

**Международный пакт
о гражданских и политических
правах**

Distr.: General
26 January 2023
Russian
Original: English

Комитет по правам человека**Соображения, принятые Комитетом в соответствии
с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола
в отношении сообщения № 2917/2016* ****

<i>Сообщение представлено:</i>	Аллой Романчик и Натальей Щукиной (представлены адвокатом Леонидом Судаленко)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	авторы сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Беларусь
<i>Дата сообщения:</i>	28 сентября 2016 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 92 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 30 декабря 2016 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	27 июля 2022 года
<i>Тема сообщения:</i>	отказ властей в выдаче разрешения на проведение публичного мероприятия (уличного митинга)
<i>Процедурный вопрос:</i>	исчерпание внутренних средств правовой защиты
<i>Вопросы существа:</i>	свобода собраний; свобода выражения мнений
<i>Статьи Пакта:</i>	пункты 2 и 3 статьи 2, статьи 19 и 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 сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Тания Мария Абдо Рочоль, Вафа Ашраф Мохаррам Бассим, Яд Бен Ашур, 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, Чхангрок Со, Кобойя Чамджа Кпача, Элен Тигруджа, Имэру Тэмэрэт Йыгэзу и Гентиан Зюбери.



1. Авторы сообщения — Алла Романчик и Наталья Щукина, гражданки Беларуси 1956 и 1944 года рождения соответственно. Они утверждают, что государство-участник нарушило их права, предусмотренные статьями 19 и 21, рассматриваемыми в совокупности с пунктами 2 и 3 статьи 2 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для Беларуси 30 декабря 1992 года. Авторы представлены адвокатом.

Факты в изложении авторов

2.1 20 октября 2015 года авторы обратились в Гомельский городской исполнительный комитет за разрешением на проведение в городе Гомеле 15 ноября 2015 года уличного митинга с целью привлечения внимания к экономическому кризису в Беларуси и необходимости экономических реформ.

2.2 9 ноября 2015 года исполнительный комитет отказался выдать разрешение на том основании, что авторы не заключили с городскими службами договоры на оказание услуг по обеспечению безопасности, медицинской помощи и уборки, как того требует статья 3 решения № 775 исполнительного комитета от 15 августа 2013 года. Авторы поясняют, что в Гомеле, население которого составляет около 500 000 человек, есть два места на окраине города, определенные городским исполнительным комитетом как специально отведенные места для организации мирных собраний.

2.3 30 ноября 2015 года авторы обжаловали решение исполнительного комитета в суд Центрального района города Гомеля, который 21 декабря 2015 года отклонил их жалобу. 29 декабря 2015 года авторы подали кассационную жалобу в Гомельский областной суд, который 11 февраля 2016 года отклонил их жалобу.

2.4 Авторы направили надзорные жалобы председателю Гомельского областного суда 1 апреля 2016 года и председателю Верховного суда 7 мая 2016 года. Обе апелляциянные жалобы были отклонены 4 апреля и 2 июня 2016 года соответственно.

2.5 Далее авторы подали апелляцию в рамках надзорного производства в прокуратуру Гомельской области 7 июня 2016 года и в Генеральную прокуратуру 21 июля 2016 года. Их надзорные жалобы были отклонены 13 июля и 8 сентября 2016 года соответственно.

Жалоба

3.1 Авторы утверждают, что решение Гомельского городского исполнительного комитета об отказе в выдаче разрешения на их мирное уличное шествие несоразмерно ограничило их права, предусмотренные статьями 19 и 21, рассматриваемыми в совокупности с пунктами 2 и 3 статьи 2 Пакта.

3.2 Авторы просят Комитет рекомендовать государству-участнику привести положения Закона о массовых мероприятиях и решения № 775 «О массовых мероприятиях в городе Гомеле» Гомельского городского исполнительного комитета от 15 августа 2013 года в соответствие с его международными обязательствами по Пакту.

