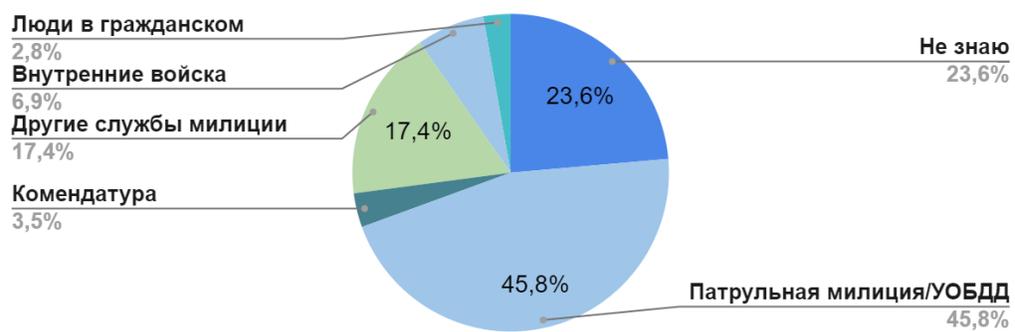
Контакты с силовыми структурами

Сталкивались ли с сотрудниками силовых структур во время вашего передвижения?



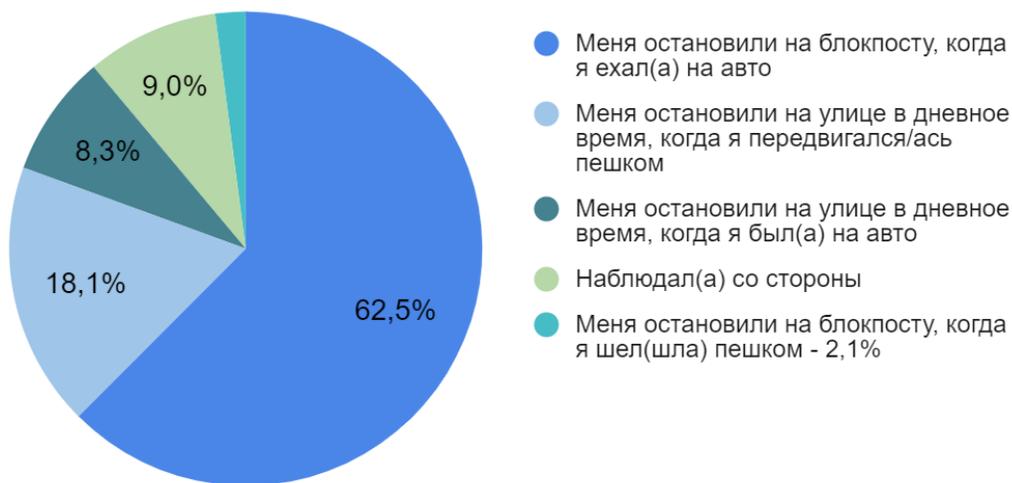
21,7% опрошенных при передвижении по населенному пункту не сталкивались с сотрудниками силовых структур, 78,3% контактировали с ними. В большинстве случаев это была патрульная милиция (в Бишкеке) и УОБДД (в других местностях) - 45,8%. Почти четверть опрошенных не смогли идентифицировать, с сотрудниками каких структур они сталкивались. 2,8% были остановлены лицами в гражданском.

Вспомните про последний случай, когда Вы контактировали с сотрудниками силовых структур за время ЧП/ЧС. Какая это была структура?



Чаще всего граждане сталкиваются с сотрудниками силовых структур при пересечении

При каких обстоятельствах вы контактировали с сотрудниками силовых структур в последний раз?



блокпостов на автомобиле (62,5%). Пешеходов на блокпостах останавливают редко (2,1%), чаще они сталкиваются с силовиками находясь на улице (18,1%).

Только в 16% контактов сотрудники при обращении к гражданам предъявили документы и представились. Большинство респондентов отметили, что при контакте с ними сотрудники не представились и не показали документы (55%). В 28% случаев сотрудники представились, но не предъявили документы.

