



Исх. № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Судебная коллегия по гражданским делам  
Минского городского суда

по гражданскому делу по жалобе  
Ковальчук О.С. и других на действия  
Администрации Первомайского района г.  
Минска и Минского городского  
исполнительного комитета

об отказе в правосудии

**Заключение «amicus curiae»**

(мнение РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» по делу,  
подготовленное в порядке статьи 78 ГПК Республики Беларусь)

Согласно Уставу РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» (далее – БХК) является независимым, некоммерческим правозащитным общественным объединением, зарегистрированным Министерством юстиции 1 ноября 1995 года. Цель БХК – защита в Республике Беларусь прав человека, гарантированных Конституцией Республики Беларусь, действующим законодательством, а также декларированных Хельсинкскими соглашениями, иными международными договорами о правах человека, информирование общественности о ситуации с правами человека в Беларуси и мире.

Настоящее заключение подготовлено на основании абзаца 2 п. 2.4. Устава БХК, статьи 78 ГПК Республики Беларусь и служит целям защиты публичного интереса. В международной юридической практике эта деятельность («amicus curiae», с лат. – «друг суда») используется как инструмент усовершенствования правовой системы. Подобные исследования правозащитных организаций проводятся не в интересах процессуальной стороны, а как возможность изложить нейтральное мнение авторов с глубоким уважением и признанием высокого авторитета и независимости суда.

1. К., Ц., В., Ш. подали жалобу в суд Первомайского района г. Минска на действия (бездействия) администрации Первомайского района г. Минска и Мингорисполкома, связанные с организацией (созданием) в детском саду разновозрастной группы и зачислением детей заявителей для их обучения и

воспитания на родном белорусском языке. Однако суд отказал в рассмотрении дела на основании п. 1 ст. 245 ГПК Республики Беларусь в виду его неподведомственности. На данное определение заявители подали частную жалобу, которая подлежит рассмотрению в апелляционном порядке.

В связи с этим полагаем необходимым обратить внимание высокого суда на следующие обстоятельства, имеющие, на наш взгляд, важное правовое значение для законного и справедливого рассмотрения частной жалобы заявителей.

2. Согласно ст. 21 Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция) *«обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства»*. *«Государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства»* (часть 3 статьи 21 Конституции).

Пункт 1 постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь 28 июня 2001 года № 7 (далее – Постановление Пленума № 7) обращает внимание судов первой инстанции, что *«предоставленное ст. 6 Гражданского процессуального кодекса каждому заинтересованному лицу право на обращение в установленном порядке в суд является реализацией конституционной гарантии защиты прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом»*.

В соответствии со ст. 60 Конституции *«каждому гарантируется защита его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки»*. Также, пунктом 1 постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 22 декабря 2016 года № 9 (далее – Постановление Пленума № 9) обращается внимание судов, что *«обеспечение права граждан и организаций на судебную защиту и поддержание высокого уровня культуры судебной деятельности выступают важными условиями реализации закрепленного статьей 60 Конституции Республики Беларусь принципа защиты прав и свобод личности компетентным, независимым и беспристрастным судом и надлежащего выполнения задач, определенных судам общей юрисдикции Кодексом Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей»*.

Аналогичная норма о гарантиях защиты своих прав и свобод независимым и беспристрастным судом закреплена в ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – Пакт). Данный Пакт ратифицирован Республикой Беларусь и в соответствии со ст. 20 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» является частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства и подлежит непосредственному применению.

Из п. 1 ст. 14 Пакта следует, что *«все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе, на справедливое и публичное*

*разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».*

Согласно Замечаниям общего порядка № 32 (2007) Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека по ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – Замечания общего порядка) невыполнение государством-участником обязательства по обеспечению доступа к такому суду в конкретных случаях представляло бы собой нарушение статьи 14, если такие ограничения не основывались бы на внутреннем законодательстве, не были необходимыми для преследования таких законных целей, как надлежащее отправление правосудия, или основывались на исключениях из юрисдикции, проистекающих из международного права, таких, как, например, иммунитеты, или если бы возможности доступа отдельного лица были бы ограничены в такой степени, что это подрывало бы само существование этого права<sup>1</sup> (п. 18).

Таким образом, судам *«надлежит принимать меры к созданию условий для беспрепятственного обращения граждан и организаций в суд и их участия в судопроизводстве, не допускать формального подхода к рассмотрению заявлений о возбуждении дел»* (п. 7 Постановления ПВС № 9).