Замечания государства-участника в отношении приемлемости и существа сообщения

4.1 В вербальной ноте от 3 марта 2017 года государство-участник представило свои замечания относительно приемлемости и существа сообщения, а также прокомментировало факты, представленные авторами. В этом контексте государство-участник отмечает, что 9 ноября 2015 года Гомельский городской исполнительный комитет отклонил запрос авторов на проведение митинга, поскольку они не выполнили положения Закона о массовых мероприятиях, который регулирует проведение публичных мероприятий. Государство-участник замечает, что Гомельский городской исполнительный комитет предоставил авторам объяснение причин отказа в разрешении на проведение митинга. В этой связи государство-участник отмечает, что авторы не указали меры, принятые для обеспечения общественного порядка и

безопасности мероприятия, и не представили заключенные с поставщиками услуг договоры об обеспечении безопасности, медицинском обслуживании во время мероприятия и уборке территории после его проведения.

4.2 Государство-участник подтверждает даты отклонения апелляций, поданных авторами в суд и прокуратуру, в том числе рассмотренных в порядке надзора.

4.3 Государство-участник отмечает далее, что утверждения авторов о нарушении статей 19 и 21, рассматриваемых в совокупности с пунктами 2 и 3 статьи 2, являются необоснованными. Государство-участник замечает, что национальное законодательство, предусматривающее право на свободу мирных собраний и на свободное выражение мнений, согласуется с положениями Конституции Беларуси¹ и не противоречит международным нормам, которые позволяют каждому государству вводить ограничения прав и свобод личности, необходимые в демократическом обществе и с точки зрения интересов государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или нравственности населения либо защиты прав и свобод других лиц, как это предусмотрено статьями 19 и 21 Пакта.

4.4 Государство-участник отмечает, что согласно статье 5 Закона о массовых мероприятиях, организаторы таких мероприятий несут ответственность за принятие мер, связанных, в частности, с оказанием медицинской помощи во время мероприятия и уборкой территории после его проведения.

4.5 В отношении приемлемости сообщения государство-участник отмечает, что авторы не исчерпали все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, поскольку их жалобы в порядке надзора в Верховный суд и Генеральную прокуратуру были рассмотрены не председателем Верховного суда или Генеральным прокурором, а их заместителями.

Комментарии авторов к замечаниям государства-участника

5.1 10 мая 2017 года авторы представили свои комментарии к замечаниям государства-участника. В связи с замечаниями государства-участника в отношении надзорного производства авторы вновь подчеркивают, что направляли надзорные жалобы на соответствующие решения председателю Верховного суда Беларуси и Генеральному прокурору, однако эти жалобы были отклонены их заместителями, что государством-участником не оспаривается.

5.2 В этом контексте они отмечают, что председатель Верховного суда имеет пять заместителей, а Генеральный прокурор — четыре. Авторы заявляют, что государство-участник не разъясняет, к какому конкретно заместителю необходимо обратиться, с тем чтобы надзорную жалобу рассмотрел лично председатель Верховного суда или Генеральный прокурор. Авторы утверждают, что в отсутствие каких-либо разъяснений со стороны государства-участника по этому поводу они не считают процедуры пересмотра в порядке надзора эффективным средством правовой защиты.

5.3 Кроме того, действующее законодательство не дает гражданину права напрямую обратиться с жалобой в Конституционный суд. В этой связи авторы утверждают, что исчерпали все имеющиеся и эффективные внутренние средства правовой защиты.

5.4 Что касается аргумента государства-участника о том, что Закон о массовых мероприятиях соответствует статьям 19 и 21 Пакта, то авторы ссылаются на сложившуюся правовую практику Комитета и отмечают, что государство-участник не выполнило рекомендаций Комитета в отношении этого закона².

¹ См. статьи 33 и 35.

² Авторы ссылаются на сообщения №№ 1864/2009, 1976/2010, 1988/2010, 1992/2010 и 2030/2011.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

6.1 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.

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 отмечает довод государства-участника о том, что авторы не обратились лично к председателю Верховного суда или Генеральному прокурору с надзорной жалобой на решения национальных судов. В этой связи Комитет считает, что обращение к председателю какого-либо суда с ходатайством о пересмотре в порядке надзора вступивших в законную силу судебных решений, удовлетворение которого зависит от дискреционных полномочий судьи, 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 защиты. Далее Комитет отмечает довод авторов о том, что они на самом деле обжаловали безуспешно такие решения в порядке надзора, обратившись с соответствующими жалобами к председателю Верховного суда и в Генеральную прокуратуру, и представили в этой связи все имеющие отношение к делу материалы. Комитет ссылается далее 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, представляет собой чрезвычайное средство правовой защиты и соответственно не является средством правовой защиты, подлежащим исчерпанию для целей пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола³. Комитет отмечает, что в данном случае авторы исчерпали все доступные им внутренние средства правовой защиты, включая те, которые относятся к пересмотру в порядке надзора, и поэтому считает, что положения пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола не препятствуют ему в рассмотрении настоящего сообщения.

