1. Gasser H.-P. Acts of terror, "terrorism" and international humanitarian law // International Review of the Red Cross. 2002. Vol. 84(847). P. 547-570.

2. O'Connell M. The Legal Case against the Global War // 36 Case W. Res. J. Int'l L, 2004. URL: http://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship/648/ (дата обращения: 01.10.2020)

3. Humanitarian action and the ‘global war on terror’: a review of trends and issues: report 14 // Yale Center for the Study of Globalization, 2003. URL: http://www.ycsg.yale.edu/core/forms/Reforming_un.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

4. Sassòli M. Terrorism and War. // Journal of international criminal justice, 2006. URL: http://jicj.oxfordjournals.org/content/4/5/959.short (дата обращения: 01.10.2020).

5. Saul B. Terrorism and International Humanitarian Law // Research Handbook On International Law And Terrorism, 2014. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/Papers.cfm?abstract_id=2394300 (дата обращения: 01.10.2020).

6. Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism: Fact Sheet No. 32 // UN Office of the High Commissioner for Human Rights, 2008. URL: https://www.refworld.org/docid/48733ebc2.html (дата обращения: 28.09.2020).

7. International Legal Instruments // The United Nations Office of Counter-Terrorism. URL: https://www.un.org/counterterrorism/international-legal-instruments (дата обращения: 24.09.2020).

8. The UN Global Counter-Terrorism Strategy // The United Nations Office of Counter-Terrorism. URL: https://www.un.org/counterterrorism/un-global-counter-terrorism-strategy (дата обращения: 24.09.2020).

9. Paulussen C. Foreign Fighters and State Responses: Human Rights Concerns // Proceedings of the Bruges Colloquium ‘Terrorism, Counter-Terrorism and International Humanitarian Law’. 2017. Vol.1. P. 119-125.

10. Morgan K. Challenges to Compliance with International Humanitarian Law in the Context of Contemporary Warfare // Independent Study Project Collection, 2013. URL: https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/1618/ (дата обращения: 01.10.2020).

ПРАКТИКА КОМИТЕТА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ОТНОШЕНИИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ПО СВОБОДЕ МНЕНИЙ И СВОБОДЕ МИРНЫХ СОБРАНИЙ

А.К. Боровиков[1], Е.В. Коннова[2]

[1)] Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь, anthony.borovikov@gmail.com

[2)] Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь, elekon@tut.by

В статье рассматриваются некоторые решения (соображения) Комитета по правам человека по индивидуальным сообщениям против Республики Беларусь, затрагивающие свободу мнений и свободу мирных собраний. Решения Комитета свидетельствуют о том, что привлечение лиц к ответственности за несоблюдение Закона о массовых мероприятиях при распространении листовок, развешивании плакатов или проведении митинга признавалось нарушением данных свобод, поскольку не соблюдался критерий достижения законной цели. Абсолютное

большинство соображений комитета указывает на необходимость пересмотра самого Закона о массовых мероприятиях в целях приведения его в соответствие с международными стандартами прав человека.

Ключевые слова: Комитет по правам человека; индивидуальные сообщения; Республика Беларусь; свобода мнений; свобода собраний; нарушение прав человека.

HUMAN RIGHTS COMMITTEE JURISPRUDENCE ON FREEDOM OF OPINION AND FREEDOM OF PEACEFUL ASSEMBLY IN RELATION TO THE REPUBLIC OF BELARUS

A.K. Borovikov[1], E.V. Konnova[2]
[1)] Belarusian State University, Niezaliežnasci Avenue, 4, 220030, Minsk, Republic of Belarus
[2)] Belarusian State University, Niezaliežnasci Avenue, 4, 220030, Minsk, Republic of Belarus
Corresponding author: A. K. Borovikov (anthony.borovikov@gmail.com)

The article examines some of the decisions (considerations) of the Human Rights Committee on individual complaints against the Republic of Belarus that affect freedom of opinion and freedom of peaceful assembly. The Committee's decisions indicate that holding individuals liable for non-compliance with the Law on Mass Events while distributing leaflets, putting up posters, or holding an unauthorized rally, were recognized as violations of freedom of opinion and freedom of peaceful assembly, as necessity criterion was not met. Absolute majority of Committee's considerations indicate the need of revision of the Law on Mass Events in order to achieve its conformity with international human rights standards.

