



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
21 September 2016
Russian
Original: English

Семьдесят первая сессия

Пункт 68(с) повестки дня

**Поощрение и защита прав человека: положение
в области прав человека и доклады специальных
докладчиков и представителей**

Положение в области прав человека в Беларуси*

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси Миклоша Харашти, представленный в соответствии с резолюцией 29/17 Совета по правам человека.

* Настоящий доклад был представлен после установленного срока, поскольку в него необходимо было включить информацию о парламентских выборах, состоявшихся в Беларуси 11 сентября 2016 года.



Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси

Резюме

Настоящий доклад представляется Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси в соответствии с резолюцией 29/17 Совета по правам человека.

В этом докладе Специальный докладчик уделяет основное внимание учету прав человека в ходе избирательных процессов в Беларуси, особенно в контексте парламентских выборов, состоявшихся 11 сентября 2016 года. Он исследует типовые особенности целенаправленных и систематических нарушений прав человека, приведших к тому, что Беларусь в последние 10 лет остается единственной страной в Европе, в парламенте которой не представлены депутаты от оппозиции. Он анализирует причины, по которым сентябрьские выборы не способствовали изменениям к лучшему в общей системе подавления прав человека и полного государственного контроля над результатами выборов, несмотря на то, что в парламент прошли два независимых от правительства кандидата.

Специальный докладчик приходит к выводу о том, что условия, в которых проводятся выборы в Беларуси, по-прежнему не соответствуют признанным этой страной международным стандартам в области прав человека. В его выводах подчеркивается, что в системе, которая не допускает открытого обсуждения и каких-либо проявлений инакомыслия, граждане лишены реальных возможностей заявить о своих озабоченностях. Необходимость уважения свободы выражения мнений, ассоциации и собраний по-прежнему намеренно игнорируется, что не позволяет считать прошедшие выборы справедливыми или транспарентными.

Отсутствие комплекса избирательных норм и процедур, отвечающих стандартам в области прав человека, нехватка сдерживающих элементов, которые ограничивали бы полномочия исполнительной власти, и неэффективный как де-юре, так и де-факто парламент в Беларуси свидетельствуют о том, что выборы в этой стране, хотя они и проводятся регулярно, превратились в не более чем символическую церемонию подтверждения полномочий действующей власти, не дающую избирателям никакого шанса выразить свою волю.

В этой связи Специальный докладчик выносит рекомендации по улучшению положения в области прав человека в Беларуси в соответствии с ее международными обязательствами.

I. Введение

A. Справочная информация

1. Мандат Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси был учрежден Советом по правам человека в его резолюции 20/13 в ответ на волну массовых арестов и преследований со стороны сотрудников правоохранительных органов после президентских выборов 2010 года. Специальный докладчик приступил к исполнению своих обязанностей 1 ноября 2012 года. 1 июля 2016 года Совет в своей резолюции 32/26 постановил продлить срок действия мандата Специального докладчика еще на один год.

2. В своем последнем докладе Совету по правам человека (A/HRC/32/48) Специальный докладчик описал безотрадное положение в области прав человека в Беларуси, особо указав на отсутствие существенных изменений в укоренившейся системе подавления прав человека.

3. Специальный докладчик приветствовал освобождение шести политических заключенных (там же, пункт 4). Однако те, кто был освобожден, пока не восстановлены в своих гражданских и политических правах. Как следствие, большинство освобожденных политических заключенных, в том числе несколько бывших кандидатов на президентских и парламентских выборах, не смогли выставить свои кандидатуры на президентских выборах 2015 года и парламентских выборах 2016 года.

4. В своем предыдущем докладе Генеральной Ассамблее (A/68/276) Специальный докладчик провел обзор ряда выборов и референдумов, которые состоялись в период с 1991 года, когда Беларусь стала независимым государством. После опубликования этого доклада были проведены парламентские выборы в сентябре 2012 года, выборы в местные органы власти в 2014 году и президентские выборы в октябре 2015 года. Мандат Специального докладчика не включает задачи собственно наблюдения за выборами в Беларуси, тем не менее у него есть право провести оценку на предмет соответствия избирательного процесса и его организации в Беларуси признанным этой страной международным стандартам в области прав человека.

5. Специальный докладчик отмечает, что Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) не сочла президентские выборы, состоявшиеся в октябре 2015 года, более открытыми и справедливыми, чем выборы 2010 года. Вместе с тем во время последних президентских выборов, состоявшихся в октябре 2015 года, не было зафиксировано каких-либо актов насилия. То же самое можно сказать и в отношении парламентских выборов, прошедших в сентябре 2016 года.

6. И все же, несмотря на доброжелательную и мирную атмосферу выборов 2015 и 2016 годов, Специальный докладчик обеспокоен тем, что отсутствие насилия со стороны правоохранительных органов, возможно, свидетельствует о наличии более изощренной системы запугивания в целях сдерживания коллективных проявлений разочарования полностью контролируемым характером выборов. В докладах международной миссии по наблюдению за выборами Бю-

ро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ отмечены неполноценный характер этих выборов как с юридической, так и с практической точки зрения и отсутствие существенных качественных отличий в сравнении с выборами 2010 года, за исключением того, что прошлые выборы были омрачены постыдным применением правоохранительными органами насилия в отношении участников связанных с выборами акций протеста.

7. По мнению Специального докладчика, существуют две основные причины различий в уровне протестов и последовавшего за ними насилия со стороны правоохранительных органов в ходе выборов, состоявшихся в последние два года, с одной стороны, и выборов 2010 года — с другой.

8. Во-первых, в обществе давно, не первое десятилетие, не существует механизмов коллективного выражения людьми своих законных интересов, в том числе в экономической и социальной областях, что объясняет апатию граждан в условиях отсутствия прогресса в области прав человека. Большинство граждан по-прежнему заняты в государственном аппарате или государственных компаниях, которые в конечном счете находятся под единоличным контролем действующего президента, занимающего этот пост на протяжении последних десятилетий.

9. Другая причина связана с шокирующим эффектом роста насилия в ходе имеющих гражданский и международный характер столкновений в соседней Украине в период с 2014 года. Наличие постоянной угрозы жизни людей, имуществу и территориальной целостности соседней постсоветской страны преподносится правительственными средствами массовой информации, а это главный источник информации для граждан Беларуси, как прямой результат протестов, которые предшествовали смене режима на Украине. Таким образом, боязнь аналогичного возникновения международных последствий также оказала сдерживающее воздействие на свободное выражение гражданами своего мнения в отношении вопросов государственного управления в Беларуси.

10. Еще одним изменением к лучшему по сравнению с рядом предыдущих выборов в законодательный орган в Беларуси было избрание в парламент двух кандидатов, в программах которых содержалась критика действующей администрации: Анны Канопацкой из Объединенной гражданской партии и Елены Анисим, заместителя председателя Общества белорусского языка. Это была первая уступка за последние два десятилетия, в течение которых в белорусском парламенте не имелось ни малейшего подобия разнообразия политических сил.

11. Международные и национальные аналитики объясняют эти уступки тем, что правительству Беларуси необходимо было продемонстрировать наличие перемен некоторым своим внешнеполитическим партнерам, которые уже давно заявляют, что ожидают от него большей открытости и плюрализма.

12. Вместе с тем даже избрание в парламент одного члена оппозиционной партии и одного независимого общественного активиста, занимающегося вопросами культуры, которое можно только приветствовать, стало еще одним наглядным свидетельством того, что избирательный процесс по-прежнему остается полностью подконтрольным. По мнению Специального докладчика, хотя символическое избрание двух представителей оппозиции и стало определенным жестом в сторону внешнеполитических партнеров, то, как они были

избраны, показало населению страны, что результаты выборов по-прежнему централизованно определяются сверху. Этот шаг также был направлен на то, чтобы посеять раздор между оппозиционными партиями.

13. В своем последнем докладе Совету по правам человека (A/HRC/32/48) Специальный докладчик отметил, что выборы 110 членов Палаты представителей, намеченные на 11 сентября 2016 года, необходимо будет брать за основу при оценке любого прогресса в области гражданских и политических прав в Беларуси.

