

**Международный пакт
о гражданских и политических
правах**

Distr.: General
16 January 2023
Russian
Original: English

Комитет по правам человека**Соображения, принятые Комитетом в соответствии
с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола
относительно сообщения № 2860/2016* ****

<i>Сообщение представлено:</i>	Юрием Беленьким (не представлен адвокатом)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Беларусь
<i>Дата сообщения:</i>	5 февраля 2016 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 92 правил процедуры Комитета, препровожденное государству-участнику 22 ноября 2016 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	8 июля 2022 года
<i>Тема сообщения:</i>	наложение штрафа за нарушение установленного порядка организации публичного мероприятия
<i>Процедурный вопрос:</i>	исчерпание внутренних средств правовой защиты
<i>Вопрос существа:</i>	свобода собраний
<i>Статьи Пакта:</i>	пункт 1 статьи 14 и статья 21
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	статья 2 и пункт 2 b) статьи 5

* Приняты Комитетом на его сто тридцать пятой сессии (27 июня — 27 июля 2022 года).

** В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Вафа Ашраф Мохаррам Бассим, Ариф Балкан, Махджуб эль-Хайба, Сюити Фуруя, Карлос Гомес Мартинес, Марсия В. Дж. Кран, Данкан Лаки Мухумуза, Фотини Пазардзис, Эрнан Кесада Кабрера, Василька Санцин, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Чханрок Со, Кобойя Чамджа Кпача, Имэру Тэмэрэт Йыгэзу и Гентиян Зюбери.



1. Автором сообщения является Юрий Беленький, гражданин Беларуси 1960 года рождения. Он утверждает, что государство-участник нарушило его права, закрепленные в статье 21 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 30 декабря 1992 года. Автор не представлен адвокатом.

Факты в изложении автора

2.1 Автор является заместителем главы Консервативно-Христианской партии. 9 и 14 октября 2014 года соответственно партия обратилась в Минский городской исполнительный комитет и Минский областной исполнительный комитет с просьбой разрешить проведение в городе Минске и Минской области соответственно демонстрации и митинга с участием до 5000 человек. Оба мероприятия были запланированы на 2 ноября 2014 года — Дзяды — день поминовения усопших, который является древним белорусским христианским праздником. 17 октября 2014 года партия обратилась в Минский городской исполнительный комитет за разрешением на проведение еще одного публичного мероприятия — демонстрации с участием до 500 человек, запланированной на 9 ноября 2014 года в Минске, также в ознаменование Дзяд. Автор был назначен партией в качестве одного из лиц, ответственных за организацию этих мероприятий.

2.2 Решениями Минского городского исполнительного комитета от 23 и 31 октября 2014 года и Минского областного исполнительного комитета от 24 октября 2014 года все три публичных мероприятия были разрешены. Решения предусматривали обязанность организаторов своевременно согласовать вопросы обеспечения общественного порядка при проведении мероприятий с соответствующими подразделениями Министерства внутренних дел, а также оплатить их услуги по обеспечению общественного порядка при проведении мероприятий согласно соответствующим положениям Закона о массовых мероприятиях. По словам автора, эти решения не содержали информации о порядке заключения с соответствующими органами договоров на обеспечение общественного порядка, поэтому он, предполагая, что публичные мероприятия разрешены без таких договоров, не принял мер по координации их заключения.

2.3 27 октября 2014 года автор принял участие в совещании с представителями Минского городского исполнительного комитета, Главного управления Министерства внутренних дел Мингорисполкома и прокуратуры, на котором обсуждались детали запланированных мероприятий, такие как меры общественной безопасности, маршрут, использование плакатов и так далее. Кроме того, перед демонстрацией 9 ноября 2014 года автор и представитель Главного управления Министерства внутренних дел Мингорисполкома также устно обсудили меры общественной безопасности во время мероприятия.

2.4 Как и планировалось, публичные мероприятия состоялись 2 и 9 ноября 2014 года и прошли мирно.

2.5 В неустановленную дату после мероприятий Консервативно-Христианская партия обратилась в Главное управление Министерства внутренних дел Мингорисполкома с просьбой предоставить ей необходимую информацию о том, как оплатить услуги по обеспечению общественной безопасности, оказанные во время мероприятий. В письме от 28 ноября 2014 года это ведомство ответило, что выставить счет на оплату услуг не представляется возможным в связи с тем, что организаторы мероприятия не заключили соответствующих договоров с поставщиками услуг.

2.6 В неустановленные даты автору было предъявлено обвинение в нарушении установленного порядка проведения публичных мероприятий в связи с тем, что он не согласовал с соответствующим подразделением Министерства внутренних дел вопросы предоставления услуг по обеспечению общественной безопасности при проведении мероприятий, не заключил договор и не оплатил соответствующие услуги, что является административным правонарушением по пункту 2 статьи 23.34 Кодекса об административных правонарушениях. В отношении автора было начато три отдельных административных производства.

