

**Международный пакт
о гражданских и политических
правах**

Distr.: General
29 August 2017
Russian
Original: English

Комитет по правам человека**Соображения, принятые Комитетом в соответствии
с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола
относительно сообщения № 2142/2012* ****

<i>Сообщение представлено:</i>	Зинаидой Шумиловой и др. (г-жа Шумилова подает жалобу от собственного имени и выступает в качестве адвоката остальных авторов)
<i>Предполагаемые жертвы:</i>	авторы
<i>Государство-участник:</i>	Беларусь
<i>Дата сообщения:</i>	23 февраля 2012 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 97 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 27 марта 2012 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	28 июля 2017 года
<i>Тема сообщения:</i>	исполнительные власти города отказали авторам в выдаче разрешения на проведение демонстраций
<i>Процедурный вопрос:</i>	отдельное рассмотрение жалобы согласно пункту 2 статьи 2
<i>Вопросы существа:</i>	свобода выражения мнений; свобода собраний; эффективное средство правовой защиты
<i>Статьи Пакта:</i>	19 и 21, рассматриваемые в совокупности со статьей 2
<i>Статья Факультативного протокола:</i>	3

* Приняты Комитетом на его 120-й сессии (3–28 июля 2017 года).

** В рассмотрении настоящего сообщения принимали участие следующие члены Комитета: Таня Мария Абдо Рочолл, Ядх Бен Ашур, Илзе Брандс Керис, Марго Ватервал, Юдзи Ивасава, Бамариам Койта, Марсия В. Дж. Кран, Дункан Лаки Мухумуза, Фотини Пазарцис, Мауро Полити, Жозе Мануэль Сантуш Паиш, Ахмед Амин Фаталла, Оливье де Фрувиль, Кристоф Хейнс и Юваль Шани.



1. Авторами сообщения являются Зинаида Шумилина 1952 года рождения; Владимир Кацора 1957 года рождения; Василий Поляков 1969 года рождения; Анатолий Поплавный 1958 года рождения; Юрий Захаренко 1959 года рождения; Эдуард Нелюбович 1962 года рождения; Леонид Судаленко 1966 года рождения; Андрей Толчин 1959 года рождения; Юрий Климович 1964 года рождения; Владимир Непомнящих 1952 года рождения; Владимир Мышак 1933 года рождения; и Марина Смягликова 1962 года рождения – все граждане Беларуси. Они утверждают, что являются жертвами нарушения Беларусью их прав согласно статьям 19 и 21, рассматриваемым в совокупности со статьей 2, Пакта. Г-жа Шумилина подает жалобу от собственного имени и выступает в качестве адвоката остальных авторов. Факультативный протокол вступил в силу для Беларуси 30 декабря 1992 года.

Факты в изложении авторов

2.1 4 февраля 2011 года авторы обратились в Гомельский городской исполнительный комитет с заявлениями, в которых просили разрешить им провести 23 февраля в различных местах города ряд демонстраций (так называемых пикетов) с целью выражения своего отношения к политическому преследованию бывших кандидатов на пост Президента и членов их избирательных штабов. Заявления были рассмотрены Исполнительным комитетом, который 17 февраля принял решение об отказе в проведении демонстраций.

2.2 14 марта 2011 года авторы обжаловали решение Исполнительного комитета в суде Центрального района, который 12 мая отказал им в удовлетворении жалоб. В неуказанный день авторы подали в Гомельский областной суд кассационную жалобу на решение суда Центрального района. 5 июля Гомельский областной суд принял определение, согласно которому решение суда первой инстанции оставлено без изменения, а жалоба авторов – без удовлетворения.

