

**Международный пакт
о гражданских и политических
правах**

Distr.: General
4 March 2021
Russian
Original: English

Комитет по правам человека**Соображения, принятые Комитетом в соответствии
с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола
в отношении сообщения № 2404/2014* ****

<i>Сообщение представлено:</i>	Владимиром Малеем (не представлен адвокатом)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор
<i>Государство-участник:</i>	Беларусь
<i>Дата сообщения:</i>	23 декабря 2012 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 92 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 28 мая 2014 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	23 июля 2020 года
<i>Тема сообщения:</i>	отказ властей в выдаче разрешения на проведение пикета; свобода выражения мнений
<i>Процедурный вопрос:</i>	исчерпание внутренних средств правовой защиты
<i>Вопросы существа:</i>	свобода собраний; свобода выражения мнений
<i>Статьи Пакта:</i>	статьи 19 и 21, рассматриваемые в совокупности с пунктами 2 и 3 статьи 2
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	статья 2 и пункт 2 b) статьи 5

1. Автором сообщения является Владимир Малей, гражданин Беларуси 1951 года рождения. Он утверждает, что государство-участник нарушило его права, предусмотренные статьями 19 и 21, рассматриваемыми в совокупности с пунктами 2

* Приняты Комитетом на его сто двадцать девятой сессии (29 июня — 24 июля 2020 года).

** В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Тания Мария Абдо Рочоль, Яд Бен Ашур, Ариф Балкан, Ахмед Амин Фатхалла, Фуруя Сюити, Бамариам Койта, Марсия В. Дж. Кран, Данкан Лаки Мухумуза, Фотини Пазардзис, Эрнан Кесада Кабрера, Василька Санцин, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Юваль Шани, Элен Тигруджа, Андреас Циммерман и Гентриан Зюбери.



и 3 статьи 2 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для Беларуси 30 декабря 1992 года. Автор не представлен адвокатом.

Факты в изложении автора

2.1 18 мая 2012 года автор обратился в Малоритский районный исполнительный комитет с заявлением, в котором просил дать ему разрешение на проведение пикета 7 июня 2012 года с 13 ч 00 мин до 15 ч 00 мин неподалеку от центрального входа в Дом культуры¹. Цель пикета заключалась в том, чтобы привлечь внимание граждан к проблеме отсутствия в Беларуси свободных и демократических выборов.

2.2 31 мая 2012 года заявление автора было отклонено Малоритским районным исполнительным комитетом на основании части 3 статьи 9 закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», согласно которой проведение массовых мероприятий не допускается на расстоянии менее 50 метров от зданий органов государственного управления, включая исполнительные и распорядительные органы. Поскольку некоторые структурные подразделения Малоритского районного исполнительного комитета расположены в вышеупомянутом Доме культуры, райисполком в своем решении запретил проведение пикета. Он также отметил, что в заявлении о проведении пикета отсутствовала информация об источнике финансирования мероприятия.

2.3 22 июня 2012 года автор обжаловал решение Малоритского районного исполнительного комитета в суде Малоритского района, заявив о нарушении его прав на свободу выражения мнений и мирных собраний, гарантированных Конституцией Беларуси и статьями 19 и 21 Пакта. 10 июля 2012 года суд счел, что решение Малоритского районного исполнительного комитета соответствует положениям закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» и отклонил жалобу автора.

2.4 20 августа 2012 года поданная автором кассационная жалоба была отклонена Брестским областным судом, который отказал ему в пересмотре решения. Впоследствии автор направил надзорные жалобы на имя председателей Брестского областного суда и Верховного суда Республики Беларусь. Эти жалобы были отклонены 15 ноября 2012 года и 18 декабря 2012 года соответственно. Автор утверждает, что он исчерпал все имеющиеся внутренние средства правовой защиты.

