



Страсбург, 14 сентября 2011

**Заключение № 633 / 2011**

**CDL(2011)060\***

Неофициальный перевод Центра  
правовой трансформации, 2011

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО**

**(ВЕНИЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)**

**КОММЕНТАРИЙ**

**О СОВМЕСТИМОСТИ  
С УНИВЕРСАЛЬНЫМИ СТАНДАРТАМИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА  
СТАТЬИ 193-1 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА  
ПО ОТНОШЕНИЮ К ПРАВУ НЕЗАРЕГИСТРИРОВАННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ  
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

подготовлено

**Г-ном Питером ВАН ДАЙК (Член Комиссии, Нидерланды)**

**ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ МНЕНИЕ О СОВМЕСТИМОСТИ  
С УНИВЕРСАЛЬНЫМИ СТАНДАРТАМИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА  
СТАТЬИ 193-1 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА  
ПО ОТНОШЕНИЮ К ПРАВУ НЕЗАРЕГИСТРИРОВАННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ  
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

**Предварительный комментарий, подготовленный г-ном Питером ван Дайк**

**I. Введение**

Во многом проблемы, которые были подняты Президентом Комитета Парламентской Ассамблеи Комитета по политическим вопросам в письме от 8 июня 2011 года, касаются предупреждений, вынесенных в адрес Белорусской ассоциации журналистов и Белорусского Хельсинкского комитета.

Исходя из этого, по моему мнению, Венецианская комиссия может активно ссылаться на свое заключение в отношении этих случаев.

**II. Статья 193-1 Уголовного кодекса Республики Беларусь**

Вопрос, поднятый Президентом Комитета Парламентской Ассамблеи Комитета по политическим вопросам перед Венецианской комиссией, касается совместимости с универсальными стандартами прав человека статьи 193-1 Уголовного кодекса Республики Беларусь.

Статья 193-1 Уголовного кодекса гласит:

*Те же действия, связанные с организацией либо руководством политической партией, иным общественным объединением, религиозной организацией, указанными в части первой настоящей статьи, не прошедшими в установленном порядке государственную регистрацию, наказываются арестом на срок до шести месяцев или лишением свободы на срок до трех лет.*

**III. Соответствующие положения Конституции и национального законодательства в отношении совместимости статьи 193-1 Уголовного кодекса с универсальными стандартами прав человека**

**A. Конституционные положения**

В соответствии со статьями 2 и 3 Конституции Республики Беларусь человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства. Государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности. Гражданин ответствен перед государством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией. Единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ.

Статья 7 Конституции предусматривает, что государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства. Это, безусловно, относится и к законодателю, т.е. законодательство Республики Беларусь должно соответствовать Конституции.

Более того, в соответствии со статьей 8 Конституции Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства.

Раздел II Конституции посвящен правам личности и налагает на государство позитивные обязательства, а именно гарантировать гражданам Беларуси права и свободы, закрепленные в Конституции и национальном законодательстве, а также предусмотренные международными обязательствами государства.

Статья 21 предусматривает, что обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства.

Статья 22 предусматривает, что все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов.

В соответствии со статьей 23, ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.

Статья 36 Конституции устанавливает, что каждый имеет право на свободу объединений.

Государство обязано принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией, что закреплено в статье 59. Кроме того, государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. Эти органы и лица несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности.

## **В. Закон об общественных объединениях**

В соответствии со статьей 5 Закона об общественных объединениях №3254-XII от 4 октября 1994 года, с изменениями от 4 января 2010 года (далее - Закон) общественные объединения осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, Законом, и иными актами законодательства и на основании их учредительных документов.

Статья 1 Закона определяет общественное объединение как «добровольное объединение граждан, в установленном законодательством порядке объединившихся на основе общности интересов для совместной реализации гражданских, социальных, культурных и иных прав».

В соответствии со статьей 2 Закона граждане Республики Беларусь имеют право по своей инициативе создавать общественные объединения и вступать в действующие общественные объединения.

В соответствии со статьей 5, общественные объединения осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, настоящим законом, иными актами законодательства и на основании их учредительных документов.

#### **IV. Международные обязательства Республики Беларусь, гарантирующие основные права человека**

Республика Беларусь является участником Международного пакта о гражданских и политических правах и Первого Факультативного протокола к нему, а также участником Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов наказания, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Факультативного протокола к ней и Конвенции о правах ребенка.