2.3 Кроме того, в неуказанные дни авторы попытались подать на имя председателя Гомельского областного суда и Председателя Верховного суда Республики Беларусь заявления о пересмотре в порядке надзора решений нижестоящих судов. Оба судьи оставили, соответственно 25 ноября 2011 года и 12 января 2012 года, их жалобы без удовлетворения и подтвердили, что решение суда первой инстанции является законным. Авторы утверждают, что они не пытались подать жалобы в порядке надзора в органы прокуратуры, поскольку они считают, что жалоба в порядке надзора не является эффективным средством правовой защиты, и ссылаются на практику Комитета в этой связи. Они отмечают также, что законодательство Республики Беларусь не предусматривает возможности прямого обращения гражданина в Конституционный суд с жалобой на предполагаемое нарушение его конституционных прав.

Жалоба

3.1 Авторы утверждают, что они исчерпали все имеющиеся и эффективные внутренние средства правовой защиты.

3.2 Авторы заявляют, что они являются жертвами нарушения Беларусью их прав согласно статьям 19 и 21, рассматриваемым в совокупности с пунктами 2 и 3 статьи 2 Пакта.

3.3 Авторы утверждают, что им было отказано в разрешении на проведение их кампании на том основании, что они не выполнили требований решения Гомельского городского исполнительного комитета № 299 «О массовых мероприятиях в городе Гомеле» от 2 апреля 2008 года, принятого в соответствии с национальным законом «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», согласно которому руководители местных органов власти наделены правом определять места для проведения массовых мероприятий и который содержит расплывчатые и двусмысленные формулировки. В указанном решении от организаторов массовых мероприятий требуется проводить их в конкретном месте города, определенном для этой цели властями, и до начала мероприятия заключать

договоры с соответствующими службами для охраны общественного порядка и обеспечения медицинского обслуживания во время мероприятия, а также для уборки территории после его проведения. В разрешении провести мероприятие было отказано, поскольку авторы запланировали провести пикеты не в том месте, которое определено для этой цели, и не заключили требуемые договоры. Авторы утверждают, что им не понятно, для достижения какой цели ограничены их права на проведение мирных собраний и на выражение своего мнения, которые закреплены в статьях 19 и 21 Пакта. В отсутствие какого-либо обоснованного разъяснения этих целей авторы считают, что ограничения их прав не являются необходимыми в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения или прав и свобод других лиц. Они, кроме того, утверждают, что требования, налагаемые национальным законодательством, являются произвольными и противоречат статьям 19 и 21 Пакта.

3.4 Авторы ссылаются на статью 33 закона «О международных договорах Республики Беларусь», гласящую, что нормы вступивших в силу международных договоров, участницей которых является Беларусь, представляют собой часть национального законодательства. Они утверждают, что Беларусь не приняла необходимых мер для реализации прав, закрепленных в статьях 19 и 21 Пакта. Авторы ссылаются на Соображения Комитета по сообщению № 628/1995, *Дэ Хун Пак против Республики Корея*¹, в которых Комитет посчитал несовместимым с положениями Пакта то обстоятельство, что государство-участник отдало приоритет применению своего национального законодательства над своими обязательствами по Пакту. Авторы утверждают, что Республика Беларусь отдает приоритет своему внутреннему законодательству над положениями Пакта, оставляя выбор обязательных мест проведения массовых собраний за муниципальными должностными лицами, требуя от организаторов получать предварительное разрешение и не обосновывая причин такой необходимости, как того требуют статьи 19 и 21 Пакта, и таким образом нарушает эти статьи, рассматриваемые в совокупности со статьей 2.

3.5 Авторы также отмечают, что Республика Беларусь не делала в соответствии с пунктом 3 статьи 4 Пакта объявления о том, что она отступает от соблюдения некоторых прав из-за существования чрезвычайного положения, и о причинах такого отступления.

Отсутствие сотрудничества со стороны государства-участника

4. 27 марта 2012 года Комитет просил государство-участник представить к 27 сентября любую информацию относительно приемлемости или существа жалоб авторов. Несмотря на напоминания, направленные секретариатом 24 января и 19 ноября 2014 года и 16 февраля 2015 года, государство-участник не представило никаких замечаний.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

5.1 Прежде чем рассматривать любое утверждение, содержащееся в том или ином сообщении, Комитет должен в соответствии с правилом 93 своих правил процедуры решить, является ли данное сообщение приемлемым согласно Факультативному протоколу.