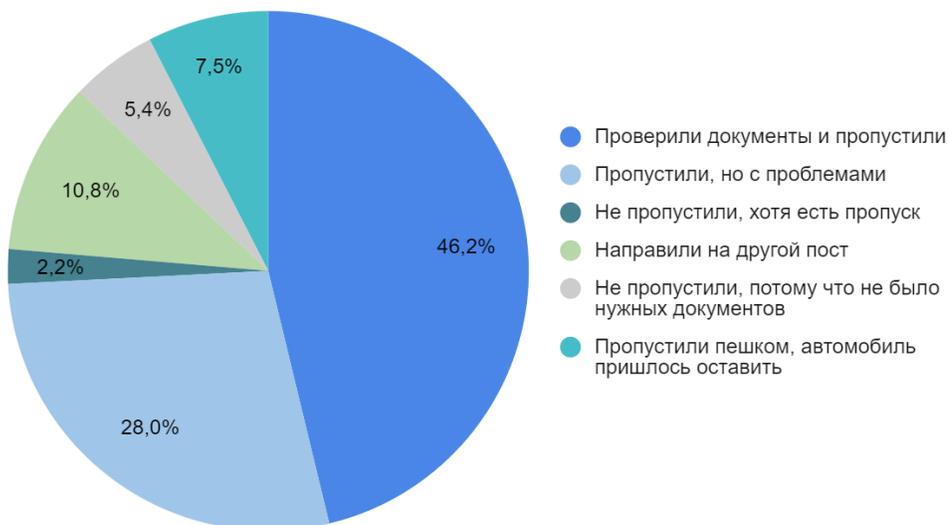
Представились ли сотрудники?



Ситуация, когда граждане не могут определить, является ли останавливающее их лицо уполномоченным на это, приводит к возникновению у граждан сомнений в правомерности действий сотрудников силовых структур, их требования чаще воспринимаются гражданами как незаконные.

На блокпосту

Когда вас остановили на блокпосту, что произошло?



Большинство опрошенных (46,2%) не сталкивались с трудностями на карантинных постах. Однако у 28% опрошенных даже при наличии требуемых для проезда документов или доказанной острой необходимости возникали проблемы.

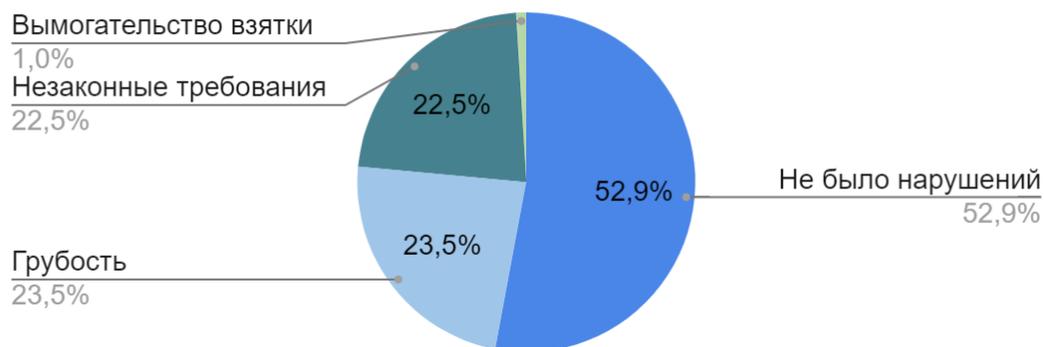
“Направлялся в стоматологию по причине сильной боли, визуально была видна припухлость. С собой были все необходимые документы (паспорт, маршрутный лист). Меня не пропускали, сказав, что это не является причиной пропуска через пост. После долгих споров (минут 40), подъехала патрульная машина, в которой оказался сотрудник увидевший мое состояние и попросил меня пропустить” - респондент из г. Бишкек.

“Для сельхоз производителей животноводов пропуск согласно приказов в г.Оше не требуется, но этот пропуск требуют на всех постах и не выпускают из города” - респондент из г. Ош.

2,2% не смогли пересечь пост с пропуском. 10,8% респондентов направили для проезда на другой пост, 7,5% вынуждены были оставить автомобиль и идти пешком. Эта ситуация вызвала больше всего нареканий у участников опроса.

При контакте на блокпостах 52,9% опрошенных не заметили никаких нарушений со стороны сотрудников силовых структур. В то же время 23,5% указали на грубое обращение, 22,5% - на незаконные требования. К таковым респонденты отнесли, например, требования пропуска для тех, кто согласно приказам комендантуры может пересекать посты на основании справок и других документов, требование дополнительных справок и документов, помимо утвержденных

На блокпосту - Были ли со стороны сотрудников нарушения?