14. Действительно, стремление населения к стабильности, и, как следствие, беспротестное и мирное проведение выборов в 2016 году, предоставило властям Беларуси возможность продемонстрировать свою политическую приверженность и поддержку построению более открытого общества в целом и улучшению положения в области прав человека на уровне государства. Тем не менее отсутствие у властей политической воли к использованию своих абсолютных полномочий в целях обеспечения прогресса по существу блокировало проведение каких-либо реформ или переход к более совершенному управлению с точки зрения соблюдения принципа верховенства права.

15. Не было достигнуто никакого прогресса в отношении ни одного из базовых компонентов свободных и справедливых выборов, каковыми являются обеспечение равного доступа к средствам массовой информации для кандидатов; наличие поддающихся проверке данных по явке избирателей; честный подсчет голосов и формирование плюралистического парламента, представляющего волю избирателей, а не просто проводящего в жизнь замыслы действующего государственного аппарата.

В. Методология

16. В ходе своей работы Специальный докладчик прилагает все усилия к тому, чтобы собрать как можно больше информации из различных источников, включая органы власти Беларуси, представителей гражданского общества, живущих в Беларуси и за ее пределами, международные и региональные правозащитные механизмы, дипломатическое сообщество и любых других партнеров, которые могут способствовать улучшению понимания ситуации на местах.

17. Специальный докладчик сожалеет, что правительство не сотрудничает с мандатарием. Его письма с просьбами о посещении страны остаются без ответа. Он вновь подтверждает свою готовность взаимодействовать с правительством, пусть даже поэтапно, начиная с областей, в которых обе стороны признают наличие проблем с правами человека.

18. С учетом того, что основное внимание в настоящем докладе уделяется положению в области прав человека в контексте парламентских выборов, состоявшихся в сентябре 2016 года, Специальный докладчик использовал имеющуюся объективную информацию по данному вопросу, почерпнутую прежде всего из официальных источников, докладов Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ и правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций, включая Рабочую группу по универсальному периодическому обзору.

19. Вместе с тем, прежде чем перейти к подробному обзору положения в области прав человека в контексте выборов, Специальный докладчик хотел бы напомнить о роли парламента в демократическом обществе с учетом того, что выборы считаются важнейшим актом формирования этого базового института представительного народного самоуправления. В этой связи необходимо вкратце напомнить о практической значимости плюралистического парламента с точки зрения прав человека, а также о его основах.

II. Роль парламента в демократическом обществе

20. В соответствии со статьей 25 Международного пакта о гражданских и политических правах «каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность: а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей». Участие всех граждан в ведении государственных дел не ограничивается только участием в выборах. Поэтому на государство возлагается четкое обязательство обеспечить гражданам возможность выражать свои мнения, если они не удовлетворены ведением государственных дел. Не следует считать, что выполнение этого обязательства сводится исключительно к предоставлению средств для поддержки ведения государственных дел органами исполнительной власти. Применительно к функционированию парламента это обязательство предполагает гарантированное обеспечение представленности различных точек зрения в его палатах, а также обязанность проявлять уважительное отношение к их выражению.

21. Парламент является краеугольным камнем любой демократической системы. Именно здесь различные группы общества собираются для обмена мнениями, сопоставления и корректировки своих представлений об общем благе и для выработки в конечном итоге правил построения общего будущего на основе учета различных точек зрения. Даже в нынешнем меняющемся мире, в котором граждане могут выражать свои интересы в различных формах и различными способами, главным образом через социальные сети, основной элемент социальной системы общества — правовые нормы — творят парламенты.

22. Традиционно принято считать, что парламентам отводятся следующие функции: разработка правовых норм, утверждение бюджета, осуществление надзора за исполнительной властью и представительство интересов народа. На парламенты возлагаются также другие задачи, вытекающие из этих функций, как, например, поощрение благого управления, обеспечение верховенства права, а также защита и поощрение прав человека путем принятия законов, соответствующих международным стандартам в области прав человека.

23. Для выполнения этих задач парламенты должны быть инклюзивными по составу, подотчетными и эффективными. Парламент должен отражать все разнообразие существующих мнений и обеспечивать, насколько это возможно, чтобы ни у кого не возникало ощущения того, что его идеи не были учтены в ходе обсуждения. Поэтому в парламенте должен быть обеспечен плюрализм взглядов и мнений, выразителями которых являются свободно сформированные и зарегистрированные политические партии. Подотчетность парламента

означает, что граждане могут изменить политический состав своего законодательного органа, отзывая его членов по истечении установленного срока, в ходе регулярно проводимых выборов, если они не выполняют свою миссию, как это было обещано. Парламент должен обладать способностью выполнять свои функции таким образом, чтобы быть в состоянии участвовать в формировании нормативно-правовых рамок, несмотря на возможные расхождения во мнениях с исполнительной властью.

24. Опыт показывает, что полнее всего интересам достижения двуединой цели обеспечения подотчетности и управляемости в демократическом обществе отвечает представительный процесс нормотворчества, а не просто прямая демократия. Поэтому парламент должен состоять из членов, которые выражают различные устремления своих избирателей. Поскольку эти устремления неизбежно не только различаются, но и претерпевают изменения, необходимо, чтобы представительная система обеспечивала возможность отражения такого многообразия мнений через посредство плюралистической системы политических партий, с тем чтобы избежать диссонанса между чаяниями народа и принимаемыми правовыми нормами, приводящего к нарастанию чувства неудовлетворенности в определенных слоях общества.

25. Избирательная система, в рамках которой формируется состав парламента, является одним из многочисленных элементов, обеспечивающих на практике его демократический характер. Общие условия работы парламента (соблюдение закрепленного в Конституции баланса между различными ветвями власти) и правовые рамки, регулирующие права и свободы граждан, оказывают влияние на то, как парламент выполняет свои функции.

26. Не менее важной составной частью парламентской, представительной, выборной демократии является так называемый «парламент мнений» — полицентричные, демонополизированные, конкурентные плюралистические средства массовой информации, работающие без вмешательства со стороны политического парламента. Средства массовой информации должны иметь возможность свободно отражать — и свободно формировать, без каких-либо претензий на монополию, — постоянно меняющиеся взгляды общественности. Порой бывает непросто убедить законодателей в том, что демократическая функция средств массовой информации подразумевает право на пристальное изучение деятельности законодательного органа и что из этого отнюдь не следует, что данный принцип должен автоматически применяться на взаимной основе и в отношении СМИ. В реально функционирующей демократии для обеспечения открытого характера политического процесса законному парламенту никогда не следует давать возможность определять деятельность «парламента мнений», нельзя даже требовать, чтобы средства массовой информации в точности отражали политическое соотношение сил в действующем законном парламенте.

27. Парламенты призваны играть важнейшую роль в поощрении демократии, благого управления и прав человека, причем не только путем ратификации международных договоров. Правам человека могут угрожать действия исполнительной власти, может также потребоваться их закрепление в новых правовых нормах. Парламентам следует, например, пересматривать законы, которые содержат дискриминационные положения или любые положения, не соответствующие международным стандартам в области прав человека. В связи с этим

парламентам рекомендуется принимать участие в процессе универсального периодического обзора, в частности в рамках совместной работы Управления Верховного комиссара по правам человека и Межпарламентского союза (см. A/70/917, пункт 40).

28. Специальный докладчик подчеркивает, что парламент Беларуси в последние десятилетия состоял исключительно из проправительственных депутатов. Даже по итогам выборов 2016 года он по-прежнему на 97 процентов состоит из депутатов, заведомо являющихся проправительственными. Кроме того, за многие годы парламент принял лишь небольшое число законов, да и те были разработаны и составлены в администрации Президента. Основное ядро национальной правовой системы составляют президентские указы. Таким образом, парламент Беларуси можно охарактеризовать как неплюралистический и неэффективный орган.

III. Выборы и права человека

29. В настоящем докладе Специальный докладчик уделяет основное внимание правам человека в контексте избирательных процессов в Беларуси на примере парламентских выборов, состоявшихся 11 сентября 2016 года.

30. Во всех странах участие в парламентских выборах имеет ключевое значение как фактор, позволяющий увязать народное волеизъявление с работой правительства во всех сферах. Во Всеобщей декларации прав человека констатируется, что «воля народа должна быть основой власти правительства» (статья 21, пункт 3). В пункте (b) статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах подтверждается важнейшая роль подлинных периодических выборов, «обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей».

