

**Международный пакт
о гражданских и политических
правах**

Distr.: General
25 August 2022
Russian
Original: English

Комитет по правам человека**Соображения, принятые Комитетом в соответствии
с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола
относительно сообщения № 3126/2018* ****

| | |
|--|---|
| <i>Сообщение представлено:</i> | Анной Красулиной (представлена адвокатом Леонидом Судаленко) |
| <i>Предполагаемая жертва:</i> | автор сообщения |
| <i>Государство-участник:</i> | Беларусь |
| <i>Дата сообщения:</i> | 30 сентября 2016 года (первоначальное представление) |
| <i>Справочная документация:</i> | решение, принятое в соответствии с правилом 92 правил процедуры Комитета, препровожденное государству-участнику 16 февраля 2018 года (в виде документа не издавалось) |
| <i>Дата принятия Соображений:</i> | 23 июля 2021 года |
| <i>Тема сообщения:</i> | отказ в разрешении на проведение массового мероприятия; наказание автора за участие в несанкционированном мирном собрании |
| <i>Процедурные вопросы:</i> | исчерпание внутренних средств правовой защиты; эффективные внутренние средства правовой защиты |
| <i>Вопросы существа:</i> | свобода собраний; свобода мнений и их свободное выражение |
| <i>Статьи Пакта:</i> | 2 (пункты 2 и 3), 19 и 21 |
| <i>Статьи Факультативного протокола:</i> | 2, 3 и 5 (пункт 2 b)) |

* Приняты Комитетом на его сто тридцать второй сессии (28 июня — 23 июля 2021 года).

** В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Вафа Ашраф Мохаррам Бассим, Яд Бен Ашур, Ариф Балкан, Махджуб эль-Хайба, Карлос Гомес Мартинес, Данкан Лаки Мухумуза, Фотини Пазардзис, Эрнан Кесада Кабрера, Василька Санцин, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Чхангрок Со, Кобойя Чамджа Кпача, Элен Тигруджа, Имэру Тэмэрэт Йыгэзу и Гентиан Зюбери.



1. Автор сообщения является Анна Красулина, гражданка Российской Федерации 1969 года рождения. Автор утверждает, что государство-участник нарушило ее права по статьям 19 и 21, рассматриваемым в совокупности со статьей 2 (пункты 2 и 3) Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для Беларуси 30 декабря 1992 года. Автор представлена адвокатом.

Факты в изложении автора

2.1 28 июля 2016 года автор вместе с другими людьми находилась на проспекте Независимости в Минске, держа в руках плакат с надписью «Мама помнит. А ты?»¹. В тот же день сотрудники милиции обвинили автора в совершении административного правонарушения по статье 23.34 Кодекса об административных правонарушениях (нарушение порядка организации или проведения массовых мероприятий) за выражение своего мнения путем участия в мирном собрании без получения предварительного разрешения.

2.2 19 августа 2016 года суд Московского района Минска признал автора виновной по статье 23.34 Кодекса об административных правонарушениях и наложил на нее штраф в размере 420 белорусских рублей (около 200 евро). 23 августа 2016 года автор подала кассационную жалобу в Минский городской суд, который оставил ее без удовлетворения 16 сентября 2016 года. Автор не подала жалобу о пересмотре судебного решения в порядке надзора. Она утверждает, что, согласно правовой практике Комитета, такой пересмотр не считается эффективным средством правовой защиты.

Жалоба

3.1 Автор утверждает, что взыскания, наложенные на нее за выражение своего мнения путем участия в мирном собрании, не были оправданы на основаниях, изложенных в статьях 19 (пункт 3) и 21 Пакта.

3.2 Автор также утверждает, что в соответствии со статьей 2 Пакта государство-участник приняло на себя обязательство уважать права, гарантируемые Пактом, и обязалось принять законодательство, необходимое для выполнения данного обязательства, и обеспечить эффективные внутренние средства правовой защиты для защиты этих прав. Решение суда Московского района о наложении на нее взыскания за выражение своего мнения в ходе мирного собрания на основании закона о массовых мероприятиях от 30 декабря 1997 года является нарушением ее прав по статьям 19 и 21, рассматриваемым в совокупности со статьей 2 (пункты 2 и 3) Пакта.

3.3 Автор просит Комитет признать факт нарушения статей 19 и 21, рассматриваемых отдельно и в совокупности со статьей 2 (пункты 2 и 3) Пакта.

Замечания государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения

4.1 В вербальной ноте от 27 марта 2018 года государство-участник представило свои замечания. По мнению государства-участника, автор могла бы подать надзорные жалобы Председателю Минского областного суда и Председателю Верховного суда, а также в прокуратуру. Эти средства правовой защиты гарантированы статьей 12.11 закона о порядке и применении Кодекса об административных правонарушениях. Автор могла бы подать такие жалобы в течение шести месяцев после 16 сентября 2016 года, когда решение суда по ее делу вступило в силу.