2.7 17 и 28 ноября и 24 декабря 2014 года суды Первомайского и Ленинского районов города Минска, а также суд Минского района, соответственно, рассмотрели обвинения и установили, что организатором мероприятий не были заключены договоры с соответствующим подразделением Министерства внутренних дел на оказание услуг по обеспечению общественной безопасности при проведении мероприятий, а также не была произведена оплата этих услуг. Соответственно, суды признали автора виновным в административном правонарушении по пункту 2 статьи 23.34 Кодекса об административных правонарушениях и обязали его выплатить административные штрафы в размере соответственно 3 млн, 4,5 млн и 3,75 млн белорусских рублей¹.

2.8 Автор обжаловал все три административных постановления в трех отдельных сериях кассационных жалоб. В решениях суда Минского района от 23 декабря 2014 года и 10 февраля 2015 года (относительно соответственно публичных мероприятий 2 и 9 ноября 2014 года, проведенных в городе Минске) и Минского областного суда от 17 февраля 2015 года (относительно публичного мероприятия 2 ноября 2014 года, проведенного в Минской области) жалобы автора были отклонены как необоснованные.

2.9 Автор в порядке надзорного производства подал в Минский городской суд дополнительную жалобу на решение суда Первомайского района города Минска от 17 ноября 2014 года и на соответствующее решение Минского городского суда по апелляции от 23 декабря 2014 года. 20 марта 2015 года председатель Минского городского суда отклонил надзорную жалобу как необоснованную. 14 июля 2015 года автор обратился с дальнейшей надзорной жалобой в Верховный суд. Информация о результатах рассмотрения этой жалобы не представлена.

2.10 Автор утверждает, что исчерпал все доступные внутренние средства правовой защиты.

Жалоба

3.1 Прежде всего автор утверждает, что, наложив на него административные санкции, государство-участник нарушило его права, закрепленные в статье 21 Пакта. Ссылаясь на Руководящие принципы в отношении свободы мирных собраний² Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), автор утверждает, что требование внутреннего законодательства об оплате услуг по обеспечению общественной безопасности при проведении публичных мероприятий является чрезмерным бременем для организаторов подобных мероприятий и что данное бремя должно нести государство-участник, учитывая его позитивное обязательство обеспечивать реализацию права на мирные собрания. Он утверждает также, что наложенные санкции оказывают устрашающее воздействие и отбивают у организаторов охоту проводить такие мероприятия в будущем. Национальные суды, которым не хватает независимости и беспристрастности, основывали свои решения по его делу только на соответствующих положениях внутреннего законодательства, игнорируя международные стандарты, касающиеся права на свободу собраний.

3.2 Автор просит Комитет признать нарушение его прав, закрепленных в статье 21 Пакта, и настоятельно призвать государство-участник восстановить его право на мирные собрания и предоставить ему адекватную компенсацию.

Замечания государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения

4. В вербальной ноте от 23 января 2017 года государство-участник представило свои замечания относительно приемлемости и существа сообщения. Государство-участник утверждает, что сообщение автора должно быть объявлено неприемлемым в соответствии с пунктом 2 b) статьи 5 Факультативного протокола, поскольку он не исчерпал все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, не обжаловав

¹ В общей сложности примерно 840 евро в эквиваленте на тот момент.

² Second edition (OSCE, Warsaw and Strasbourg, 2010).

решения по своему делу у Председателя или заместителя Председателя Верховного суда в порядке надзорного производства.

Комментарии автора к замечаниям государства-участника

5. 4 апреля 2017 года автор представил свои комментарии. Он утверждает, что надзорное производство не является эффективным внутренним средством правовой защиты, которое должно быть исчерпано, отмечая, что решение о результатах рассмотрения жалобы в рамках этой процедуры принимается в отсутствие заинтересованной стороны и зависит исключительно от усмотрения судьи. Кроме того, он утверждает, что ввиду отсутствия в государстве-участнике независимой судебной власти, злоупотреблений исполнительной власти в судебной системе, а также нынешних политических реалий государства-участника у него не было никакого эффективного внутреннего средства правовой защиты, доступного ему в рамках его дела. Автор просит Комитет объявить его сообщение приемлемым и признать нарушение его прав, закрепленных в пункте 1 статьи 14³ и статье 21 Пакта.

Дополнительные замечания государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения

6. В вербальной ноте от 29 октября 2018 года государство-участник представило дополнительные замечания относительно приемлемости и существа сообщения, в которых оно вновь заявило, что автор не исчерпал все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, поскольку не обжаловал решения по своему делу у Председателя Верховного суда в порядке надзорного производства.