Жалоба

3.1 Автор утверждает, что государство-участник нарушило его права, предусмотренные статьями 19 и 21, рассматриваемыми в совокупности с пунктами 2 и 3 статьи 2 Пакта. Он считает, что основание для отказа в проведении мирного собрания и в осуществлении им его права на свободу выражения мнений является незаконным. В своем письменном заявлении, представленном в Малоритский райисполком, автор несколько раз повторил, что он готов к переговорам с местными властями и рассмотрению альтернативных вариантов организации пикета. Тем не менее местные власти запретили пикет, не предложив никакой альтернативы.

3.2 Автор считает, что власти не смогли объяснить, почему в данном конкретном случае запрет на проведение пикета был мерой, необходимой в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности для охраны здоровья и нравственности населения или прав и свобод других лиц. Кроме того, власти не смогли обосновать, что запрет на проведение мирного собрания на расстоянии менее 50 метров от зданий органов государственного управления, в том числе от ЗАГСа, является законным и справедливым основанием для отказа ему в организации пикета.

3.3 Ссылаясь на пункты 2 и 3 статьи 2 Пакта, автор заявляет, что суды отказались рассматривать международно-правовые положения, т. е. положения Пакта, оставив в силе решение Малоритского районного исполнительного комитета.

¹ Приблизительное расстояние между заявленным местом проведения пикета и Домом культуры составляет 25 метров.

Замечания государства-участника относительно приемлемости сообщения

4. В вербальной ноте от 21 июля 2014 года государство-участник представило свои замечания относительно приемлемости сообщения. Государство-участник утверждает, что сообщение автора следует признать неприемлемым в соответствии с пунктом 2 b) статьи 5 Факультативного протокола по причине неисчерпания им внутренних средств правовой защиты.

Комментарии автора к замечаниям государства-участника относительно приемлемости сообщения

5. 22 сентября 2014 года автор заявил, что процедура надзорного производства в государстве-участнике не является эффективным внутренним средством правовой защиты. Для того чтобы средство правовой защиты считалось эффективным, оно должно иметь разумные шансы на успех. Кроме того, Европейский суд по правам человека в своей правовой практике также признавал надзорное производство «допускающим свободу дискреционных полномочий» и, следовательно, неэффективным средством правовой защиты². Автор просит Комитет признать его жалобу приемлемой и приступить к ее рассмотрению по существу.

Дополнительные замечания государства-участника и замечания относительно существа сообщения

6.1 4 ноября 2014 года государство-участник вновь заявило, что автор не исчерпал все имеющиеся внутренние средства правовой защиты.

6.2 28 декабря 2018 года государство-участник представило свои замечания относительно существа сообщения и проинформировало Комитет о том, что 31 мая 2012 года Малоритский районный исполнительный комитет отклонил заявление автора о проведении пикета на площади перед Домом культуры на основании статьи 9 закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» от 30 декабря 1997 года. Суд Малоритского района и Брестский областной суд отклонили последующие жалобы автора 10 июля 2012 года и 20 августа 2012 года соответственно.

6.3 Дальнейшие надзорные жалобы автора были отклонены председателями Брестского областного суда и Верховного суда Республики Беларусь 15 ноября 2012 года и 18 декабря 2012 года соответственно.

6.4 Государство-участник отмечает, что проведение массовых мероприятий в общественных местах затрагивает не только их участников, но и других граждан, которые не участвуют в этих мероприятиях. В этой связи оно ссылается на пункт 1 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека, в котором говорится, что каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности. Государство-участник далее заявляет, что таким образом при организации массовых мероприятий важно принимать необходимые меры для обеспечения общественной безопасности и соблюдения прав как тех, кто организует эти мероприятия, так и тех, кто в них не участвует.

6.5 Государство-участник отвергает утверждения автора о нарушении статей 19 и 21, рассматриваемых в совокупности с пунктами 2 и 3 статьи 2 Пакта, и считает их безосновательными.

Комментарии автора к дополнительным замечаниям государства-участника и замечаниям относительно существа сообщения

7.1 17 мая 2019 года автор вновь заявил, что обжалование решения в рамках процедуры надзорного производства не является эффективным средством правовой защиты. Он добавил, что эта процедура зависит от дискреционных полномочий прокурора или судьи и не влечет за собой рассмотрения дела по существу.