6.4 Комитет принимает к сведению утверждение авторов о том, что государство-участник нарушило их права, предусмотренные статьями 19 и 21, рассматриваемыми в совокупности с пунктом 2 статьи 2 Пакта. Комитет вновь подчеркивает, 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 является жертвой⁴. Тем не менее Комитет отмечает, что авторы уже заявляли о нарушении их прав, предусмотренных статьями 19 и 21, в результате толкования и применения существующих законов государства-участника, и Комитет не считает, что рассмотрение вопроса о том, нарушило ли государство-участник еще и свои общие обязательства по пункту 2 статьи 2 Пакта, рассматриваемому в совокупности со статьями 19 и 21, должно вестись отдельно от рассмотрения вышеуказанного нарушения прав авторов, предусмотренных статьями 19 и 21 Пакта. Поэтому Комитет приходит к выводу о том, что соответствующие утверждения авторов несовместимы

³ *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, и *Бельский против Беларуси (CCPR/C/115/D/2289/2013)*, п. 6.3.

⁴ См. *Жуковский против Беларуси (CCPR/C/127/D/2724/2016)*, п. 6.4, *(CCPR/C/127/D/2955/2017)*, п. 6.4, и *(CCPR/C/127/D/3067/2017)*, п. 6.6.

со статьей 2 Пакта и являются неприемлемыми в соответствии со статьей 3 Факультативного протокола.

6.5 Комитет отмечает далее утверждения авторов по статьям 19 и 21, рассматриваемым в совокупности с пунктом 3 статьи 2 Пакта. Ввиду отсутствия в деле дополнительной значимой информации Комитет считает, что авторы не смогли в достаточной степени обосновать свои претензии для целей приемлемости. Соответственно, он признает эту часть сообщения неприемлемой по статье 2 Факультативного протокола.

6.6 Наконец, Комитет отмечает, что представленные авторами утверждения затрагивают вопросы по статьям 19 и 21 Пакта, считает эти утверждения достаточно обоснованными для целей приемлемости и приступает к их рассмотрению по существу.

Рассмотрение сообщения по существу

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

7.2 Комитет отмечает утверждения авторов о том, что их права на свободное выражение мнений и на свободу собраний были ограничены в нарушение статей 19 и 21 Пакта, поскольку им было отказано в выдаче разрешения на организацию мирного митинга для привлечения внимания к экономическому кризису и необходимости экономических реформ в Беларуси. Комитет считает, что поставленный перед ним вопрос состоит в том, чтобы решить, является ли запрет на проведение авторами публичного митинга, наложенный Гомельским городским исполнительным комитетом, нарушением их прав, предусмотренных статьями 19 и 21 Пакта.

7.3 Комитет отмечает также утверждение авторов о том, что их право на свободу мирных собраний было незаконно ограничено, поскольку им не было выдано разрешения на проведение мирного митинга с целью привлечения внимания к экономическому кризису и необходимости экономических реформ в Беларуси. Поэтому перед Комитетом стоит вопрос о том, является ли отказ властей разрешить авторам провести мирное собрание с целью публичного выражения своей позиции, нарушением статьи 21 Пакта.

7.4 В своем замечании общего порядка № 37 (2020) Комитет заявил, что мирные собрания в принципе могут проводиться во всех местах, в которые имеет или должно иметь доступ население, таких как общественные площади и улицы. 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 отмечает далее, 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.