приказом, требования пропусков и других документов на территориях, где действует режим ЧС, а не ЧП.

“При передвижении по Чуйской области Аламединского района потребовали специальный пропуск по Чуйской области. Комендант Бишкека заявлял, что передвижения по Чуйской области не ограничены, так как там введен режим ЧС. Тогда почему с нас требуют какие-то специальные пропуска?” - респондент из Чуйской области

Из-за того, что сотрудники на блокпостах не имели точных инструкций, возникали конфликтные ситуации, требования на разных постах или у разных сотрудников отличались. **Однако стоит отметить, что ответы респондентов относительно незаконных требований в некоторых случаях необъективны. По ответам отдельных респондентов можно судить, что не всем оказались понятны правила проезда транспорта через карантинные посты. Так, отдельные респонденты указывали на требования пропуска для проезда днем, полагая, что пропуск необходим только ночью. В подобных случаях большую роль играет информированность находящихся на постах сотрудников, наличие точных инструкций, способность сглаживать конфликты и подробно объяснять гражданам правила проезда, что оказалось сложным для выполнения.**

Респондентов попросили оценить отношение к ним сотрудников силовых структур во время остановки на блокпосту. По сравнению с предыдущим этапом опроса⁵ оценка отношения сотрудников на блокпостах улучшилась. Несмотря на наличие серьезных нареканий, большая часть опрошенных оценила отношение к ним положительно (39,8%). Негативные и нейтральные оценки сравнялись (по 30,1%).

⁵ [Обзор результатов мониторинга действий силовиков в условиях ЧС/ЧП в Кыргызской Республике](#)

Остановили на блокпосту - Как вы оцениваете отношение сотрудников к вам во время этого контакта?

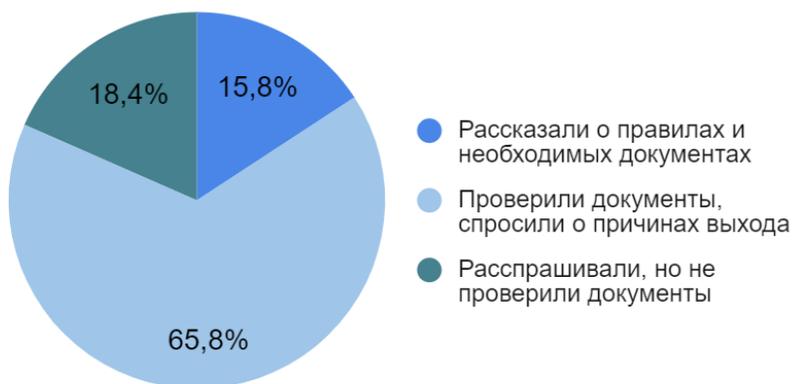


На улице

У опрошенных, которых сотрудники останавливали при передвижении пешком, в 65,8% случаев проверили документы, в 15,8% - рассказали о правилах режима ЧС/ЧП и необходимых документах. 18,4% указали, что их расспрашивали о целях передвижения, но не проверили документы.

Остановили на улице - Когда вас остановили, что произошло?

на улице, качестве нарушений сотрудников структур дистанции (31,3%), и

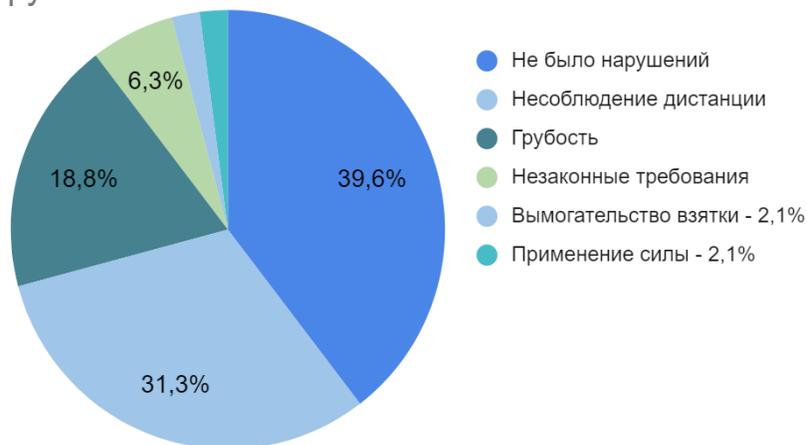


и требования (6,3%). Отмечено также применение силы и вымогательство взяток (по 2,1%).