² Европейский суд по правам человека, дело *Тумилович против Российской Федерации*, заявление № 47033/99.

В заключение он заявил, что все имеющиеся эффективные внутренние средства правовой защиты по его делу были, таким образом, исчерпаны.

7.2 Комментируя доводы государства-участника о том, что положения закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» соответствуют статьям 19 и 21 Пакта, автор настаивает на необходимости внесения поправок в этот закон и ссылается на правовой анализ, проведенный в этой связи рядом международных организаций³. Кроме того, автор ссылается на правовую практику Комитета и отмечает, что закон «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» должен быть приведен в соответствие с Пактом⁴.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

8.1 Согласно правилу 97 своих правил процедуры, прежде чем рассматривать содержащиеся в сообщении жалобы, Комитет должен установить, является ли данное сообщение приемлемым в соответствии с Факультативным протоколом к Пакту.

8.2 Согласно требованиям пункта 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.

8.3 Комитет отмечает, что автор не представлял жалоб в рамках процедуры надзорного производства в Генеральную прокуратуру Республики Беларусь. В этой связи он принимает к сведению утверждение государства-участника о том, что автор не исчерпал имеющиеся внутренние средства правовой защиты. Комитет также принимает к сведению аргумент автора о том, что он подал жалобу на решение Малоритского районного исполнительного комитета в суд Малоритского района и что его жалоба была отклонена 10 июля 2012 года. Впоследствии автор подал кассационную жалобу в Брестский областной суд, которая была отклонена 20 августа 2012 года, и надзорные жалобы в Брестский областной суд и Верховный суд Республики Беларусь, которые, в свою очередь, были отклонены 15 ноября 2012 года и 18 декабря 2012 года соответственно. Комитет далее отмечает заявление автора о том, что он не подал жалобу в Генеральную прокуратуру в рамках процедуры надзорного производства, поскольку не считает это эффективным средством правовой защиты.

8.4 Комитет ссылается на свою правовую практику, согласно которой обращение в прокуратуру с ходатайством о пересмотре вступивших в силу судебных решений не является средством правовой защиты, подлежащим исчерпанию для целей пункта 2 б) статьи 5 Факультативного протокола⁵. Следовательно, Комитет считает, что требования пункта 2 б) статьи 5 Факультативного протокола не препятствуют рассмотрению им настоящего сообщения.

8.5 Комитет принимает к сведению утверждение автора о том, что государство-участник нарушило его права, предусмотренные пунктом 2 статьи 2, рассматриваемым в совокупности со статьями 19 и 21 Пакта. Комитет ссылается на свою правовую практику⁶, согласно которой положения статьи 2 Пакта устанавливают общее обязательство для государств-участников и сами по себе не могут служить основанием для жалобы в том или ином сообщении, представляемом в соответствии с Факультативным протоколом. Комитет напоминает, что на положения статьи 2 нельзя

³ Он ссылается на анализ, проведенный Европейской комиссией за демократию через право и Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

⁴ *Поляков против Беларуси* (CCPR/C/111/D/2030/2011), п. 8.3; и *Судаленко против Беларуси* (CCPR/C/113/D/1992/2010), п. 8.5.

⁵ *Алексеев против Российской Федерации* (CCPR/C/109/D/1873/2009), п. 8.4; *Лозенко против Беларуси* (CCPR/C/112/D/1929/2010), п. 6.3; *Судаленко против Беларуси* (CCPR/C/115/D/2016/2010), п. 7.3; *Корешков против Беларуси* (CCPR/C/121/D/2168/2012), п. 7.3; и *Абромчик против Беларуси* (CCPR/C/122/D/2228/2012), п. 9.3.

⁶ Например, *Жуковский против Беларуси* (CCPR/C/127/D/3067/2017), п. 6.6.

