

**АНАЛИЗ**  
**соответствия решения Солигорского районного исполнительного**  
**комитета №427 «Об определении мест проведения массовых**  
**мероприятий в Солигорском районе» от 27.02.2015 года международным**  
**обязательствам**  
**Республики Беларусь и стандартам прав человека**

27 февраля 2015г. принято решение Солигорского районного исполнительного комитета № 427 «Об определении мест проведения массовых мероприятий в Солигорском районе» (далее - Решение).

Правозащитники города Солигорска критикуют данное решение в связи с невозможностью провести массовое мероприятие в неустановленном властями месте и с необходимостью заключения договоров с органами внутренних дел, здравоохранения и жилищно-коммунальных услуг.

**Стандарты прав человека в отношении свободы собраний**  
**и свободы выражения мнения**

Решение оценивается на основе международных документов в области прав человека, которые являются юридически обязательными для Республики Беларусь, в частности, на основе Международного пакта о гражданских и политических правах (далее - Пакт), который вступил в силу в Республике Беларусь в 1973 году, и статья 21 которого гарантирует право на мирные собрания.

Поскольку Республика Беларусь является страной-кандидатом на членство в Совете Европы и ассоциированным членом Венецианской комиссии, решение также оценивается на основе статей 10 и 11 Европейской Конвенции по правам человека (далее ЕКПЧ) и её прецедентного права.

Решение рассматривается и на основе политических обязательств, которые Республика Беларусь сделала в качестве государства-участника Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и необязательных международных документов, в том числе, документов декларативного или рекомендательного характера, которые были разработаны для оказания помощи в толковании соответствующих международных договоров.

**Свобода собраний в текстах Пакта, ЕКПЧ и**  
**в обязательствах ОБСЕ**

Статья 21 Пакта предусматривает, что «право на мирные собрания должно быть признано. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах

государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц».

Статья 11 ЕКПЧ гласит:

«1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства».

Обязательства ОБСЕ, касающиеся свободы мирных собраний закреплены в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1990 г.).

Параграф (2) этого Документа предусматривает, что «каждый человек будет иметь право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, будут предписываться законом и соответствовать международным стандартам».

### **Другие аспекты свободы собраний**

И Пакт, и ЕКПЧ рассматривают свободу собраний в качестве основополагающего права.

Статья 21 Пакта о том, что право на свободу мирных собраний должно быть признано, отличается от статьи 11 ЕКПЧ, в соответствии с которой каждый человек имеет право на свободу собраний.

Свобода собраний относится к группе политических прав, которые в первую очередь касаются членов политического сообщества (граждан), а не частных лиц как таковых.

В центре понятия свободы собраний находится её демократическая функция, процесс участия в общественных собраниях и демонстрациях. Осуществление права на свободу собраний обычно включает в себя обладание мнением и его распространение. Право на свободу собраний, следовательно, тесно связано с другими политическими правами на свободу мысли, совести и на свободу мнений и их выражения. Прецедентное право Европейского Суда по правам человека установило, что статья 11 ЕКПЧ также должна быть рассмотрена в свете статьи 9 (свобода мысли, совести и религии) и статьи 10 (о свободе выражения мнения) ЕКПЧ. Суд заявил, что «защита личных мнений, обеспеченная статьей 10 Конвенции, является

одной из целей свободы мирных собраний, закрепленных в статье 11 Европейской Конвенции».

Свобода мнений и их выражения, реализуемая вместе со свободой собраний, представляет собой «политическую речь», которая заслуживает самой высокой защиты в иерархии видов выражения мнения. Эти права являются важной основой демократического общества.

Решение, в части ограничений в осуществление этой свободы должно быть пересмотрено.

В статье 21 Пакта, очень четко прописано, что вмешательство в осуществление права на свободу собраний должно быть не только необходимо для достижения определенной цели, но и должно быть «необходимо в демократическом обществе».

Важно также подчеркнуть, что Республика Беларусь, как государство-участник Пакта обязана принять позитивные меры, чтобы гарантировать право на свободу собраний. В соответствии со статьей 21 Пакта, это не только право на отрицательную свободу от государственного вмешательства, но и положительная обязанность государства содействовать и защищать мирные собрания путем введения на месте адекватных механизмов и процедур для того, чтобы свобода практически использовалась и не подвергалась чрезмерному бюрократическому регулированию.

Прецедентное право Европейского Суда по правам человека установило, что статья 11 ЕКПЧ предполагает позитивное обязательство со стороны государства защищать собрания, в том числе путем содействия и защиты контр-демонстраций. Если защита, обеспечиваемая властями, оказывается недостаточной для свободного осуществления права на свободу собраний, то этот факт составляет ограничение, которое должно быть оправдано в рамках статьи 11 (2). Кроме того, обширная судебная практика Европейского Суда по правам человека устанавливает важные показатели, которые подробнее определяют допустимые ограничения права на свободу мирных собраний, и также вводит пределы ограничений, которые могут быть наложены на осуществление этого права. Эти критерии получили широкое признание как отражающие европейскую и международную практику в этой области.

Кроме того, обязательства ОБСЕ, касающиеся свободы мирных собраний обеспечивают, что «каждый человек будет иметь право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, будут предписываться законом и соответствовать международным стандартам».

## **Позитивное обязательство Республики Беларусь защищать свободу собраний**

Как указано в принципе 2.2 Руководящих принципов по свободе собраний БДИПЧ/ОБСЕ-Венецианской комиссии, государство имеет позитивное обязательство содействовать и защищать мирные собрания, и, следовательно, «главной ответственностью государства является введение в действие механизмов и процедур, обеспечивающих практическое использование свободы без чрезмерного бюрократического регулирования».