Респонденты, остановленные отметили в основных со стороны силовых несоблюдение при разговоре грубость (18,8%) незаконные

“Личный состав не умеет работать с людьми, есть случаи непонимания ситуации, превышения полномочий, грубости, сквернословия, незнания законов” - респондент из Ошской области.

На улице - Были ли со стороны сотрудников нарушения?



Имевших контакты с сотрудниками силовых структур во время пешего передвижения попросили оценить отношение к ним во время взаимодействия. По сравнению с результатами предыдущего опроса⁶ значительно возросла доля нейтральных оценок (44,7%), а положительных, как и негативных - сократилась.

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



⁶ [Обзор результатов мониторинга действий силовиков в условиях ЧС/ЧП в Кыргызской Республике](#)

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 положительно – 46,4%. Негативных оценок ситуации в целом по сравнению с данными предыдущего опроса оказалось меньше, чем нейтральных - 19,9% и 33,7% соответственно.

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



На вопрос о «**наиболее положительном аспекте в действиях силовых структур**», 16,2% респондентов ответили, что положительных сторон нет, 9,4% напротив, считает все действия положительными (все хорошо). Также среди названных положительных аспектов наиболее часто упоминалось следующее: стало больше порядка и меньше преступлений (14,7%), рискуют жизнью/самоотверженность (13,2%), контроль и соблюдение режима (10,6%), дисциплинирующее воздействие на людей (8,3%), и т.д.

Назовите один наиболее положительный на ваш взгляд аспект в действиях силовых структур в условиях ЧС/ЧП (если есть)	
Нет положительных сторон	16,2%
Больше порядка/меньше преступлений	14,7%
Рискуют жизнями/ самоотверженность	13,2%

Контроль/соблюдение режима	10,6%
Все аспекты (все хорошо)	9,4%
Дисциплинирующее воздействие/профилактика	8,3%
Наличие блокпостов / закрытие населенных пунктов	6,8%
Патрулирование	5,3%
Профессиональная и эффективная работа сотрудников	3,8%
Соблюдение законов и приказов	3%
Помощь людям и человечность	2,3%
Другое	2,3%
Вежливость в отношении людей	1,5%
Оперативность	1,5%
Хорошая организация, управление комендатур и руководства	1,1%

На вопрос о «**наиболее отрицательном аспекте в действиях силовых структур**», 17,4% респондентов ответили, что отрицательных аспектов нет и в целом все хорошо, 5,9% - что все аспекты отрицательные (все плохо). Среди отрицательных аспектов также наиболее часто упоминалось следующее: недостатки в оснащении милиции, в т.ч. гигиенических средств (9,9%), препятствие жизнедеятельности людей и отдельных профессиональных групп, таких как врачей (8,3%), слабое управление (комендатур, руководства) и рассогласованность действий и ошибки на уровне руководства (7,9%), непрофессионализм сотрудников и незнание законов (7,9%) и т.д.

Назовите один наиболее отрицательный на ваш взгляд аспект в действиях силовых структур в условиях ЧС/ЧП (если есть)

Нет отрицательных аспектов (в целом все хорошо)	17,4%
Недостатки в оснащении милиции, в т.ч. гигиенических средств	9,9%
Препятствие жизнедеятельности людей и отдельных профессиональных групп, таких как врачей	8,3%
Слабое управление (комендатур, руководства) и рассогласованность и ошибки на уровне руководства	7,9%
Непрофессионализм сотрудников, незнание законов	7,9%
Превышение полномочий	7,1%
Недостаточность жестких мер	6,7%
Коррупция	6,3%
Все аспекты (все плохо)	5,9%
Бюрократизм и волокита в выдаче пропусков (без коррупционных проявлений)	4,7%
Избирательность в применении ограничительных мер и наказании (без коррупционных проявлений)	4,7%
Безразличие к интересам людей	4,3%
Закрытость комендатур, дефицит информации	4%
Агрессия и грубость	3,6%
Другое	1,1 %

Краткий обзор телефонных консультаций

Гражданский союз запустил юридические телефонные консультации по вопросам нарушения прав человека, действий и бездействия силовых структур⁷. За период с 24 апреля по 4 мая 2020 г. поступило 14 звонков и WhatsApp сообщений, заявителям даны консультации по следующим вопросам: система специальных пропусков, в том числе, электронных; форма одежды сотрудников органов, обеспечивающих режимы ЧС/ЧП; участие на судебных заседаниях; маршрутные листы и справки о месте жительства; переосвидетельствование инвалидности в условиях ЧС/ЧП; деятельность блокпостов.