4.2 В отношении утверждения автора о том, что процедура пересмотра судебного решения в порядке надзора прокуратурой была бы неэффективной, государство-участник заявляет, что в 2017 году в прокуратуру было подано 3766 исков по делам об административных правонарушениях. Из них 3665 дел (97 процентов) были

¹ Поводом для этого мероприятия явилось состоявшееся 1 августа 2016 года заседание кассационного суда по делу о признании умершим пропавшего без вести Юрия Завадского.

пересмотрены судами, что свидетельствует об эффективности процедуры пересмотра в надзорном порядке в делах об административных правонарушениях.

4.3 Государство-участник утверждает, что автор не обосновала свои утверждения о нарушениях статей 2 (пункты 2 и 3), 19 и 21 Пакта. В этой связи государство-участник заявляет, что права на свободу выражения мнений и мирных собраний гарантированы статьями 33 и 35 Конституции Беларуси. Ограничения, предусмотренные законом о массовых мероприятиях, направлены на создание условий для реализации своих прав отдельными лицами и не могут рассматриваться как нарушения статей 19 и 21 Пакта.

4.4 Государство-участник приходит к выводу, что сообщение должно быть признано неприемлемым в соответствии со статьями 2 и 3 Факультативного протокола в связи с неисчерпанием автором внутренних средств правовой защиты, злоупотреблением правом на представление сообщений и недостаточной обоснованностью утверждений.

Комментарии автора к замечаниям государства-участника

5.1 6 июня 2018 года автор представила свои комментарии к замечаниям государства-участника. Она утверждает, что процедура пересмотра в надзорном порядке носит дискреционный характер и не гарантирует, что жалоба будет передана в суд для рассмотрения. Более того, даже если она будет принята к рассмотрению, суды не будут пересматривать дело по существу. Автор утверждает, что требование об исчерпании средств правовой защиты согласно статье 5 (пункт 2 b)) Факультативного протокола применяется только в том случае, если средства правовой защиты являются эффективными и доступными. Она утверждает, что Комитет не считает процедуру пересмотра в надзорном порядке в Беларуси эффективным средством правовой защиты².

5.2 Автор утверждает, что на практике невозможно своевременно подать надзорные жалобы как Председателю Минского областного суда, так и Председателю Верховного суда. Председатель Верховного суда имеет пять заместителей, несколько из которых могут рассматривать жалобу. Генеральный прокурор имеет четырех заместителей. Государство-участник не разъясняет, к какому конкретно заместителю необходимо обратиться, чтобы надзорную жалобу рассмотрел лично Председатель Верховного суда или Генеральный прокурор.

5.3 Что касается статистических данных, представленных государством-участником, автор отмечает, что в 2017 году органами внутренних дел было зарегистрировано 3,9 млн административных правонарушений. Статистические данные, представленные государством-участником, касаются примерно 0,1 процента от общего числа зарегистрированных административных правонарушений. Государство-участник не уточняет, какие из упомянутых исков касались дел, связанных с правами на свободу выражения мнений и собраний.

5.4 В отношении замечаний государства-участника о том, что закон о массовых мероприятиях соответствует требованиям статей 19 и 21 Пакта, автор заявляет, что Европейская комиссия «Демократия через закон» (Венецианская комиссия), Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и сам Комитет в ряде соображений, касающихся Беларуси, выявили многочисленные недостатки и предложили изменить данный закон в соответствии с международными стандартами³. То, что государство-участник не сделало этого, а также его законодательная и исполнительная практика привели к нарушениям прав автора по статьям 19 и 21 Пакта.

² Автор ссылается на дело *Искияев против Узбекистана* (CCPR/C/95/D/1418/2005).

³ Автор ссылается, в частности, на дела *Кирсанов против Беларуси* (CCPR/C/110/D/1864/2009), *Еврезов против Беларуси* (CCPR/C/114/D/1988/2010) и *Судаленко против Беларуси* (CCPR/C/113/D/1992/2010).

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

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

6.2 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.

