

**Международный пакт
о гражданских и политических
правах**

Distr.: General
3 March 2022
Russian
Original: English

Комитет по правам человека**Соображения, принятые Комитетом в соответствии
со статьей 5 (пункт 4) Факультативного протокола
относительно сообщения № 2857/2016* ****

<i>Сообщение представлено:</i>	Екатерина Толчина и др. (не представлены адвокатом)
<i>Предполагаемые жертвы:</i>	авторы сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Беларусь
<i>Дата сообщения:</i>	25 марта 2016 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 92 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 16 ноября 2016 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	23 июля 2021 года
<i>Тема сообщения:</i>	отказ властей в выдаче разрешения на проведение митингов; свобода выражения мнений
<i>Процедурный вопрос:</i>	исчерпание внутренних средств правовой защиты
<i>Вопросы существа:</i>	свобода собраний; свобода выражения мнений; эффективное средство правовой защиты
<i>Статьи Пакта:</i>	19, 21 и 2 (пп. 2 и 3)
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	2, 3 и 5 (подп. 2 b))

1. Авторами сообщения являются Екатерина Толчина, Зинаида Шумилина, Владимир Кацора, Виктор Козлов, Анатолий Поплавный, Эдуард Нелюбович, Леонид Судаленко, Андрей Толчин, Владимир Непомнящих и Владимир Шитиков, все граждане Беларуси 1975, 1952, 1957, 1949, 1958, 1962, 1966, 1959, 1952 и 1946 годов рождения соответственно. Они утверждают, что государство-участник нарушило их

* Приняты Комитетом на 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.



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. Авторы не представлены адвокатом.

Факты в изложении авторов

2.1 25 июня 2014 года авторы подали в Гомельский городской исполнительный комитет заявку на проведение 27 июля 2014 года мирных митингов на 18 различных площадках в Гомеле: возле магазина «Дашенька» (ул. Минская, 42а); рядом с Гомельским универмагом (ул. Советская, 60); рядом с кинотеатром «Мир» (ул. Ильича, 51б); рядом со средней школой № 2 (ул. Ильича, 53); рядом с конькобежной ареной (ул. Мазурова, 110); рядом с Прудковским рынком (ул. Каменщикова, 3); на площади Восстания; возле мемориального бюста Андрея Громько в Пионерском сквере; рядом с гипермаркетом «Гиппо» (ул. Косарева, 18); рядом с универмагом «Пятерочка» (Речицкий проспект, 65); рядом с магазином «Март Инн» (ул. Барыкина, 143); рядом с кинотеатром «Октябрь» (ул. Барыкина, 127); рядом с магазином «Черноморский» (ул. Черноморская, 13); рядом с Государственным техническим университетом имени Павла Сухого (улица Барыкина); возле отделения Беларусбанка (ул. Жукова, 40а); возле магазина «Родная Сторона» (проспект Октября, 22); рядом с главным медицинским центром Гомеля (ул. Бочкина, 182А); и рядом с Черноморским рынком (ул. Черноморская). Целью митингов было выражение солидарности с народом Украины в его стремлении к независимости.

2.2 17 июля 2014 года Гомельский городской исполнительный комитет отказал в разрешении на проведение пикетов на следующих основаниях: а) места проведения предполагаемых пикетов не входят в перечень мест, указанных для проведения таких мероприятий в решении № 775 от 15 августа 2013 года «О массовых мероприятиях в городе Гомеле»; и б) авторы не представили контракты с соответствующими городскими службами, чтобы обеспечить предоставление медицинских услуг во время мероприятий и уборку территории после них.

2.3 21 июля 2014 года авторы обжаловали решение Гомельского городского исполнительного комитета в суд Центрального района Гомеля, заявив о нарушении их прав на свободу выражения мнений и свободу мирных собраний, которые гарантированы Конституцией Беларуси и статьями 19 и 21 Пакта. 22 сентября 2014 года суд признал решение Исполнительного комитета соответствующим положениям закона, регулирующего проведение массовых мероприятий, и отклонил апелляцию.

2.4 Авторы подали кассационную жалобу на решение суда Центрального района Гомеля в Гомельский областной суд, которая была оставлена без удовлетворения 28 октября 2014 года.

2.5 Дальнейшие жалобы авторов, поданные в порядке надзора на имя председателя Гомельского областного суда 2 сентября 2015 года и Председателя Верховного суда 10 октября 2015 года, были оставлены без удовлетворения соответственно 6 октября и 25 ноября 2015 года.

