



**Международный пакт  
о гражданских и политических  
правах**

Distr.: General  
28 December 2015  
Russian  
Original: English

**Комитет по правам человека**

**Сообщение № 2016/2010**

**Соображения, принятые Комитетом на его 115-й сессии  
(19 октября – 6 ноября 2015 года)**

<i>Представлено:</i>	Леонидом Судаленко (адвокатом не представлен)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Беларусь
<i>Дата сообщения:</i>	23 мая 2010 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение Специального докладчика в соответствии с правилом 97, препровожденное государству-участнику 12 августа 2010 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	5 ноября 2015 года
<i>Тема сообщения:</i>	отказ в выдаче разрешения на проведение мирного собрания; свобода выражения мнений; справедливое судебное разбирательство; право на эффективное средство правовой защиты
<i>Процедурные вопросы:</i>	приемлемость <i>ratione materiae</i> ; исчерпание внутренних средств правовой защиты
<i>Вопросы существа:</i>	свобода выражения мнения; свобода собраний; справедливое судебное разбирательство; право на эффективное средство правовой защиты

GE.15-22893 (R) 130517 180516



\* 1 5 2 2 8 9 3 \*

Просьба отправить на вторичную переработку



<i>Статьи Пакта:</i>	пункт 2 статьи 2, пункт 3 статьи 2, пункт 1 статьи 14, статьи 19 и 21
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	2, 3 и 5

## Приложение

### Соображения Комитета по правам человека в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах (115-я сессия)

относительно

#### Сообщения № 2016/2010\*

<i>Представлено:</i>	Леонидом Судаленко (адвокатом не представлен)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Беларусь
<i>Дата сообщения:</i>	23 мая 2010 года (первоначальное представление)

*Комитет по правам человека*, учрежденный в соответствии со статьей 28  
Международного пакта о гражданских и политических правах,

*на своем заседании 5 ноября 2015 года,*

*завершив* рассмотрение сообщения № 2016/2010, представленного ему  
Леонидом Судаленко в соответствии с Факультативным протоколом к Между-  
народному пакту о гражданских и политических правах,

*приняв во внимание* всю письменную информацию, представленную ему  
автором сообщения и государством-участником,

*принимает* следующее:

#### Соображения в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола

1. Автором сообщения является Леонид Судаленко, гражданин Республики Беларусь 1966 года рождения. Он утверждает, что он является жертвой нарушения Республикой Беларусь его прав согласно пункту 1 статьи 14, статьи 19 и статьи 21, рассматриваемыми в совокупности с пунктами 2 и 3 статьи 2 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для Республики Беларусь 30 декабря 1992 года. Автор не представлен адвокатом.

---

\* В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Ядх Бен Ашур, Лазахри Бузид, Константин Вардзелашвили, Марго Ватервал, Ивана Елич, Аня Зайберт-Фор, Юдзи Ивасава, Сара Кливленд, Дункан Лаки Мухумуза, Фотини Пазарцис, Мауро Полити, Найджел Родли, Виктор Мануэль Родригес-Ресия, Дируджлалл Ситулсингх, Оливье де Фрувиль и Юваль Шани. Два мнения, подписанные двумя членами Комитета, приводятся в добавлениях к настоящим Соображениям.

**Факты в изложении автора**

2.1 23 ноября 2009 года автор обратился в Гомельский городской исполнительный комитет с просьбой разрешить провести пикет на одной из центральных площадей в Гомеле (Площадь Восстания) 10 декабря 2009 года, с тем чтобы публично выразить свое личное мнение по случаю годовщины принятия Всеобщей декларации прав человека в этот день; День прав человека является в Республике Беларусь праздничным днем.

2.2 2 декабря 2009 года Исполнительный комитет в своем решении № 1410 отказался выдать автору разрешение на проведение пикета. Основанием для отказа послужил тот факт, что автор не выполнил требований решения № 299 от 2 апреля 2008 года Исполнительного комитета «О массовых мероприятиях в городе Гомеле», принятого на основании Закона о массовых мероприятиях в Республике Беларусь от 30 декабря 1997 года. Исполнительный комитет отметил, во-первых, что автор планировал организовать пикет за пределами места, предназначенного для этой цели, установленного решением № 299, и, во-вторых, что он не заключил требуемых договоров с городскими службами для поддержания безопасности, оказания медицинской помощи и осуществления уборки территории.

2.3 7 декабря 2009 года автор обжаловал отказ Исполнительного комитета в Суде Центрального района города Гомеля, который отклонил его апелляцию 30 декабря 2009 года. 22 января 2010 года он подал апелляцию на решение Суда Центрального района города Гомеля в Гомельский областной суд, который отклонил ее 23 февраля 2010 года. 11 марта и 19 апреля 2010 года автор подал ходатайства о пересмотре решения Областного суда председателю Областного суда и председателю Верховного Суда в рамках процедуры пересмотра в порядке надзора. Оба эти ходатайства были отклонены 14 апреля 2010 года и 15 мая 2010 года соответственно.

2.4 В своих ходатайствах, направленных в суды, автор утверждает, что отказ Исполнительного комитета ограничил его права на свободу выражения мнений и свободу собраний, гарантированные в Конституции Республики Беларусь и Пакте, и что не было представлено никаких объяснений причин, по которым ограничение его прав было необходимым. Суды установили, что отказ Исполнительного комитета является законным, поскольку он был выдан на основании решения № 299.

