

**Международный пакт  
о гражданских и политических  
правах**

Distr.: General  
30 September 2019  
Russian  
Original: English

**Комитет по правам человека****Соображения, принятые Комитетом в соответствии  
с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола  
в отношении сообщения № 2311/2013\* \*\***

|  |  |
|--|--|
| <i>Сообщение представлено:</i>           | Бахытжан Торегожиной (представлена адвокатом Анной Смирновой)  |
| <i>Предполагаемая жертва:</i>            | автор сообщения  |
| <i>Государство-участник:</i>             | Казахстан  |
| <i>Дата сообщения:</i>                   | 30 мая 2013 года (первоначальное представление)  |
| <i>Справочная документация:</i>          | решение в соответствии с правилом 97 правил процедуры Комитета (правило 92 новых правил процедуры), препровожденное государству-участнику 9 декабря 2013 года (в виде документа не издавалось) |
| <i>Дата принятия Соображений:</i>        | 25 июля 2019 года  |
| <i>Тема сообщения:</i>                   | отказ в выдаче разрешения на проведение мирного собрания   |
| <i>Процедурные вопросы:</i>              | исчерпание внутренних средств правовой защиты; недостаточное обоснование жалоб   |
| <i>Вопросы существа:</i>                 | свобода собраний; недискриминация  |
| <i>Статьи Пакта:</i>                     | 21 и 26  |
| <i>Статьи Факультативного протокола:</i> | 2 и пункт 2 б) статьи 5  |

\* Приняты Комитетом на его 126-й сессии (1–26 июля 2019 года).

\*\* В рассмотрении настоящего сообщения принимали участие следующие члены Комитета: Танья Мария Абдо Рочоль, Яд Бен Ашур, Илзе Брандс Кехрис, Ариф Балкан, Ахмед Амин Фатхалла, Сюити Фуруя, Кристоф Хейнс, Бамариам Койта, Данкан Лаки Мухумуза, Фотини Пазардзис, Эрнан Кесада Кабрера, Василька Санцин, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Юваль Шани, Элен Тигруджа, Андреас Циммерман и Гентриан Зюбери.



1. Автор сообщения является гражданка Казахстана Бахытжан Торегожина 1962 года рождения. Она утверждает, что государство-участник нарушило ее права, предусмотренные статьями 21 и 26 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 30 сентября 2009 года. Автор представлена адвокатом.

#### Факты в изложении автора

2.1 Автор возглавляет неправительственную организацию «Ар. Рух. Хак». 1 марта 2012 года она подала в акимат<sup>1</sup> города Алматы заявление с просьбой разрешить проведение мирного собрания (митинга)<sup>2</sup>, посвященного 100-дневной дате с момента расстрела рабочих в Жанаозене, 24 марта 2012 года с 12 ч 00 мин до 14 ч 00 мин на площади перед Дворцом Республики, рядом с памятником Абаю Кунанбаули. Ожидалось, что в нем примут участие около тысячи человек. 6 марта 2012 года автор получила письменный ответ от местных властей, в котором сообщалось о решении акимата не разрешать проведение данного мероприятия, поскольку в заявлении автора от 1 марта 2012 года «отсутствовала информация о месте работы (учебы) уполномоченного представителя (организатора) [собрания] и лица, ответственного за поддержание общественного порядка [во время собрания]».

2.2 7 марта 2012 года автор подала второе заявление в акимат города Алматы, включив в него запрошенную информацию о месте работы организатора собрания и лица, ответственного за поддержание общественного порядка во время мероприятия. Кроме того, автор представила список из 29 альтернативных мест проведения митинга в Алматы, если акимат решит, что его организация на площади перед Дворцом Республики, рядом с памятником Абаю Кунанбаули, как было указано в ее первоначальном заявлении, не представляется возможной.