6.3 Комитет принимает к сведению замечание государства-участника о том, что автор не исчерпала внутренние средства правовой защиты, поскольку она не подала надзорные жалобы Председателю Минского областного суда и Председателю Верховного суда или в прокуратуру. Комитет ссылается на свою правовую практику, согласно которой обращение в прокуратуру с ходатайством о возбуждении надзорного производства для пересмотра вступивших в силу судебных решений, удовлетворение которого зависит от дискреционных полномочий прокурора, не является средством правовой защиты, подлежащим исчерпанию для целей пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола⁴. Он также считает, что обращение к председателю какого-либо суда с ходатайством о пересмотре в порядке надзора судебных решений, вступивших в законную силу и являющихся предметом дискреционных полномочий суда, представляет собой чрезвычайное средство правовой защиты и что государство-участник должно доказать наличие разумных оснований полагать, что в обстоятельствах рассматриваемого дела такое ходатайство будет эффективным средством правовой защиты⁵. В отсутствие подробной и соответствующей информации от государства-участника об эффективности процедуры надзорного производства по административным делам, касающимся взысканий, наложенных за осуществление прав на свободу выражения мнений и собраний, Комитет считает, что пункт 2 b) статьи 5 Факультативного протокола не препятствует рассмотрению им данного сообщения.

6.4 Комитет принимает к сведению утверждение автора о том, что государство-участник нарушило ее права по статье 2 (пункт 2) Пакта, рассматриваемой в совокупности со статьями 19 и 21. Комитет напоминает, что на положения статьи 2 нельзя 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 жертвой⁶. Комитет, однако, отмечает, что автор уже заявляла о нарушении ее 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 статье 2 (пункт 2) Пакта, рассматриваемой в совокупности со статьями 19 и 21, должно вестись отдельно от рассмотрения нарушения прав автора по статьям 19 и 21 Пакта. Следовательно, Комитет приходит к выводу о том, что соответствующие утверждения автора

⁴ См. *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.

⁵ См. *Гелазускас против Литвы* (CCPR/C/77/D/836/1998), п. 7.4; *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.

⁶ См. *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.

несовместимы со статьей 2 Пакта и, таким образом, являются неприемлемыми в соответствии со статьей 3 Факультативного протокола.

6.5 Комитет также принимает к сведению утверждения автора по статьям 19 и 21, рассматриваемым в совокупности со статьей 2 (пункт 3) Пакта. Ввиду отсутствия в деле дополнительной значимой информации Комитет считает, что автор не смогла в достаточной степени обосновать эти утверждения для целей приемлемости. Соответственно, он объявляет эту часть сообщения неприемлемой в соответствии со статьей 2 Факультативного протокола.

6.6 В заключение Комитет считает, что автор достаточно обосновала для целей приемлемости свои остальные утверждения, затрагивающие вопросы по статьям 19 и 21 Пакта, и приступает к их рассмотрению по существу.

Рассмотрение сообщения по существу

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

7.2 Комитет принимает к сведению утверждения автора о том, что ее права на свободу выражения мнений и собраний были ограничены в нарушение статей 19 и 21 Пакта, поскольку на нее было наложено взыскание за выражение своего мнения путем участия в мирном собрании без получения предварительного разрешения. Следовательно, Комитет должен рассмотреть вопрос о том, являются ли ограничения, наложенные на права автора, оправданными согласно какому-либо из критериев, установленных в статьях 19 (пункт 3) и 21 Пакта.

7.3 Комитет напоминает, что право на свободу мирных собраний, гарантируемое статьей 21 Пакта, является фундаментальным правом человека, имеющим существенное значение для публичного выражения мнений и убеждений личности и незаменимым в демократическом обществе⁷. Мирные 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 марша⁸. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые: а) налагаются в соответствии с законом; и б) необходимы в демократическом обществе для защиты 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 его⁹. Поэтому государство-участник обязано обосновать необходимость ограничения права, гарантируемого статьей 21 Пакта, и доказать, что такое ограничение не является несоразмерным препятствием для осуществления этого права¹⁰.

7.4 В данном случае Комитет отмечает, что государство-участник опиралось только на положения закона о массовых мероприятиях, который требует выдачи местными исполнительными органами разрешения на проведение мирного собрания, — требование, которое само по себе ограничивает право на свободу мирных собраний¹¹. Комитет напоминает, что необходимость обращаться за разрешением в органы власти разрушает саму концепцию мирных собраний как основного права¹². Там, где такие

⁷ Замечание общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и их выражения, п. 2.

⁸ Замечание общего порядка № 37 (2020) о праве на мирные собрания, п. 6.

⁹ Там же, п. 36.

¹⁰ См., например, *Поплавный против Беларуси* (CCPR/C/115/D/2019/2010), п. 8.4.

¹¹ *Инсенова против Казахстана* (CCPR/C/126/D/2542/2015-CCPR/C/126/D/2543/2015), п. 9.7.

¹² Замечание общего порядка № 37 (2020), п. 70.

требования сохраняются, на практике должна действовать уведомительная система, а разрешение должно выдаваться по умолчанию в отсутствие веских оснований для отказа в нем¹³. Такие системы также не должны быть чрезмерно бюрократизированными¹⁴.

