

**Международный пакт
о гражданских и политических
правах**

Distr.: General
4 May 2021
Russian
Original: English

Комитет по правам человека**Соображения, принятые Комитетом в соответствии
с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола
в отношении сообщения № 2891/2016* ****

<i>Сообщение представлено:</i>	Галиной Беловой, Леонидом Судаленко и Анатолием Поплавным (адвокатами не представлены)
<i>Предполагаемые жертвы:</i>	авторы
<i>Государство-участник:</i>	Беларусь
<i>Дата сообщения:</i>	31 марта 2016 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 92 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 12 декабря 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 мирного собрания; свобода выражения мнений; эффективное средство правовой защиты
<i>Процедурные вопросы:</i>	исчерпание внутренних средств правовой защиты; степень обоснованности утверждений
<i>Вопросы существа:</i>	свобода собраний; свобода выражения мнений; эффективное средство правовой защиты
<i>Статьи Пакта:</i>	2 (пункты 2 и 3), 19 и 21
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	2 и 5 (пункт 2 b))

* Приняты Комитетом на его 131-й сессии (1–26 марта 2021 года).

** В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Тания Мария Абдо Рочоль, Вафаа Ашраф Мохарам 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, Кобоя Чамджа Кпача, Элен Тигруджа, Имеру Тамрат Йингезу и Гентриан Зюбери.



1. Авторами сообщения являются Галина Белова, Леонид Судаленко и Анатолий Поплавный, граждане Беларуси, родившиеся соответственно в 1958, 1966 и 1958 годах. Они утверждают, что государство-участник нарушило их 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 адвокатом не представлены.

Факты в изложении авторов

2.1 21 ноября 2014 года авторы обратились в Гомельский городской исполнительный комитет с заявлением с просьбой разрешить проведение мирного шествия по улице Советской в городе Гомеле от площади Ленина до универсама «Гомель» 10 декабря 2014 года, в День прав человека, для выражения поддержки политических заключенных в Беларуси.

2.2 Исполнительный комитет отклонил 4 декабря 2014 года заявление авторов на основании статьи 9 Закона о массовых мероприятиях 1997 года. Данная статья предусматривает, что проведение массовых мероприятий не допускается на расстоянии менее 50 метров от зданий республиканских органов государственного управления, в том числе местных исполнительных и распорядительных органов, а также на расстоянии менее 200 м от подземных пешеходных переходов и зданий телерадиовещательных организаций. Шествие было запрещено также на том основании, что авторы не представили заключенные с соответствующими городскими службами договоры об обеспечении медицинского обслуживания во время данного мероприятия и уборки места проведения мероприятия, как того требует пункт 3 решения № 775 исполнительного комитета от 15 августа 2013 года «О массовых мероприятиях в городе Гомеле».

2.3 Авторы обжаловали 26 декабря 2014 года решение исполнительного комитета в суде Центрального района города Гомеля, который 22 января 2015 года оставил их жалобу без удовлетворения. Суд поддержал доводы исполкома и добавил, что авторы организовывали публичное мероприятие не в том месте, которое было определено для этой цели в решении № 775.

2.4 Авторы подали 29 января 2015 года кассационную жалобу в отношении решения суда Центрального района в Гомельский областной суд, который 17 марта 2015 года оставил ее без удовлетворения.

2.5 Дальнейшие жалобы авторов, поданные в порядке надзора на имя председателя Гомельского областного суда 15 мая 2015 года и Председателя Верховного суда 7 октября 2015 года, были оставлены без удовлетворения соответственно 24 сентября и 20 ноября 2015 года.

2.6 Авторы также подали 17 декабря 2015 года и 1 февраля 2016 года в Генеральную прокуратуру ходатайства о пересмотре дела в порядке надзора, которые были отклонены соответственно 28 января 2016 года и 21 марта 2016 года.

Жалоба

3.1 Авторы утверждают, что отклонение государственными властями их заявления о проведении шествия представляет собой нарушение их прав по статьям 19 и 21, рассматриваемым в совокупности со статьей 2 (пункты 2 и 3) Пакта.

3.2 Они утверждают, что ни Гомельский городской исполнительный комитет, ни упомянутые суды не попытались оценить, насколько ограничения их прав на основании решения № 775 были оправданы соображениями государственной или общественной безопасности, общественного 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, а организаторы должны заключать с городскими службами договоры 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 постоянные места для проведения мирных собраний без обоснования своего выбора.