2.6 Авторы также подали заявление о пересмотре дела в порядке надзора в Генеральную прокуратуру, которое было отклонено Генеральным прокурором Гомельской области и заместителем Генерального прокурора Беларуси 20 января 2016 года и 11 марта 2016 года соответственно.

Жалоба

3.1 Авторы утверждают, что отказ национальных властей выдать разрешение на проведение мирных митингов является нарушением их прав по статьям 19 и 21, рассматриваемым в совокупности со статьей 2 (пункты 2 и 3) Пакта.

3.2 Авторы утверждают, что ни Гомельский горисполком, ни суды не пытались оценить, насколько ограничения их прав на основании решения № 775 были оправданы соображениями государственной или общественной безопасности, публичного порядка, охраны здоровья или нравственности населения или были

необходимы для защиты прав и свобод других лиц. Они утверждают, что решение № 775 в соответствии с которым проведение всех массовых мероприятий в Гомеле разрешается лишь в одном конкретном месте в отдаленной части города и которое требует заключения с городскими службами договоров об оказании платных услуг, неоправданно ограничивает саму суть прав, гарантируемых статьями 19 и 21 Пакта.

3.3 Авторы утверждают, что, ратифицировав Пакт, государство-участник взяло на себя в соответствии с его статьей 2 обязательство уважать и обеспечивать всем лицам права, признаваемые в Пакте, а также принимать такие законодательные или другие меры, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в Пакте. Авторы утверждают, что государство-участник не выполняет свои обязательства по статье 2 (пункт 2), рассматриваемой в совокупности со статьями 19 и 21 Пакта, поскольку в законе «О массовых мероприятиях» содержатся расплывчатые и неоднозначные положения. Например, в соответствии со статьей 9 этого закона руководители местных исполнительных органов наделяются исключительным правом определять специальные места для проведения мирных собраний без обоснования своего выбора.

3.4 В этом контексте авторы просят Комитет рекомендовать государству-участнику привести свое законодательство, в частности закон «О массовых мероприятиях» и решение Гомельского городского исполнительного комитета № 755, в соответствие с международными нормами, закрепленными в статьях 19 и 21 Пакта.

Замечания государства-участника в отношении приемлемости и существа сообщения

4.1 В вербальной ноте от 13 января 2017 года государство-участник представило свои замечания относительно приемлемости и существа сообщения. Оно отмечает, что в соответствии с Факультативным протоколом лица, которые утверждают, что какое-либо из их прав, перечисленных в Пакте, было нарушено, и которые исчерпали все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, могут представить в Комитет письменное сообщение.

4.2 Государство-участник отмечает, что 17 июля 2014 года Гомельский городской исполнительный комитет отклонил просьбу авторов о проведении митингов 27 июля 2014 года в разных местах, так как они не соответствовали некоторым положениям закона, регулирующего проведение массовых мероприятий, от 30 декабря 1997 года и решения № 775 от 15 августа 2013 года Гомельского городского исполнительного комитета о проведении массовых мероприятий в Гомеле.

4.3 Суд Центрального района города Гомеля оставил решение Гомельского городского исполнительного комитета без изменения. Гомельский областной суд оставил апелляционные жалобы авторов без удовлетворения. Дальнейшие жалобы, поданные в порядке надзора, также были отклонены.

4.4 Государство-участник утверждает, что проведение собраний было запрещено из-за того, что авторы не представили договоры с соответствующими государственными службами относительно обеспечения медицинского обслуживания во время проведения мероприятий и уборки территории после их окончания, как это требуется статьей 3 решения № 775.

4.5 Вместе с тем государство-участник отмечает, что были исчерпаны не все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, поскольку ходатайства авторов о пересмотре решения в порядке надзора не были рассмотрены Генеральным прокурором и Председателем Верховного суда.

Комментарии авторов по замечаниям государства-участника

5.1 10 мая 2017 года авторы отметили, что обжалование в порядке надзора не является эффективным средством правовой защиты, поскольку зависит от усмотрения прокурора или судьи и не влечет за собой рассмотрения дела по существу. Они

безуспешно подавали жалобы в порядке надзора, в том числе Председателю Верховного суда и Генеральному прокурору.

5.2 Ссылаясь на замечания государства-участника, касающиеся положений закона, авторы обращают внимание Комитета на то, что государство-участник не выполнило рекомендации международных организаций о внесении изменений в закон о массовых мероприятиях и приведении его в соответствие с международными стандартами¹. Авторы отмечают также, что государство-участник не выполнило Соображения Комитета, в которых Комитет призвал Беларусь пересмотреть свое национальное законодательство и привести его в соответствие со своими обязательствами.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

6.1 Прежде чем рассматривать любое содержащееся в сообщении утверждение, Комитет должен в соответствии с правилом 97 своих правил процедуры принять решение о том, является ли данное сообщение приемлемым согласно Факультативному протоколу.