5.2 В соответствии с требованиями пункта 2 а) статьи 5 Факультативного протокола Комитет удостоверился, что этот вопрос не рассматривается в рамках какой-либо другой процедуры международного разбирательства или урегулирования.

¹ Соображения, принятые 20 октября 1998 года, пункт 10.4.

5.3 Комитет принимает к сведению утверждение авторов о том, что они исчерпали все доступные им эффективные внутренние средства правовой защиты. В отсутствие каких-либо возражений в этой связи со стороны государства-участника Комитет считает, что требования пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола выполнены.

5.4 Комитет отмечает утверждение авторов о том, что государство-участник нарушило свои обязательства по пункту 2 статьи 2 Пакта, поскольку оно не приняло таких законов или иных мер, которые могут быть необходимы для осуществления прав, признаваемых в статьях 19 и 21. Комитет ссылается на свою практику, которая свидетельствует о том, что положения статьи 2, в которых излагается общее обязательство государств-участников, не могут сами по себе создавать основания для жалобы в том или ином сообщении по Факультативному протоколу². Комитет считает также, что на положения пункта 2 статьи 2 нельзя ссылаться в качестве основания для жалобы в том или ином сообщении по Факультативному протоколу в сочетании с другими положениями Пакта, кроме случаев, когда неисполнение государством-участником своих обязательств по пункту 2 статьи 2 является непосредственной причиной отдельного нарушения Пакта, прямо затрагивающего лицо, которое утверждает, что оно является жертвой³. Комитет, однако, отмечает, что авторы заявляют о нарушении своих прав, закрепленных в статьях 19 и 21, рассматриваемых отдельно, в результате толкования и применения действующих законов государства-участника, и Комитет не считает, что рассмотрение вопроса о том, нарушило ли также государство-участник свои общие обязательства по пункту 2 статьи 2, рассматриваемому в совокупности со статьями 19 и 21, является отдельным согласно статье 3 Факультативного протокола.

5.5 В отсутствие какой-либо информации со стороны государства-участника в отношении обстоятельств данного дела Комитет объявляет все остальные аспекты сообщения приемлемыми в той мере, в какой оно затрагивает вопросы по смыслу статей 19 и 21, рассматриваемых как отдельно, так и в совокупности с пунктом 3 статьи 2 Пакта, и переходит к его рассмотрению по существу.

Рассмотрение сообщения по существу

6.1 Комитет рассмотрел данное сообщение с учетом всей представленной ему сторонами информации, как это предусмотрено в пункте 1 статьи 5 Факультативного протокола. Он отмечает, что, несмотря на направленные государству-участнику напоминания, оно не представило никаких ответов относительно приемлемости или существа сообщения. Комитет отмечает, что согласно пункту 2 статьи 4 Факультативного протокола государство-участник обязано сотрудничать с Комитетом путем направления ему письменных объяснений или заявлений, разъясняющих этот вопрос и любые меры, если таковые имели место, которые могли быть приняты для исправления соответствующего положения. Поскольку государство-участник отказалось от соответствующего сотрудничества, то у Комитета не было иного выбора, кроме как уделить утверждениям автора должное внимание в той мере, в которой они являются надлежащим образом обоснованными⁴.

² См., например, сообщения № 2202/2012, *Кастаньеда против Мексики*, Соображения, принятые 18 июля 2013 года, пункт 6.8; 1834/2008, *А. П. против Украины*, решение о неприемлемости, принятое 23 июля 2012 года, пункт 8.5; 1887/2009, *Пейрано Бассо против Уругвая*, Соображения, принятые 19 октября 2010 года, пункт 9.4.

³ Сообщение № 2030/2011, *Поляков против Беларуси*, Соображения, принятые 17 июля 2014 года, пункт 7.4.

