

**Международный пакт  
о гражданских и политических  
правах**

Distr.: General  
23 November 2021  
Russian  
Original: English

**Комитет по правам человека****Соображения, принятые Комитетом в соответствии  
с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола  
относительно сообщения № 2867/2016\* \*\***

<i>Сообщение представлено:</i>	Владимиром Кацорой и Владимиром Непомнящих (не представлены адвокатом)
<i>Предполагаемые жертвы:</i>	авторы сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Беларусь
<i>Дата сообщения:</i>	13 октября 2016 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 92 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 23 ноября 2016 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	25 марта 2021 года
<i>Тема сообщения:</i>	отказ властей в выдаче разрешения на проведение пикетов; свобода выражения мнений
<i>Процедурный вопрос:</i>	исчерпание внутренних средств правовой защиты
<i>Вопросы существа:</i>	свобода собраний; свобода выражения мнений
<i>Статьи Пакта:</i>	статьи 19 и 21, рассматриваемые отдельно и в совокупности с пунктами 2 и 3 статьи 2
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	статья 2 и пункт 2 b) статьи 5

1. Авторами сообщения являются Владимир Кацора, 1957 года рождения, и Владимир Непомнящих, 1952 года рождения, оба граждане Беларуси. Они утверждают, что государство-участник нарушило их права, предусмотренные статьями 19 и 21, рассматриваемыми отдельно и в совокупности с пунктами 2 и 3

\* Приняты Комитетом на его сто тридцать первой сессии (1–26 марта 2021 года).

\*\* В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Тания Мария Абдо Рочоль, Вафа Ашраф Мохаррам Бассим, Яд Бен Ашур, Ариф Балкан, Махджуб эль-Хайба, Фуруя Сюити, 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, Элен Тигруджа, Имэру Тэмэрэт Йыгэзу и Гентян Зюбери.



статьи 2 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 30 декабря 1992 года. Авторы сообщения не представлены адвокатом.

### **Факты в изложении авторов**

2.1 26 ноября 2015 года авторы обратились в Гомельский городской исполнительный комитет за разрешением на проведение пикета в Гомеле 20 декабря 2015 года. Пикет численностью до 10 человек должен был состояться на площади Восстания в центре Гомеля с целью выражения протеста против уничтожения старых банкнот после запланированной на 2016 год деноминации валюты ввиду возможной инфляции в будущем. В соответствии с законом «О массовых мероприятиях» авторы представили письменное обязательство в отношении организации и проведения пикета.

2.2 8 декабря 2015 года Гомельский городской исполнительный комитет отказал в выдаче разрешения на проведение пикета на том основании, что заявление авторов не соответствовало требованиям, изложенным в решении Гомельского городского исполнительного комитета № 775 от 15 августа 2013 года о массовых мероприятиях в городе Гомеле, а именно на основании того, что: а) площадь Восстания не является местом, определенным Гомельским городским исполнительным комитетом для проведения массовых мероприятий; и б) перед проведением данного массового мероприятия организаторы не заключили договоры с поставщиками услуг об обеспечении присутствия медицинских служб во время проведения мероприятия и обеспечении уборки территории после его проведения.

2.3 17 декабря 2015 года авторы обжаловали это решение в суде Центрального района города Гомеля. Ссылаясь на статьи 23, 33 и 35 Конституции Беларуси и статьи 19 и 21 Пакта, они утверждали в жалобе, что данное решение является незаконным и нарушает их права на свободу выражения мнений и мирных собраний.

2.4 26 января 2016 года жалоба авторов была отклонена судом Центрального района, который пришел к выводу, что решение Гомельского городского исполнительного комитета от 8 декабря 2015 года было принято в соответствии с действующим в Беларуси законодательством.

2.5 3 февраля 2016 года авторы подали кассационную жалобу в Гомельский областной суд. 17 марта 2016 года их жалоба была отклонена. 31 марта 2016 года они обратились с надзорной жалобой к Председателю Гомельского областного суда. Данная жалоба была отклонена 6 мая 2016 года. Их надзорная жалоба от 20 мая 2016 года, поданная Председателю Верховного суда, была отклонена 5 июля 2016 года. Их надзорная жалоба от 12 июля 2016 года, поданная прокурору Гомельской области, была отклонена 12 августа 2016 года. Их надзорная жалоба от 22 августа 2016 года, поданная Генеральному прокурору, была отклонена 26 сентября 2016 года.

### **Жалоба**

3.1 Авторы сообщения утверждают, что являются жертвами нарушения Беларусью прав на свободу выражения мнений и мирных собраний, предусмотренных статьями 19 и 21 Пакта, рассматриваемыми отдельно и в совокупности с пунктами 2 и 3 статьи 2 Пакта. Они утверждают, что установленные решением № 775 ограничения на проведение массовых мероприятий в городе Гомеле нарушают саму суть этих прав.