Комментарии автора к дополнительным замечаниям государства-участника

7. 24 февраля 2020 года автор подтвердил свою позицию — пересмотр решения суда в порядке надзорного производства не является эффективным внутренним средством правовой защиты. Учитывая сложившуюся судебную практику по данному вопросу, он решил не прибегать к исчерпанию этого средства правовой защиты в рамках своего дела. Он добавил, что в государстве-участнике отсутствует практика применения международных стандартов в области свободы мирных собраний, а национальные суды в своих решениях по делам, связанным с данной тематикой, руководствуются положениями внутреннего законодательства, что существенно ограничивает гарантии рассматриваемых прав.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

8.1 Прежде чем приступить к рассмотрению любой жалобы, содержащейся в сообщении, Комитет в соответствии с правилом 97 своих правил процедуры должен принять решение о том, является ли данное сообщение приемлемым в соответствии с Факультативным протоколом.

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 аргумент государства-участника о том, что автор не обращался с ходатайствами о пересмотре оспариваемых судебных решений по его делу в порядке надзора Председателем или заместителем Председателя Верховного суда. Комитет принимает также к сведению довод автора о том, что пересмотр судебных решений в порядке надзорного производства представляет собой чрезвычайную процедуру, которая не является эффективным средством правовой защиты для целей исчерпания. В этой связи Комитет ссылается на свою правовую практику: обращение к председателю какого-либо суда с ходатайством о пересмотре в

³ Первоначальное представление в Комитет не содержит просьбы установить нарушение прав автора, закрепленных в пункте 1 статьи 14 Пакта.

порядке надзора вступивших в законную силу судебных решений, удовлетворение которого зависит от дискреционных полномочий судьи, представляет собой чрезвычайное средство правовой защиты и государство-участник должно доказать наличие разумных оснований полагать, что в обстоятельствах рассматриваемого дела такое ходатайство будет эффективным средством правовой защиты⁴. Комитет отмечает далее аргумент автора о том, что он действительно безуспешно подавал ходатайства о пересмотре судебных решений в порядке надзорного производства, в частности в Минский городской суд и в Верховный суд. Кроме того, Комитет отмечает, что государство-участник не представляет никакой информации или аргументов, доказывающих, что пересмотр судебных решений в порядке надзора является эффективным внутренним средством правовой защиты в обстоятельствах данного дела. Ввиду отсутствия дополнительных разъяснений со стороны государства-участника по данному сообщению Комитет считает, что требования пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола не препятствуют рассмотрению им настоящего сообщения.

8.4 Комитет отмечает далее утверждение автора о том, что его права, закрепленные в пункте 1 статьи 14 Пакта, были нарушены, поскольку национальные суды не были беспристрастными и независимыми, а их решения были приняты под влиянием органа исполнительной власти. Тем не менее в отсутствие какой-либо иной соответствующей информации в этом отношении Комитет считает, что автору не удалось в достаточной степени обосновать это утверждение для целей приемлемости. В силу этого он приходит к выводу о том, что эта часть сообщения является неприемлемой в соответствии со статьей 2 Факультативного протокола.

8.5 Наконец, Комитет принимает к сведению остальные утверждения автора по статье 21, делает вывод о том, что они являются достаточно обоснованными для целей приемлемости, и приступает к их 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, представленной ему сторонами.

9.2 Комитет отмечает утверждение автора о том, что его право на свободу собраний, гарантированное статьей 21 Пакта, было нарушено, поскольку он был подвергнут санкциям за нарушение установленного порядка проведения публичных мероприятий ввиду того, что не заключил с соответствующими национальными органами договоры на предоставление услуг по обеспечению общественной безопасности при проведении мероприятий и не оплатил эти услуги. Таким образом, Комитету предстоит определить, являются ли административные санкции, примененные к автору, нарушением его прав, закрепленных в статье 21 Пакта.

9.3 В своем замечании общего порядка № 37 (2020) о праве на мирные собрания Комитет заявил, что право на мирные собрания, гарантируемое статьей 21 Пакта, является одним из основных прав человека, чрезвычайно важным для публичного выражения мнений и убеждений личности и необходимым в демократическом обществе. Статья 21 Пакта защищает мирные собрания, где бы они ни проводились: на открытом воздухе, в помещении и в онлайн-режиме, в местах общественного и частного пользования или в случае сочетания нескольких из вышеуказанных мест. Такие собрания могут принимать различные формы, включая демонстрации, протесты, собрания, шествия, митинги, сидячие забастовки, протестные или памятные мероприятия при свечах и флешмобы. Они защищены согласно статье 21, независимо от того, осуществляются ли они без передвижения, как в случае пикетирования, или с передвижением, как в случае шествия или марша⁵. Право на мирные собрания не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые: а) налагаются в соответствии с

⁴ *Секерко против Беларуси (CCPR/C/109/D/1851/2008)*, п. 8.3, и *Шумилин против Беларуси (CCPR/C/105/D/1784/2008)*, п. 8.3.