2.3 19 марта 2012 года автор получила отказ акимата города Алматы разрешить ей проведение собрания в каком-либо из 30 мест, указанных в ее двух заявлениях<sup>3</sup>. Решение, подписанное заместителем акима города Алматы, содержит ссылку на предыдущее решение маслихата города Алматы<sup>4</sup> от 29 июля 2005 года о санкционировании проведения всех неправительственных мероприятий «общественно-политического характера» на площади за кинотеатром «Сары Арка»<sup>5</sup>. В соответствии с этим же решением маслихата города Алматы официальные мероприятия местного и республиканского уровня, организованные соответствующими государственными органами, а также другие мероприятия с участием государственных и городских должностных лиц высокого уровня должны проводиться на площади Республики. Другие площади и парки используются в соответствии с их архитектурным и функциональным назначением для проведения официальных, культурных и развлекательных мероприятий.

2.4 16 мая 2012 года автор подала ходатайство в районный суд № 2 Алмалинского района Алматы на основании главы 27 Гражданско-процессуального кодекса, в котором просила признать решение акимата от 19 марта 2012 года незаконным,

<sup>1</sup> Эквивалент мэрии (муниципального, районного или провинциального правительства).

<sup>2</sup> В соответствии с Законом о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций любое лицо, организующее мирное собрание, должно подать заявление в местный исполнительный орган с просьбой дать разрешение на проведение такого собрания не менее чем за десять дней до запланированного мероприятия. Как только организаторы получают письменное разрешение, мероприятие считается «санкционированным». Все мирные собрания, проводимые без письменного разрешения, считаются «несанкционированными», а их организаторы и участники несут административную ответственность.

<sup>3</sup> Как следует из решения районного суда № 2 Алмалинского района города Алматы от 19 июня 2012 года, автор сообщения организовала 24 марта 2012 года несанкционированное собрание в память об убийстве людей в Жанаозене. Впоследствии было установлено, что она нарушила законодательство об организации и проведении мирных собраний.

<sup>4</sup> Эквивалент городского совета, а именно выборного, местного представительного органа (органа местного самоуправления) в областях и районах Республики Казахстан.

<sup>5</sup> Это конкретное место не было указано в качестве потенциального места проведения мероприятия ни в первоначальном, ни во втором заявлениях автора.

поскольку оно противоречит статье 21 Пакта и международным стандартам, касающимся права на мирные собрания. В своем ходатайстве автор утверждала, что акимат никак не обосновал причины и цели своего решения ограничить ее право на мирные собрания. Кроме того, поскольку отказ в разрешении на проведение собрания был основан на подзаконном акте, а именно на решении маслихата Алматы, ограничение права на мирное собрание также не соответствует требованиям статьи 21 Пакта, в соответствии с которой оно должно быть предусмотрено законом.

2.5 19 июня 2012 года районный суд № 2 Алмалинского района города Алматы подтвердил законность и обоснованность решения акимата от 19 марта 2012 года и оставил без удовлетворения ходатайство автора. Суд заявил, что в разрешении на встречу было отказано в интересах общественного порядка, охраны здоровья населения и прав и свобод других лиц, следовательно, решение акимата не противоречит требованиям статьи 21 Пакта. По мнению суда, большинство мест, указанных в заявлениях автора, находятся в непосредственной близости от дорог с интенсивным движением транспорта. Кроме того, по этим дорогам проходят маршруты общественного транспорта. Места, выбранные автором, к тому же расположены недалеко от ключевых объектов инфраструктуры города, узлов железнодорожного сообщения и мест отдыха и развлечений, в которых бывает большое скопление людей. Суд пришел к выводу, что, поскольку количество участников собрания, как ожидается, составит приблизительно тысячу человек, это создаст препятствия, которые приведут к перебоям в регулярном движении общественного транспорта и нарушению общественного порядка и безопасности граждан «во время проведения этих мероприятий»<sup>6</sup>.

2.6 27 июня 2012 года автор обжаловала решение второго Алмалинского районного суда Алматы в Апелляционную судебную коллегия Алматинского городского суда. Она просила, чтобы апелляционный суд отменил решение суда первой инстанции и объявил решение акимата незаконным, поскольку оно противоречит статье 32 Конституции<sup>7</sup> и статье 21 Пакта. 14 августа 2012 года апелляция автора была отклонена. Апелляционная коллегия пришла к выводу, что решение акимата было законным и что право автора на мирные собрания не было нарушено, поскольку она не воспользовалась возможностью организовать встречу в месте, предложенном в решении маслихата города Алматы.