31. Проведение свободных и справедливых выборов на основе процессов, обеспечивающих уважение прав человека всех людей, является одним из основных компонентов политических систем, которые гарантируют уважение прав человека. Именно в такой питательной среде общество может жить и развиваться, не опасаясь произвола со стороны субъектов исполнительной и экономической власти.

32. Уважение прав человека при принятии законов и их применении — вот что по существу следует понимать под «верховенством права», в отличие от «власти закона». Существует множество факторов, которые способствуют реальному соблюдению прав человека в ходе выборов и тем самым на деле их поощряют.

33. Все граждане избирательного возраста, независимо от их статуса, социального происхождения, пола или состояния здоровья, должны иметь возможность участвовать в выборах и выставлять свою кандидатуру. Властям следует обеспечивать, чтобы граждане имели, а средства массовой информации были способны предложить им плюралистический доступ к информации о кандидатах и их политических взглядах. Свобода мирных собраний и ассоциации нужна для того, чтобы граждане имели возможность, действуя публично и коллективно, попытаться методом убеждения заставить окружающих изменить свое мнение. Недискриминационные нормы, регулирующие проведение избира-

тельной кампании, организация выборов и подсчет голосов независимыми и беспристрастными комиссиями и свобода передвижения национальных и международных наблюдателей необходимы для того, чтобы защитить право любого гражданина баллотироваться на выборах или голосовать, не подвергаясь каким бы то ни было «необоснованным ограничениям» (статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах) и не опасаясь возмездия за свои действия. Безбоязненная атмосфера выборов зависит также от наличия эффективной и независимой системы обжалования решений и средств правовой защиты, способной обеспечить демократическое урегулирование споров, возникающих в связи с выборами.

34. Все вышеупомянутые права и свободы могут ограничиваться при условии, что такие ограничения не затрагивают сути этих прав. Комитет по правам человека напоминает, что «связь между правом и ограничением, между нормой и исключением не должна быть обратной»¹.

35. Специальный докладчик напоминает, что в Беларуси за время с 1991 года пять раз проводились президентские выборы (в 1994, 2001, 2006, 2010 и 2015 годах), пять раз — парламентские выборы (в 1995, 2000, 2004, 2008 и 2012 годах) и шесть раз — выборы в местные органы власти (в 1995, 1999, 2003, 2007, 2010 и 2014 годах). Ни одни выборы из тех, за которыми наблюдало Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, не были признаны свободными и честными².

36. То, что до парламентских выборов 2016 года ни один кандидат от оппозиции не получил ни одного из 110 мест в парламенте, а на выборах 2016 года в парламент были избраны только два оппозиционных кандидата, является прямым следствием общего положения в области прав человека в контексте проведения выборов в Беларуси. Специальный докладчик напоминает, что на практике Беларусь сегодня по-прежнему остается единственным государством в Европе, в парламенте которого не представлены оппозиционные силы. Эта ситуация остается неизменной с 2004 года, вне зависимости от того, бойкотировала оппозиция выборы или нет.

37. В целом, несмотря на число зарегистрированных партий (15), партийная система является слабой³. Тот факт, что с 2000 года не было зарегистрировано ни одной новой партии, несмотря на неоднократные просьбы о регистрации со стороны нескольких партий, свидетельствует о том, что политическая жизнь в Беларуси была искусственно заморожена.

38. Несмотря на то, что Специальный докладчик приветствовал освобождение шести политических заключенных накануне президентских выборов, состоявшихся в октябре 2015 года, этот шаг не означал сколько-либо существенного прогресса в плане обеспечения политических прав в Беларуси, поскольку

¹ См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и их выражения (статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах), пункт 21.

² ОБСЕ не осуществляло наблюдение за местными выборами в Беларуси.

³ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights needs assessment mission report, presidential election of 11 October 2015.

эти оппозиционеры не могут баллотироваться на выборах, так как они не восстановлены в своих гражданских и политических правах.

39. Масштабы подавления мирных демонстраций после президентских выборов 2010 года свидетельствуют о наличии всеобъемлющей системы подавления прав человека всего белорусского общества, арсенал средств которой постепенно расширялся на протяжении последних шести лет, что отмечалось Специальным докладчиком во всех его докладах. Специальный докладчик полагает, что основная цель правительства в отношении гражданских и политических прав в период после 2010 года заключалась в том, чтобы избежать сколь-либо убедительной конкуренции, которая могла бы повлиять на результаты любых будущих выборов. Анализ правовых рамок и практических методов работы государственных органов показывает масштабы блокирования исполнительной властью как индивидуальных, так и коллективных попыток формирования у граждан мнений, отличных от мнения президента.

40. В своем предыдущем докладе Генеральной Ассамблее (A/68/276) Специальный докладчик предложил рассматривать этот доклад в увязке с докладом Ассамблее Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации (A/68/299), в котором эти права рассматриваются в контексте выборов. В этих двух докладах, которые были представлены Ассамблее одновременно, подчеркивалась важность выполнения государствами своих обязательств по поощрению и защите этих прав в целом и в ходе избирательных процессов в частности. Специальный докладчик выражает сожаление по поводу того, что отмеченные Специальным докладчиком по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации недостатки по-прежнему серьезно препятствуют соблюдению прав человека в ходе избирательного процесса в Беларуси.

IV. Правовая база

41. Избирательный кодекс был принят 11 февраля 2000 года, и впоследствии в 2000, 2003, 2006, 2010, 2011, 2013 и 2014 годах в него вносились изменения. ОБСЕ отметила, что в последних поправках, внесенных в 2013 и 2014 годах, не были учтены ключевые рекомендации Бюро по демократическим институтам и правам человека⁴, в связи с чем последнее сформулировало дополнительные рекомендации в отношении будущих поправок, касающиеся «всеобъемлющей правовой реформы» в целом, а также конкретных аспектов, таких как принятие «процессуальных гарантий, обеспечивающих добросовестность и транспарентность избирательного процесса на всех его этапах».

42. Как отмечено Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ и Специальным докладчиком в его предыдущем докладе Генеральной Ассамблее (A/68/276), Избирательный кодекс и другие соответствующие законодательные акты содержат положения, ограничивающие права и практические методы, имеющие важнейшее значение для обеспечения уважения прав чело-

⁴ Итоговый отчет миссии по наблюдению за выборами Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ о президентских выборах 11 октября 2015 года в Беларуси, опубликован на сайте www.osce.org/odihr/elections/belarus/218981.

века при проведении выборов. Количество детально проработанных и изощренных положений, ограничивающих право быть избранным и право свободно голосовать, права на свободу выражения мнений, мирных собраний и ассоциации и на эффективную правовую защиту, справедливое судебное разбирательство и надлежащую правовую процедуру, а также отсутствие существенных изменений в нормативно-правовой базе, несмотря на многочисленные рекомендации со стороны различных механизмов, показывают, что исполнительная власть упорно игнорирует эти права, без соблюдения которых невозможно создать благоприятную для проведения свободных и честных выборов правовую систему.

43. Специальный докладчик напоминает, что в нынешнее законодательство Беларуси несложно внести поправки, позволяющие создать условия для проведения свободных и справедливых выборов. Ему известно об учреждении 12 февраля 2016 года межведомственной группы экспертов в соответствии с рекомендацией Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ о мерах по совершенствованию избирательного процесса. По данным Бюро, группа экспертов вынесла рекомендации в адрес Центральной избирательной комиссии, которая приняла две из них (при этом ни одна не получила статуса юридически обязательной). Одна из этих рекомендаций касалась введения разрешения (но не обязанности) публиковать в Интернете информацию о заседаниях избирательных комиссий и решениях по связанным с выборами спорам, а также о правах наблюдателей⁵. Тем не менее, насколько известно Специальному докладчику, Комиссия рассмотрит возможные поправки к Избирательному кодексу лишь после проведения парламентских выборов в сентябре 2016 года. Таким образом, была упущена возможность последовать рекомендациям ОБСЕ и другим касающимся прав человека рекомендациям и продемонстрировать политическую приверженность существенным изменениям накануне выборов 2016 года. Специальный докладчик обеспокоен также тем, что гражданское общество было представлено в этой рабочей группе лишь символически. Тем не менее этот процесс показал, что с технической точки зрения его можно использовать для того, чтобы пойти по пути реформ, при наличии на то политической воли.