⁴ См., например, сообщения № 964/2001, *Саидова против Таджикистана*, Соображения, принятые 8 июля 2004 года, пункт 6.1; 1117/2002, *Хомидова против Таджикистана*, Соображения, принятые 29 июля 2004 года, пункт 4; и 760/1997, *Я.Г.А. Дирхардт и др. против Намибии*, Соображения, принятые 25 июля 2000 года, пункт 10.2.

6.2 Комитет отмечает утверждения авторов о том, что своим решением от 17 февраля 2011 года Исполнительный комитет неоправданно ограничивает их права на свободное выражение мнений и на проведение мирных собраний, требуя от организаторов проводить массовые мероприятия только в одном конкретно указанном месте города и до начала мероприятия заключать договоры с соответствующими службами для охраны общественного порядка и обеспечения медицинского обслуживания во время мероприятия, а также для уборки территории после его проведения.

6.3 Комитет ссылается на свое замечание общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и их выражения, в котором он заявляет, что свобода мнений и свобода их выражения являются неотъемлемыми условиями всестороннего развития личности и что эти свободы имеют ключевое значение для любого общества (пункт 2); что они являются основополагающими элементами любого свободного и демократического общества (пункт 2); и что пункт 3 статьи 19 Пакта разрешает определенные ограничения, которые должны быть установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; и б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Любое ограничение осуществления подобных свобод должно строго отвечать требованию необходимости и соразмерности. Ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, и они должны быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой они преследуют⁵. Комитет напоминает также, что именно государству-участнику надлежит доказать, что ограничения прав авторов по статье 19 Пакта являются необходимыми и соразмерными⁶.

6.4 В этой связи Комитет напоминает, 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. Это право означает возможность организации мирного собрания и участия в нем, включая 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, 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, отвечая интересам 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 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 ограничить его. Таким образом, государство-участник обязано обосновать ограничение права, защищаемого статьей 21 Пакта⁷.

6.5 В настоящем деле Комитет должен рассмотреть, являются ли ограничения прав авторов на свободное выражение мнений и на свободу собраний обоснованными согласно какому-либо из критериев, изложенных в пункте 3 статьи 19 и во втором предложении статьи 21 Пакта. Авторы выбрали несколько различных мест в Гомеле для проведения пикетов с целью публичного выражения своего отношения к политическому преследованию бывших кандидатов на пост Президента и членов их избирательных штабов. Комитет отмечает, что национальные власти отклонили просьбу авторов на том основании, что меро-

⁵ Замечание общего порядка № 34, пункт 22.

⁶ См., например, сообщения № 1830/2008, *Пивонос против Беларуси*, Соображения, принятые 29 октября 2012 года, пункт 9.3; 1785/2008, *Олешкевич против Беларуси*, Соображения, принятые 18 марта 2013 года, пункт 8.5; и 2092/2011, *Андросенко против Беларуси*, Соображения, принятые 30 марта 2016 года, пункт 7.3.

⁷ См. сообщение № 2019/2010, *Поплавный против Беларуси*, Соображения, принятые 5 ноября 2015 года, пункт 8.4.

приятия планировалось провести не в том единственном месте, которое разрешено решением № 299, а также потому, что авторы не заключили соответствующих договоров с поставщиками услуг. В свете имеющейся в деле информации Комитет отмечает, что муниципальные власти не представили никаких обоснований или пояснений относительно того, каким образом пикет авторов на практике нарушил бы интересы государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц, как это предусмотрено в статьях 19 и 21 Пакта. В частности, он отмечает, что ни в решении Исполнительного комитета об отклонении просьбы авторов о проведении пикетов, ни в решениях судов не приводится никакого обоснования того, по каким причинам ограничения, наложенные решением № 299 и примененные в деле авторов, являются необходимыми и оправданными.