2.7 7 сентября 2012 года автор подала кассационную жалобу в Кассационную судебную коллегия Алматинского городского суда, оспорив решения судов первой и апелляционной инстанций. Она утверждала, в частности, что эти суды неверно применили Закон о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций и что их решения противоречат международным стандартам в области права на мирные собрания. Автор также утверждала, что акимат Алматы не предлагал ей организовать собрание в том месте, которое было указано в решении маслихата города Алматы. 18 октября 2012 года Кассационная судебная коллегия оставила в силе решения районного суда № 2 Алмалинского района и Апелляционной судебной коллегии и отклонила кассационную жалобу автора.

2.8 16 января 2013 года автор обратилась в Верховный суд с просьбой о пересмотре в порядке надзора ранее вынесенных судебных решений. 14 марта 2013 года Коллегия по гражданским и административным делам Верховного суда отклонила ходатайство автора как необоснованное. В неуказанную дату автор подала ходатайство о пересмотре в порядке надзора в Генеральную прокуратуру. Ее ходатайство было отклонено заместителем Генерального прокурора 4 мая 2013 года. Поэтому автор утверждает, что исчерпала все доступные и эффективные внутренние средства правовой защиты.

<sup>6</sup> Никакой дополнительной информации не представлено.

<sup>7</sup> Статья 32 Конституции гласит: «Граждане Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Пользование этим правом может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц».

## Жалоба

3.1 Автор заявляет, что запрещение организации собрания равносильно нарушению ее прав, предусмотренных в статье 21 Пакта. Она, в частности, утверждает, что требование о получении предварительного разрешения от местных властей для проведения мирного собрания представляет собой незаконное ограничение права на мирные собрания по смыслу статьи 21 Пакта. В этой связи она напоминает, что в соответствии с Законом о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций для проведения любых мирных собраний под открытым небом необходимо не менее чем за десять дней до запланированного мероприятия представить заявление в местный исполнительный орган (акимат) и получить письменное разрешение. Автор далее утверждает, что ни отказ акимата Алматы в разрешении на проведения собрания, ни решения судов государства-участника не содержали обоснования причин и цели ограничения ее права на мирные собрания, защищаемого статьей 21 Пакта.

3.2 Согласно правовой практике Комитета, требование уведомлять власти о планируемом мирном собрании может быть совместимо с ограничениями, изложенными в статье 21 Пакта, но только если это делается в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц<sup>8</sup>. Автор утверждает, что, поскольку запланированный митинг не представлял угрозы ни для одного из вышеперечисленных аспектов, его запрещение, наряду с общим требованием о его проведении только в одном определенном месте, противоречат статье 21 Пакта.

3.3 Автор также отмечает, что удаленность предлагаемого места проведения митинга от оживленных улиц сделали бы его бессмысленным. Поэтому она утверждает, что, выделив лишь одно место на окраине Алматы, а именно площадь за кинотеатром «Сары Арка», для проведения мирных собраний, государство-участник нарушило ее право по статье 21 Пакта. Она утверждает, что цель мирных собраний заключается не только в сборе единомышленников, но и в том, чтобы довести идеи и возражения до сведения органов государственной власти, общества и средств массовой информации. Именно по этой причине собрания обычно проходят на главных площадях, а демонстрации – на основных улицах.

3.4 Автор утверждает, что решение маслихата Алматы фактически разделило все публичные мероприятия, проводимые в Алматы, на государственные и неправительственные и в зависимости от их содержания на мероприятия «общественно-политического» или иного характера. Соответственно, по решению маслихата города Алматы все мероприятия, организуемые и проводимые государством, а также мероприятия, не носящие политического характера (например, спортивные мероприятия, соревнования, концерты, деловые мероприятия и ярмарки), могут проводиться на любой, подходящей для этого площади или улице, в саду или парке. При этом для мероприятий «общественно-политического» характера отведено единственное место – площадь за кинотеатром «Сары Арка». Поскольку такие мероприятия в основном организуются и проводятся представителями политической оппозиции, неправительственными организациями и гражданскими активистами и затрагивают вопросы социально-политического характера, право на свободу мирных собраний ограничивается исключительно политическими мотивами. Поэтому разрешение властей государства-участника проводить публичные мероприятия «общественно-политического характера» только в одном специально отведенном месте, при том что государственные и неполитические публичные мероприятия могут быть организованы в любом другом месте, является политически мотивированным и дискриминационным и равнозначно нарушению государством-участником прав автора в соответствии со статьей 26 Пакта.