Эти международные документы содержат обязательства в равной мере уважать, защищать и соблюдать права человека. Обязательство «уважать» означает, что государство должно воздерживаться от какого-либо вмешательства или ограничения прав человека. Обязательство «защищать» требует от государства защиты отдельных категорий лиц или групп лиц от нарушений прав человека. Обязательство «соблюдать» права человека означает, что государство должно принимать все необходимые меры в целях содействия соблюдению основных прав человека.

Венецианская комиссия отмечает, что несмотря на то, что Республика Беларусь не является участницей Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека (ЕКПЧ), положения этого документа также являются обоснованными при оценке статьи 193-1 Уголовного кодекса со стандартами прав человека, в связи с тем, что Республика Беларусь выражает желание стать членом Советом Европы, и в случае вступления в Совет Европы, государство должно будет ратифицировать ЕКПЧ. По этой причине, соответствующие положения ЕКПЧ будут приниматься во внимание в настоящем комментарии.

В настоящем комментарии обязательства по правам человека, изложенные в ЕКПЧ и Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП), являются наиболее релевантными.

Республика Беларусь ратифицировала МПГПП 12 ноября 1973 года, в соответствии с которым она обязуется уважать и обеспечивать всех находящихся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией лиц правами, признаваемыми в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, в том числе по политическим или иным убеждениям, как закреплено в статье 2 МПГПП. Аналогичное обязательство имеется у государств-членов ЕСПЧ, что вытекает из статей 1 и 14 ЕКПЧ.

Кроме того, Республика Беларусь взяла на себя обязательство обеспечить любому лицу, права и свободы которого, нарушены, эффективные средства правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве (статья 2 (3)). Подобное обязательство закреплено в статье 13 ЕКПЧ.

#### **V. Статья 193-1 в свете свободы ассоциаций**

Свобода собраний имеет важнейшее значение для эффективного функционирования демократии. Следовательно, любое ограничение данного права должно соответствовать требованиям, предусмотренным статьями 22 МПГПП и 14 ЕКПЧ.

Статья 22 МПГПП предусматривает:

- «1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.*
- 2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются 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. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.*

*3. Ничто в настоящей статье не дает право Государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям.»*

Критерии защиты, предусмотренные статьей 22 МПГПП, распространяются на всю организационную и текущую деятельность организации. Комитет по правам человека считает, что ограничение права на свободу объединений должно быть оправданным, а любые ограничения данного права должны отвечать следующим условиям: (а) оно должно быть предусмотрено законом; (б) оно может быть введено в действие только для реализации одной из целей, указанных в пункте 2, и (в) оно должно быть «необходимо в демократическом обществе» для реализации этих целей.

Ссылка на понятие «демократическое общество», по мнению Комитета по правам человека, указывает на то, что существование и деятельность ассоциаций, в том числе тех, которые мирным путем пропагандируют идеи, необязательно положительно воспринимаемые правительством или большинством населения есть краеугольный камень демократического общества<sup>1</sup>.

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.»*

В соответствии со ст.11 ЕКПЧ и прецедентным правом Европейского суда по правам человека (далее - ЕСПЧ), право на свободу собраний и объединений не только гарантирует право создавать и регистрировать объединения, но оно также включает в себя те права и свободы, которые крайне необходимы для эффективного функционирования объединений при реализации их целей и защиты прав и интересов их членов; свобода объединений предполагает определенную автономию<sup>2</sup>.

Более того, никакие ограничения не могут быть применены в отношении осуществления прав объединений в отношении защиты своих прав, кроме тех, «которые предусмотрены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, защиты здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.» Ограничения свободы объединения должны

---

<sup>1</sup> Беляцкий и другие против Беларуси, сообщение №1296/2004, соображения приняты 24 июля 2007 года.

<sup>2</sup> См., например, в отношении профсоюзов, ЕСПЧ, Национальный профсоюз полиции Бельгии против Бельгии, № 4464/70, решение от 27 октября 1975 года, § 39.

интерпретироваться четко, и только весомые и аргументированные доводы могут служить основанием для ограничения права на свободу объединений<sup>3</sup>.