44. До сих пор не выполненные рекомендации, вынесенные по итогам парламентских выборов 2012 года как международными наблюдателями, такими как Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, так и в докладах Специального докладчика, содержат два пункта, имеющих первостепенное значение. Один из них касается гарантии независимости избирательных комиссий, в том числе за счет обеспечения их плюралистического состава; другой предполагает прозрачность подсчета голосов, включая разработку подробной процедуры полного и открытого наблюдения за этим процессом со стороны членов избирательной комиссии и других заинтересованных субъектов.

45. Специальный докладчик обеспокоен тем, что заявления властей о их готовности решать проблемы в области прав человека, отмеченные международ-

⁵ Промежуточный отчет миссии по наблюдению за выборами Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, 2–26 августа 2016 года, опубликован на сайте www.osce.org/odihr/elections/belarus/261741.

ными правозащитными органами и механизмами, не сопровождаются реальными, пусть даже постепенными изменениями в повседневной политической жизни Беларуси. На деле на избирательный процесс оказывает влияние ряд законодательных актов или президентских указов, которые его непосредственно не касаются. В частности, Специальный докладчик отмечает, что отказы в регистрации политических партий продолжались и после принятия 20 февраля 2014 года поправок к Закону об общественных объединениях. Политические партии, как и любые другие ассоциации, должны быть зарегистрированы по прохождении разрешительной процедуры (см. раздел V.B, ниже, о свободе ассоциации), которая, по сути, может быть использована для отказа любой организации, выступающей с критикой государственной администрации, в признании ее законного характера. Еще одним примером служит принятие президентского декрета № 5 от 31 августа 2015 года, который запрещает использование общественными объединениями иностранных средств для целого ряда целей, включая проведение выборов. Аналогичным образом, принятый в 2014 году Закон о массовых мероприятиях ввел необоснованные ограничения на право собраний.

46. В условиях сочетания Избирательного кодекса, который не гарантирует уважения прав человека, с общей правовой системой, не благоприятствующей свободному выражению мнений и свободе ассоциации, высказывание и, следовательно, отражение в парламенте любых мнений, отличающихся от общепринятых, становятся практически невозможными. Произвольный отбор символических оппозиционных кандидатов в парламент, как это произошло на выборах 2016 года, никоим образом не сократит обширные дискреционные полномочия исполнительной власти, которые позволяют ей не регистрировать политические партии или лишать их регистрации. Для того чтобы двигаться вперед, необходимо укреплять основные принципы верховенства права в Беларуси.

V. Права человека и верховенство права в избирательных процессах

A. Свобода мнений и их свободное выражение, а также свобода средств информации

47. Полноценное осуществление права на свободу мнений и их свободное выражение должны лежать в основе любого избирательного процесса до, в ходе и после проведения выборов. Комитет по правам человека отметил, что «избирателям должна быть предоставлена возможность самостоятельно формировать собственное мнение, свободное от насилия или угрозы насилием, принуждения, побуждения или какого-либо иного манипулирующего вмешательства»⁶. В статьях 33 и 34 Конституции предусматриваются такие гарантии, при

⁶ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996) об участии в ведении государственных дел, праве голосовать и допуске на общих условиях равенства к государственной службе (статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах), пункт 19.

том в статье 33 указано, что «монополизация средств массовой информации... [а также] цензура не допускаются».

48. Специальный докладчик напоминает, что Беларусь является единственной европейской страной, в которой отсутствуют частные вещательные средства массовой информации, охватывающие территорию всей страны. Частные печатные средства массовой информации обязаны проходить разрешительную регистрационную процедуру, а затем включаться в контролируруемую государством систему распространения.

49. Полная зависимость всех средств массовой информации от государства сохраняется на протяжении десятилетий, при этом государственные органы не лицензировали и не регистрировали ни одного нового общенационального общественного средства массовой информации и накануне или в ходе выборов 2016 года. Кроме того, в соответствии с поправками, внесенными в Закон о средствах массовой информации в июле 2015 года, введена дополнительная процедура регистрации в Министерстве информации для любого физического или юридического лица, которое занимается распространением печатных средств массовой информации. В результате, согласно оценкам, освещением социально-политических вопросов в Беларуси занимаются лишь 30 средств массовой информации, при этом около 10 из них лишены доступа к государственным распространительским сетям⁷.

50. В статье 5 Конституции предусматривается право политических партий и других общественных объединений пользоваться государственными средствами массовой информации в порядке, определенном законодательством. Тем не менее при освещении президентских выборов 2015 года 48 процентов материалов, транслировавшихся крупнейшими вещательными средствами массовой информации, были посвящены действующему президенту, тогда как его соперникам уделялось гораздо меньше внимания, самый высокий показатель (8%) пришелся на долю г-жи Короткевич⁸. Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ представило подробную информацию о несбалансированном использовании государственных средств массовой информации в пользу президента. В то же время, в период с 3 по 5 октября 2015 года был недоступен, предположительно по причине кибератак, сайт частного агентства новостей BelaPAN. Выступления президента в качестве кандидата в ходе избирательной кампании постоянно транслировались государственными средствами массовой информации, что является нарушением принципа нейтральности освещения. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации также выразил озабоченность по поводу преследований журналистов, назвав их «деструктивной тенденцией»⁹.

51. В ходе кампании 2016 года еще больше ухудшился доступ к средствам массовой информации. Все независимые наблюдатели, равно как и основная межправительственная миссия наблюдателей от Бюро по демократическим ин-

⁷ По словам председателя Белорусской ассоциации журналистов Андрея Бастунца. См. <http://spring96.org/en/news/83714>.

⁸ См. сноску 4 выше.

⁹ Сообщение для прессы от 3 апреля 2015 года, опубликовано на сайте www.osce.org/fom/150011.

ститутам и правам человека ОБСЕ, отметили, что новостные программы в государственных средствах массовой информации были в основном посвящены деятельности президента и других должностных лиц государства, а также политическим заявлениям председателя Центральной избирательной комиссии. Ход избирательной кампании других кандидатов практически не освещался, информация о них в основном ограничивалась трансляцией их коротких выступлений в записи¹⁰. В своем докладе Бюро ОБСЕ было вынуждено констатировать, что подобное освещение избирательной кампании в средствах массовой информации «ограничило возможности эффективного получения избирателями информации о кандидатах».

52. Специальный докладчик серьезно обеспокоен атмосферой страха и запугивания, которая преобладает в стране после репрессий, обрушившихся на журналистское сообщество в 2010 году.

53. В частности, свободное обсуждение ограничивают правовые положения о защите «репутации Республики». В статье 369-I Уголовного кодекса устанавливается уголовная ответственность за дискредитацию Беларуси посредством предоставления международным организациям «ложных сведений» о положении в стране или правовом положении ее граждан.

54. Ряд ограничений на распространение сообщений во время выборов был введен с целью защиты должностных лиц. В своей резолюции 22/6 Совет по правам человека единогласно призвал государства обеспечивать, чтобы правовые положения не исключали возможности привлечения государственных должностных лиц к ответственности. В статье 47 Избирательного кодекса Беларуси запрещается использовать в ходе избирательной кампании материалы, содержащие «оскорбления и клевету в отношении официальных лиц Республики Беларусь и других кандидатов». Если баллотирующийся кандидат нарушит это положение, его могут лишить регистрации. Европейская комиссия «Демократия через закон» отметила, что в Беларуси защита репутации или прав других лиц используется для «ограничения, ущемления или подавления индивидуальных прав на свободное выражение политических мнений и свободу слова»¹¹.

55. В соответствии с правилами аккредитации иностранные журналисты обязаны проходить аккредитацию и получать разрешение органов власти, которые имеют также право отказать в аккредитации белорусским журналистам, работающим на иностранные средства массовой информации или на белорусские СМИ, базирующиеся за рубежом. По мнению Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, такие правовые нормы представляют собой «несоразмерные и необоснованные ограничения свободы выражения мнений и права на распространение информации».

¹⁰ На государственных телевизионных каналах 83 процента времени новостных программ отдавалось освещению деятельности президента и членов правительства, 16 процентов — деятельности Центральной избирательной комиссии, и 1 процент — всем оставшимся кандидатам. Предварительные заключения и выводы, парламентские выборы в Беларуси, 11 сентября 2016 года, опубликованы на сайте www.osce.org/odihr/elections/belarus/257436.