7.5 Комитет принимает к сведению замечание государства-участника о том, что порядок организации массовых мероприятий, установленный в законе о таких мероприятиях, необходим для сохранения прав других лиц и что поэтому данный закон является достаточным основанием для ограничения права на свободу мирных собраний. В этой связи Комитет отмечает, что статья 21 Пакта устанавливает два неразрывных условия: ограничения должны основываться на внутреннем законодательстве, и в то же время они должны быть необходимы в демократическом обществе в интересах защиты государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Кроме того, ограничения должны быть соразмерны цели, которую они преследуют, для чего государственным органам необходимо провести ценностную оценку, сопоставив характер и негативные последствия вмешательства с положительными последствиями в части одного из оснований для вмешательства¹⁵. Поэтому установление необходимости ограничения требует не только юридической, но и фактической оценки. Комитет отмечает, что он уже рассматривал аналогичные случаи в связи с теми же законами и практикой государства-участника в рамках ряда предыдущих сообщений. В данном случае государство-участник не попыталось продемонстрировать, что взыскание в виде значительного штрафа, наложенное на автора за участие в мирном несанкционированном собрании, было необходимым и соразмерным в соответствии со статьей 21 Пакта. В связи с этим Комитет приходит к выводу о том, что государство-участник нарушило статью 21 Пакта.

7.6 Комитет также принимает к сведению утверждение автора о том, что ее свобода выражения мнения была ограничена незаконно, поскольку она была признана виновной в административном правонарушении и на нее было наложено взыскание в виде штрафа в размере 200 евро за участие в вышеупомянутом массовом мероприятии. Таким образом, Комитету предстоит определить, является ли взыскание, наложенное на автора местными органами власти, нарушением статьи 19 Пакта.

7.7 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 общества¹⁶. Пунктом 3 статьи 19 Пакта допускаются некоторые ограничения свободы выражения мнений, включая свободу распространять информацию и идеи, только при том условии, что они установлены законом и являются необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; или б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Наконец, любое ограничение свободы выражения мнений не должно быть чрезмерно широким по характеру, т. е. оно должно представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат, и являться соразмерным защищаемому интересу¹⁷. Комитет напоминает, что именно государство-участник должно продемонстрировать, что ограничения прав автора, предусмотренных статьей 19 Пакта, были необходимы и соразмерны¹⁸.

7.8 Комитет отмечает, что наложение значительного штрафа на автора за участие в мирном, хотя и несанкционированном мероприятии вызывает серьезные сомнения в необходимости и соразмерности ограничений прав, защищаемых статьей 19 Пакта. Комитет отмечает в этой связи, что государство-участник не привело конкретных

¹³ Там же, п. 73.

¹⁴ Там же, п. 70.

¹⁵ Там же, п. 40.

¹⁶ Замечание общего порядка № 34 (2011), п. 2.

¹⁷ Там же, п. 34.

¹⁸ *Андросенко против Беларуси* (CCPR/C/116/D/2092/2011), п. 7.3.

оснований в подкрепление необходимости таких ограничений, как того требует статья 19 (пункт 3) Пакта¹⁹. Не продемонстрировало государство-участник и того, что избранные меры носили наименее ограничительный характер или были соразмерны защищаемому интересу. Комитет считает, что в обстоятельствах данного дела ограничения, наложенные на автора, хотя они и были основаны на внутреннем законодательстве, не были оправданными согласно условиям, изложенным в статье 19 (пункт 3) Пакта. Поэтому он приходит к выводу, что права автора, предусмотренные статьей 19 Пакта, были нарушены²⁰.

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

9. 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 надлежащую компенсацию, в том числе возместить сумму штрафа и любые судебные издержки, понесенные автором в связи с разбирательствами в национальных судах. Государство-участник также обязано принять все необходимые меры для предотвращения подобных нарушений в будущем, в частности путем пересмотра своего национального законодательства о массовых мероприятиях и практики его применения, с тем чтобы привести его в соответствие со своим обязательствами по статье 2 (пункт 2) Пакта, и принять меры, способные обеспечить реализацию прав, признаваемых в статьях 19 и 21.

10. 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 также предлагается опубликовать настоящие Соображения и широко распространить их на официальных языках государства-участника.

¹⁹ См., например, *Залеская против Беларуси* (CCPR/C/101/D/1604/2007), п. 10.5.

²⁰ См., например, *Светик против Беларуси* (CCPR/C/81/D/927/2000), п. 7.3; и *Щетко и Щетко против Беларуси* (CCPR/C/87/D/1009/2001), п. 7.5.