2.5 В своем ходатайстве от 7 декабря 2009 года, направленном в Суд Центрального района города Гомеля, автор просил Суд признать решение № 299 Исполнительного комитета несовместимым с Конституцией Республики Беларусь и Пактом. Он утверждал, что ограничения, предусмотренные в решении, а именно требование проводить любые собрания в одном конкретном месте в отдаленной части города с населением 500 000 человек и заключать договоры, оплатив услуги городских служб, нарушают саму суть рассматриваемых прав. Окружной суд отклонил эту часть ходатайства автора от 14 декабря 2009 года, сделав вывод о том, что, поскольку решение № 299 было зарегистрировано в национальном реестре правовых актов, оно не может быть оспорено в судах общей юрисдикции.

2.6 22 декабря 2009 года автор обжаловал решение Областного суда в Суде Центрального района города Гомеля. Суд Центрального района города Гомеля отклонил апелляцию автора 14 января 2010 года. 11 марта 2010 года и 22 апреля 2010 года соответственно автор подал ходатайство о пересмотре решения Областного суда председателю Областного суда и председателю Верховного

Суда в рамках процедуры пересмотра в порядке надзора. Ходатайства автора были отклонены 19 марта 2010 года и 6 мая 2010 года соответственно<sup>1</sup>. Автор заявляет, что таким образом он исчерпал все имеющиеся внутренние средства правовой защиты.

### **Жалоба**

3.1 Автор утверждает, что отклонение национальными властями его ходатайства о проведении пикета представляет собой нарушение его прав в соответствии со статьями 19 и 21, рассматриваемыми в совокупности с пунктами 2 и 3 статьи 2 Пакта. Он утверждает, что ни Исполнительный комитет, ни суды не рассматривали вопрос о том, были ли ограничения, налагаемые на его права в соответствии с решением № 299, оправданы соображениями национальной безопасности или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или же они являлись необходимыми для защиты прав и свобод других лиц. Он утверждает, что решение № 299, позволяющее проводить все массовые мероприятия в Гомеле лишь в одном конкретном месте в отдаленной части города, и требование о том, чтобы организаторы до проведения мероприятий заключали возмездные договоры с городскими службами, неоправданно ограничивает права, предусмотренные в статьях 19 и 21 Пакта. Он также утверждает, что положения Закона о массовых мероприятиях позволяют местным органам исполнительной власти принимать решения в отношении постоянного места проведения массовых мероприятий без объяснения причин такого ограничения.

3.2 Автор также утверждает, что невозможность обжалования в порядке гражданского иска законность законодательного акта в судах общей юрисдикции лишает его эффективного средства правовой защиты и представляет собой нарушение пункта 1 статьи 14, рассматриваемой в совокупности с пунктами 2 и 3 статьи 2 Пакта. В этой связи автор просит Комитет рекомендовать государству-участнику привести свое законодательство в соответствие с международными нормами, изложенными в статьях 19, 21 и пункте 1 статьи 14 Пакта, и просит компенсировать расходы, включая судебные издержки, и возместить моральный ущерб.

### **Замечания государства-участника**

4.1 В своей вербальной ноте от 25 января 2012 года государство-участник вновь подтвердило свою позицию, изложенную в вербальной ноте от 6 января 2011 года в отношении необоснованной регистрации сообщений, представленных лицами, которые не исчерпали все имеющиеся в государстве-участнике внутренние средства правовой защиты, включая подачу в прокуратуру ходатайства о пересмотре в порядке надзора судебного решения, вступившего в законную силу, в нарушение статьи 2 Факультативного протокола. Кроме того, государство-участник указывает на то, что, став участником Факультативного протокола, оно в соответствии с его статьей 1 выразило согласие признать компе-

---

<sup>1</sup> Кроме того, 11 марта 2010 года автор подал председателю Конституционного суда ходатайство, оспаривая решение № 299 Исполнительного комитета. 26 марта 2010 года ходатайство было возвращено ему без рассмотрения. Конституционный суд разъяснил автору, что в соответствии с национальным законодательством лица не могут обращаться непосредственно в Конституционный суд, но должны сначала обратиться в органы и к должностным лицам, обладающим этим правом, например к председателю Палаты представителей, в Совет Республики, Верховный Суд, Высший административный суд или Совет министров.

тенцию Комитета принимать и рассматривать сообщения от находящихся под его юрисдикцией лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушения государством-участником какого-либо из прав, защищаемых Пактом. Оно, однако, отмечает, что это признание компетенции было связано с другими положениями Факультативного протокола, включая те положения, в которых устанавливаются критерии, касающиеся заявителей и приемлемости их сообщений, в частности статьи 2 и 5.

4.2 Государство-участник утверждает, что согласно Факультативному протоколу государства-участники не обязаны признавать правила процедуры Комитета или толкование им положений Факультативного протокола, которое может быть действительным только тогда, когда оно предпринимается в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров. Оно заявляет, что в отношении процедуры подачи и рассмотрения жалоб государства-участники должны руководствоваться прежде всего положениями Факультативного протокола и что ссылки на давно сложившуюся практику Комитета, его методы работы и решения не являются предметом Факультативного протокола. Оно также заявляет, что любое сообщение, зарегистрированное в нарушение положений Факультативного протокола, будет рассматриваться государством-участником как несовместимое с Факультативным протоколом и будет отклоняться без высказывания замечаний по вопросу о приемлемости и по существу сообщения, а любое решение, принятое Комитетом в отношении таких отклоненных сообщений, будет рассматриваться властями как «недействительное». Государство-участник считает, что данное сообщение было зарегистрировано в нарушение Факультативного протокола.

#### **Комментарии автора к замечаниям государства-участника**

5.1 В письме от 21 марта 2012 года автор утверждает, что он не считает, что пересмотр дела в прокуратуре в порядке надзора является эффективным внутренним средством правовой защиты, и ссылается на практику Комитета по данному вопросу<sup>2</sup>.