⁷ Правозащитники расскажут, как взаимодействовать с силовиками при режиме ЧП // ИА "24.kg"

URL:

https://24.kg/obschestvo/150975_pravozaschitniki_rasskajut_kak_vzaimodeystvovat_ssilovikami_pri_reji_mechp/ (дата публикации: 24 апреля 2020 г.)

Прогресс рекомендаций обзора №1

№	Рекомендация	Состояние рекомендаций на 1 мая 2020 г.
1	Прокуратуре, МВД: <i>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</i>	Исполняется частично со стороны ОВД путем предоставления ограниченной информации СМИ

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 с в закрытых учреждениях системы ГСИН, ГКНБ, МВД (например, через стекло, с применением скайп-связи и т. д.)

Деятельность адвокатов. В настоящее время деятельность адвокатов до сих пор ограничена: им не выдают спецпропуска, возможность посещать судебные и следственные органы ограничена, введен запрет на посещение мест лишения свободы.

29 апреля ГСИН заявило, что посещение адвокатами учреждений ГСИН для встречи с подзащитными будет разрешено с 1 мая с.г. Однако «в целях безопасности лиц, содержащихся в учреждениях пенитенциарной системы, с 1-го мая адвокаты и другие законные представители, желающих посетить учреждения ГСИН до окончания ЧП должны заблаговременно пройти соответствующее медицинское обследование, и при посещении своих подзащитных лиц, содержащихся в учреждениях ГСИН предъявлять результаты ПЦР анализа, иметь медицинские маски, антисептики и перчатки».

Комментарий ГС: *Настоящее решение руководства ГСИН является незаконным, ограничивающим деятельность адвокатов и нарушающим право граждан на правовую защиту. В этой связи требуем от органов прокуратуры дать правовую оценку действиям ГСИН. На наш взгляд на данном этапе достаточно проверять адвокатов тепловизором, обеспечить дезинфицирующими средствами и требовать соблюдение санитарно-гигиенических условий и наличие СИЗов. Кроме того, ранее ГСИН сообщал, что в местах лишения свободы проводятся регулярные мероприятия по дезинфекции территорий и помещений УИС. В связи с этим, существуют все необходимые условия для обеспечения доступа адвокатов к клиентам.*

Национальные правозащитные институты. По имеющейся информации деятельность сотрудников Омбудсмена и НЦПП до сих пор ограничена. Они также не имеют доступ в места лишения свободы. В настоящее время сообщается только о доступе некоторых членов Общественного совета ГСИН в учреждения УИС. Это выглядит очень странным и нелогичным, поскольку ГСИН самовольно ограничил права институтов в посещении учреждений УИС, закрепленных в уголовном

законодательстве, вместе с тем, предоставив это право лицам, у которых это право по закону не имеется.

Примечание: После окончания работы над Обзором стало известно, что сотрудникам Акыйкатчы был предоставлен ограниченный доступ в закрытые учреждения