3.2 Авторы просят привести закон страны «О массовых мероприятиях» и решение Гомельского городского исполнительного комитета № 775 о массовых мероприятиях в городе Гомеле в соответствие с международными обязательствами государства-участника по статьям 19 и 21 Пакта.

### **Замечания государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения**

4.1 В вербальной ноте от 23 января 2017 года государство-участник представило свои замечания относительно приемлемости и существа сообщения. Что касается

приемлемости, оно отмечает, что, хотя авторы подали надзорные жалобы Председателю Верховного суда и Генеральному прокурору, эти должностные лица не рассматривали их жалобы. Авторы получили ответы от заместителя Председателя Верховного суда и заместителя Генерального прокурора. Следовательно, авторы сообщения не исчерпали все внутренние средства правовой защиты.

4.2 Что касается существа сообщения, государство-участник отмечает, что аргумент авторов о незаконности требования к организаторам мирных массовых мероприятий заключать договоры с соответствующими службами, обеспечивающими медицинское обслуживание и уборку, является неверным. Такое требование основано на статье 5 закона «О массовых мероприятиях». Государство-участник отмечает, что у авторов нет никаких оснований утверждать, что, будучи вынужденными оплачивать такие услуги, организаторы несли несоразмерное бремя, поскольку авторы не заключали никаких договоров с поставщиками услуг.

4.3 Утверждение авторов о том, что данные ограничения не обоснованы и не являются необходимыми для защиты прав и интересов других лиц, не соответствует международным принципам и положениям внутреннего законодательства. Проведение пикетов в различных местах затрагивает не только права участников, но и права лиц, не участвующих в таких мероприятиях. Необходимо принимать меры для защиты общественной безопасности, а также прав участников и других лиц. Утверждения авторов по статьям 19 и 21 и пунктам 2 и 3 статьи 2 Пакта являются необоснованными. Внутренние требования к организации массовых мероприятий направлены на создание условий для реализации конституционных прав и свобод людей в соответствии со статьями 19 и 21 Пакта и не могут рассматриваться как ограничение соответствующих прав.

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

5.1 27 февраля 2017 года авторы представили свои комментарии к замечаниям государства-участника. Они утверждают, что тот факт, что Председатель Верховного суда и Генеральный прокурор, которым были направлены их надзорные жалобы, поручили их рассмотрение своим заместителям, не означает, что авторы не исчерпали внутренние средства правовой защиты. Председатель Верховного суда имеет пять заместителей, а Генеральный прокурор — четыре заместителя. Государство-участник не объясняет, к кому из них необходимо обращаться для того, чтобы Председатель Верховного суда и Генеральный прокурор лично рассмотрели жалобу. Авторы утверждают, что их пример свидетельствует о неэффективности подачи надзорных жалоб Председателю Верховного суда и Генеральному прокурору.

5.2 Авторы отмечают аргумент государства-участника о том, что их права по статьям 19 и 21 не были нарушены, поскольку внутреннее законодательство соответствует международным положениям, допускающим ограничения. Вместе с тем они утверждают, что государство-участник не смогло объяснить, почему ограничение их прав было необходимо в соответствии с законными целями, предусмотренными в статьях 19 и 21 Пакта.

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

##### *Рассмотрение вопроса о приемлемости*

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

6.2 Согласно требованиям подпункта 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 авторы не исчерпали внутренние средства правовой защиты, поскольку их надзорные жалобы не были рассмотрены лично Председателем Верховного суда и Генеральным прокурором. Комитет также принимает к сведению аргумент авторов о том, что их

жалобы были направлены указанным должностным лицам и что они не могли выбирать, кто будет рассматривать их жалобы. Комитет ссылается на свою правовую практику, согласно которой обращение в прокуратуру с ходатайством о пересмотре вступившего в силу судебного решения, удовлетворение которого зависит от дискреционных полномочий прокурора, не является средством правовой защиты, подлежащим исчерпанию для целей пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола<sup>1</sup>. Он считает также, что обращение к председателю какого-либо суда с ходатайствами о пересмотре в порядке надзора судебных решений, вступивших в законную силу и зависящих от дискреционных полномочий судьи, представляет собой чрезвычайное средство правовой защиты и что государство-участник должно привести разумные доводы в обоснование того, что такая жалоба является эффективным средством правовой защиты с учетом обстоятельств конкретного дела<sup>2</sup>. В отсутствие таких доводов в настоящем деле Комитет считает, что пункт 2 b) статьи 5 Факультативного протокола не является препятствием для рассмотрения им настоящего сообщения.