3.4 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 относительно приемлемости сообщения

4.1 В вербальной ноте от 10 февраля 2017 года государство-участник заявляет, что в соответствии с Факультативным протоколом представлять на рассмотрение Комитета письменное сообщение могут лица, утверждающие, что было нарушено какое-либо из их прав по Пакту, и исчерпавшие все имеющиеся внутренние средства правовой защиты.

4.2 Государство-участник отмечает, что 4 декабря 2014 года Гомельский городской исполнительный комитет отклонил заявление авторов на проведение митинга 10 декабря 2014 года, сославшись на Закон о массовых мероприятиях 1997 года и решение № 775 исполнительного комитета от 15 августа 2013 года о массовых мероприятиях в Гомеле.

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

4.4 Государство-участник утверждает, что проведение митинга было запрещено из-за того, что авторы не представили договоры с соответствующими государственными службами согласно требованию пункта 3 решения № 775 исполнительного комитета, которое направлено на обеспечение медицинского обслуживания во время проведения мероприятия и уборки места проведения мероприятия после его окончания. Кроме того, запланированное место проведения митинга находилось менее чем в 200 м от подземного пешеходного перехода и зданий телерадиовещательных организаций, что запрещено Законом о массовых мероприятиях.

4.5 Государство-участник отвергает утверждения авторов о том, что были нарушены их права по статьям 19 и 21 Пакта, рассматриваемым в совокупности со статьей 2 (пункты 2 и 3). Оно отмечает, что эти права гарантированы статьями 33 и 35 Конституции. Оно заключает, что положения Закона о массовых мероприятиях соответствуют статьям 19 (пункт 3) и 21 Пакта и не должны рассматриваться как ограничение права на свободу выражения мнений и мирных собраний.

Комментарии авторов к замечаниям государства-участника

5.1 Авторы указали 17 марта 2017 года, что обжалование в порядке надзора не является эффективным средством правовой защиты. Они утверждают, что эта процедура осуществляется по усмотрению 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 также отмечают, что государство-участник не выполнило рекомендации, содержащиеся в других Соображениях Комитета, в которых Комитет призывает 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 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 В соответствии с требованиями 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 государство-участник 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 также принимает к сведению аргумент авторов о том, что они на самом деле безрезультатно обжаловали судебные решения по своему делу в порядке надзора, а именно Председателю Верховного суда и Генеральному прокурору. В этой связи Комитет ссылается на свою правовую практику, согласно которой обращение в прокуратуру с ходатайством о пересмотре в порядке надзора вступивших в силу решений суда представляет собой чрезвычайное средство правовой защиты, зависящее от дискреционных полномочий прокурора, и поэтому не является средством правовой защиты, которое должно быть исчерпано для целей статьи 5 (пункт 2 б)) Факультативного протокола². Он также считает, что обращение с ходатайством к председателю какого-либо суда о проведении пересмотра 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 такие ходатайства обеспечат эффективное средство правовой защиты в обстоятельствах данного дела³. Ввиду отсутствия дополнительных разъяснений со стороны государства-участника по данному сообщению Комитет считает, что требования статьи 5 (пункт 2 б)) 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 с 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 непосредственной причиной отдельного нарушения Пакта, прямо затрагивающего

¹ Автор ссылается на Европейскую комиссию за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

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

³ *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.

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, 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 являются неприемлемыми в соответствии со статьей 3 Факультативного протокола.

6.5 Комитет далее принимает к сведению утверждения авторов о том, что были нарушены их права по статьям 19 и 21 Пакта, рассматриваемым в совокупности со статьей 2 (пункт 3). 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 признает эту часть сообщения неприемлемой согласно статье 2 Факультативного протокола.

6.6 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 Комитет рассмотрел сообщение в свете всей информации, предоставленной ему сторонами, в соответствии со статьей 5 (пункт 1) Факультативного протокола.

7.2 Комитет отмечает утверждения авторов о том, что их права на свободу выражения мнений и собраний были ограничены в нарушение статей 19 и 21 Пакта, поскольку им было отказано в разрешении на организацию мирного шествия в поддержку политических заключенных в Беларуси. Он отмечает также утверждения авторов о том, что органы власти не смогли разъяснить, почему ограничения в отношении проведения этого шествия были необходимы в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка или защиты здоровья и нравственности населения или прав и свобод других лиц, как того требует статья 19 (пункт 3) и второе предложение статьи 21, и что поэтому они считают эти ограничения незаконными.