Keywords: Human Rights Committee; individual complaints; Republic of Belarus; freedom of opinion; freedom of assembly; violation of human rights.

Содержание того или иного права человека, объем соответствующего обязательства государства устанавливаются не только самой нормой международного права, а являются результатом ее толкования компетентными органами [1, с. 32]. В связи с этим для уяснения содержания международных обязательств необходимо обращаться не только к обязательным для государства международным договорам, но и к документам, которые раскрывают смысл и наполняют содержанием формулировки договоров, которые зачастую являются довольно общими. В контексте таких свобод, как свобода мнений и свобода мирных собраний, закрепленных в Международном пакте по гражданским и политическим правам 1966 г. (далее – Пакт), особенно полезным является обращение к практике Комитета по правам человека (далее – КПЧ, Комитет). Анализ практики КПЧ помогает не только лучше уяснить содержание международного обязательства в теоретическом плане, но и служит практическим ориентиром в определении конкретных действий, которые несовместимы с

международными стандартами прав человека, а также направлений совершенствования национального законодательства.

В данной статье будут проанализированы решения КПЧ по индивидуальным сообщениям, поданным против Республики Беларусь и касающимся свободы выражения мнения (ст. 19 Пакта) и свободы мирных собраний (ст. 21 Пакта). Согласно статистическому обзору индивидуальных сообщений, рассматриваемых КПЧ в рамках Первого Факультативного протокола к Пакту [2]; [3]; [4], всего с 1992 по 21 октября 2019 года зарегистрировано 310 дел в отношении Республики Беларусь, и из них около 90 касаются указанных свобод, т.е. каждое третье “белорусское дело” касается статьи 19 и/или статьи 21 Пакта.

Первым белорусским делом, рассмотренным в контексте ст. 19, стало дело *Лапцевич против Беларуси 2000 года*. Заявитель распространял листовки, посвященные годовщине провозглашения независимости Белорусской Народной Республики. За распространение листовок, не содержащих необходимых публикационных данных, заявитель был привлечен к ответственности по ст. 172 Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь (далее – КоАП) и оштрафован. КПЧ установил, что в соответствии с Законом о печати и других средств массовой информации 1995 года издатели периодических изданий обязаны включать определенные публикационные данные, включая индекс и регистрационные номера, которые могут быть получены только от административных органов. По мнению Комитета, «устанавливая эти требования в отношении листовки тиражом не более 200 экземпляров, государство-участник создало такие препятствия, которые ограничивают свободу автора распространять информацию, охраняемую пунктом 2 статьи 19. Кроме того, несмотря на то, что ст. 19 допускает ограничения данного права в тех случаях, когда это установлено законом и когда это соответствует определенным целям, как то уважение прав и репутации других лиц или защита национальной безопасности или общественного порядка, государство должно обосновать такую цель, что не было сделано» (п. 8.5). Как следствие, КПЧ пришёл к выводу о нарушении п. 2 ст. 19 [5].

В последующих делах Комитет придерживался одинакового подхода в отношении определения обоснованности ограничений прав по ст. 19, установленных Республикой Беларусь.

Так, в деле *Толчин против Беларуси 2012 года* автор распространял листовки о предстоящих мирных собраниях, в результате чего привлечен к ответственности по ч. 1 ст. 23.34 КоАП (ответственность за нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, пикетирования и

других мероприятий). Основанием послужило распространение листовок о неразрешенном мероприятии, в то время как согласно ст. 8 Закона «О массовых мероприятиях» от 30 декабря 1997 года необходимо получить разрешение на проведение мероприятия, после чего разрешается изготовление и распространение любых информационных материалов о нём. По итогам рассмотрения Комитет постановил, что государство «не продемонстрировало, что штрафы, наложенные на автора, независимо от того факта, что эти действия были основаны на законе […], были необходимыми для достижения одной из законных целей по смыслу п. 3 ст. 19 Пакта» (п. 7.8) [6, п. 6.4.]. В связи с этим КПЧ постановил о нарушении п. 2 ст. 19 Пакта.