3	<p>Комендатурам: <i>Обеспечить функционирование работы СМИ, журналистов с соблюдением мер индивидуальной защиты.</i></p>	<p>Исполняется. После неоднократных обращений журналистского и правозащитного сообщества 14 апреля Аппарат Президента рекомендовал пересмотреть Республиканскому штабу по борьбе с COVID-19 и комендатурам пересмотреть решение об отказе аккредитации СМИ в зонах ЧП. Вместе с тем комендатура г. Бишкек ввела некоторые ограничения в выдаче пропусков:</p> <ul style="list-style-type: none"> — на редакцию печатных и интернет-изданий, радиостанций будут выдаваться два пропуска (бейджика) и один – на автомобиль; — телерадиокомпаниям будут выдаваться три пропуска (бейджика) и один – на автомобиль.
4	<p>МВД, Минздраву: <i>Обеспечить постоянное обследование личного состава ОВД, включающее проведение лабораторных исследований (анализов) на предмет заражения коронавирусной инфекцией.</i></p>	<p>Частично исполняется. Сообщения о заражении сотрудников ОВД коронавирусной инфекцией начали поступать уже 16 апреля. 22 апреля сообщалось о 12 случаях заражения сотрудников ОВД. По имеющейся у ГС информации в г. Бишкек руководство ГУВД уже начало проводить обследование личного состава ОВД в подразделениях, которые более всего подвержены риску заражения, на предмет заражения COVID-19.</p>
5	<p>Минздраву, МВД, ГСИН: <i>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</i></p>	<p>Частично исполняется. Имеется только информация ГСИН, которая сообщает, что «во всех учреждениях медицинские изделия, медицинские препараты, продукты питания и дезинфицирующие средства в достаточном количестве, о проведении регулярны мероприятий по дезинфекции помещений и территории учреждений УИС. ГСИН также сообщает, что «с помощью специальных тепловизоров, каждый день при заступлении на службу, проверяются сотрудники и военнослужащие ГСИН, а также проверяются осужденные на предмет выявления повышенной температуры и ухудшения состояния здоровья. Медицинское управление ГСИН проводит постоянные консультации с МЗКР и МККК и обучает медицинский персонал». Данную информацию подтверждает Общественный совет ГСИН, некоторым членам которого обеспечен доступ в учреждения УИС. ГС также</p>

		<p>отмечает, что ГСИН ввел временные ограничения на получение осужденными посылок и бандеролей, ни чем эти ограничения не объясняя.</p> <p>Информация МВД о предпринимаемых мерах в этом направлении не имеется</p>
6	<p>Генеральной прокуратуре: <i>Возобновить работу органов прокуратуры (в части надзора за соблюдением законности), с регулярной публикацией материалов проверок и соответствующих заявлений</i></p>	Не исполнено
7	<p>Правительству: <i>Предусмотреть доплату для сотрудников ОВД и других органов, обеспечивающих жизнедеятельность и мобилизованных для обеспечения</i></p> <p><i>профилактических мероприятий и общественного порядка на период режимов ЧС/ЧП</i></p>	<p>Не исполнено. Пока сообщается только о намерении и обещаниях Правительства о выплате надбавок и компенсации сотрудникам ОВД, медицинским работникам и другим службам, задействованным в обеспечении режима ЧП/ЧС (о якобы реализации выплат, положенных по закону, после окончания режимов ЧП и ЧС).</p>
8	<p>Жогорку Кенеш: <i>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.</i></p>	Исполняется

9	<p>Президенту, Жогорку Кенешу, Правительству: <i>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.</i></p>	<p>Исполняется. 28 апреля 2020 года Правительство утвердило поэтапный план возобновления экономической деятельности в стране с 1 мая</p>
10	<p>Прокуратуре, ГКНБ, Минздраву: <i>Прекратить карательную практику преследования и запугивание медработников за высказывание в социальных сетях и СМИ. По каждому случаю запугивания должно быть проведено расследование.</i></p>	<p>Частично исполняется. Исходя из того, что унижительная практика извинений пропала с соц.сетей и экранов ТВ, следует предположить, что она или прекращена или скрывается. Данная практика пока наблюдается в работе ОВД (в заявлениях о предостережении об ответственности о ложных сообщениях).</p> <p>Вместе с тем, хотелось бы отметить работу прокуратуры г. Каракол по защите прав медицинских работников, которых не обеспечили СИЗами.</p> <p>Генеральная прокуратура, напротив, отказывается признавать давление на медицинских работников со стороны ГКНБ с целью принуждения к публичным извинениям на видео.</p>