5.2 Что касается оспаривания государством-участником правил процедуры Комитета, то автор заявляет, что положения Пакта толкует Комитет и что «соображения Комитета в соответствии с Факультативным протоколом представляют собой авторитетное определение, выносимое учрежденным в соответствии с самим Пактом органом, на который возложена задача толкования этого документа»<sup>3</sup>. По мнению автора, на основании вышесказанного государство-участник должно уважать решения Комитета, а также его «стандарты, практику и методы работы».

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

##### *Отсутствие сотрудничества со стороны государства-участника*

6.1 Комитет принимает к сведению утверждение государства-участника об отсутствии правовых оснований для рассмотрения сообщения автора, поскольку оно зарегистрировано в нарушение положений Факультативного протокола; о том, что оно не несет обязательств относительно признания правил процеду-

<sup>2</sup> Сообщение № 1418/2005, *Искияев против Узбекистана*, Соображения, принятые 20 марта 2009 года.

<sup>3</sup> См. замечание общего порядка № 33 (2008 год) Комитета относительно обязательств государств-участников с соответствии с Факультативным протоколом.

ры Комитета и толкования Комитетом положений Факультативного протокола; а также что если Комитет примет решение по данному сообщению, то оно будет рассматриваться властями как «не имеющее силы».

6.2 Комитет напоминает, что в соответствии с пунктом 2 статьи 39 Пакта он уполномочен устанавливать свои собственные правила процедуры, которые государства-участники согласились признавать. Присоединяясь к Факультативному протоколу, государство – участник Пакта признает компетенцию Комитета получать и рассматривать сообщения от отдельных лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушений любого из прав, закрепленных в Пакте (преамбула и статья 1). Из факта присоединения государства к Факультативному протоколу вытекает, что оно берет на себя обязательство добросовестно сотрудничать с Комитетом, с тем чтобы дать ему возможность рассматривать такие сообщения, а после рассмотрения сообщения направлять свои соображения государству-участнику и соответствующему лицу (пункты 1 и 4 статьи 5). Любые предпринимаемые государством-участником действия, препятствующие Комитету в рассмотрении и изучении сообщений, а также в формулировании своих соображений или делающие эти действия Комитета тщетными, являются несовместимыми с данными обязательствами<sup>4</sup>. Комитет имеет право самостоятельно определять, следует ли регистрировать то или иное дело. Не признавая компетенцию Комитета определять, следует ли регистрировать то или иное сообщение, и заявляя прямо, что оно не согласится с решением Комитета относительно приемлемости и существа сообщений, государство-участник нарушает свои обязательства по статье 1 Факультативного протокола.

#### *Рассмотрение вопроса о приемлемости*

7.1 Прежде чем рассматривать какое-либо утверждение, изложенное в том или ином сообщении, Комитет должен в соответствии с пунктом 93 правил процедуры определить, является ли данное сообщение приемлемым согласно Факультативному протоколу.

7.2 С учетом требований подпункта а) пункта 2 статьи 5 Факультативного протокола Комитет удостоверился в том, что этот же вопрос не рассматривается в рамках другой процедуры международного разбирательства или урегулирования.

7.3 Комитет принимает к сведению возражение государства-участника, состоящее в том, что автор не направил в прокуратуру ходатайство о проведении пересмотра в порядке надзора решений национальных судов. Комитет напоминает свою юриспруденцию, согласно которой обращение в прокуратуру с ходатайством о проведении пересмотра в порядке надзора, с просьбой о проведении пересмотра вступивших в силу судебных решений, не является средством правовой защиты, которое должно быть исчерпано для целей подпункта б) пункта 2 статьи 5 Факультативного протокола<sup>5</sup>. Соответственно, он считает, что требования подпункта б) пункта 2 статьи 5 Факультативного протокола не препятствуют рассмотрению им настоящего сообщения.

<sup>4</sup> См., например, сообщения № 1867/2009, 1936/2010, 1975/2010, 1977/2010–1981/2010 и 2010/2010, *Левинов против Республики Беларусь*, Соображения, принятые 19 июля 2012 года, пункт 8.2, и № 869/1999, *Пьяндионг и др. против Филиппин*, Соображения, принятые 19 октября 2000 года, пункт 5.1.

<sup>5</sup> См. сообщение № 1873/2009, *Алексеев против Российской Федерации*, Соображения, принятые 25 октября 2013 года, пункт 8.4, и сообщение № 1929/2010, *Лозенко против Республики Беларусь*, Соображения, принятые 24 октября 2014 года, пункт 6.3.

7.4 Комитет принимает к сведению утверждение автора о том, что его права, предусмотренные пунктом 1 статьи 14, рассматриваемым в совокупности с пунктами 2 и 3 статьи 2 Пакта, были нарушены, поскольку суды отказались рассматривать его утверждение относительно незаконности решения № 299 от 2 апреля 2008 года Гомельского городского исполнительного комитета о массовых мероприятиях в городе Гомеле. В этой связи Комитет отмечает, что в соответствии с национальным законодательством законность нормативно-правовых актов может быть проверена лишь Конституционным судом, а не судами общей юрисдикции. Отдельные лица могут обращаться в Конституционный суд через ряд органов и должностных лиц. Комитет отмечает, что возбуждение судебного разбирательства в судебном органе, который явно не имеет юрисдикции рассматривать подобное дело, не может привести к нарушению гарантий, предусмотренных в пункте 1 статьи 14 Пакта<sup>6</sup>. В связи с этим Комитет приходит к выводу, что эта часть сообщения является неприемлемой *ratione materiae* в соответствии со статьей 3 Факультативного протокола.