¹¹ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and European Commission for Democracy through Law, joint opinion on the electoral legislation of the Republic of Belarus, 2006. Опубликовано на сайте www.osce.org/odihr/elections/belarus/25360, пункт 67.

56. Внесенные в Закон о средствах массовой информации в 2014 году поправки также ввели ограничения на использование средствами массовой информации Интернета. Если онлайн-средство массовой информации (владелец которого несет ответственность не только за содержание материалов, но и за комментарии к опубликованным статьям) подозревается в распространении информации (включая доклады), касающейся уголовных преступлений или представляющей опасность для интересов страны, Министерство информации имеет право ограничивать доступ к соответствующему вебсайту. Отсутствие определения «интересов Беларуси» позволяет блокировать доступ к любым материалам, которые не отвечают интересам исполнительной власти. Кроме того, отсутствие требования о необходимости вынесения соответствующего судебного решения является еще одним признаком несоблюдения принципа верховенства права в Беларуси, в результате чего правительство может своим произвольным решением блокировать доступ к любому веб-сайту по своему усмотрению. В связи с этим самоцензура онлайн-журналистов или блоггеров может рассматриваться как один из способов выживания в такой среде.

57. В недавнем докладе организации «Международная амнистия» подробно описана существующая в Беларуси система слежки. Согласно выводам этой неправительственной организации, «отслеживание мобильных телефонных переговоров и передачи данных в Интернете в целях установления личности участников протестов и для преследования оппозиционных политических лидеров и других активистов было важным элементом репрессий (2010 года)»¹². Специальный докладчик получил аналогичные сообщения, которые свидетельствуют о том, что страх, связанный с обменом информацией, блокирует сам процесс коммуникации, в том числе посредством Интернета или мобильной связи, в особенности, когда речь идет о тех, кто хотел бы выразить несогласие или обменяться отличающимися от общепринятых мнениями. Принимая во внимание степень изоционности, в том числе технической, вмешательства государственного аппарата в частную жизнь людей, обеспечение реальной свободы выражения мнений в Беларуси стало практически невозможным.

58. До сведения Специального докладчика были доведены многочисленные случаи ограничения публичного обсуждения вопросов, поднятых в предварительно записанных коротких телевизионных выступлениях кандидатов. Например, государственные телеканалы не показывали ролики некоторых кандидатов. Региональные газеты отвергли антиатомную программу кандидата от Объединенной гражданской партии Николая Уласевича¹³, не было показано его обращение и по телевидению¹⁴. Газета «Вечерний Минск» отказалась напечатать программу члена Объединенной гражданской партии Юрия Хашчеватского, в которой упоминалось о «20 годах авторитарного правления»¹⁵.

¹² См. www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2016/07/how-fear-of-surveillance-is-forcing-activists-to-hide-from-public-life-in-belarus/.

¹³ См. <http://naviny.by/new/20160820/1471701680-nikolayu-ulasevichu-otkazali-v-publikacii-predvybornoy-programmy>.

¹⁴ См. <https://belapan.com/archive/2016/08/25/861712/>.

¹⁵ См. <http://nn.by/?c=ar&i=175860>.

59. Регулярно чинятся препятствия распространению неофициальной информации о выборах или информации, собранной по инициативе граждан. В этом заключалась суть дела активиста Григория Грика, которому было запрещено распространять информацию о праве граждан участвовать в выборах на добровольной основе, а также о том, что принудительное голосование, которое в ходе четырехдневного так называемого «досрочного голосования» носит регулярный характер, является незаконным и противоречит Конституции¹⁶.

60. Кандидатам от оппозиции по-прежнему запрещали публично обсуждать бойкот выборов. Комитет по правам человека отмечал, что каждый человек должен иметь возможность выступать за отказ от сотрудничества в проведении выборов (см. ССРР/С/81/D/927/2000).

61. Специальный докладчик отметил призыв лидеров семи оппозиционных групп не участвовать в парламентских выборах в сентябре 2016 года¹⁷. Специальный докладчик выражает сожаление в связи с тем, что общая обстановка запугивания, о которой заявили лидеры оппозиции, блокирует избирательный процесс и препятствует любому прогрессу или переходу к более уважительному отношению к основным правам и свободам в Беларуси.

62. Специальный докладчик обеспокоен тем, что действующие в Беларуси правовые положения не только не соответствуют базовым стандартам свободного распространения идей в контексте выборов, но и были разработаны непосредственно с целью контролировать содержание того, что граждане могут услышать или сказать. Влияние свободы мысли на свободное и честное проведение выборов в Беларуси не следует недооценивать.

В. Свобода ассоциации

63. Подлинная и жизнеспособная демократия не может развиваться без полноценного уважения права на свободу ассоциации. Как заявил Комитет по правам человека¹⁸, статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах подразумевает, что «граждане могут также принимать участие в ведении государственных дел, оказывая свое влияние в ходе общественного обсуждения и диалога со своими представителями или путем осуществления своего права на самоорганизацию». Это право невозможно реализовать без полноценного обеспечения свободы выражения мнений, собраний и ассоциаций¹⁹. Таким образом, граждане должны иметь возможность создавать политические партии и свободно участвовать в их деятельности, с тем чтобы вносить вклад в развитие своего общества. Соответственно, в эффективной демократии политические партии должны иметь возможность выдвигать своих кандидатов на выборах.

64. В Беларуси, как отмечалось Специальным докладчиком во всех его докладах, ограничения свободы ассоциации основаны на многочисленных положениях уголовного и административного кодексов. Их применение государ-

¹⁶ См. <http://spring96.org/ru/news/83768>.

¹⁷ См. <https://charter97.org/en/news/2016/7/14/213478>.

¹⁸ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25, пункт 8.

¹⁹ Там же, пункт 12.

ством в период с 2000 года, с учетом наличия ограничительных законов, сделало регистрацию политической партии и, соответственно, ее свободное функционирование, практически невозможным.

65. Статья 193–1 Уголовного кодекса, которая предусматривает уголовную ответственность за любую деятельность, которая не была разрешена государством, и статья 15 Закона об ассоциациях, в которой говорится, что в регистрации может быть отказано в случае нарушения регистрационных процедур, не соответствуют международным стандартам, что неоднократно отмечалось Специальным докладчиком и многочисленными правозащитными механизмами. В практическом плане граждане, желающие создать политическую партию или ассоциацию, обязаны следовать крайне обременительным административным процедурам, которые были разработаны с целью воспрепятствовать им в этом.

66. Специальный докладчик вновь настоятельно призывает власти поддерживать и поощрять национальные неправительственные организации, которые ведут наблюдение за выборами и просвещают избирателей, что имеет важнейшее значение для проведения свободных и справедливых выборов.

С. Политические партии

67. Политические партии и членство в партиях играют значительную роль в ведении государственных дел и в избирательном процессе²⁰.

68. Специальный докладчик ссылается на свой предыдущий доклад Генеральной Ассамблее (A/68/276), который содержит подробный раздел (пункты 56–61), касающийся политических партий в Беларуси и особенно положений, которые ограничивают создание политических партий. Эти ограничения существуют, несмотря на статьи 4 и 5 Конституции, в которых провозглашено право народа на создание политических партий и объединение в эти партии, при этом членство в них не должно быть обязательным; и статьи 2 и 4 Закона о политических партиях, в которых также утверждено право на создание политических партий на основе принципов свободы объединения, демократизма, законности, гласности, самоуправления и равноправия всех политических партий и союзов.

69. В частности, правила, регламентирующие финансовую помощь партиям, носят чересчур ограничительный характер и противоречат справедливому принципу транспарентности. В статье 23.24 Кодекса об административных правонарушениях запрещаются «получение, а равно хранение, перемещение иностранной безвозмездной помощи». Кодекс также запрещает иностранное финансирование ряда мероприятий, которые важны для политических партий, таких, как подготовка и проведение выборов, организация или проведение митингов уличных шествий, демонстраций, пикетирования, забастовок, изготовление или распространение агитационных материалов, проведение семинаров или любые другие формы политической и агитационно-массовой работы с населением.

²⁰ Там же, пункт 26.