⁵ См. замечание общего порядка № 37 (2020) Комитета о праве на мирные собрания, п. 6.

законом; и b) необходимы 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 его⁶. Требование к участникам или организаторам обеспечить внесение средств или внести средства на оплату расходов на охрану порядка или безопасность, медицинскую помощь или уборку или иные общественные услуги, связанные с проведением мирных собраний, как правило, несовместимы со статьей 21⁷. Государство-участник обязано обосновать ограничение права, защищаемого статьей 21 Пакта⁸.

9.4 Комитет отмечает, что в отличие от ряда других дел против государства-участника, касающихся права на мирные собрания в соответствии со статьей 21 Пакта, где ограничения права были связаны либо с отказом властей выдать разрешение на проведение публичного мероприятия, либо с наложением санкции за участие в несанкционированном публичном мероприятии, в данном деле публичные мероприятия, организованные автором, были разрешены национальными властями и прошли в соответствии с планом. Тем не менее впоследствии автор был приговорен к значительным административным штрафам за несоблюдение требования внутреннего законодательства о заключении с соответствующими национальными органами власти договоров на предоставление услуг по обеспечению общественной безопасности при проведении мероприятий и об оплате таких услуг. Поэтому Комитет должен рассмотреть вопрос о том, являлись ли административные санкции, наложенные на автора в обстоятельствах дела, ограничением, которое было необходимо в демократическом обществе и оправдано в соответствии с любым из критериев, изложенных во втором предложении статьи 21 Пакта. В свете имеющейся в деле информации Комитет отмечает, что все три запланированных мероприятия прошли в мирной обстановке; меры безопасности при проведении мероприятий были подробно обсуждены между организаторами и национальными властями на совещании 27 октября 2014 года и, кроме того, до начала мероприятия 9 ноября 2014 года. Комитет отмечает, что, признавая автора виновным в административном правонарушении по пункту 2 статьи 23.34 Кодекса об административных правонарушениях, национальные суды основывались исключительно на установленном формальном нарушении порядка организации публичных мероприятий в соответствии с Законом о массовых мероприятиях в виде несоблюдения требования о заключении организаторами мероприятий договоров на оказание услуг по обеспечению общественной безопасности и об оплате таких услуг. В этой связи ни национальные суды, ни впоследствии государство-участник в своих замечаниях по настоящему делу не представили никакого обоснования или разъяснения того, были ли санкции, наложенные на автора, с учетом конкретных обстоятельств дела, необходимыми и соразмерными одной из законных целей, предусмотренных статьей 21 Пакта, а именно интересам государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Ссылаясь на свою позицию, выраженную в замечании общего порядка № 37 (2020), согласно которой требования к участникам или организаторам публичного мероприятия обеспечить внесение средств или внести средства на оплату расходов на охрану порядка или безопасность, как правило, не совместимы со статьей 21 Пакта⁹, Комитет считает, что наложение на автора значительных административных санкций за невыполнение им такого требования в соответствии с внутренним законодательством в отсутствие каких-либо обоснований, представленных в этой связи национальными властями и судами, представляет собой ограничение права автора на мирные собрания, которое, хотя и основано на законе, не является необходимым в демократическом обществе.

⁶ Там же, п. 36.

⁷ Там же, п. 64.

⁸ *Поплавный против Беларуси* (CCPR/C/115/D/2019/2010), п. 8.4.

⁹ См. п. 64 замечания общего порядка.

Ввиду отсутствия каких-либо дополнительных разъяснений со стороны государства-участника Комитет приходит к выводу о том, что права автора, закрепленные в статье 21 Пакта, были нарушены.

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

11. В соответствии с пунктом 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано обеспечить автору эффективное средство правовой защиты. Это требует от него полного возмещения ущерба лицам, чьи права, закрепленные в Пакте, были нарушены. Соответственно, государство-участник обязано, в частности, предоставить автору достаточную компенсацию, включая возмещение суммы наложенных штрафов и любых понесенных им судебных издержек. Государство-участник обязано также принять все необходимые меры для предотвращения подобных нарушений в будущем. В этой связи Комитет отмечает, что он уже рассматривал аналогичные случаи в связи с теми же законами и практикой государства-участника в рамках ряда предыдущих сообщений и что с учетом этого государству-участнику следует пересмотреть свою нормативную базу в отношении массовых мероприятий в соответствии с его обязательствами по пункту 2 статьи 2, с тем чтобы обеспечить полноценное осуществление в государстве-участнике прав, закрепленных в статье 21 Пакта.

12. 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 обнародовать и широко распространить их на своих официальных языках.