<sup>8</sup> *Кивенмаа против Финляндии* (CCPR/C/50/D/412/1990), пункт 9.2.

### **Замечания государства-участника в отношении приемлемости и существа сообщения**

4.1 В вербальной ноте от 29 января 2014 года государство-участник напоминает о фактах, на которых основывается настоящее сообщение, и заявляет, что Комитету следует признать его неприемлемым в силу его явной необоснованности.

4.2 Государство-участник утверждает, что статья 32 Конституции гарантирует право граждан на мирные собрания и проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетов. Осуществление этого права вместе с тем может быть ограничено законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, прав и свобод других лиц. Формат и порядок выражения общественных, групповых или личных интересов в общественных местах, а также определенные ограничения этого установлены Законом о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан. Статья 7 этого Закона наделяет местные исполнительные органы власти полномочиями запрещать проведение публичных мероприятий, в частности если «их проведение угрожает общественному порядку и безопасности граждан».

4.3 Ссылаясь на решения национальных судов, государство-участник утверждает, что принятое 29 июля 2005 года решение маслихата города Алматы разрешить проведение всех неправительственных публичных мероприятий «общественно-политического характера» на площади за кинотеатром «Сары Арка» не противоречит статье 21 Пакта, которая допускает ограничения права на свободу мирных собраний, соответствующие законодательству и необходимые в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

4.4 Государство-участник утверждает, что отказ разрешить проведение митинга также объяснялся тем, что места, указанные в заявлении автора, находились в непосредственной близости от дорог с интенсивным движением транспорта. Кроме того, по этим дорогам проходят маршруты общественного транспорта. Выбранные автором для проведения мероприятия места предназначены для досуга и отдыха граждан. Поскольку число участников митинга, как ожидалось, должно было составить приблизительно тысячу человек, это создало бы препятствия регулярному движению общественного транспорта и нарушило бы общественный порядок и безопасность граждан.

4.5 Государство-участник утверждает, что проведение мирных собраний, митингов, шествий и демонстраций на его территории не запрещено. Вместе с тем в соответствии с Законом о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций организаторы должны получить разрешение местного исполнительного органа до проведения такого публичного мероприятия.

4.6 Государство-участник утверждает, что автор не воспользовалась возможностью проведения мероприятия в месте, указанном в решении маслихата Алматы. Поэтому, рассмотрев представленные по делу автора материалы, национальные суды постановили оставить ее апелляции без удовлетворения.

4.7 Государство-участник далее утверждает, что изучило практику ряда других стран и пришло к выводу, что в некоторых странах возможность проведения общественных мероприятий ограничена еще более жестко, чем в Казахстане. В Нью-Йорке, например, за разрешением нужно обращаться за 45 суток до мероприятия и указывать маршрут движения его участников. Городские власти имеют право изменить место проведения мероприятия, если сочтут предлагаемое место неприемлемым. В других странах, например в Швеции, имеется черный список организаторов ранее запрещенных или разогнанных демонстраций. Во Франции местные власти имеют право запретить любую демонстрацию. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии власти вправе устанавливать временные запреты. Кроме того, в Соединенном Королевстве уличные мероприятия могут проводиться только после получения разрешения от полиции. В Германии для проведения любого массового мероприятия, митинга или демонстрации, будь то в

помещении или на улице, необходимо получить разрешение властей. В целом в течение последних лет европейские страны терпят миллиардные убытки из-за ущерба, причиненного государственной и частной собственности в ходе «многочисленных погромов», которые становятся следствием реализации права отдельных групп на проведение массовых мероприятий. Кроме того, это блокирует работу частного и общественного транспорта.

4.8 В целях защиты прав и свобод других лиц, общественного порядка и системы общественного транспорта и других объектов инфраструктуры власти государства-участника определяют места, специально отведенные для проведения неправительственных общественных мероприятий. В настоящее время такие места выделены местными органами исполнительной власти почти во всех региональных центрах, а также в некоторых районах.