70. Наличие таких положений практически лишает политические партии какого бы то ни было финансирования из-за рубежа любых мероприятий, которые являются естественной частью их жизни, что ставит под угрозу само существование этих партий как политической силы.

71. В Беларуси по-прежнему существует 15 зарегистрированных политических партий, однако тот факт, что за последние 16 лет в стране не было создано ни одной новой политической партии, вызывает обеспокоенность в отношении соответствия политической системы сегодняшним социальным и политическим потребностям граждан. Для того чтобы иметь возможность продолжать работу и продвигать свои идеи, политические ассоциации предпочитают регистрироваться в качестве неправительственных ассоциаций, а не партий, в результате чего они не могут выдвигать своих кандидатов²¹.

72. Специальный докладчик подчеркивает крайне неблагоприятные правовые и практические условия для появления новых идей и придания им надлежащей формы, что способствовало бы политической дискуссии. Поскольку новые поколения растут, не имея какого бы то ни было опыта плюралистической политической культуры, устойчиво высокий уровень государственного контроля над мирными политическими устремлениями, возможно, постепенно ослабляет естественную тягу к сопоставлению различных идей.

D. Выдвижение кандидатур

73. Положение, при котором в окружных избирательных комиссиях по всей стране в ходе выборов 2016 года, как и при проведении предыдущих выборов, была представлена лишь горстка членов оппозиции, в совокупности с наличием у комиссий широких дискреционных полномочий в том, что касается регистрации кандидатов, создало условия для непоследовательного применения закона и неравного отношения к кандидатам²². Кандидаты не могли опротестовать результаты проверки подписей, а гражданским наблюдателям не разрешалось наблюдать за ее проведением. Селективный и произвольный характер принимаемых решений, а также их недостаточная прозрачность непосредственно отражают уровень обеспечения верховенства права в Беларуси и препятствуют выдвижению кандидатов, что противоречит пунктам 7.5 и 24 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1990 года, а также пункту 15 замечания общего порядка № 25 Комитета по правам человека, который гласит, что «любые ограничения права выдвигать свою кандидатуру на выборах... должны быть обоснованы объективными и разумными критериями».

²¹ Amnesty International, "What is not permitted is prohibited: silencing civil society in Belarus" (London, 2013), p. 6. Опубликовано на сайте www.amnesty.nl/sites/default/files/public/belarus_eur490022013.pdf.

²² См. предварительные заключения и выводы относительно парламентских выборов в Беларуси 11 сентября 2016 года, опубликованные на сайте www.osce.org/odihr/elections/belarus/257436.

Е. Свобода мирных собраний

74. В контексте выборов свободу мирных собраний следует рассматривать в сочетании со свободой ассоциации. Политические партии и ассоциации должны иметь возможность свободно проводить кампании и собрания с тем, чтобы мирными средствами пропагандировать свои идеи и привлекать граждан к участию в открытой дискуссии. Они должны иметь возможность вести разъяснительную работу в массах, а граждане, со своей стороны, должны чувствовать себя свободно и безопасно, участвуя в проводимых общественных собраниях. В соответствии с международными стандартами в области прав человека осуществление права на свободу собраний не должно ставиться в зависимость от получения предварительного разрешения; как максимум, в этом плане может применяться процедура предварительного уведомления «только тогда, когда речь идет о крупных собраниях или о собраниях, при проведении которых можно ожидать определенную степень дезорганизации» (см. A/HRC/23/39, пункт 52).

75. В качестве положительного момента, которым отличались выборы 2016 года, можно отметить вынесение Центральной избирательной комиссией инструкции о более либеральном распределении мест для проведения собраний, которой последовали многие местные органы власти²³. Кроме того, в ходе парламентских выборов в сентябре 2016 года кандидатам было выделено больше мест, где они могли встретиться с избирателями, чем на предыдущих выборах. Это также можно назвать положительным сдвигом по сравнению с президентскими выборами, состоявшимися в октябре 2015 года.

76. Вместе с тем зарегистрированные политические партии по-прежнему не могут свободно проводить собрания, поскольку сначала им требуется получить разрешение от местных властей, которые определяют места для проведения мероприятий избирательной кампании и распространения агитационных материалов. Подобно процедуре регистрации ассоциации, процедура получения разрешения на проведение общественных собраний является обременительной и чересчур сложной, и ее применение можно приравнять к системным притеснениям.

77. В отношении несанкционированных собраний все еще применяется статья 193.1 Уголовного кодекса, что противоречит стандарту, согласно которому свобода мирных собраний подразумевает право свободно участвовать в мирном собрании. В своем последнем докладе Совету по правам человека (A/HRC/32/48) Специальный докладчик сообщил о заметных изменениях в государственной практике применения по-прежнему действующих карательных норм, которые касаются участия в незаконных собраниях и применяются в Беларуси независимо от того, носило ли собрание мирный характер. Судя по имеющимся сообщениям, в качестве меры наказания участники таких собраний в настоящее время подвергаются серьезным штрафам, а не немедленному задержанию и тюремному заключению. Специальный докладчик также представил информацию о недавних случаях применения таких мер в январе 2016 года.

²³ Там же.

78. Эта практика была применена, например, во время митинга, организованного лидером оппозиции Николаем Статкевичем в Минске 12 сентября 2016 года, на следующий день после выборов. Сотрудники правоохранительных органов заставили участников митинга предъявить документы и записали их данные для последующего административного преследования, в результате которого, как правило, назначаются штрафы.

79. Специальный докладчик вновь заявляет, что по-прежнему действует ряд положений, препятствующих реализации права на свободу мирных собраний, хотя при этом и соблюдаются распоряжения властей, в которых не рекомендуется вступать в конфронтацию на месте.

80. В статьях 5 и 6 Закона о массовых мероприятиях устанавливаются чрезмерные требования, предъявляемые к организаторам в процессе получения разрешения на проведение собраний. В своих заявлениях они должны указывать меры по обеспечению общественного порядка и безопасности, меры, связанные с медицинским обслуживанием и уборкой территории, эти требования также идут вразрез с нормами и стандартами в области прав человека (см. A/HRC/20/27, пункт 31, и A/HRC/23/39, пункт 57). Закон не предусматривает, какие конкретные меры удовлетворяли бы подобным требованиям.

81. В статье 15 того же закона предусматривается незамедлительная ликвидация любой организации, которая не выполняет расплывчатых законодательных положений, касающихся собраний, в том числе относительно нанесения ущерба «законным интересам граждан, организаций, либо государственным или общественным интересам».

82. В статье 293 Уголовного кодекса устанавливается уголовная ответственность для организаторов и участников массовых беспорядков, сопровождающихся «поджогами, насилием над личностью, погромами, уничтожением имущества и вооруженным сопротивлением представителям власти». После президентских выборов в декабре 2010 года целый ряд лиц был подвергнут судебному преследованию на основании этой статьи и статьи 342 Уголовного кодекса, которая предусматривает наказание за «грубое нарушение общественного порядка».

83. Закон о массовых мероприятиях носит не только ограничительный характер, но и противоречит Избирательному кодексу. Комитет по правам человека отметил, что ограничение пикетов определенными заранее установленными местами, независимо от характера манифестаций или числа участников, вызывает сомнения относительно необходимости такого правила с учетом обязательства Беларуси обеспечивать право на свободу выражения мнений для всех (см. например, CCPR/C/105/D/1867/2009. Кроме того, наказание за «участие в несанкционированном митинге» ограничивает свободу мирных собраний и право на распространение информации (см. например, CCPR/C/85/D/1022/2001, пункт 7.2, и CCPR/C/101/D/1604/2007, пункт 10.4).

84. Специальный докладчик озабочен тем, что эти ограничения в значительной степени ущемляют право на свободу мирных собраний в предвыборный период или в ходе будущих выборов. В любой стране в ночь выборов могут проходить спонтанные собрания; подобные ограничительные меры не позволяют властям поддерживать общественный порядок без применения избыточ-

ной силы и задержания людей. Специальный докладчик настоятельно призывает власти принять меры для содействия проведению подобных собраний и их защиты.

Г. Произвольные аресты и задержания, а также насильственные исчезновения

85. Отрадно отметить, что накануне, во время или после выборов в 2015 и 2016 годах не происходило массовых арестов, подобных тем, что имели место после президентских выборов 2010 года и вызвали реакцию международного сообщества, учредившего мандат Специального докладчика. Вместе с тем Специальный докладчик отмечает сохранение системы краткосрочных арестов и задержаний представителей политической оппозиции и активистов на весьма спорных основаниях в качестве меры притеснения и запугивания, что было также отмечено Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ²⁴.