ссылаться при изложении жалобы в том или ином сообщении по Факультативному протоколу в сочетании с другими положениями Пакта, кроме тех случаев, когда неисполнение государством-участником своих обязательств по статье 2 является непосредственной причиной отдельного нарушения Пакта, прямо затрагивающего лицо, которое утверждает, что оно является жертвой⁷. Комитет, однако, отмечает, что автор уже заявлял о нарушении его прав по статьям 19 и 21 в результате толкования и применения существующих законов государства-участника, и Комитет не считает, что рассмотрение вопроса о том, нарушило ли государство-участник еще и свои общие обязательства по пункту 2 статьи 2 Пакта, рассматриваемому в совокупности со статьей 19, должно вестись отдельно от рассмотрения нарушения прав автора по статьям 19 и 21 Пакта. Поэтому Комитет приходит к выводу, что соответствующие утверждения автора несовместимы со статьей 2 Пакта и являются неприемлемыми в соответствии со статьей 3 Факультативного протокола.

8.6 Комитет считает, что автору не удалось обосновать свои утверждения по статьям 19 и 21, рассматриваемым в совокупности с пунктом 3 статьи 2 Пакта, и поэтому объявляет эту часть сообщения неприемлемой.

8.7 Комитет считает, что автор в достаточной степени обосновал для целей приемлемости свои жалобы по статьям 19 и 21 Пакта относительно того, что власти ограничили его права и что ни Малоритский районный исполнительный комитет, ни суды не рассмотрели вопрос о том, были ли данные ограничения на самом деле оправданы соображениями национальной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. В этой связи он объявляет сообщение приемлемым и переходит к его рассмотрению по существу.

Рассмотрение сообщения по существу

9.1 В соответствии с пунктом 1 статьи 5 Факультативного протокола Комитет по правам человека рассмотрел настоящее сообщение с учетом всей информации, предоставленной ему сторонами.

9.2 Комитет принимает к сведению утверждения автора о том, что его права на свободу выражения мнений и свободу собраний были ограничены в нарушение как статьи 19, так и статьи 21 Пакта, поскольку ему было отказано в проведении мирного собрания с целью привлечения внимания общественности к отсутствию свободных и демократических выборов в Беларуси. Он также принимает к сведению утверждения автора о том, что власти не смогли объяснить, почему в его случае запрет на проведение пикета был необходимой мерой в интересах государственной или общественной безопасности для охраны здоровья и нравственности населения или прав и свобод других лиц. Автор также утверждал, что власти не смогли обосновать, что запрет на проведение мирных собраний на расстоянии менее 50 метров от здания органов государственного управления является законным и справедливым основанием для отказа ему в организации пикета.

9.3 В этой связи Комитет ссылается на свое замечание общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и их выражения, в котором он заявил среди прочего, что свобода выражения мнений имеет ключевое значение для любого общества и является основополагающим элементом любого свободного и демократического общества. Он отмечает, что пункт 3 статьи 19 допускает ограничения свободы выражения мнений, включая свободу распространять информацию и идеи, лишь в той мере, в какой они установлены законом, и только если они являются необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; и б) для охраны государственной безопасности или общественного порядка (*ordre public*) либо здоровья или нравственности населения. Наконец, любое ограничение свободы выражения мнений не должно быть слишком широким по характеру, т. е. оно должно являться наименее

⁷ *Жуковский против Беларуси* (CCPR/C/127/D/2724/2016), п. 6.4; *Жуковский против Беларуси* (CCPR/C/127/D/2955/2017), п. 6.4; и *Жуковский против Беларуси* (CCPR/C/127/D/3067/2017), п. 6.6.

ограничительной мерой, с помощью которой может быть обеспечена соответствующая защитная функция, и быть соразмерным интересу, который надлежит защитить. Комитет напоминает, что именно государство-участник должно доказать, что ограничения прав автора в соответствии со статьей 19 Пакта были необходимы и соразмерны⁸.

9.4 Комитет отмечает, что отказ в проведении пикета был основан на статье 9 закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», которая гласит, что проведение массовых мероприятий не допускается на расстоянии менее 50 метров от зданий органов государственного управления. Вместе с тем Комитет отмечает, что ни государство-участник, ни национальные суды не представили никаких разъяснений в отношении того, каким образом такие ограничения оправдываются в данном случае соображениями необходимости и соразмерности, поскольку пикет предполагалось провести неподалеку от центрального входа в Дом культуры, и особенно с учетом того, что автор выразил готовность рассмотреть возможность его организации в другом месте. В отсутствие разъяснений со стороны государства-участника Комитет делает вывод о том, что права автора по пункту 2 статьи 19 Пакта были нарушены.