Рекомендации

1. **Генеральной прокуратуре, ГСИН, МВД:** Обеспечить полноценную работу адвокатов по уголовным делам, в том числе беспрепятственный доступ к подзащитным, содержащимся в закрытых учреждениях. Дать правовую оценку действиям и бездействию должностных лиц, которые препятствовали и препятствуют профессиональной деятельности адвокатов;
2. **Генеральной прокуратуре, Омбудсмену:** дать правовую оценку информации о давлении на медицинских работников, сотрудников ОВД и других лиц, который принуждали извиняться на виде за распространение информации о положении дел с COVID-19 и защищенностью медицинских работников и милиции;
3. **Генеральной прокуратуре, руководству всех задействованных силовых органов:** обеспечить полноценное осуществление внутренних (служебных) и уголовных расследований дисциплинарных нарушений и преступлений с обязательным информирование о прогрессе и кейсах общества на еженедельной основе;
4. **Минздраву, руководству всех силовых органов, комендатурам:** Обеспечить контроль за соблюдением и усилить меры санитарной защиты сотрудников, вовлеченных в обеспечение режимов ЧП и ЧС;
5. **Жогорку Кенешу, профильным комитетам Жогорку Кенеша:** обеспечить полноценную реализацию контрольных функций в части деятельности силовых структур в условиях ЧП и ЧС. По окончании режима ЧП инициировать проведение парламентской оценки исполнения Закона КР "О чрезвычайном положении в Кыргызской Республике" в соответствии с методикой, которая была принята постановлением Жогорку Кенеша Результаты от 20 ноября 2019 года № 3362-VI;
6. **Генеральной прокуратуре, комендатурам:** дать правовую оценку всем решениям комендатур, в том числе (но не только) устным указаниям по ограничению прав человека, которые не были надлежащим образом оформлены (в публичных приказах комендатур и т.д.);
7. **Генеральной прокуратуре, комендатурам:** Упорядочить деятельность народных дружинников, которые могут оказывать содействие в работе силовых структур как помощники, при непосредственном руководстве и контроле со стороны должностных лиц компетентных правоохранительных органов. Ликвидировать самовольно установленные блокпосты и дать правовую оценку решениям государственных органов по делегированию сугубо правоохранительных функций гражданским лицам;
8. **Правительству, Генеральной прокуратуре:** Установить порядок денежных компенсаций для сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих, задействованных в обеспечении режимов ЧС и ЧП в трехкратном размере от размера оклада. Провести расследование и дать правовую оценку по поступающей информации о возможном давлении на сотрудников правоохранительных органов в целях отказа от компенсаций;
9. **Правительству:** Предусмотреть гарантии выплаты компенсации военнослужащим и сотрудникам ОВД, непосредственно задействованных в обеспечение режима ЧП, в

случае заражения коронавирусной инфекцией (COVID-19), а в случае смерти – их родственникам. Необходимо обеспечить поддержку семьям сотрудников силовых структур, которые заболели.

10. **Правительству, комендатурам:** Необходимо постепенно отменять систему специальных пропусков. Тем не менее, пока она существует, претенденты должны получать исчерпывающие основания отказа в выдаче специального пропуска.

По усилению мер защиты от заражения:

11. **Правительству, МВД и Генеральному штабу ВС КР, Национальной гвардии, ГКДО:** Обеспечить сотрудников ОВД и военнослужащих, непосредственно вовлеченных в обеспечении режима ЧП и ЧС и правопорядка, необходимыми средствами индивидуальной защиты и средствами дезинфекции;
12. **МВД:** Проинструктировать личный состав по вопросам соблюдения правил социального дистанцирования во время несения службы, при контакте с сослуживцами и населением, если это не предполагает задержание человека, оказания помощи или другую крайнюю необходимость. Данные меры рекомендуются соблюдать как при проведении собраний и совещаний с личным составом и проводить их желательнее на воздухе;
13. **МВД:** Осуществлять регулярную (ежедневно) дезинфекцию всех помещений и территорию ОВД, в том числе ИВС и камер предварительного задержания, а также служебных машин;
14. **МВД, МЗКР:** Обеспечить обязательный медицинский осмотр всех задержанных и доставленных в ОВД, обеспечить необходимые меры защиты задержанных и содержащихся в ИВС, личного состава ИВС от заражения коронавирусом, а также постоянно обследование лиц, содержащихся в ИВС;
15. **Комендатурам, МВД:** Отменить практику задержания и доставления в отделения милиции лиц, нарушивших комендантский час.

(с) ОО Гражданский союз

Авторский коллектив и мониторинговая группа: Тимур Шайхутдинов, Анна Зубенко,
Нуридин Нураков, Урмат Казакбаев, Галина Давлетбаева