6.4 Комитет принимает к сведению утверждение авторов о том, что государство-участник нарушило их права, предусмотренные пунктом 2 статьи 2, рассматриваемым в совокупности со статьями 19 и 21 Пакта. 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 жертвой<sup>3</sup>. Однако Комитет отмечает, что авторы уже заявляли о нарушении их прав по статьям 19 и 21 в результате толкования и применения существующих законов государства-участника, и Комитет не считает, что рассмотрение вопроса о том, нарушило ли государство-участник еще и свои общие обязательства по пункту 2 статьи 2, рассматриваемому в совокупности со статьями 19 и 21 Пакта, должно вестись отдельно от рассмотрения нарушения прав авторов по статьям 19 и 21 Пакта. Следовательно, Комитет приходит к выводу о том, что соответствующие утверждения авторов несовместимы со статьей 2 Пакта и, таким образом, являются неприемлемыми в соответствии со статьей 3 Факультативного протокола.

6.5 Комитет принимает к сведению утверждения авторов по статьям 19 и 21, рассматриваемым в совокупности с пунктом 3 статьи 2 Пакта. Ввиду отсутствия в материалах дела какой-либо информации на этот счет Комитет считает, что авторы не смогли в достаточной степени обосновать эти утверждения для целей приемлемости. Соответственно, он объявляет эту часть сообщения неприемлемой согласно статье 2 Факультативного протокола.

6.6 Комитет считает, что авторы достаточно обосновали остальные утверждения, в связи с которыми возникают вопросы по статьям 19 и 21 Пакта, для целей приемлемости сообщения, и приступает к их рассмотрению по существу.

#### *Рассмотрение сообщения по существу*

7.1 Комитет рассмотрел данное сообщение с учетом всей представленной ему сторонами информации, как это предусмотрено в пункте 1 статьи 5 Факультативного протокола.

7.2 Комитет принимает к сведению утверждения авторов о том, что их права на свободу выражения мнений и собраний были ограничены в нарушение как статьи 19,

<sup>1</sup> *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.

<sup>2</sup> *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.

<sup>3</sup> *Жуковский против Беларуси (CCPR/C/127/2724/2016)*, п. 6.4; *Жуковский против Беларуси (CCPR/C/127/2955/2017)*, п. 6.4; и *Жуковский против Беларуси (CCPR/C/127/3067/2017)*, п. 6.6.

так и статьи 21 Пакта, поскольку им было отказано в разрешении на организацию пикета, который должен был состояться 20 декабря 2015 года на площади Восстания в центре Гомеля с целью выражения протеста против уничтожения старых банкнот после запланированной на 2016 год деноминации валюты ввиду возможной инфляции в будущем. Он также принимает к сведению утверждения авторов о том, что власти не объяснили причины, по которым ограничения на проведение пикета были необходимыми с точки зрения интересов государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или нравственности населения либо защиты прав и свобод других лиц, как того требуют статьи 19 и 21 Пакта, и что поэтому эти ограничения являются незаконными.

7.3 Комитет принимает к сведению утверждение авторов о том, что их право на мирные собрания, предусмотренное статьей 21 Пакта, было нарушено в результате отказа Гомельского городского исполнительного комитета в выдаче разрешения на проведение пикета в месте, предложенном авторами. Комитет также принимает к сведению утверждение о том, что определение заранее мест для проведения массовых мероприятий и возложение на организаторов обязательства заключать договоры со службами, предоставляющими платные услуги по медицинскому обслуживанию и уборке, ограничивают саму суть прав, предусмотренных статьей 21. В своем замечании общего порядка № 37 (2020) Комитет указывает, что мирные собрания в принципе могут проводиться во всех местах, в которые имеет или должно иметь доступ население, таких как общественные площади и улицы<sup>4</sup>. Не следует отводить для мирных собраний отдаленные районы, в которых собрание не сможет эффективно привлечь внимание своих адресатов или широких кругов населения. В качестве общего правила не допускается полный запрет всех собраний в столичных городах, во всех общественных местах, за исключением одного определенного места в том или ином городе или за его пределами, или же на всех улицах города. Комитет также отмечает, что 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 21 Пакта<sup>5</sup>.