7.5 Комитет отмечает утверждение автора о том, что его просьба о проведении пикета была отклонена местными властями и что ни Исполнительный комитет, ни суды не рассмотрели вопрос о том, является ли ограничение его права, установленное согласно решению № 299, обоснованным. Автор также утверждает, что решение № 299, принятое на основании Закона о массовых мероприятиях, неоправданно ограничивает права, предусмотренные в статьях 19 и 21 Пакта. Комитет далее отмечает утверждение автора о том, что его права, предусмотренные статьями 19 и 21, рассматриваемыми в совокупности с пунктами 2 и 3 статьи 2 Пакта, были нарушены. В отсутствие какой-либо информации со стороны государства-участника в отношении обстоятельств данного дела Комитет объявляет сообщение приемлемым в части, затрагивающей вопросы в связи со статьями 19 и 21, рассматриваемыми отдельно и в совокупности с пунктами 2 и 3 статьи 2 Пакта, и переходит к его рассмотрению по существу.

#### *Рассмотрение сообщения по существу*

8.1 Комитет рассмотрел сообщение в свете всей информации, представленной ему сторонами, как это предусмотрено пунктом 1 статьи 5 Факультативного протокола.

8.2 Комитет отмечает утверждение автора о том, что решение № 299 Исполнительного комитета неправомерно ограничивает право на свободу выражения мнений и право на мирные собрания, налагая на организаторов массовых мероприятий обязательство заключать возмездные договоры с городскими службами и ограничивая все массовые мероприятия, которые будут проводиться в Гомеле, городе с населением 500 000 человек, одним конкретным местом в отдаленной части города. Комитет также отмечает утверждение автора о том, что формальное применение Исполнительным комитетом решения № 299 в его отношении без рассмотрения вопроса о необходимости ограничивать осуществление его прав, представляет собой неоправданное ограничение его прав согласно статьям 19 и 21 Пакта.

8.3 Комитет напоминает, что пункт 3 статьи 19 Пакта допускает некоторые ограничения, но только те, которые предусмотрены законом и являются необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц или б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), здоровья или

<sup>6</sup> См., например, сообщение № 1182/2003, *Карацис против Купра*, Соображения, принятые 25 июля 2005 года, пункт 6.5.



нравственности населения. Комитет ссылается на свое замечание общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и свободе их выражения, в соответствии с которым свобода мнений и свобода их выражения являются неотъемлемыми условиями всестороннего развития личности, и такие свободы имеют ключевое значение для любого общества (пункт 2). Они являются основополагающими элементами любого свободного и демократического общества (пункт 22). Любое ограничение осуществления этих свобод должно строго отвечать требованию необходимости и соразмерности. Ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, и они должны быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой они преследуют, и быть ей соразмерны<sup>7</sup>. Комитет напоминает<sup>8</sup>, что именно государство-участник должно продемонстрировать, что ограничения права автора, предусмотренные в статье 19, являются необходимыми и соразмерными и что даже если государства-участники могут в принципе применять систему, направленную на обеспечение равновесия между соблюдением права отдельного лица на свободное распространение информации и общими интересами поддержания общественного порядка в определенном районе, то функционирование такой системы не должно быть несовместимым с положениями статьи 19 Пакта.

8.4 Комитет далее 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 является неотъемлемым в демократическом обществе. Это право дает возможность организации мирного собрания и участия в нем, включая право на собрание без шествия (как, например, пикет) в общественном месте. Организаторы собрания обычно имеют право выбирать место, где 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, отвечая интересам государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. 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.

8.5 В данном случае для своего пикета автор предпочел одну из площадей в центре Гомеля, с тем чтобы открыто выразить свое мнение по случаю Дня прав человека. Комитет отмечает, что национальные органы власти отклонили просьбу автора об организации пикета на том основании, что запланированное место проведения этого мероприятия отличалось от конкретного места, разрешенного в соответствии с решением № 299, и поскольку автор не заключил договоров с городскими службами. Он также отмечает, что, исходя из имеющихся в деле материалов, можно сделать вывод о том, что национальные органы власти не продемонстрировали того, каким образом пикет, проводимый в предложенном автором месте, мог бы поставить под угрозу государственную и общественную безопасность, общественный порядок и охрану здоровья или нрав-

<sup>7</sup> Там же, пункт 22.

<sup>8</sup> См., например, сообщение № 1830/2008, *Пивонос против Республики Беларусь*, Соображения, принятые 29 октября 2012 года, пункт 9.3, и № 1785/2008, *Олешкевич против Республики Беларусь*, Соображения, принятые 18 марта 2013 года, пункт 8.5.

ственность населения или защиту прав и свобод других лиц. В частности, он отмечает, что ни в решении Исполнительного комитета об отказе автору в просьбе о проведении пикета, ни в судебных решениях не объяснялось, почему ограничения, установленные в решении № 299 и примененные в отношении дела автора, были необходимыми и оправданными.

8.6 Комитет далее отмечает, что такой фактический запрет на проведение собрания в любом общественном месте во всем городе Гомеле, за исключением одного конкретного места в отдаленной части города, установленного решением № 299, неоправданно ограничивает право на свободу собраний и свободу выражения мнений. Он также отмечает, что требование от организатора одиночного пикета заключать договоры с дополнительными службами в целях проведения пикета возлагает несоразмерное бремя на право на мирные собрания и право на свободу выражения мнений в том же контексте. С учетом этих обстоятельств Комитет считает, что формальное применение решения № 299 и отклонение властями государства-участника просьбы автора о проведении пикета являются необоснованными, и приходит к выводу о том, что права автора по статьям 19 и 21 Пакта были нарушены.