4.9 Поэтому государство-участник считает, что его национальные законы и нормативные положения согласуются с требованиями применимого международного права и практикой других стран, и что национальные власти и суды действовали в соответствии с требованиями статей 21 и 26 Пакта, отказав автору в разрешении на проведение митинга.

4.10 Государство-участник заявляет далее, что автор не исчерпала всех внутренних средств правовой защиты. Оно напоминает о том, что 4 мая 2013 года заместитель Генерального прокурора отклонил ходатайство автора о пересмотре судебного решения в порядке надзора. Вместе с тем в соответствии со статьями 384 и 385 Гражданско-процессуального кодекса она имела право обратиться к Генеральному прокурору с просьбой инициировать процедуру пересмотра в порядке надзора в Верховном суде. Поскольку автор не подала такое ходатайство, ее сообщение в Комитет должно быть объявлено неприемлемым в соответствии с пунктом 2 b) статьи 5 Факультативного протокола.

#### **Комментарии автора к замечаниям государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения**

5.1 14 апреля 2014 года автор представила комментарии по замечаниям государства-участника. Она утверждает, что, хотя, по мнению государства-участника, право на проведение мирных собраний в соответствии со статьей 21 Пакта в Казахстане гарантируется и может быть ограничено только в определенных исключительных обстоятельствах<sup>9</sup>, никаких таких обстоятельств в ее случае не было, поскольку митинг, запланированный на 24 марта 2012 года, носил исключительно мирный характер. В этой связи автор отмечает, что государство-участник не представило каких-либо убедительных доказательств того, что запланированный митинг был направлен на достижение одной из целей, запрещенных внутренним законодательством. Она также утверждает, что отказ разрешить проведение митинга на основании только лишь необоснованного подозрения, что его результатом может стать подстрекательство к насилию, нельзя признать соразмерной мерой.

<sup>9</sup> Сделана ссылка на статью 7 Закона «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций», которая гласит: «Местный исполнительный орган ... запрещает собрание, митинг, шествие, пикетирование или демонстрацию, если целью их проведения является разжигание расовой, национальной, социальной, религиозной нетерпимости, сословной исключительности, насильственное ниспровержение конституционного строя, посягательство на территориальную целостность республики, а также нарушение других положений Конституции, законов и иных нормативных актов Республики Казахстан, либо их проведение угрожает общественному порядку и безопасности граждан. Не допускается проведение массовых мероприятий на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а также у организаций, обеспечивающих обороноспособность, безопасность государства и жизнедеятельность населения (городской общественный транспорт, снабжение водой, электроэнергией, теплом и другими энергоносителями), и учреждений здравоохранения и образования».

5.2 Ссылаясь на дополнительный довод государства-участника, оправдывающий отказ разрешить проведение митинга (см. пункт 4.4 выше), автор заявляет, что акимат Алматы не пояснил, в соответствии с какой законной целью он принял решение не санкционировать проведение митинга во всех 30 местах, указанных в ее заявлении. Она также утверждает, что акимат Алматы не объяснил, почему ограничение ее права на мирные собрания, т. е. отказ разрешить проведение митинга, было «необходимо» для защиты одной из этих законных целей. По ее мнению, ссылка государства-участника на необходимость обеспечения непрерывного функционирования общественного транспорта или охраны городских парков и скверов в качестве основания для ограничения права на мирные собрания, не может считаться адекватной и соразмерной, поскольку противоречит самой сути этого права. Таким образом, это ограничение не отвечает критерию «необходимого» для защиты законной цели.

5.3 Автор сообщает, что толкование государством-участником практики других стран в отношении права на мирные собрания (см. пункт 4.7 выше) является ошибочным, поскольку ни в одной из упомянутых в замечаниях государства-участника стран нет системы отведения специальных мест, расположенных в отдаленных и безлюдных районах, для проведения всех неправительственных общественных мероприятий или митингов социального или политического характера.

5.4 Автор утверждает, что любое публичное мероприятие в рамках права на мирные собрания следует рассматривать как законное использование общественных пространств, таких как площади, улицы, парки и т. д, в течение разумного времени и без создания препятствий их использованию в обычном режиме для свободного движения пешеходов и транспорта.