В деле *Евзрезов и другие против Беларуси 2014 года* заявители намеревались провести демонстрацию по случаю годовщины исчезновения лидеров оппозиции В. Гончара и А. Красовского и несли фотографии исчезнувших политиков и плакаты. Впоследствии им было вменено в вину нарушение ч. 1 ст. 23.34 КоАП. Заявители утверждали, что их задержали до начала демонстрации и задолго до того, как они оказались на площади, на которой она должна была состояться. Комитет установил, что государство никак не обосновало ограничения свободы мнений, в связи с чем права авторов по п. 2 ст. 19 Пакта были нарушены [7, п. 8.5 – 8.7].

И в этом, и в предыдущих делах Комитет постановлял, что Республике Беларусь следует пересмотреть свое законодательство, в частности Закон о массовых мероприятиях, а также практику его применения для обеспечения его соответствия положениям ст. 19 Пакта.

В деле *Шумилина и др. против Беларуси 2017 года* авторы обратились в Гомельский горисполком с заявлениями, в которых просили разрешить им провести ряд демонстраций. Им было отказано по причине того, что авторы планировали провести пикеты не в том месте, которое определено для этой цели, и не заключили требуемые законодательством договоры. Комитет вынес решение, что ст. 19 была нарушена, т.к. муниципальные власти не представили обоснований или пояснений относительно того, как пикет авторов 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 ст. 19 Пакта. Кроме того, КПЧ отметил, что положение о том, что «запрет проводить пикеты во всех местах, кроме одного, расположенного в отдалённом районе, неоправданно ограничивает право на свободное выражение мнений и право на свободу собраний в том же контексте» (п. 6.2). С учетом этих обстоятельств Комитет посчитал, что исполнение такого решения и

отклонение властями просьбы авторов о проведении пикетов являются необоснованными. Комитет вновь обратил внимание на необходимость пересмотреть законодательство, в частности Закон «О массовых мероприятиях», чтобы обеспечить его соответствие требованиям ст. 19 Пакта [8, п. 4].

В других делах Комитет рассматривал как ограничивающую свободу мнений такую практику, как: уничтожение листовок перед проведением выборов (*Корнеенко против Беларуси 2009 года* [9]); наложение штрафа за опубликованное в газете заявление с призывом не участвовать в выборах (*Светик против Беларуси 2004 года* [10]) или за несанкционированное шествие с рукоплесканием (*Северинец против Беларуси 2018 года* [11, п. 10.6]).

Свобода собраний, закрепленная в ст. 21 Пакта, тесно связана со свободой мнений. Собрания зачастую предполагают высказывание мнений по различным вопросам, поэтому в практике КПЧ две свободы содержатся в одних и тех же делах. Кроме того, свобода собраний подлежит таким же ограничениям, как и свобода мнений – 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.

В уже упомянутых делах *Толчин против Беларуси*, а также *Евзрезов и другие против Беларуси* КПЧ приходил к выводам о нарушении ст. 21 Пакта, т.к. налагаемые ограничения свободы собраний не были обоснованы. На обоснованность ограничения как необходимый критерий его правомерности указывал Комитет и в других делах.

Первым белорусским делом, где Комитет рассмотрел вопрос о возможном нарушении ст. 21 Пакта, стало *дело Залесская против Беларуси 2011 года*. Заявитель совместно с двумя другими лицами распространяла газету «Народная воля» и информационные листовки среди прохожих. Впоследствии автор и другие лица были привлечены к ответственности по ч. 1 ст. 167 КоАП за нарушение установленного порядка организации и проведения уличных шествий. КПЧ постановил, что государство, установив процедуру организации массовых мероприятий и отказав автору в разрешении на проведение запланированных массовых мероприятий, наложило ограничение на осуществление права на мирные собрания. Однако поскольку никаких обоснований приведено не было, КПЧ констатировал нарушение ст. 21 [12]. В похожем деле *Бакур против Беларуси 2015 года*, где Комитет нашёл нарушение, государство, задержав заявителя в связи с его

участием в несанкционированном собрании, также ограничило свободу собраний, но никак не обосновало ограничение [13, п. 7.10].