6.2 Согласно требованиям статьи 5 (пункт 2 а)) 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 замечания государства-участника, в которых оно указывает, что авторы не исчерпали имеющиеся внутренние средства правовой защиты, поскольку жалобы авторов, поданные в порядке надзора, не были рассмотрены Генеральным прокурором и Председателем Верховного суда. Комитет принимает к сведению также аргумент авторов о том, что они на самом деле обжаловали судебные решения по своему делу в порядке надзора Председателю Верховного суда и Генеральному прокурору, однако это не принесло результата. В этой связи Комитет ссылается на свою правовую практику, согласно которой обращение в прокуратуру с ходатайством о пересмотре вступивших в силу судебных решений в порядке надзора (удовлетворение которого зависит от дискреционных полномочий прокурора) не является средством правовой защиты, подлежащим исчерпанию для целей статьи 5 (пункт 2 b)) Факультативного протокола². Он считает также, 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 защиты³. Ввиду отсутствия дополнительных разъяснений со стороны государства-участника по данному сообщению Комитет считает, что требования статьи 5 (пункт 2 b)) Факультативного протокола не препятствуют рассмотрению им настоящего сообщения.

6.4 Комитет принимает к сведению утверждение авторов о том, что государство-участник нарушило их права по статьям 19 и 21, рассматриваемым в совокупности со статьей 2 (пункт 2) 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

¹ Авторы ссылаются на Европейскую комиссию «Демократия через закон» (Венецианская комиссия) и Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

² 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; и *Судаленко против Беларуси* (CCPR/C/115/D/2016/2010), п. 7.3.

³ 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.

непосредственной причиной отдельного нарушения Пакта, прямо затрагивающего лицо, которое утверждает, что оно является жертвой⁴. Комитет, однако, 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 статье 2 (пункт 2) Пакта, рассматриваемой в совокупности со статьей 19 и 21, 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 также утверждение авторов относительно статей 19 и 21, рассматриваемым в совокупности со статьей 2 (пункт 3) Пакта. Ввиду отсутствия в материалах дела какой-либо дополнительной информации на этот счет Комитет считает, что авторы не смогли в достаточной степени обосновать свои утверждения для целей приемлемости. Соответственно, он объявляет эту часть сообщения неприемлемой согласно статье 2 Факультативного протокола.

6.6 В заключение Комитет отмечает, что представленные авторами утверждения затрагивают вопросы по статьям 19 (пункт 2) и 21 Пакта, считает эти утверждения достаточно обоснованными для целей приемлемости и переходит к рассмотрению дела по существу.

Рассмотрение сообщения по существу

7.1 В соответствии со статьей 5 (пункт 1) Факультативного протокола Комитет рассмотрел настоящее сообщение с учетом всей информации, предоставленной ему сторонами.

7.2 Комитет отмечает утверждения авторов о том, что их права на свободу выражения мнений и свободу собраний были ограничены в нарушение статей 19 и 21 Пакта, поскольку им было отказано в разрешении на организацию мирных митингов в поддержку народа Украины и его стремления к независимости. Он также принимает к сведению утверждения авторов о том, что власти не объяснили причины, по которым ограничения на проведение митингов были необходимыми в интересах государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения и защиты прав и свобод других лиц, как того требуют статьи 19 (пункт 3) и 21 Пакта, и поэтому считают эти ограничения незаконными.

7.3 Комитет отмечает утверждение авторов о том, что их право на свободу мирных собраний, предусмотренное статьей 21 Пакта, было нарушено в результате отказа Гомельского горисполкома в выдаче разрешения на проведение мирных митингов. Он ссылается на свое замечание общего порядка № 37 (2020), в котором Комитет отметил, 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 своей целевой аудитории 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 города⁵. Кроме того, 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

⁴ 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.

⁵ Замечание общего порядка № 37 (2020), п. 55.

услуги, связанные с проведением мирных собраний, как правило, несовместимы со статьей 21⁶.

7.4 Комитет напоминает, что право на свободу мирных собраний, гарантируемое статьей 21 Пакта, является фундаментальным правом человека, которое имеет существенное значение для публичного выражения мнений и убеждений личности и незаменимо в демократическом обществе⁷. 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; 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 марша⁸. Организаторы собрания обычно имеют право выбирать место, в котором их может увидеть и услышать их целевая аудитория⁹, и любое ограничение этого права является недопустимым, за исключением случаев, когда а) оно налагается в соответствии с законом; и б) является необходимым 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 его¹⁰. Государство-участник, таким образом, обязано обосновать ограничение права, защищаемого статьей 21 Пакта¹¹.