7.4 Кроме того, Комитет напоминает о том, что право на мирные собрания, гарантируемое статьей 21 Пакта, является одним из основных прав человека, имеющим чрезвычайно важное значение для публичного выражения мнений и убеждений, и неотъемлемым в демократическом обществе. Это право означает возможность организации мирного собрания и участия в нем, в том числе право на собрание без шествия (как, например, пикет) в общественном месте. Организаторы собрания обычно имеют право выбирать место, в котором их может увидеть и услышать их целевая аудитория<sup>6</sup>, и какое-либо ограничение этого права является недопустимым, за исключением случаев, когда а) оно налагается в соответствии с законом; и б) необходимо 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 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<sup>7</sup>. Государство-участник, таким образом, обязано обосновать ограничение права, защищаемого статьей 21 Пакта<sup>8</sup>.

7.5 В данном случае Комитет должен рассмотреть вопрос о том, являются ли ограничения права авторов на свободу собраний оправданными с точки зрения любого из критериев, указанных во втором предложении статьи 21 Пакта. Согласно имеющейся в материалах дела информации, заявление авторов на проведение пикета

<sup>4</sup> См. п. 55.

<sup>5</sup> Там же, п. 64.

<sup>6</sup> Там же, п. 22.

<sup>7</sup> Там же, п. 36.

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

было отклонено, поскольку выбранное место не входило в число мест, разрешенных городскими органами исполнительной власти, и авторы не представили договоров, заключенных с соответствующими городскими службами, об обеспечении медицинского обслуживания во время мероприятия и уборки территории после его окончания. В этой связи Комитет отмечает, что ни Гомельский городской исполнительный комитет, ни национальные суды не представили никакого обоснования или разъяснения в отношении того, каким образом мероприятие авторов на практике противоречило бы интересам государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц в соответствии со статьей 21 Пакта.

7.6 Поскольку какое-либо дополнительное разъяснение государства-участника по этому поводу отсутствует, Комитет приходит к выводу о том, что государство-участник нарушило права авторов по статье 21 Пакта.

7.7 Комитет также принимает к сведению утверждение авторов о том, что их право на свободу выражения мнений было ограничено незаконно, поскольку им было отказано в разрешении на проведение пикета с целью публичного выражения своего мнения об уничтожении старых банкнот после запланированной на 2016 год деноминации валюты ввиду возможной инфляции в будущем. Таким образом, перед Комитетом стоит вопрос о том, является ли наложенный городскими органами исполнительной власти в государстве-участнике запрет на проведение авторами публичного пикета нарушением статьи 19 Пакта.

7.8 Комитет ссылается на свое замечание общего порядка № 34 (2011), в котором он заявил, среди прочего, что свобода выражения мнений имеет ключевое значение для любого общества и является основополагающим элементом любого свободного и демократического общества<sup>9</sup>. Он отмечает, что пункт 3 статьи 19 допускает ограничения свободы выражения мнений, включая свободу распространять информацию и идеи, лишь в той мере, в какой такие ограничения установлены законом, и только если они являются необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; и 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 обеспечена соответствующая защитная функция, и являться соразмерным защищаемому интересу<sup>10</sup>. Комитет напоминает, что именно государство-участник должно доказать, что ограничения прав авторов по статье 19 Пакта были необходимы и соразмерны<sup>11</sup>.

7.9 Комитет отмечает, что ограничение проведения массовых мероприятий, включая пикеты, несколькими отведенными для этого местами и предъявление к организаторам требования заключать договоры со службами, предоставляющими платные услуги по медицинскому обслуживанию и уборке, как представляется, не соответствуют критериям необходимости и соразмерности по смыслу статьи 19 Пакта. Он отмечает, что ни государство-участник, ни национальные суды не предоставили никакого объяснения того, почему наложенные ограничения были необходимы для законной цели<sup>12</sup>. Комитет полагает, что наложенные на действия авторов ограничения, хотя они и опирались на внутреннее законодательство, как представляется, не были оправданы с точки зрения условий, изложенных в пункте 3 статьи 19 Пакта. Соответственно, Комитет приходит к выводу, что права авторов, предусмотренные статьей 19 Пакта, были нарушены.

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

<sup>9</sup> См. п. 2.

<sup>10</sup> Там же, п. 34.

<sup>11</sup> *Андросенко против Беларуси* (CCPR/C/116/D/2092/2011), п. 7.3.

<sup>12</sup> См. замечание общего порядка Комитета № 34 (2011), п. 22.

9. В соответствии с пунктом 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано предоставить авторам эффективное средство правовой защиты. Оно обязано предоставить полное возмещение лицам, чьи права по Пакту были нарушены. Соответственно, государство-участник обязано, в частности, предоставить авторам достаточную компенсацию. Государство-участник также обязано принять все необходимые меры для недопущения подобных нарушений в будущем. В этой связи Комитет отмечает, что 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 статьях 19 и 21 Пакта.

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 обеспечить их широкое распространение на официальных языках государства-участника.

---