9.5 Комитет принимает к сведению утверждение автора о том, что его право на мирные собрания, предусмотренное статьей 21 Пакта, также было нарушено в результате отказа муниципальных властей разрешить проведение пикета. В этой связи Комитет напоминает о том, что право на мирные собрания, гарантируемое статьей 21 Пакта, является одним из основных прав человека, имеющим чрезвычайно важное значение для публичного выражения мнений и убеждений, и неотъемлемым в демократическом обществе. Это право означает возможность организации мирного собрания и участия в нем, в том числе право на собрание без шествия (как, например, пикет) в общественном месте. Организаторы собрания обычно имеют право выбирать место, в котором их может увидеть и услышать их целевая аудитория, и какое-либо ограничение этого права является недопустимым, за исключением случаев, когда: а) оно налагается в соответствии с законом; и б) является необходимым в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Когда государство-участник налагает ограничения для обеспечения баланса между правом человека на собрание и вышеупомянутыми общими интересами, оно должно руководствоваться целью содействовать осуществлению данного права, вместо того чтобы стремиться избыточно или несоразмерно ограничить его. Государство-участник, таким образом, обязано обосновать ограничение права, защищаемого статьей 21 Пакта⁹.

9.6 В данном случае Комитет должен рассмотреть вопрос о том, являются ли ограничения права автора на мирные собрания оправданными с точки зрения любого из критериев, указанных во втором предложении статьи 21 Пакта. В свете имеющейся по этому делу информации Комитет отмечает, что ни муниципальные власти, ни национальные суды не представили никакого обоснования или разъяснения в отношении того, каким образом протест автора на практике противоречил бы интересам государственной или общественной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц в соответствии со статьей 21 Пакта. Государство-участник также не продемонстрировало, что были приняты какие-либо альтернативные меры для содействия осуществлению прав автора в соответствии со статьей 21.

9.7 Комитет отмечает, что он уже рассматривал аналогичные случаи в связи с теми же законами и практикой государства-участника в рамках ряда предыдущих сообщений. В соответствии с этими прецедентами и в отсутствие каких-либо разъяснений государства-участника по рассматриваемому вопросу Комитет приходит к выводу, что в данном случае государство-участник нарушило права автора по статье 21 Пакта.

⁸ *Андросенко против Беларуси* (CCPR/C/116/D/2092/2011), п. 7.3.

⁹ *Поплавный против Беларуси* (CCPR/C/115/D/2019/2010), п. 8.4.

10. Комитет, действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола, считает, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении государством-участником прав автора, предусмотренных пунктом 2 статьи 19 и статьей 21 Пакта.

11. В соответствии с пунктом 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано предоставить автору эффективное средство правовой защиты. Для этого необходимо предоставить полное возмещение лицам, права которых, признаваемые в Пакте, были нарушены. Соответственно государство-участник обязано среди прочего выплатить автору достаточную компенсацию. Государство-участник также обязано принять все необходимые меры для недопущения подобных нарушений в будущем. В связи с этим государству-участнику следует пересмотреть свое законодательство, касающееся проведения массовых мероприятий, и привести его в соответствие со своими обязательствами по пункту 2 статьи 2, с тем чтобы обеспечить полноценное осуществление в государстве-участнике прав, закрепленных в статьях 19 и 21 Пакта.

12. Принимая во внимание, что, присоединившись к Факультативному протоколу, государство-участник признало компетенцию Комитета определять, имело ли место нарушение Пакта, и что согласно статье 2 Пакта государство-участник обязалось обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам признаваемые в Пакте права, а также эффективные и обладающие исковой силой средства правовой защиты в случае установления факта нарушения, Комитет хотел бы получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о принятых мерах по осуществлению Соображений Комитета. Государству-участнику предлагается также обнародовать и широко распространить их на своих официальных языках.