3. В постановлении Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 24 декабря 2009 г. № 11 (далее – Постановление Пленума №11) отмечается, что *«Конституция Республики Беларусь гарантирует право граждан на личные или коллективные обращения в государственные органы, а также устанавливает обязанность государственных органов и должностных лиц своевременно и качественно разрешать обращения граждан (ст. 40). Обоснованность действий государственных органов, иных организаций и должностных лиц при разрешении обращений граждан проверяется судом, который обязан обеспечить своевременное рассмотрение жалобы гражданина и в случае нарушения его прав и законных интересов вынести решение, направленное на их восстановление».*

Пункт 1 постановления Пленума № 11 призывает суды обратить внимание, что *«своевременное и эффективное восстановление прав и законных интересов граждан по жалобам на действия (бездействие) государственных органов, иных организаций и должностных лиц является одной из важнейших задач при обеспечении судебной защиты».*

Жалоба заявителей была подана в соответствии со ст. 353 ГПК Республики Беларусь, согласно которой *«гражданин вправе обратиться в суд с жалобой, если считает, что неправомерными действиями (бездействием) государственных органов, иных юридических лиц, а также организаций, не являющихся юридическими лицами, и должностных лиц ущемлены его права, кроме случаев, когда для разрешения отдельных жалоб законодательством Республики Беларусь установлен иной, несудебный, порядок обжалования».*

---

<sup>1</sup> <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcom32.html>

*К действиям (бездействию) государственных органов, иных юридических лиц и организаций, должностных лиц, подлежащих судебному обжалованию, относятся коллегиальное и единоличное действия (бездействие), в результате которых гражданин незаконно лишен возможности полностью или частично осуществить право, предоставленное ему нормативным правовым актом, либо на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность».*

4. Согласно ст. 17 Конституции государственными языками в Республике Беларусь являются белорусский и русский языки.

Конституция Республики Беларусь гарантирует *«право каждого пользоваться родным языком, выбирать язык общения. Государство гарантирует в соответствии с законом свободу выбора языка воспитания и обучения»* (ст. 50). Это же право закреплено в п. 1 ст. 90 Кодекса Республики Беларусь об образовании, согласно которому *«основными языками обучения и воспитания в Республике Беларусь являются государственные языки Республики Беларусь. Государство гарантирует гражданам право выбора обучения и воспитания на одном из государственных языков Республики Беларусь и создает условия для реализации этого права. Язык обучения и воспитания определяется учредителем учреждения образования (организации, реализующей образовательные программы послевузовского образования, иной организации, которой в соответствии с законодательством предоставлено право осуществлять образовательную деятельность), индивидуальным предпринимателем, которому в соответствии с законодательством предоставлено право осуществлять образовательную деятельность, с учетом пожеланий обучающихся (законных представителей несовершеннолетних обучающихся)».*

Кроме того, согласно п. 2 этой же статьи право граждан на выбор обучения и воспитания на одном из государственных языков Республики Беларусь обеспечивается развитием сети учреждений образования (классов, групп, потоков) с белорусским и русским языками обучения и воспитания, изданием литературы, учебников и учебных пособий на белорусском и русском языках, что отвечает требованиям заявителей.

Заинтересованные лица отказали заявителям в обучении и воспитании их детей на родном белорусском языке в дошкольных учреждениях образования (в детских садах Первомайского района г. Минска), и тем самым нарушили их права, гарантированные законом.

5. Согласно ст. 10 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей *«гражданам Республики Беларусь гарантируется право на судебную защиту от посягательств на жизнь и здоровье, честь и достоинство, личную свободу и имущество, иные права и свободы, предусмотренные Конституцией и иными актами законодательства, а также от незаконных действий (бездействия) государственных органов, иных организаций, их должностных лиц».*

Таким образом, государственными органами было нарушено право, предоставляемое Конституцией и нормативно-правовыми актами Республики Беларусь, на которые заявители ссылались в своих обращениях к заинтересованным лицам, а затем – в суд. Фактически администрация Первомайского района г. Минска и Мингорисполком отказали в осуществлении административной процедуры, обязанность осуществления которой возложена на них законом.

В связи с этим хочется отметить, что согласно п. 3 постановления Пленума № 11 *«судам необходимо иметь в виду, что в соответствии с Законом Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. «Об основах административных процедур» граждане могут обжаловать в суд административные решения государственных органов, иных организаций (уполномоченных органов), к компетенции которых относится осуществление административных процедур.*

*В суд могут быть обжалованы решения государственных органов, иных организаций, должностных лиц, принятые по обращениям (предложениям, заявлениям, жалобам) граждан на основании Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. «Об обращениях граждан и юридических лиц», которые не подпадают под действие законодательства об административных процедурах».*

В п. 4 постановления Пленума № 11 дано разъяснение судам, что *«в судебном порядке обжалуются административные решения: об отказе в принятии заявления заинтересованного лица; об осуществлении административной процедуры; об отказе в осуществлении административной процедуры, принятые уполномоченными органами в письменной форме, к которой, в частности, приравниваются справки или другие документы, выдаваемые при осуществлении административных процедур (ст. 24, п. 3 ст. 26 Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур»)».*