86. Специальный докладчик привел в своем докладе ряд недавних случаев, которые имели место в 2016 году (см. A/HRC/32/48, пункты 93, 94 и 96). Некоторые из упомянутых им лиц были впоследствии заключены под стражу, что можно с полным на то основанием квалифицировать как тюремное заключение по политическим мотивам.

87. В частности, Специальный докладчик выражает озабоченность по поводу ареста 14 июля 2016 года Владимира Кондруся, которому было предъявлено обвинение в связи с участием в событиях, имевших место 19 декабря 2010 года у Дома правительства. Специальный докладчик разделяет мнение белорусских правозащитных организаций, которые объявили г-на Кондруся политическим заключенным²⁵.

88. Недавно, 29 июля 2016 года, заместитель председателя «Движения за свободу» Алесь Логвинец получил официальное предупреждение от окружной избирательной комиссии. Предупреждение было вынесено в связи с организацией пикета для сбора подписей, в котором по некоторым данным приняли участие более 1500 человек. За неделю до этого председатель Центральной избирательной комиссии Лидия Ермошина заявила, что этот пикет может рассматриваться как «несвоевременная агитация». На первой неделе августа г-на Логвинца уведомили о том, что из-за этого предупреждения он не был зарегистрирован в качестве кандидата. Это свидетельствует о мерах, которые принимают власти для ограничения права политических лидеров выставлять свои кандидатуры.

89. Произвольные административные и уголовные задержания используются не только в отношении конкретных политических активистов или членов политических партий, но также и в отношении простых участников проводимых акций, что порождает атмосферу страха среди тех, кто хотел бы поддерживать

²⁴ См. сноску 5 выше.

²⁵ Правозащитный центр «Весна», «Ситуация с правами человека в Беларуси. Август 2016». Опубликовано на сайте: <http://spring96.org/en/news/84740>.

политические партии, будь то зарегистрированные или нет, или принимать участие в мероприятиях, вне зависимости от того, получено ли разрешение на их проведение.

90. Специальный докладчик напоминает, что нераскрытые дела, связанные с насильственным исчезновением политических оппонентов президента в 1999 и 2000 годах, так и остаются нераскрытыми (см. АНRC/32/48, пункт 92). Воздействие этих нераскрытых трагических событий и надругательств над правами человека на умы политически активных граждан Беларуси невозможно измерить, но оно, очевидно, является значительным. Специальный докладчик призывает правительство Беларуси провести серьезное расследование этих дел и привлечь виновных к судебной ответственности. В этой связи Специальный докладчик выражает сожаление по поводу недавнего решения Апелляционного суда по обращению матери бывшего министра внутренних дел Юрия Захаренко, который исчез в 1999 году, с заявлением об официальном признании его умершим.

Г. Управление избирательным процессом

91. Лишение отдельных категорий граждан права голоса является нарушением принципа равенства всех перед законом, а также принципа пропорциональности законных в других отношениях ограничений. Граждане, которые находятся в предварительном заключении или отбывают срок тюремного заключения, не могут голосовать, независимо от тяжести совершенного преступления. Кроме того, в выборах не могут принимать участие лица, которые решением суда были признаны умственно неполноценными.

92. Процесс избрания депутатов в Палату представителей регламентируется статьей 28 Избирательного кодекса. На национальном уровне руководство этим процессом осуществляет постоянный орган — Центральная избирательная комиссия, на местном уровне — окружные избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии, которые являются временными органами. Эти органы отвечают за общую организацию выборов, регистрацию кандидатов, проведение голосования, подсчет голосов и объявление результатов выборов на каждом избирательном участке.

93. Миссия Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ по наблюдению за выборами заявила, что «избирательные комиссии не были достаточно разносторонними по составу, что вызывает сомнения в их независимости»²⁶.

94. Беларусь до сих пор отказывается реформировать процедуру избрания 12 членов Центральной избирательной комиссии. Половину из них, включая председателя, назначает президент, а другую половину — государственные органы, также в конечном итоге формируемые в соответствии с пожеланиями президента. Специальный докладчик отмечает, что нынешний председатель занимает свой пост на протяжении 20 лет. Представительный плюрализм и ро-

²⁶ Сообщение для прессы от 12 сентября 2016 года, опубликовано на сайте www.osce.org/odihr/elections/belarus/263651.

тация, которые являются важнейшей предпосылкой беспристрастного проведения выборов, в этом постоянном органе полностью отсутствуют.

95. Что касается окружных и участковых избирательных комиссий, то среди их членов неизменно преобладают лица, выдвинутые местными исполнительными комитетами, зачастую это старшие должностные лица местных администраций, которые назначаются в обход законодательной нормы, запрещающей руководителям местных исполнительных и административных органов власти становиться членами избирательных комиссий. В результате в составе окружных и участковых избирательных комиссий преобладают проправительственные члены.

96. Несмотря на некоторые изменения в порядке назначения членов избирательных комиссий, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ отметило, что местные власти сохранили за собой дискреционные полномочия по назначению членов этих комиссий, в результате чего на практике число представителей оппозиционных групп в таких комиссиях весьма ограничено. Бюро заявляет, что такая система назначения не оставляет шансов на формирование независимой и беспристрастной Центральной избирательной комиссии.

97. В принятом Центральной избирательной комиссией 8 июня постановлении № 18 было введено понятие «политических качеств», которое используется как один из критериев отбора. Это привело к дальнейшим отказам в участии в работе участковых избирательных комиссий тем, кто не поддерживает правительство. В ответ на запрос о разъяснении этого понятия, полученный от коалиции независимых наблюдателей «Правозащитники за свободные выборы», председатель Комиссии ответила, что «политические качества» следует понимать как «политические взгляды, уровень представительства общественных объединений и политических партий в регионе, их узнаваемость и доверие к ним населения»²⁷. Большинство местных органов власти понимают это понятие как «поддержку политики правительства». Этот принцип влечет за собой дальнейшую утрату избирательным процессом его ключевого элемента — представительного характера.

98. В целом, в ходе выборов 2016 года из 65 856 человек, избранных членами комиссий, только 53 человека (0,08 процента) принадлежали к оппозиционным партиям²⁸. Специальный докладчик отмечает, что эта цифра даже ниже, чем в ходе парламентских выборов 2012 года, когда к оппозиционным партиям принадлежали 0,1 процента членов участковых избирательных комиссий.

99. Несмотря на требование (пункт 3.9 опубликованного Центральной избирательной комиссией Руководства для избирательных комиссий) о публикации на вебсайтах соответствующих местных исполнительных комитетов и административных органов решений по спорам, в большинстве случаев по этому вопросу не имеется никакой информации. Аналогичным образом, в Комиссии доступен лишь ничтожно малый объем данных по апелляциям на такие решения.

²⁷ Правозащитники за свободные выборы, доклад о формировании участковых избирательных комиссий, 31 июля 2016 года, опубликован на сайте https://spring96.org/files/misc/report_pecs_en.pdf.

²⁸ Там же.

VI. Наблюдение за выборами

100. В статье 13 Избирательного кодекса предусмотрено внутреннее и международное наблюдение за процессом выборов. Аккредитация наблюдателей от общественных объединений и политических партий на национальном уровне осуществляется Центральной избирательной комиссией, тогда как другие наблюдатели на местном уровне аккредитируются окружными и участковыми избирательными комиссиями.

101. Представители общественных объединений, политических партий, групп граждан, трудовых коллективов и средств массовой информации имеют право быть аккредитованными в качестве национальных наблюдателей, присутствовать на заседаниях комиссий, при которых они зарегистрированы, и наблюдать за их работой в день выборов.

102. Положительным моментом является то, что в принятом Центральной избирательной комиссией постановлении № 18 как национальным, так и международным наблюдателям была впервые предоставлена возможность присутствовать на заседаниях исполнительных комитетов и районных администраций в момент формирования ими участковых избирательных комиссий. Вместе с тем этот процесс в основном предопределен заранее, и голосование по составу комиссий является формальностью. Кроме того, к участию в процессе проверки подписей в поддержку кандидатов по-прежнему не допускаются никакие внешние наблюдатели, что оставляет возможности для манипуляций.