#### **Дополнительные представления государства-участника и автора**

6. 17 июня 2014 года государство-участник повторило свои первоначальные замечания. 19 сентября 2014 года автор представила комментарии к дополнительным замечаниям государства-участника, повторив свои первоначальные утверждения.

#### **Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете**

##### *Рассмотрение вопроса о приемлемости*

7.1 Прежде чем рассматривать какую-либо жалобу, содержащуюся в сообщении, Комитет должен согласно правилу 97 своих правил процедуры решить вопрос о том, является ли данное сообщение приемлемым в соответствии с Факультативным протоколом.

7.2 Согласно пункту 2 а) статьи 5 Факультативного протокола, Комитет удостоверился в том, что этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

7.3 Комитет принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что автор не исчерпала всех внутренних средств правовой защиты, имеющих в ее распоряжении, не представив запрос Генеральному прокурору о возбуждении надзорного производства в Верховном суде. Комитет ссылается на свою правовую практику, согласно которой подача в прокуратуру ходатайства о возбуждении процедуры пересмотра в порядке надзора вступивших в законную силу решений суда представляет собой чрезвычайное средство правовой защиты, которое зависит от дискреционных полномочий прокурора, и поэтому государство-участник должно продемонстрировать наличие разумных оснований полагать, что такие ходатайства обеспечат эффективное средство правовой защиты в обстоятельствах конкретного дела<sup>10</sup>. Вместе с тем государство-участник не показало, приводила ли подача ходатайства на имя Генерального прокурора о возбуждении процедуры пересмотра в

<sup>10</sup> *Алексеев против Российской Федерации* (CCPR/C/109/D/1873/2009), пункт 8.4; *Лозенко против Беларуси* (CCPR/C/112/D/1929/2010), пункт 6.3; *Судаленко против Беларуси* (CCPR/C/115/D/2016/2010), пункт 7.3; и *Поплавный и Судаленко против Беларуси* (CCPR/C/118/D/2139/2012), пункт 7.3.

порядке надзора в Верховном суде к результатам в делах, связанных с правом на мирные собрания, и если да, то в скольких случаях<sup>11</sup>. Комитет также отмечает, что 16 января 2013 года автор подала в Верховный суд ходатайство о проведении процедуры пересмотра в порядке надзора предыдущих судебных решений. 14 марта 2013 года ее ходатайство было отклонено Верховным судом как необоснованное. В неуказанную дату автор подала ходатайство о пересмотре в порядке надзора в Генеральную прокуратуру. Ее ходатайство было отклонено заместителем Генерального прокурора 4 мая 2013 года. Комитет считает, что государство-участник не доказало, что подача дополнительного ходатайства о пересмотре в надзорном порядке в Верховный суд через Генеральную прокуратуру была бы в ее деле эффективным средством правовой защиты. Соответственно, Комитет делает вывод, что пункт 2 b) статьи 5 Факультативного протокола не препятствует рассмотрению им настоящего сообщения.

7.4 Комитет считает, что автор в достаточной степени обосновала свои утверждения по статьям 21 и 26 Пакта для целей приемлемости. Поэтому он объявляет сообщение приемлемым и приступает к его рассмотрению по существу.

#### *Рассмотрение сообщения по существу*

8.1 В соответствии с требованиями пункта 1 статьи 5 Факультативного протокола Комитет рассмотрел сообщение с учетом всей информации, предоставленной ему сторонами.

8.2 Из материалов, представленных Комитету, следует, что акимат Алматы отклонил просьбу автора разрешить проведение мирного собрания (митинга) в одном из 30 определенных ею мест на основании ранее принятого маслихатом Алматы 29 июля 2015 года решения, в соответствии с которым все неправительственные массовые мероприятия «общественно-политического характера» должны проводиться в специально отведенном для этих целей месте, а именно на площади за зданием кинотеатра «Сары-Арка». Комитет далее отмечает, что решение акимата города Алматы было поддержано внутренними судами государства-участника вплоть до Верховного суда. Суды также пришли к выводу, что, поскольку число участников митинга, как ожидалось, составит приблизительно тысячу человек, это создаст проблемы, которые приведут к перебоям в регулярном движении общественного транспорта и нарушению общественного порядка и безопасности граждан.