7.5 Комитет напоминает далее, что право на свободу мирных собраний, 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 марша. Организаторы собрания обычно имеют право выбрать место в

пределах видимости и слышимости своей целевой аудитории, и любое ограничение этого права является недопустимым, за исключением случаев, когда оно а) 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 для обеспечения баланса между правом человека на собрание и вышеупомянутыми общими интересами, оно должно руководствоваться целью содействовать осуществлению данного права, а не стремиться наложить излишние и несоразмерные ограничения. Государство-участник, таким образом, обязано обосновать ограничение права, защищаемого статьей 21 Пакта⁵.

7.6 В данном случае Комитет должен рассмотреть вопрос о том, являются ли ограничения права авторов на свободу мирных собраний оправданными с точки зрения любого из критериев, указанных во втором предложении статьи 21 Пакта. В соответствии с информацией, указанной в материалах дела, ходатайство авторов о проведении мирного митинга было отклонено, поскольку они не представили договоры с соответствующими городскими службами об обеспечении медицинского обслуживания во время мероприятия и уборке территории после его проведения. В этой связи Комитет отмечает, что ни Гомельский городской исполнительный комитет, ни национальные суды не предоставили никакого обоснования или объяснения того, как на практике митинг авторов нарушил бы интересы государственной или общественной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), охраны здоровья или нравственности населения либо защиты прав и свобод других лиц, как это предусмотрено в статье 21 Пакта. Государство-участник не продемонстрировало также, что были приняты какие-либо альтернативные меры для содействия осуществлению прав авторов, предусмотренных статьей 21.

7.7 Ввиду отсутствия каких-либо дополнительных разъяснений со стороны государства-участника Комитет приходит к выводу о том, что права авторов, предусмотренные статьей 21 Пакта, были нарушены.

7.8 Комитет отмечает далее утверждение авторов о том, что их право на свободное выражение мнений было незаконно ограничено, поскольку им было отказано в разрешении на проведение мирного митинга с целью привлечения внимания к экономическому кризису и необходимости экономических реформ в Беларуси. Поэтому перед Комитетом стоит вопрос о том, является ли отказ властей разрешить авторам провести мирное собрание с целью публичного выражения своей позиции, нарушением статьи 19 Пакта.

7.9 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. Он отмечает, что пункт 3 статьи 19 Пакта допускает ограничения свободы выражения мнений, включая свободу распространять информацию и идеи, лишь в той мере, в какой они установлены законом, и только если они являются необходимыми а) для уважения прав и репутации других лиц 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 обеспечена соответствующая защитная функция, и являться соразмерным защищаемым интересам. Комитет напоминает, что именно государство-участник должно продемонстрировать, что ограничения прав авторов, предусмотренных статьей 19 Пакта, были необходимы и соразмерны.

7.10 Комитет замечает, что разрешение проводить митинг только в конкретных заранее определенных местах не соответствует, как представляется, критериям необходимости и соразмерности, предусмотренным статьей 19 Пакта. В данном случае

⁵ Замечание общего порядка № 37 (2020), пп. 6, 22 и 53.

мирный митинг планировалось провести в форме мирного шествия по улицам Гомеля, которые ранее не были определены городским исполнительным комитетом как специально отведенное место в городе для организации мирных собраний. По словам авторов, Гомельский городской исполнительный комитет отказался санкционировать проведение митинга, поскольку авторы не заручились соответствующей поддержкой со стороны городских служб. Комитет отмечает, что ни государство-участник, ни национальные суды не представили никаких объяснений того, почему наложенное ограничение было необходимо для достижения законной цели, представляло собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат, и было соразмерно защищаемому интересу. Комитет полагает, что в обстоятельствах настоящего дела ограничения, наложенные на действия авторов, хотя они и опирались на внутреннее законодательство, не были оправданы с точки зрения целей, изложенных в пункте 3 статьи 19 Пакта. Ввиду отсутствия какой-либо дополнительной информации или разъяснений со стороны государства-участника Комитет приходит к выводу о том, 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.

9. В соответствии с пунктом 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано обеспечить авторам 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 авторам достаточную компенсацию. 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 с учетом этого требует от государства-участника пересмотреть свою нормативную базу в отношении массовых мероприятий в соответствии с его обязательствами по пункту 2 статьи 2 Пакта, с тем чтобы обеспечить полноценное осуществление в государстве-участнике прав, предусмотренных статьями 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 предлагается также обнародовать настоящие Соображения и широко распространить их на своих официальных языках.