103. Еще одно улучшение состоит в принятом Центральной избирательной комиссией решении дать наблюдателям возможность подходить к столу, за которым идет подсчет голосов, однако не ближе, чем на три метра и только к четвертой стороне стола²⁹. Тем не менее Специальный докладчик отмечает, что на практике наблюдателям по-прежнему не разрешается присутствовать, или находиться достаточно близко в ключевые моменты, такие как проверка подписей для регистрации кандидатов, а также проверять списки избирателей, присутствовать при подсчете голосов или наблюдать за передачей полученных участковой избирательной комиссией результатов в окружную избирательную комиссию. Отсутствие транспарентности оставляет возможности для манипулирования результатами и другими данными и представляет собой нарушение пункта 7.4 документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе.

104. Как и на президентских выборах 2010 года, парламентских выборах 2012 года и президентских выборах 2015 года, Беларусь пригласила на выборы 2016 года Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ и ряд других международных наблюдателей. После президентских выборов в 2010 году Бюро ОБСЕ заявило, что «Беларуси предстоит еще многое сделать, чтобы выполнить свои обязательства в рамках ОБСЕ в отношении демократи-

²⁹ Фотография агентства Reuters, показывающая четвертую сторону стола, на котором идет подсчет голосов: http://ichef.bbci.co.uk/news/624/cpsprodpb/75AE/production/_91162103_mediaitem91162102.jpg.

ческих выборов»³⁰. В ходе парламентских выборов в 2012 году миссия установила, что многие обязательства в рамках ОБСЕ, включая права граждан образовывать объединения, баллотироваться в качестве кандидатов и свободно выражать свое мнение, не соблюдались, несмотря на некоторое улучшение закона о выборах³¹. В своем докладе о президентских выборах 2015 года Бюро ОБСЕ отметило определенные улучшения в плане наблюдения за выборами. Вместе с тем, не менее двух третей наблюдателей составляли представители финансируемых государством общественных объединений.

105. Специальный докладчик с удовлетворением отметил, что незарегистрированная неправительственная организация Правозащитный центр «Весна» в сотрудничестве с другими организациями имела возможность наблюдать за ходом избирательного процесса. Роль независимых гражданских наблюдателей за выборами вновь имела решающее значение при определении достоверности официальных данных, например, в том что касается явки избирателей, подсчета голосов и распределения мандатов.

106. Основные результаты параллельного, независимого наблюдения со стороны как международных, так и гражданских наблюдателей пролили свет на искусственно завышенные и во многих случаях фиктивные данные по явке избирателей. Этот факт отмечался регулярно, особенно во время так называемого «досрочного голосования», четырехдневного процесса, в ходе которого государственные учреждения заставляют военнослужащих срочной службы, студентов и государственных чиновников прийти на избирательные участки. Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ заявило, что «в ходе досрочного голосования, подсчета голосов и сведения результатов в таблицы по-прежнему отмечается значительное число процессуальных нарушений и отсутствие транспарентности»³². Независимый гражданский альянс по наблюдению за выборами опубликовал статистическую таблицу со своими оценками организованного завышения явки, подтвержденными обширными документальными свидетельствами³³.

107. В других опирающихся на многочисленные документальные свидетельства докладах³⁴ сообщается о корректировке важнейших результатов постфактум на участке № 205 в Минске. Опубликованные в конце концов результаты двух оппозиционных политиков также предположительно были подтасованы. Кандидат от Объединенной гражданской партии Анна Канопацкая была объявлена победительницей и может стать первым представителем оппозиции в парламенте за последние два десятилетия. Одним из ее конкурентов была кандидат от движения «Говори правду» Татьяна Короткевич, которая снискала известность благодаря выдвижению своей кандидатуры против действующего президента на президентских выборах в 2015 году и считалась всеми аналитиками наиболее заметным на национальном уровне оппозиционным кандидатом

³⁰ OSCE Office for Democratic Institutions and Human rights presidential election observation mission final report, 2011, p. 1.

³¹ OSCE Office for Democratic Institutions and Human rights parliamentary election observation mission final report, 2012, p. 1.

³² См. сноску 22 выше.

³³ См. https://spring96.org/files/images/sources/early_voting_final_report_statistics_en.png.

³⁴ См. <http://nn.by/?c=ar&i=177103>.

в этой избирательной кампании. Обвинения в подмене основываются на фотографиях, подтверждающих факт внесения изменений в протоколы комиссии. Судя по указанным документам, этот неожиданный результат был получен благодаря трехкратному (со 169 до 501 человека) завышению показателя явки избирателей в ходе досрочного голосования. Кроме того, были спровоцированы разногласия между оппозиционными партиями.

VII. Выводы и рекомендации

108. Специальный докладчик пришел к выводу о том, что, несмотря на определенный незначительный прогресс в отношении права кандидатов на проведение собраний, большую открытость для внешних наблюдателей и недавнее избрание двух представителей оппозиции в нижнюю палату парламента, уровень осуществления права избирать и быть избранным по-прежнему не соответствует международным стандартам в области прав человека.

109. В силу системных недостатков, таких как отсутствие свободной системы регистрации любого движения, в том числе политических партий, отсутствие равного доступа к средствам массовой информации для представителей всех политических течений, отсутствие транспарентности в ходе определения явки, подсчета голосов и регистрации избирателей, а также продолжающиеся притеснения и дискриминация нежелательных кандидатов, весь избирательный процесс не соответствует концепции выборов, в ходе которых соблюдаются права человека, в связи с чем встает вопрос о цели такого процесса. Как уже отмечалось Специальным докладчиком, выборы в Беларуси по-прежнему являются полностью подконтрольными и превратились в церемониальный механизм увековечения власти.

110. Специальный докладчик выражает сожаление в связи с тем, что Беларусь не приняла во внимание многочисленные рекомендации, которые были вынесены Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций и им лично и в которых неоднократно предлагалось устранить системные недостатки, лежащие в основе избирательного процесса в Беларуси и препятствующие осуществлению гражданами их основных свобод. Отсутствие реальных изменений в практике государственного аппарата и правовой системе, несмотря на наличие перечня рекомендаций, которые остается только выполнить, свидетельствует об отсутствии политической воли к уважению общепризнанных прав.

111. Специальный докладчик выражает признательность всем, кто представил детальную информацию из первых рук. Он сожалеет о том, что правительство не воспользовалось этой возможностью. Он вновь заявляет о своей готовности работать с правительством и по-прежнему предлагает свою поддержку гражданскому обществу. Он будет продолжать обращаться с просьбой относительно официального посещения этой страны в течение 2017 года. В дополнение к вышесказанному Специальный докладчик рекомендует правительству:

- a) провести всеобъемлющий обзор правовых рамок, регламентирующих избирательный процесс, с целью приведения их в соответствие со стандартами в области прав человека;
- b) опираться при проведении такого обзора на набор рекомендаций, сформулированных Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ и правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций, включая Специального докладчика;
- c) обеспечить транспарентный подсчет явки и голосов, включающий полное и открытое наблюдение за этим процессом членами избирательных комиссий и другими заинтересованными сторонами;
- d) гарантировать невмешательство со стороны правительства в деятельность средств массовой информации, в том числе онлайн-овых, и создать плюралистическую и демонополизированную систему вещания;
- e) отменить разрешительный порядок проведения собраний и создания ассоциаций и регистрации средств массовой информации и зарегистрировать партии, общественные и правозащитные организации, которым было отказано в регистрации;
- f) освободить Владимира Кондруся;
- g) проводить оперативное, беспристрастное и тщательное расследование любых актов запугивания и насилия в отношении политических лидеров, правозащитников и журналистов, а также обеспечить судебное преследование и наказание виновных;
- h) отменить статью 193.1 Уголовного кодекса, в которой устанавливается уголовная ответственность за общественную деятельность без официального разрешения;
- i) обеспечить полную реабилитацию лиц, подвергшихся судебному преследованию и осужденных по политическим мотивам, включая снятие всех судимостей и каких-либо ограничений на их участие в политической жизни и выборах;
- j) признать мандатария и в полной мере сотрудничать с ним посредством участия в диалоге и оказания содействия в посещении страны.