В связи с вышеизложенным, очевидно, что согласно международному праву Солигорский районный исполнительный комитет должен не только воздерживаться от вмешательства или от попыток ущемлять права человека, но также должен принимать положительные меры для обеспечения основных прав и свобод человека.

В свете такого понимания, Решение должно служить для облегчения проведения собраний, а не устанавливать препятствия для осуществления основных прав человека. Решение должно быть направлено на защиту этого права в первую очередь, но в то же время и на требование от власти смягчить угрозы для общественного порядка посредством применения определенных правил и ограничений, но только при условиях, перечисленных в статье 21(2) МПГПП и в статье 11(2) ЕКПЧ

Беларусь в соответствии с международно-правовым обязательством должна уважать и защищать фундаментальные права на свободу собраний и на свободу выражения мнений.

Право на организацию и участие в мирных собраниях является основной свободой и краеугольным камнем свободы выражения политических и иных точек зрения в демократическом обществе. Решение должно четко формулировать и воплощать в жизнь основные принципы, применяемые для осуществления этого права, которыми являются: презумпция в пользу проведения собраний, позитивное обязательство государства защищать мирные собрания, а также принципы законности, соразмерности, не дискриминации и хорошего управления.

К сожалению, Решение не отражает вышеуказанных принципов. В настоящее время регулирование права на свободу собраний в городе Солигорске вызывает ряд серьезных беспокойств в отношении соблюдения соответствующих международных норм.

Решением утверждено только одно место на окраине города Солигорска за высоким забором, где разрешены собрания, стадион «Строитель», стадион «Случь» расположенный в городском поселке Старобин Солигорского района, а также очень короткая часть правой стороны улицы Ленина г.Солигорска для демонстраций и уличных шествий, что равносильно неограниченным запретам. В Решении ничего не сказано об отмене необходимости заключать договора с органами внутренних дел, здравоохранения и жилищно-коммунальных служб, что дает возможность продолжать такую практику и что имеет негативное воздействие на

использование свободы лицами, желающими провести собрание и на свободу выражения мнений.

В соответствии с Руководящими принципами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии автоматическое применение правовых ограничений - например, запрет собраний в неопределенных властями местах, но пригодных для проведения собраний, не проходят тест на пропорциональность, поскольку особое внимание не уделяется конкретным обстоятельствам каждого конкретного случая.

Положения, которые ограничивают проведение собраний только в определенных местах или по определенным маршрутам (как в центре, так и в удаленных местах) серьезно подрывают коммуникативные цели свободы собраний, и поэтому их следует рассматривать *prima facie evidence* как нарушение права.

Отсутствие пункта в Решении Солигорского райисполкома, отменяющего практику положений прежнего Решения Солигорского горисполкома о заключении организаторами собраний платных договоров по охране общественного порядка, расходов, по оказанию медицинского обслуживания и уборки территории накладывает чрезмерный груз на организаторов. Расходы по обеспечению адекватной безопасности и мер безопасности, как и по медицинским услугам, должны полностью покрываться властями. Государственные органы не должны накладывать никаких дополнительных финансовых плат за предоставление адекватных и соответствующих милицейских или других государственных служб, также как и за медицинские услуги и за услуги по уборке. Граждане не должны напрямую и дополнительно платить правоохранительным органам за выполнение их обязанностей, так как именно эти услуги покрываются за счет налогообложения. Ответственность за уборку после общественного собрания должна быть возложена на муниципальные власти. Организаторы не должны нести ответственность за регулярную уборку общественного пространства, где проводилось собрание. Такое требование может быть оправдано только в том случае, если остается слишком большое количество мусора или происходят другие изменения в пространстве из-за особых обстоятельств.

В целом, порядок проведения массовых мероприятий, приведенный в Решении, установлен так, чтобы сорвать намерения организаторов массового мероприятия, вместо того, чтобы способствовать собраниям на основе презумпции в пользу проведения собраний.

**Дело Поляков против Беларуси Сообщение № 2030/2011  
Соображения, принятые Комитетом на его 111-й сессии (7–25 июля 2014 года)**

Комитет отмечает, что ограничения, введенные в отношении свободы автора на проведение собраний, основывались на положениях внутреннего законодательства и включали обременительные требования на тот счёт, чтобы заручиться тремя отдельными письменными обязательствами со стороны трех разных административных отделов, что могло сделать иллюзорным право автора на демонстрацию. Между тем государство-участник не выдвинуло никаких доводов на тот счёт, почему такие требования необходимы в интересах национальной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Кроме того, государство-участник не показало, каким образом отклонение заявки на демонстрацию представляет собой соразмерное ущемление права на мирные собрания, т.е. что оно представляло собой наименее ограничительную меру для достижения цели, преследуемой государством-участником, и что оно было соразмерно интересам, которые государство-участник стремилось защитить.

Неправомерный запрет провести мирное собрание, влечёт нарушения права на свободу выражения мнения, мысли, совести и религии.

Данные выводы подтверждены решениями Комитета ООН по правам человека, в отношении граждан Беларуси (сообщение № 1604/2007 Залеская против Беларуси, сообщение №1772/2008 Белязека против Беларуси, Сообщение №1830/2008 Пивонос против Беларуси, сообщение №1808/2008 Коваленко против Беларуси, сообщение №1867/2009, №1936/2010, №1975/2010, №1277/2010, №1978/2010, №1979/2010, №1980/2010, №1981/2010, №2010/2010 Левинов против Беларуси, сообщение №2030/2011 Поляков против Беларуси).

#### **Кроме того:**

Название Решения должно было быть следующим: «О свободе собраний в Солигорском районе».

11. 01. 2016 года

И. В. Шило