8.7 В свете этого вывода Комитет принимает решение не рассматривать утверждения автора по статьям 19 и 21, рассматриваемым в совокупности с пунктами 2 и 3 статьи 2 Пакта.

9. Комитет, действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола, считает, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении прав автора, предусмотренных статьями 19 и 21 Пакта.

10. В соответствии с подпунктом а) пункта 3 статьи 2 Пакта государство-участник обязано обеспечить автору эффективное средство правовой защиты. Это предполагает предоставление государством-участником полного возмещения лицам, чьи права, предусмотренные Пактом, были нарушены. Следовательно, государство-участник обязано, в частности, возместить любые понесенные автором сообщения расходы и выплатить ему надлежащую компенсацию. Государство-участник обязано также принять меры по предупреждению подобных нарушений в будущем. В этой связи Комитет повторяет, что государству-участнику следует пересмотреть свое законодательство в соответствии со своим обязательством согласно пункту 2 статьи 2, в особенности решение № 299 Гомельского городского исполнительного комитета и Закон о массовых мероприятиях от 30 декабря 1997 года, как они были применены в настоящем деле, с целью обеспечить, чтобы в государстве-участнике можно было в полной мере пользоваться правами, закрепленными в статьях 19 и 21 Пакта<sup>9</sup>.

11. 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 эффектив-

---

<sup>9</sup> См., например, сообщения № 1851/20008, *Секерко против Республики Беларусь*, Сообщения, принятые 28 октября 2013 года, пункт 11; № 1948/2010, *Турченок и др. против Республики Беларусь*, Сообщения, принятые 24 июля 2013 года, пункт 9; № 1790/2008, *Говша и др. против Республики Беларусь*, Сообщения, принятые 27 июля 2012 года, пункт 11; *mutatis mutandis*, № 1969/2010, *Сурган против Республики Беларусь*, Сообщения, принятые 15 июля 2015 года; и № 1992/2010, *Судаленко против Республики Беларусь*, Сообщения, принятые 27 марта 2015 года, пункт 10.

ные и обладающие искомой 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. Кроме того, Комитет просит государство-участник опубликовать настоящие Соображения и обеспечить их широкое распространение на белорусском и русском языках в государстве-участнике.

## Добавление I

### Особое (совпадающее) мнение члена Комитета Сары Кливленд

1. В настоящем сообщении автор утверждает, что государство-участник нарушило свои обязательства по статьям 19 и 21, рассматриваемым в совокупности с пунктом 2 статьи 2 Пакта. Примечательно, что Комитет считает это утверждение приемлемым, но в конечном счете его не рассматривает. Я также полагаю, что Комитет имел возможность установить факт нарушения соответствующих основных статей, рассматриваемых в совокупности со пунктом 2 статьи 2.

3. Автору настоящего сообщения было отказано в выдаче разрешения на проведение пикетов на центральной площади Гомеля по случаю годовщины принятия Всеобщей декларации прав человека ввиду несоблюдения им решения № 299 Исполнительного комитета Гомеля, которое было принято в соответствии с Законом о массовых мероприятиях в Республике Беларусь от 30 декабря 1997 года. В соответствии с настоящим правовым режимом требуется предварительное разрешение на проведение любых публичных собраний в Гомеле, городе с населением около 500 000 человек; ограничивается проведение всех мероприятий, организуемых без участия государственных органов, одним конкретным местом в отдаленной части города; а также требуется от организаторов таких общественных мероприятий заключать договоры за свой собственный счет в целях обеспечения общественного порядка и безопасности, предоставления медицинского обслуживания и проведения уборки территории. Несмотря на то, что авторы оспорили в национальных судебных органах отказ удовлетворить просьбу о выдаче разрешения на проведение демонстрации, суды подтвердили правомерность отказов в соответствии с настоящими нормативно-правовыми рамками.

4. Приблизительно в отношении 20 дел данный Комитет пришел к выводу о том, что применение Закона о массовых мероприятиях Республики Беларусь нарушает предусмотренные статьями 19, 21 и/или 22 права лиц на свободу выражения мнений, собраний и ассоциации. По меньшей мере шесть из этих дел также связаны с решением № 299. В этих делах Комитет неоднократно призвал Беларусь пересмотреть ее законодательство в целях приведения ее правового режима в соответствие с положениями Пакта и принять меры по недопущению аналогичных нарушений в будущем<sup>a</sup>.

5. По моему мнению, обстоятельства этих дел непосредственно подразумевают обязательства государства-участника по пункту 2 статьи 2 Пакта. Это положение гласит:

Если это уже не предусмотрено существующими законодательными или другими мерами, каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими консти-

<sup>a</sup> См., например, сообщения № 1851/2008, *Секерко против Республики Беларусь*, Соображения, принятые 28 октября 2013 года, пункт 11; № 1948/2010, *Турченяк и др. против Республики Беларусь*, Соображения, принятые 24 июля 2013 года, пункт 9; и № 1790/2008, *Говшиа и др. против Республики Беларусь*, Соображения, принятые 27 июля 2012 года, пункт 11.

туционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте.

6. Комитет уже давно признал, что статья 2 устанавливает дополнительные обязательства и самостоятельно не может служить основанием для утверждения о нарушении в соответствии с Факультативным протоколом<sup>b</sup>. Напротив, нарушение статьи 2 должно возникнуть в связи с нарушением другой основной статьи Пакта. Как мы признали в замечании общего порядка № 31 (2004) о характере юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта, пункт 2 статьи 2 также позволяет государствам добиться соблюдения с помощью средств, которые согласуются с их «конституционными процедурами»<sup>c</sup>. Вместе с тем государства-участники также могут не ссылаться на свое внутреннее законодательство с целью оправдать несоблюдение или невыполнение обязательств по Пакту<sup>d</sup>. Наоборот, статья 2 требует, чтобы в случае наличия расхождений между положениями внутреннего законодательства и Пакта внутреннее законодательство или практика были изменены таким образом, чтобы они соответствовали стандартам, устанавливаемым предусмотренными в Пакте существенными гарантиями<sup>e</sup>.