8.3 Комитет также принимает к сведению утверждение автора о том, что ее право на мирные собрания, предусмотренное статьей 21 Пакта, было нарушено отказом местных органов исполнительной власти разрешить проведение митинга в любом из 30 указанных ею мест, а также общим требованием о его проведении в отдаленном специально отведенном для этого месте. Поскольку запланированное мероприятие носило исключительно мирный характер, автор утверждает, что власти государства-участника должны были представить обоснование того, почему ограничение ее права на мирные собрания, т. е. отказ разрешить проведение митинга было «необходимым» для защиты одной из законных целей, предусмотренных в статье 21 Пакта.

8.4 Комитет напоминает, что право на мирные собрания, гарантированное статьей 21 Пакта, является одним из основных прав человека, которое имеет чрезвычайно важное значение для публичного выражения мнений и убеждений и является неотъемлемым в демократическом обществе<sup>12</sup>. Это право предполагает возможность организации мирных собраний в общественных местах и участия в них. Организаторы собрания, как правило, имеют право выбирать место, где их может увидеть и услышать их целевая аудитория, а ограничения этого права недопустимы, за исключением случаев, когда они устанавливаются в соответствии с законом и являются необходимыми в демократическом обществе в интересах охраны государственной или общественной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

<sup>11</sup> *Костенко против Российской Федерации* (CCPR/C/115/D/2141/2012), пункт 6.3.

<sup>12</sup> *Король против Беларуси* (CCPR/C/117/D/2089/2011), пункт 7.5.



Когда государство-участник налагает ограничения в целях обеспечения равновесия между правом человека на собрание и вышеупомянутыми общими интересами, оно должно руководствоваться целью содействовать осуществлению данного права, вместо того чтобы стремиться избыточно или несоразмерно ограничивать его. Государство-участник, таким образом, обязано обосновать ограничение права, защищаемого статьей 21 Пакта<sup>13</sup>.

8.5 Комитет далее отмечает, что, хотя требование о получении предварительного разрешения на проведение мирных собраний может рассматриваться властями как имеющее существенное значение для беспрепятственного проведения публичных мероприятий, обеспечение его соблюдения не может стать самоцелью и не может ограничивать саму суть права на мирные собрания. В этой связи Комитет принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что Конституция гарантирует защиту права на мирные собрания и что осуществление этого права может быть ограничено законом только в интересах государственной безопасности, общественного порядка и охраны здоровья, прав и свобод других лиц, нормального функционирования транспорта и сохранения инфраструктуры. Комитет также принимает к сведению аргумент автора о том, что намеченное мероприятие должно было носить мирный характер и что государство-участник не представило никаких доказательств того, что оно было направлено на достижение одной из целей, запрещенных его внутренним законодательством. Комитет напоминает, что ограничения права на мирные собрания, даже если они санкционированы внутренним законодательством, должны быть также обоснованы в каждом конкретном случае с точки зрения критериев, установленных в статье 21 Пакта<sup>14</sup>. Поэтому Комитет отмечает, что в свете имеющейся в деле информации государство-участник не представило никакого обоснования или разъяснения того, каким образом запланированное автором мирное собрание противоречило интересам государственной или общественной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц, как изложено в статье 21 Пакта. Соответственно, Комитет заключает, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении прав автора по статье 21 Пакта.

8.6 Комитет также принимает к сведению утверждение автора о том, что разрешение властей государства-участника организовывать публичные мероприятия «общественно-политического характера» только в одном специально отведенном месте, при том что проведение государственных и неполитических публичных мероприятий разрешено в других местах, является политически мотивированным и дискриминационным и представляет собой нарушение государством-участником ее прав по статье 26 Пакта. Хотя государство-участник не ответило на это конкретное утверждение, оно признало в своих представлениях Комитету, что в соответствии со своими внутренними законами и правилами проведение неправительственных публичных мероприятий «общественно-политического характера» разрешается только в специально отведенных местах на основании решений местных исполнительных органов (см. пункты 4.2–4.3 и 4.8 выше).