Отдельно свобода собраний рассматривалась в двух делах: *Секерко против Беларуси 2013 года и Кирсанов против Беларуси 2014 года*. В первом деле автору отказали в проведении массового мероприятия, т.к. заявление о проведении мероприятия было неполным, и он намеревался проводить одно из мероприятий в несанкционированном месте. Комитет отметил нарушение ст. 21, т.к. государство «не указало, какие именно необходимые сведения о порядке организации и проведения массовых мероприятий, отсутствие которых поставило бы под угрозу общественную безопасность, общественный порядок, охрану здоровья и нравственности населения или защиту прав и свобод других лиц, были нужны» [14, п. 9.7]. К аналогичному мнению Комитет пришёл, рассмотрев дело *Кирсанов против Беларуси*, где автору отказали в разрешении на проведение пикета [15, п. 9.8].

Практически в каждом деле по свободам собраний и мнений присутствует формулировка: «Комитет повторяет, что в соответствии со своим обязательством по статье 2 (2) Пакта (а именно: государство обязуется принять все законодательные меры для осуществления прав человека) государство должно пересмотреть свое законодательство, и в особенности Закон «О массовых мероприятиях» от 30 декабря 1997 года, с целью обеспечить полноценное пользование в государстве-участнике правами по статьям 19 и 21 Пакта».

Таким образом, практика Комитета достаточно единообразна. В делах о нарушении свободы мнений и (или) свободы мирных собраний Комитет определял, соответствовали ли ограничения, наложенные белорусскими властями, требованиям ст. 19 и ст. 21, т.е. что такие ограничения установлены законом и они «необходимы в демократическом обществе»: установлены с целью государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

В каждом деле Комитет приходил к выводу о нарушении прав авторов индивидуальных жалоб, невзирая на то, что привлечение их к административной ответственности имело место на основе нарушения ими требований, установленных законом. Причиной этому становилось несоответствие ограничений другим критериям правомерности. По мнению Комитета, которое артикулируется в абсолютном большинстве его решений, ограничения, установленные Законом «О массовых мероприятиях» 1997 года, как то: требование заключить договор с властями о проведении такого мероприятия, требование получить согласие на его проведение, возможность проведения мероприятия в