7. В деле *Поляков против Республики Беларусь* Комитет установил, что статья 2 может служить основанием для утверждения о наличии нарушения в соответствии с Факультативным протоколом в сочетании с какой-либо другой статьей, когда неисполнение государством-участником своих обязательств по статье 2 является непосредственной причиной явного нарушения Пакта, прямо затрагивающего лицо, которое утверждает, что оно является жертвой<sup>f</sup>.

8. Понятие «явное нарушение» статьи 2, которое, тем не менее, возникает в связи с нарушением какой-либо другой основной статьи Пакта, может пониматься в свете устоявшегося подхода Комитета к пункту 3 статьи 2. В соответствии с этим положением государство-участник обязано предоставить возмещение лицам, признаваемые в Пакте права которых были нарушены<sup>g</sup>. Комитет применяет пункт 3 статьи 2 двумя способами. Во-первых, в любом деле, при рассмотрении которого Комитет приходит к выводу о нарушении Пакта, пункт 3 статьи 2 налагает на государство-участник обязательство предоставить жертве надлежащую компенсацию. В этой связи Комитет ссылается на пункт 3 статьи 2 в качестве основания для включения положения об обеспечении возмещения в любые соображения, в которых Комитет приходит к выводу о нарушении, поскольку вывод Комитета о нарушении влечет за собой обязательства государства-участника по обеспечению возмещения в соответствии с пунктом 3 статьи 2 с целью предоставить полное возмещение.

<sup>b</sup> См., например, сообщение № 2202/2012, *Кастаньеда против Мексики*, Соображения, принятые 18 июля 2013 года, пункт 6.8.

<sup>c</sup> См. замечание общего порядка № 31, пункт 13.

<sup>d</sup> Там же, пункт 4.

<sup>e</sup> Там же, пункт 13.

<sup>f</sup> См. сообщение № 2030/2011, *Поляков против Республики Беларусь*, Соображения, принятые 17 июля 2014 года, пункт 7.4.

<sup>g</sup> См. замечание общего порядка № 31, пункт 16.

9. Во-вторых, лицо может установить наличие нарушения в связи с пунктом 3 статьи 2, когда государство получает уведомление о серьезных нарушениях прав человека, совершенных в пределах своей юрисдикции, и в тех случаях, когда государство целенаправленно не выполняет своих обязательств по обеспечению потерпевшему возмещения. Например, в отношении дел, связанных с ранее совершенными нарушениями, такими как пытки, внесудебные казни и насильственные исчезновения, государство-участник обязано провести расследование и привлечь к ответственности виновных и предоставить компенсацию жертвам<sup>h</sup>. Когда государство-участник неоднократно не выполнило это обязательство, то или иное лицо может утверждать о «явном нарушении» пункта 3 статьи 2, рассматриваемого в сочетании с соответствующей основной статьей Пакта, таких как статья 6 или 7<sup>i</sup>.

10. В настоящих делах в соответствии с первым подходом к пункту 3 статьи 2, изложенным выше, Комитет в пункте о средствах правовой защиты (пункт 10) прямо ссылается на обязательства государства-участника по пункту 2 статьи 2 в качестве основания для вынесения государству-участнику рекомендации пересмотреть свое законодательство, с тем чтобы оно соответствовало его обязательствам по Пакту<sup>j</sup>. Я согласна с этим решением.

11. Кроме того, в соответствии с нашим подходом к нарушениям пункта 3 статьи 2 я считаю, что Комитет имеет возможность также установить наличие нарушения в связи с пунктом 2 статьи 2 в тех случаях, когда, как в данном случае, действующее законодательство государства или устоявшееся толкование законов судом высшей инстанции государства неоднократно и систематически являлось источником нарушения Пакта, а государство-участник не выполнило свое юридическое обязательство в соответствии с пунктом 2 статьи 2 принять такие законодательные или другие меры, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте.

12. Комитет неоднократно приходил к выводу о том, что соответствующая правовая база Республики Беларусь – в данных случаях статья 5 Закона о массовых мероприятиях и решение № 299 – нарушает свободы выражения мнений, собраний и ассоциации, предусмотренные Пактом. Мы неоднократно призывали государство-участник пересмотреть свое законодательство в свете этих нарушений. Государство-участник также целенаправленно не выполняет свое «абсолютное» обязательство «непосредственного действия» внести изменения в свое внутреннее законодательство, с тем чтобы привести их в соответствие со стандартами, установленными в Пакте<sup>k</sup>.

13. Неоднократная неспособность государства-участника привести в соответствие свое законодательство в целях осуществления прав, закрепленных в Пакте, представляет собой несоблюдение пункта 2 статьи 2 и, по моему мнению, должна пониматься как основание для установления «явного нарушения»

<sup>h</sup> Там же, пункт 18.

<sup>i</sup> См., например, сообщение № 1997/2010, *Ризванович против Боснии и Герцеговины*, Соображения, принятые 21 марта 2014 года, пункты 9.6–9.7.