7.3 Комитет отмечает утверждение авторов о том, что их право на мирные собрания, предусмотренное статьей 21 Пакта, было нарушено в результате отказа Гомельского горисполкома в выдаче разрешения на проведение мирного шествия. 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. 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 города⁵. 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 21⁶.

⁴ *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.

⁶ Там же, п. 64.

7.4 Комитет напоминает также о том, что право на мирные собрания, гарантируемое статьей 21 Пакта, является одним из основных прав человека, чрезвычайно важным для публичного выражения мнений и убеждений личности и необходимым в демократическом обществе. Статья 21 Пакта защищает мирные собрания, где бы они ни проводились: на открытом воздухе, в помещении и в онлайн-режиме; в местах общественного и частного пользования; 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 марша⁷. Организаторы собрания обычно имеют право выбирать место, в котором их может увидеть и услышать их целевая аудитория⁸, и какое-либо 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 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 его⁹. Государство-участник, таким образом, обязано обосновать ограничение права, защищаемого статьей 21 Пакта¹⁰.

7.5 В данном случае Комитет должен рассмотреть вопрос о том, оправданы ли установленные ограничения в отношении права авторов на мирные собрания по любому из критериев, изложенных во втором предложении статьи 21 Пакта. Согласно имеющейся в материалах дела информации заявление авторов на проведение шествия было отклонено по следующим причинам: выбранное ими место не соответствовало тому единственному месту, которое было определено органами исполнительной власти города; запланированное место проведения шествия находилось на расстоянии менее 50 метров от зданий государственных учреждений, в том числе местных исполнительных и распорядительных органов власти, и менее 200 метров от подземного пешеходного перехода и зданий телерадиовещательных организаций; и авторы не представили договоры с соответствующими городскими службами, обеспечивающими медицинское обслуживание во время мероприятия и уборку территории после его проведения. 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 автора в соответствии со статьей 21.

7.6 Поскольку какие-либо дополнительные разъяснения государства-участника по этому поводу отсутствуют, Комитет приходит к выводу о том, что государство-участник нарушило права авторов по статье 21 Пакта.

7.7 Комитет также отмечает утверждение авторов о том, что их право на свободу выражения мнений было незаконно ограничено, поскольку им было отказано в разрешении на проведение шествия с целью публичного выражения поддержки политических заключенных в Беларуси. Таким образом, перед Комитетом стоит

⁷ Там же, п. 6.

⁸ Там же, п. 22.

⁹ Там же, п. 36.

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

вопрос о том, является ли запрет на проведение мирного собрания, наложенный на авторов городскими исполнительными властями, нарушением статьи 19 Пакта.

7.8 Комитет ссылается на свое замечание общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и их выражения, в котором он, среди прочего, заявил, что свобода выражения мнений имеет ключевое значение для любого общества и является основополагающим элементом любого свободного и демократического общества¹¹. Он отмечает, что в соответствии со статьей 19 (пункт 3) Пакта некоторые ограничения свободы выражения мнений, включая свободу распространять информацию и идеи, допускаются лишь в той мере, в какой они установлены законом, и только если они являются необходимыми для уважения прав и репутации других лиц или для охраны государственной безопасности, общественного порядка, 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 интересу¹². Комитет напоминает, что бремя доказывания того, что ограничения прав авторов по статье 19 Пакта были необходимыми и соразмерными, лежит на государстве-участнике¹³.

7.9 Комитет отмечает, что разрешение проводить шествие только в конкретных заранее определенных местах не соответствует, как представляется, критериям необходимости и соразмерности, предусмотренным статьей 19 Пакта. Он отмечает, что ни государство-участник, ни национальные суды не предоставили никаких разъяснений относительно того, почему введенное ограничение было продиктовано законной целью¹⁴. 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 каких-либо дополнительных 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. Согласно статье 2 (пункт 3 а)) Пакта государство-участник обязано предоставить авторам эффективное средство правовой защиты. Для этого от него требуется обеспечить полное возмещение ущерба лицам, чьи права по Пакту были нарушены. Соответственно, государство-участник обязано, в частности, предоставить авторам достаточную компенсацию. Государство-участник обязано также принять все необходимые меры для недопущения повторения 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. Кроме того, государству-

¹¹ Замечание общего порядка № 34 (2011), п. 2.

¹² Там же, п. 34.

¹³ *Андросенко против Беларуси* (CCPR/C/116/D/2092/2011), п. 7.3.

¹⁴ Замечание общего порядка № 34 (2011), п. 22.

участнику предлагается обнародовать настоящие Соображения и обеспечить их широкое распространение на официальных языках государства-участника.