8.7 Комитет напоминает, что в пункте 1 своего замечания общего порядка № 18 (1989) о недискриминации он заявил, что статья 26 обеспечивает всем людям равенство перед законом и право на равную защиту закона и предусматривает, что всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и гарантирует всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. Кроме того, Комитет ссылается на свои предыдущие решения, согласно которым не всякое различие по признакам, перечисленным в статье 26 Пакта, составляет дискриминацию, если оно основано на

<sup>13</sup> *Поплавный против Беларуси* (CCPR/C/115/D/2016/2010), пункт 8.4.

<sup>14</sup> *Абильдаева против Казахстана* (CCPR/C/125/D/2309/2013), пункт 8.7.

разумных и объективных критериях<sup>15</sup> и осуществляется с законной с точки зрения Пакта целью<sup>16</sup>. Вместе с тем Комитет отмечает, что в данном случае ни государство-участник, ни национальные суды не доказали, что решение маслихата Алматы разрешить проведение в Алматы неправительственных публичных мероприятий «общественно-политического характера», включая организованное автором, только в одном специально отведенном месте, было основано на разумных и объективных критериях и преследовало цель, являющуюся законной в соответствии с Пактом. Кроме того, государство-участник не представило никаких доказательств существования факторов, которые могли бы служить основанием для проведения различия между положениями, применимыми к мероприятиям «общественно-политического характера», организуемым неправительственными организациями, и положениями, применимыми к государственным или неполитическим мероприятиям.

8.8 В вышеупомянутых обстоятельствах Комитет считает, что отказ акимата Алматы разрешить проведение мирного собрания в одном из 30 мест, определенных автором, на основании ранее принятого маслихатом Алматы решения, в соответствии с которым все неправительственные массовые мероприятия «общественно-политического характера» должны проводиться в специально отведенном для этих целей месте, представляет собой нарушение прав автора по статье 21 Пакта, рассматриваемой отдельно и в совокупности со статьей 26.

9. Комитет, действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола, полагает, что имеющиеся у него факты свидетельствуют о нарушении государством-участником прав автора по статье 21 в отдельности и в сочетании со статьей 26 Пакта.

10. Согласно пункту 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано предоставить автору эффективное средство правовой защиты. В частности, оно должно предоставить полное возмещение лицам, чьи права, гарантируемые Пактом, были нарушены. Соответственно, государство-участник обязано, в частности, предоставить автору адекватную компенсацию и возмещение любых понесенных ею судебных издержек. Государство-участник также обязано принять все необходимые меры для недопущения подобных нарушений в будущем. В этой связи Комитет вновь отмечает, что в соответствии с обязательствами государства-участника, предусмотренными пунктом 2 статьи 2 Пакта, ему следует пересмотреть свое законодательство, в том числе Закон о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в том виде, в котором он был применен в настоящем деле, с целью обеспечить, чтобы в государстве-участнике могли в полной мере осуществляться права, предусмотренные статьями 21 и 26 Пакта<sup>17</sup>.

11. Принимая во внимание, что, присоединившись к Факультативному протоколу, государство-участник признало компетенцию Комитета определять наличие или отсутствие нарушений Пакта и что согласно статье 2 Пакта государство-участник обязалось обеспечивать всем лицам, находящимся в пределах его территории или под его юрисдикцией, права, признаваемые в Пакте, и предоставлять им эффективные и имеющие исковую силу средства правовой защиты в случае установления факта нарушения, Комитет хотел бы получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о мерах, принятых во исполнение настоящих Соображений Комитета. Государству-участнику предлагается также опубликовать настоящие соображения на своих официальных языках и обеспечить их широкое распространение.

---

<sup>15</sup> См., например, *Брукс против Нидерландов* (CCPR/C/29/D/172/1984), пункт 13; *Цваан де Врис против Нидерландов* (CCPR/C/29/D/182/1984), пункт 13; *Мюллер и Энгельхард против Намибии* (CCPR/C/74/D/919/2000), пункт 6.7; и *Дерксен против Нидерландов* (CCPR/C/80/D/976/2001), пункт 9.2.

<sup>16</sup> См., например, *О'Нил и Куинн против Ирландии* (CCPR/C/87/D/1314/2004), пункт 8.3.

<sup>17</sup> *Торегожина против Казахстана* (CCPR/C/124/D/2257/2013 и 2334/2014), пункт 9.