Суть свободы объединений заключается в том, что отдельное лицо или группа лиц может свободно создавать объединения, определять их организационную структуру и законные цели, осуществлять их на практике, реализовывая мероприятия, которые играют важную роль в их работе. Ограничения подобной деятельности и в реализации мероприятий должны быть установлены законом и преследовать законную цель.

По мнению Венецианской комиссии, подвергать наказанию за действия, связанные с созданием или осуществлением деятельности организации на том основании, что организация не прошла государственную регистрацию, как предусмотрено в статье 193-1 Уголовного кодекса, не соответствует этим четким критериям.

Ограничение свободы объединений, закреплено на законодательном уровне, а именно статья 193-1 Уголовного кодекса, которая предусматривает наказание. Венецианская комиссия считает, что национальное законодательство может предусматривать какую-либо процедуру регистрации объединений, а также то, что отказ в регистрации может иметь определенные последствия для юридического статуса и правоспособности, однако, подобные законодательные требования не могут быть обязательными требованиями, предъявляемыми к объединениям, что может создать препятствия для национальных властей в контроле над осуществлением права на свободу объединений. В деле Горжелик и другие против Польши ЕСПЧ вынес следующее решение: «Главным аспектом права на свободу ассоциаций является возможность граждан учреждать в соответствии с законодательством союзы для осуществления совместных действий в сфере общих интересов. Без наличия этой возможности право на объединение не будет иметь практического значения». Это означает, что права на свободу объединений подразумевает право создавать объединения<sup>4</sup>.

Право на свободу ассоциаций регулируется внутренним законодательством, что имеет место в Законе об общественных объединениях в Республике Беларусь. Подобное законодательство, тем не менее, не должно носить слишком ограничительный характер.

Право на свободу объединений подразумевает позитивное обязательство со стороны государства в том, чтобы дать юридический статус организации в условиях, которые не противоречат соответствующим международным стандартам, которые стремятся защитить права их членов<sup>5</sup>. Также это означает, что национальное законодательство будет регистрировать юридические лица или, по крайней мере, наделять их каким-либо юридическим статусом для того, чтобы они могли эффективно отстаивать интересы своих членов. Исходя из этого, сам факт того, что объединения не соответствуют всем критериям, указанным в законодательстве, не означает, что она не защищена международными гарантиями свободы ассоциаций. В деле Шассану и другие против Франции ЕСПЧ уделил особое внимание термину «объединение (ассоциация)» (...): «термин «объединение (ассоциация)» имеет самостоятельное значение; определение, которое дает национальное законодательство, является не более чем отправной точкой»<sup>6</sup>.

В заключение необходимо отметить, что признание объединения в качестве юридического лица является неотъемлемым элементом реализации права на свободу

<sup>3</sup> ЕСПЧ, дело Горжелик и другие против Польши, №44158/98, постановление от 17 февраля 2004 года.

<sup>4</sup> ЕСПЧ, дело Горжелик и другие против Польши, №44158/98, постановление от 17 февраля 2004 года. §55.

<sup>5</sup> ЕСПЧ, Национальный профсоюз полиции Бельгии против Бельгии, № 4464/70, решение от 27 октября 1975 года, § 39.

<sup>6</sup> ЕСПЧ, Шассану и другие против Франции, №№ 25088/94; 28331/95 и 28443/95, решение от 29 апреля 1999 года, § 100.

ассоциаций, отказ же от регистрации организации должен соответствовать требованиям статей 22 МПГПП и 11 ЕКПЧ. Это означает, по мнению Венецианской комиссии, что сам факт отказа в государственной регистрации организации не может быть основанием для наказания за действия, связанные с деятельностью такой организации. Это сделало бы невозможной деятельность незарегистрированных организаций и, следовательно, ограничило бы саму суть права на свободу объединений.

Кроме того, достаточно серьезным обстоятельством является то, что статья 193-1 Уголовного кодекса дает достаточно широкую формулировку уголовного наказания, особенно в части санкции, которая не является необходимой для защиты любого из общественных интересов или прав других лиц, упомянутых в статьях 22 МПГПП и 11 ЕКПЧ в отношении «защиты общественных интересов», не говоря уже о том, что подобное общее наказание должно быть соразмерно с другими интересами и правами<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> ЕСПЧ, дело Корецкий и другие против Украины, № 40269/02, № 107, решение от 3 июля 2008 г.