7.5 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 в статье 21 Пакта. В свете имеющейся в деле информации заявки авторов на проведение мирных митингов были отклонены, поскольку выбранные места не были тем единственным местом, отведенным для этого городскими органами исполнительной власти, и поскольку авторы не представили договоры с соответствующими городскими службами, обеспечивающими доступность медицинских услуг во время проведения мероприятий и уборку территории после них. 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 протестное 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. Государство-участник также не продемонстрировало, что были приняты какие-либо альтернативные меры для содействия осуществлению прав авторов в соответствии со статьей 21.

7.6 Комитет отмечает, что он уже рассматривал аналогичные случаи в связи с теми же законами и практикой государства-участника в рамках ряда предыдущих сообщений. Поскольку какие-либо дополнительные разъяснения государства-участника на этот счет отсутствуют, Комитет приходит к выводу о том, что государство-участник нарушило права авторов по статье 21 Пакта.

7.7 Комитет отмечает также утверждение авторов о том, что их право на свободу выражения мнений было незаконно ограничено, поскольку им было отказано в разрешении на проведение митингов с целью публичного выражения солидарности с

⁶ Там же, п. 64.

⁷ Замечание общего порядка № 34 (2011), п. 2.

⁸ Замечание общего порядка № 37 (2020), п. 6.

⁹ Там же, п. 22.

¹⁰ Там же, п. 36.

¹¹ См., например, *Поплавный против Беларуси* (CCPR/C/115/D/2019/2010), п. 8.4.

народом Украины и его стремления к независимости. Таким образом, Комитету предстоит определить, является ли запрет на действия авторов, наложенный местными органами власти, нарушением их прав по статье 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 общества¹². Статьей 19 (пункт 3) 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 защиты национальной безопасности, или публичного порядка, или охраны здоровья или нравственности населения. Наконец, любое ограничение свободы выражения мнений не должно быть слишком широким по характеру, т. е. оно должно являться наименее ограничительной мерой, с помощью которой может быть обеспечена соответствующая защитная функция, и быть соразмерным защищаемому интересу¹³. Комитет напоминает, что именно государство-участник должно доказать, что ограничения прав авторов по статье 19 Пакта были необходимы и соразмерны¹⁴.

7.9 Комитет отмечает, что разрешение проводить митинги только в конкретных заранее определенных местах не соответствует, как представляется, критериям необходимости и соразмерности, предусмотренным статьей 19 Пакта. Он отмечает, что в данном случае ни государство-участник, ни национальные суды не предоставили никаких разъяснений относительно того, почему введенное ограничение было продиктовано законной целью¹⁵. Комитет полагает, что в данных обстоятельствах запреты, наложенные на действия авторов, хотя они и опирались на внутреннее законодательство, не были оправданы с точки зрения условий, изложенных в статье 19 (пункт 3) Пакта. Ввиду отсутствия какой-либо дополнительной информации или разъяснений со стороны государства-участника Комитет приходит к выводу о том, что права авторов по статье 19 Пакта были нарушены.

8. Комитет, действуя в соответствии со статьей 5 (пункт 4) Факультативного протокола, считает, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении государством-участником прав авторов, предусмотренных статьями 19 и 21 Пакта.

9. В соответствии со статьей 2 (пункт 3 а)) 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 авторам достаточную компенсацию. Государство-участник также обязано принять все необходимые меры для предотвращения подобных нарушений в будущем. В связи с этим Комитет отмечает, что государству-участнику следует пересмотреть свою нормативную базу в отношении массовых мероприятий и привести ее в соответствие с его обязательствами по статье 2 (пункт 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, имело ли место нарушение Пакта, и что согласно статье 2 Пакта государство-участник обязалось обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам признаваемые в Пакте права, а также эффективные и обладающие исковой силой средства правовой защиты в случае установления факта нарушения, Комитет хотел бы получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о принятых мерах по осуществлению Соображений Комитета. Государству-участнику предлагается также обнародовать их и широко распространить на своих официальных языках.

¹² Замечание общего порядка № 34 (2011), п. 2.

¹³ Там же, п. 34.

¹⁴ *Андросенко против Беларуси* (CCPR/C/116/D/2092/2011), п. 7.3.

¹⁵ Замечание общего порядка № 34 (2011), п. 22.