строго установленных местах, требование распространять лишь определённые листовки, являются несовместимыми с Пактом ограничениями, поскольку не преследуют законную цель. Таким образом, для недопущения нарушений международных обязательств в области свободы мнений и собраний в дальнейшем необходим пересмотр Закона о массовых мероприятиях.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Права человека : учеб. пособие / С.А. Балашенко [и др.] ; научн. ред.: С.А. Балашенко, Е.А. Дейкало. Минск : Юнипак, 2015.
2. Комитет ООН по правам человека принял шесть новых решений по жалобам белорусов // Праваабарончы цэнтр "Вясна". URL: http://spring96.org/ru/news/94564I/ (дата обращения: 30.09.2020).
3. Table of registered cases 2019 // УВКПЧ ООН. URL: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/RegisteredCases2019.docx/ (дата обращения: 30.09.2020).
4. Cases in HRC against Belarus // УВКПЧ ООН. URL: https://juris.ohchr.org/search/results/ (дата обращения: 30.09.2020).
5. Individual complaint /CCPR/C/68/D/780/1997 Laptsevich v. Belarus, соображения приняты 20 марта 2000 года // УВКПЧ ООН. URL: https://juris.ohchr.org/Search/Details/895/ (дата обращения: 30.09.2020).
6. Individual complaint / CCPR/C/109/D/1919-1920/2009 Tolchin v. Belarus, соображения приняты 01 ноября 2013 года. // УВКПЧ ООН. URL: https://juris.ohchr.org/Search/Details/1691/ (дата обращения: 30.09.2020).
7. Individual complaint / CCPR/C/112/D/1999/2010 Valentin Evrezov et.al. v. Belarus, соображения приняты 10 октября 2014 года // УВКПЧ ООН. URL: https://juris.ohchr.org/Search/Details/1897/ (дата обращения: 30.09.2020).
8. Individual complaint / CCPR/C/120/D/2142/2012 Zinaida Shumilina et al. v. Belarus, соображения приняты 28 июля 2017 года. // УВКПЧ ООН. URL: https://juris.ohchr.org/Search/Details/2303/ (дата обращения: 30.09.2020).
9. Individual complaint / CCPR/C/95/D/1553/2007 Korneenko v. Belarus, соображения приняты 20 марта 2009 года // УВКПЧ ООН. URL: https://juris.ohchr.org/Search/Details/1494/ (дата обращения: 30.09.2020).
10. Individual complaint / CCPR/C/81/D/927/2000 Svetik v. Belarus, соображения приняты 08 июля 2004 года // УВКПЧ ООН. URL: https://juris.ohchr.org/Search/Details/1117/ (дата обращения: 30.09.2020).
11. Individual complaint / CCPR/C/123/D/2230/2012 Severinets v. Belarus, соображения приняты 19 июля 2018 года // УВКПЧ ООН. URL: https://juris.ohchr.org/Search/Details/2531/ (дата обращения: 30.09.2020).
12. Individual complaint / CCPR/C/101/D/1604/2007 Zalesskaya v. Belarus, соображения приняты 26 марта 2011 года. // УВКПЧ ООН. URL: https://juris.ohchr.org/Search/Details/1636/ (дата обращения: 30.09.2020).
13. Individual complaint / CCPR/C/114/D/1902/200 Yuriy Bakur v. Belarus, соображения приняты 15 июля 2015 года. // УВКПЧ ООН. URL: https://juris.ohchr.org/Search/Details/2013/ (дата обращения: 30.09.2020).

14. Individual complaint / CCPR/C/109/D/1851/2008 Sekerko v. Belarus, соображения приняты 28 октября 2013 года // УВКПЧ ООН. URL: https://juris.ohchr.org/Search/Details/1684/ (дата обращения: 30.09.2020).
15. Individual complaint / CCPR/C/110/D/1864/2009 Kirsanov v. Belarus, соображения приняты 20 марта 2014 года // УВКПЧ ООН. URL: https://juris.ohchr.org/Search/Details/1801/ (дата обращения: 30.09.2020).

РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕСЕНИЯ ПОПРАВОК В МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Я.В. Будник
Суд Евразийского экономического союза, ул. Кирова, 5, 220000, г.Минск, Беларусь, yabudnik@tut.by

В настоящей статье проанализированы отдельные результаты развития правового регулирования внесения поправок в международные договоры Республики Беларусь, начиная с 1991 года. Особое внимание уделено анализу актуального законодательства о международных договорах, выявлены проблемные вопросы его применения. Автор приходит к выводу, что в Республике Беларусь сформировалось эффективное национальное правовое регулирование внутригосударственных процедур внесения поправок в международные договоры, соответствующее потребностям участия белорусского государства в международных отношениях и актуальному подходу к вопросу о соотношении национального и международного права. Автор высказывает предложения по дальнейшему совершенствованию национального правового регулирования внесения поправок в международные договоры Республики Беларусь, которые могут быть использованы в рамках законопроектной деятельности.

***Ключевые слова*:** Международное право; законодательство Республики Беларусь; международный договор; поправки к международным договорам.

DEVELOPMENT OF THE LEGAL REGULATION OF AMENDING THE INTERNATIONAL TREATIES OF THE REPUBLIC OF BELARUS

Ya.V. Budnik
Court of the Eurasian Economic Union, ul. Kirova, 5, 220000, Minsk, Belarus, yabudnik@tut.by

Several results of the development of legal regulation of amending international treaties of the Republic of Belarus, starting from 1991, are analyzed in this article. Particular attention is paid to the analysis of the current legislation on international treaties, the problematic issues of its application are identified. The author concludes that in the Republic of Belarus has formed an effective national legal regulation of domestic