<sup>j</sup> См. замечание общего порядка № 31, пункт 17 («непризнание наличия вытекающего из статьи 2 обязательства принимать меры для предупреждения повторения нарушений Пакта противоречило бы его целям. Поэтому в своих соображениях по делам, рассматриваемым в соответствии с Факультативным протоколом, Комитет нередко отмечает необходимость принятия мер, направленных... на необходимость недопущения повторения рассматриваемого нарушения. Такие меры могут потребовать внесения изменений в законы и практику государства-участника».)

<sup>k</sup> См. замечание общего порядка № 31, пункт 14.

Пакта, что является нарушением обязательств государства-участника в соответствии с пунктом 2 статьи 2, рассматриваемым в сочетании с соответствующей основной статьей. К другим эквивалентным ситуациям, в которых было бы целесообразным установление наличия нарушения в увязке с пунктом 2 статьи 2, могут относиться некоторые дела, касающиеся лиц, отказывающихся от несения военной службы по соображениям совести, в которых Комитет неоднократно констатировал нарушения статьи 18 в результате непринятия государством-участником законодательства, предусматривающего гражданские альтернативы военной службе, и неоднократно рекомендовал пересмотреть соответствующее законодательство<sup>1</sup>, а также действующие законы, предусматривающие обязательное наказание в виде смертной казни<sup>м</sup>.

14. Признание наличия нарушения в увязке с пунктом 2 статьи 2 в условиях структурной и системной неспособности государства принять законодательство для введения мер по исправлению положения укажет государству-участнику и, в частности, соответствующим законодателям на обеспокоенность Комитета в связи с тем, что источником нарушений является нормативно-правовые рамки государства, и подчеркивает конкретное обязательство государства, предусмотренное пунктом 2 статьи 2, привести свое внутреннее законодательство в соответствие в целях осуществления закрепленных в Пакте прав<sup>н</sup>. Установление факта такого нарушения пункта 2 статьи 2 в свою очередь будет способствовать укреплению защиты прав человека для отдельных лиц, подчеркнув обязательство государства предупреждать повторение нарушений в будущем.

15. Этот подход будет также согласовываться с подходом других правозащитных органов. В соответствии со статьей 46 Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейский суд по правам человека принял аналогичный подход в рамках своей процедуры вынесения пилотного постановления, при которой суд определяет в своем решении системные или структурные проблемы в нормативно-правовых рамках государства-участника, которые привели к нарушению, и меры по исправлению положения, которые государства должны принять, включая пересмотр законодательства<sup>о</sup>. Суд применял этот подход для

<sup>1</sup> См. сообщение № 2179/2012, *Ким против Республики Корея*, Соображения, принятые 15 октября 2014 года, пункт 9 (устанавливающее наличие нарушений в отношении 50 свидетелей Иеговы, приговоренных к тюремному заключению за отказ от прохождения военной службы).

<sup>м</sup> См. сообщение № 1406/2005, *Вираванса против Шри-Ланки*, Соображения, принятые 17 марта 2009 года (устанавливающее, что закрепленное законом обязательное наказание в виде смертной казни представляет собой нарушение статьи 6).

<sup>н</sup> В этой связи установление наличия нарушения в увязке с пунктом 2 статьи 2 может также сочетаться с конкретной рекомендацией Комитета, содержащейся в заключительном пункте, о том, что Соображения должны быть доведены до сведения соответствующих законодательных органов власти. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин признает важную роль законодательных органов в предотвращении и устранении систематических нарушений прав человека. См. «National parliaments and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women», statement on the relationship of the Committee with parliamentarians, размещенном по адресу <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/Parliamentarians.pdf>.

<sup>о</sup> См., например, Европейский суд по правам человека, жалоба № 31443/96, *Брониовский против Польши*, постановление от 22 июня 2004 года, пункты 3–4 (устанавливающее нарушение, «причиной которого является системная проблема, связанная со сбоями при применении внутреннего законодательства» и констатирующее, что «государство-ответчик должно, посредством принятия надлежащих правовых мер и административной практики, обеспечить осуществление права собственности,

борьбы с устойчивой неспособностью государства ввести законодательство для принятия мер по исправлению положения. Межамериканский суд по правам человека также давно выявил ситуации, требующие пересмотра внутреннего законодательства и, в особенности в условиях неспособности государства принимать такие меры, установил нарушение или невыполнение статьи 2 Американской конвенции о правах человека в отношении соответствующих основных статей<sup>P</sup>.

16. Соответственно, хотя я поддерживаю явно выраженную рекомендацию Комитета, изложенную в пункте 10, о том, что государству-участнику следует пересмотреть свое законодательство в соответствии с пунктом 2 статьи 2, я считаю, что Комитет имел возможность установить наличие нарушения в увязке с пунктом 2 статьи 2 в обстоятельствах данных дел, что могло бы привести к укреплению защиты прав человека.

---

о котором идет речь»); пункт 3 правила 61 Регламента Европейского суда по правам человека (2015 год) (суд в пилотном постановлении должен определить как характер установленной им структурной или системной проблемы... так и вид мер по разрешению указанной проблемы, которые заинтересованная Договаривающаяся Сторона должна принять»).

<sup>P</sup> Inter-American Court of Human Rights, *Case of the Massacres of El Mozote and Nearby Places v. El Salvador*, judgement of 25 October 2012, para. 403 (8) (“The State has failed to comply with the obligation to adapt its domestic law to the American Convention on Human Rights, contained in Article 2, in relation to Articles 8 (1)... ”); *Case of “The Last Temptation of Christ” (Olmedo-Bustos et al.) v. Chile*, judgement of 5 February 2001, para. 98 (“[T]he norms of Chilean domestic legislation... have still not been adapted to the provision of the American Convention... Consequently, Chile must adopt the appropriate measures to reform its domestic laws”) and para. 103 (4); *Case of Suárez-Rosero v. Ecuador*, judgement of 12 November 1997, paras. 90 and 110 (5) (finding a violation of article 2 in relation to article 7(5)).