6.6 Комитет отмечает, что он уже рассматривал аналогичные дела в отношении того же законодательства и практики государства-участника в ряде предыдущих сообщений⁸. В соответствии с этими прецедентами Комитет делает вывод о том, что в настоящем деле государство-участник нарушило права авторов, закрепленные в статьях 19 и 21 Пакта.

6.7 Комитет также отмечает, что наложенный решением № 299 запрет на проведение собраний в любом общественном месте города Гомеля, за исключением одного отдаленного района, неоправданно ограничивает право на свободное выражение мнений и право на свободу собраний в том же контексте. С учетом этих обстоятельств Комитет считает, что формальное исполнение решения № 299 и отклонение властями государства-участника просьбы авторов о проведении пикетов являются необоснованными, и заключает, что права авторов, закрепленные в статьях 19 и 21 Пакта, были нарушены.

6.8 В свете этого вывода Комитет принимает решение не рассматривать заявления авторов об отдельном нарушении пункта 3 статьи 2, рассматриваемого в совокупности со статьями 19 и 21 Пакта.

7. Комитет, действуя согласно пункту 4 статьи 5 Факультативного протокола, считает, что государство-участник нарушило права авторов, закрепленные в статьях 19 и 21 Пакта.

8. В соответствии с пунктом 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано обеспечить авторам эффективное средство правовой защиты. Для этого ему необходимо предоставить полное возмещение ущерба лицам, чьи права, признаваемые в Пакте, были нарушены. Соответственно, государство-участник обязано, в частности, возместить все расходы, понесенные авторами, и обеспечить им надлежащую компенсацию. Государство-участник обязано также принять меры для недопущения подобных нарушений в будущем. В этой связи Комитет повторяет, что в соответствии со своим обязательством по пункту 2 статьи 2 государству-участнику следует пересмотреть свое законодательство, в частности решение № 299 Гомельского городского исполнительного комитета и Закон «О массовых мероприятиях» от 30 декабря 1997 года в той форме, в которой он был применен в настоящем деле, с целью обеспечить, чтобы в государ-

⁸ Там же, пункт 8.5. См. также, например, сообщения № 1949/2010, *Козлов и др. против Беларуси*, Соображения, принятые 25 марта 2015 года, пункты 7.5–7.6; 1999/2010, *Еврезов и др. против Беларуси*, Соображения, принятые 10 октября 2014 года, пункты 8.6–8.8; 1976/2010, *Кузнецов и др. против Беларуси*, Соображения, принятые 24 июля 2014 года, пункты 9.6 и 9.8; 1851/2008, *Секерко против Беларуси*, Соображения, принятые 28 октября 2013 года, пункт 9.7; 1808/2008, *Коваленко против Беларуси*, Соображения, принятые 17 июля 2013 года, пункты 8.3–8.8; и 1948/2010, *Турченок и др. против Беларуси*, Соображения, принятые 24 июля 2013 года, пункты 7.3–7.8.

стве-участнике могли полностью осуществляться права согласно статьям 19 и 21 Пакта⁹.

9. Исходя из того, что, став участником Факультативного протокола, государство-участник признало компетенцию Комитета определять, имело ли место нарушение Пакта, и что согласно статье 2 Пакта государство-участник обязалось обеспечить всем находящимся на его территории или под его юрисдикцией лицам закрепленные в Пакте права, Комитет хотел бы получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о мерах, принятых во исполнение Соображений Комитета. Кроме того, он просит государство-участник опубликовать настоящие Соображения и обеспечить их широкое распространение на белорусском и русском языках в государстве-участнике.

⁹ См., например, *Поплавный против Беларуси*, пункт 10; *Секерко против Беларуси*, пункт 11; *Турченяк и др. против Беларуси*, пункт 9; и сообщения № 1992/2010, *Судаленко против Беларуси*, Соображения, принятые 27 марта 2015 года, пункт 10; и 1790/2008, *Говша и др. против Беларуси*, Соображения, принятые 27 июля 2012 года, пункт 11.