Согласно п. 26 постановления Пленума № 11, *«суды должны реагировать частными определениями на установленные при рассмотрении жалобы факты формального отношения государственных органов, иных организаций или должностных лиц к обращениям граждан, невыполнения предписаний законодательных актов, в том числе нарушения порядка и сроков рассмотрения обращений, осуществления административных процедур».*

6. Республика Беларусь, согласно ст. 8 Конституции, *«признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства».*

Наряду с этим, п. 2 ст. 2 Пакта устанавливает *«если это уже не предусмотрено существующими законодательными или другими мерами, каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких*

*законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте».*

Также п. 3 ст. 2 Пакта обязывает:

*а) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;*

*б) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями, или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты;*

*с) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются».*

Данное положение корреспондируется со ст. 14 Пакта, наделяющей всех лиц правом на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Согласно Замечаниям общего порядка, *«статья 14 Пакта охватывает право доступа в суды при рассмотрении любого уголовного обвинения и при определении прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе. Доступ к отправлению правосудия должен действенным образом гарантироваться во всех таких случаях в целях обеспечения того, чтобы никакое лицо не было с процессуальной точки зрения лишено своего права требовать правосудия. Ситуация, в условиях которой попытки лица добиться доступа в компетентные суды или трибуналы систематически сводятся на нет де-юре или де-факто, противоречит гарантии, предусмотренной в первом предложении пункта 1 статьи 14»* (п. 9).

В деле Марины Коктыш против Беларуси от 4 мая 2010 года (Сообщения № 1985/2010) Комитет ООН по правам человека (далее – Комитет) отметил, что *«национальные суды отказались рассматривать жалобу автора на том основании, что такие жалобы не подпадают под юрисдикцию судов. В этой связи Комитет отмечает отсутствие возможностей для обращения за правовой защитой либо в суды, либо в Национальное собрание. Комитет напоминает, что в соответствии с п. 3 ст. 2 Пакта государства-участники обязались обеспечить любому лицу, права которого нарушены, эффективное средство правовой защиты и обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными органами. Соответственно, когда право, признанное в Пакте, затрагивается действиями государственного ведомства, государство должно установить порядок, позволяющий человеку, право*

*которого затрагивается его действиями, требовать восстановления нарушенных прав в компетентном органе»<sup>2</sup>.*

Также, в деле Robert Casanovas против Франции (Communication No. 1514/2006) Комитет отметил, что *«право на доступ в суд не является абсолютным и подлежит определенным ограничениям. Однако эти ограничения не должны ограничивать доступ к судам таким образом или до такой степени, которая затрагивает существенное содержание права на правосудие»<sup>3</sup>.*

7. Согласно ст. 7 Конституции *«в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права. Государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства».* В ряде решений Конституционного Суда Республики Беларусь отмечалось, что право на судебную защиту относится к основным правам человека, которые признаются и гарантируются Республикой Беларусь согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. В послании Конституционного Суда «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2016 году» указано, что *«одной из важнейших составляющих верховенства права является доступность правосудия, выражающаяся в гарантировании каждому права на защиту компетентным, независимым и беспристрастным судом».*

Таким образом, *«право на равенство перед судами и трибуналами и на справедливое судебное разбирательство является важнейшим элементом защиты прав человека и служит одним из процессуальных средств обеспечения верховенства закона»* (п. 2 Замечаний общего порядка).

Из изложенного следует, что произвольный отказ в доступе к правосудию недопустим вне зависимости от каких-либо обстоятельств. *«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»* (ст. 23 Конституции), в противном случае данные действия можно рассматривать в качестве нарушения права на доступ к правосудию. Пункт 20 постановления Пленума № 9 призывает Председателей судов *«не оставлять без реагирования факты неправомерного отказа в судебной защите, нарушения профессиональной этики, неоправданно длительного рассмотрения дел, нарушений законодательства».*

В соответствии со статьей 59 Конституции 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. Государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей

---

<sup>2</sup> ССРР/С/111/Д/1985/2010

<sup>3</sup> ССРР/С/94/Д/1514/2006

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.

Основываясь на уважении к суду, подчеркивая важность его независимости, выражаем надежду, что при рассмотрении дела К., Ц., В., Ш. об отмене определения судьи суда Первомайского района г. Минска Петух Н.А. об отказе в возбуждении гражданского дела по жалобе заявителей на действия администрации Первомайского района г. Минска и Мингорисполкома, будут учтены сведения и соображения, приведенные в данном заключении.

Председатель

О.Н. Гулак