## Добавление II

*[Язык оригинала: испанский]*

### **Особое (частично несогласное) мнение члена Комитета Виктора Мануэля Родригеса-Ресии**

1. Хотя я согласен с выводами в отношении приемлемости и существования сообщения № 2016/2010, касающегося нарушения статей 19 и 21 Пакта в отношении автора, я считаю, что необходимо было провести оценку того, имело ли также место нарушение двух прав (на свободу выражения мнений и на публичные и мирные демонстрации) в увязке с пунктом 2 статьи 2 Пакта (позитивные и негативные обязательства принять законодательные и иные меры или воздерживаться от принятия законодательных или иных мер, которые препятствуют или мешают осуществлению прав, закрепленных в Пакте) по причине существования в Республике Беларусь внутреннего закона, прямо противоречащего статьям 19 и 21.

2. Несмотря на приводимые ниже комментарии, я признаю, что при рассмотрении этого сообщения Комитет добился прогресса в отношении того, каким образом он решал аналогичные случаи, связанные с этим государством в прошлом: во-первых, в связи с тем, что он подтвердил возможность установления факта нарушения пункта 2 статьи 2 в увязке со статьями 19 и 21 – хотя в конечном итоге он этого не сделал, придерживаясь формулы, приведенной в пункте 8.7, – а также в связи с тем, что впервые он прямо сослался на пункт 2 статьи 2 с целью обосновать пересмотра норм, оспоренных в качестве элемента средств правовой защиты.

3. Насколько я понимаю, факты по данному сообщению связаны не только с осуществлением закона (ограничения, введенные на основании постановления № 299 Исполнительного комитета от 2 апреля 2008 года «О массовых мероприятиях в городе Гомеле», принятого на основании статьи 5 Закона Республики Беларусь о массовых мероприятиях от 30 декабря 1997), но и самим его существованием, что является источником вытекающих из этого многочисленных нарушений. До тех пор пока эти положения не будут отменены в рамках внутренних процедур Республики Беларусь, с тем чтобы привести их в соответствие с нормами Пакта, случаи, подобные изложенному в настоящем сообщении, будут постоянно повторяться.

4. Я считаю, что автор в достаточной степени обосновал тот факт, что нарушения его прав согласно статьям 19 и 21 тесно связаны с наличием этих норм. В связи с этим Комитету следовало бы воспользоваться своими полномочиями для оценки соответствия нормам Пакта соответствующей части Закона о массовых мероприятиях (в частности, его статьи 5) при рассмотрении его действий в связи с сообщением и объявить о нарушении пункта 2 статьи 2, рассматриваемой в совокупности со статьями 19 и 21.

5. Анализ свидетельствует о том, что оспариваемый текст противоречит Пакту, предусматривая следующие требования в отношении выдачи разрешений на проведение публичных демонстраций: а) именно местные органы исполнительной власти принимают решение о постоянных местах проведения массовых мероприятий, и в данном случае выбранное место удалено от общественных мест (площадь по адресу Юбилейная улица, дом 48 города Гомеля);

а также б) закон, о котором идет речь, устанавливает различные ограничения, которые делают практически невозможным получение разрешения на проведение публичных демонстраций, например требование заключать договоры с городскими службами для поддержания безопасности, обеспечения медицинского обслуживания во время этого мероприятия и проведения уборки территории после его завершения, что противоречит требованиям необходимости и соразмерности, регулирующим осуществление прав на свободу выражения мнений и собраний, и представляет собой нарушение пункта 2 статьи 2 Пакта, рассматриваемой в совокупности с его статьями 19 и 21.

6. Эти требования ведут к прямым последствиям, которые делают практически невозможным осуществление права на публичные демонстрации и, следовательно, имплицитно права на свободу выражения мнений. Лица, которые могут позволить себе заключать частные договоры для проведения уборки территории, обеспечение медицинского обслуживания и безопасности, имеют больше шансов получить разрешение на проведение демонстрации, чем те, кто не может этого сделать, что влечет за собой дискриминацию в обращении с лицами: имеющими финансовые средства, и теми, кто их не имеет; поскольку уборка, обеспечение безопасности и медицинского обслуживания носят общественный характер и являются неотъемлемыми элементами осуществления государственной власти во время массовых мероприятий, они должны быть предоставлены в качестве неотъемлемой гарантии такого потенциала и эффективного осуществления. Ни одно из требований не оправдывает наличие ограничительных положений в контексте действующих ограничений в демократическом государстве, основанном на верховенстве права, в данном случае в целях обеспечения соблюдения прав или репутации других лиц и защиты национальной безопасности или общественного безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других лиц (подпункты а) и б) пункта 3 статьи 19, рассматриваемые в сочетании со статьей 21).

7. Несмотря на то, что Комитет принял во внимание ограничения при рассмотрении своего вывода о нарушении статей 19 и 21, он должен был рассмотреть вопрос о выполнении закона, а не оспаривать соответствующие положения, что является сутью вопроса. Комитет должен был сделать это в соответствии со своими полномочиями по пункту 2 статьи 2.

8. Хотя я согласен с аргументацией пункта 10 в отношении средств правовой защиты, по моему мнению, это должно было стать результатом предметного рассмотрения фактов, при этом нормы, которые оспариваются здесь, всегда являются нарушением упомянутых статей Пакта. По моему мнению, Комитету следовало не просто призвать к пересмотру этих норм (последствия/заключение), но в первую очередь устранить основную причину этого пересмотра, а именно наличие неоднократно упоминавшегося выше закона.