

Эффективность использования международных правозащитных механизмов в отношении Беларуси

Резюме отчета

Исследовательский проект осуществлен группой выпускников и экспертов программы Сети домов прав человека «Международное право для защиты общественных интересов» (International Law in Advocacy) по инициативе Белорусского дома прав человека им. Бориса Звозскова, Правозащитного центра «Вясна», Белорусского Хельсинкского комитета, Международного консорциума «Евробеларусь», Комитета защиты репрессированных «Салідарнасць», Белорусской ассоциации журналистов и Ассамблеи неправительственных демократических организаций Беларуси

Минск – 2014

©Коллектив авторов, 2014-2015

Содержание

Введение	2
I. Оценка эффективности использования международных правозащитных механизмов правозащитниками Беларуси (итоги опроса)	4
<i>Рекомендации и предложения правозащитников – респондентов: что нужно сделать для повышения эффективности?</i>	<i>5</i>
II. Оценка эффективности использования международных правозащитных механизмов (экспертное исследование)	6
<i>1. Универсальный периодический обзор Совета по правам человека</i>	<i>6</i>
<i>2. Спецпроцедуры Совета по правам человека: специальные докладчики</i>	<i>10</i>
<i>3. Спецпроцедуры Совета по правам человека: Рабочая группа по произвольным задержаниям</i>	<i>22</i>
<i>4. Процедура представления и рассмотрения докладов в контрольные органы международных договоров</i>	<i>25</i>
<i>5. Процедура направления и рассмотрения индивидуальных сообщений в контрольные органы международных договоров (Комитет по правам человека)</i>	<i>35</i>
<i>6. Венецианская комиссия Совета Европы</i>	<i>42</i>
<i>7. ОБСЕ: избирательное законодательство</i>	<i>46</i>
<i>8. ОБСЕ: мониторинг судебных процессов</i>	<i>47</i>
Заключение	50
Список сокращений	54

Введение

Понятие «**международные правозащитные механизмы**» (МПМ) для целей исследования определено как **органы и процедуры, которые предназначены для защиты и продвижения прав человека, установленные международными договорами и иными международными актами в области прав человека.**

Исследование направлено на оценку эффективности использования МПМ в отношении Беларуси и охватывает следующие **задачи**:

- составить системный обзор решений/рекомендаций МПМ в отношении Республики Беларусь за период с 1991 по настоящее время;
- провести анализ эффективности использования МПМ, рассмотрев меры по реализации (де-юре и де-факто имплементации) их решений/рекомендаций, предпринятые государством и теми лицами, которые обращались к механизмам; эффекты, которые возникли в результате самого факта обращения к МПМ, а также влияние решений/рекомендаций МПМ на ситуацию с правами человека в Беларуси;
- выявить факторы, которые влияют на эффективность использования МПМ;
- представить рекомендации относительно потенциала использования этих механизмов как для влияния на решение проблемы системного нарушения прав человека в Беларуси, так и для улучшения качества защиты прав человека в отдельных сферах.

Для целей исследования принято **понятие эффективности** как показателя влияния действий и активности по использованию МПМ на достижение желаемого результата.

Аналізу подвергнуты **результаты использования МПМ** - восстановление права, изменение в законодательстве, имплементация¹ рекомендаций и т.п. (в зависимости от специфики самого механизма и от намерений субъекта, его использующего). Однако, анализ не ограничивался вопросами достижения конечного результата, но проводился и в отношении иных **социальных эффектов, которые приводят к изменениям ситуации с правами человека (в индивидуальном случае или системно), оказывают существенное влияние на формирование правосознания и правовой культуры общественной среды.**

В процессе интервьюирования представителей правозащитного сообщества, а также путем экспертной оценки выделены следующие **типы эффектов**, которые могут проявляться вследствие конкретных действий по использованию МПМ:

¹ Под имплементацией в настоящей работе понимается не только закрепление международно-правовых стандартов прав человека в национальном законодательстве (де-юре имплементация), но и фактическая реализация этих стандартов внутри государства путем изменения правоприменительной практики, принятия судебных, организационных, административных и других мер, направленных, как на исполнение конкретных рекомендаций Комитета, так и на улучшение ситуации с правами человека в целом (имплементация де-факто).

1. Коммуникационные эффекты – налаживание устойчивых коммуникаций или взаимодействия между сторонами, вовлеченными в работу того или иного МПМ;
2. Превентивные (сдерживающие) эффекты – устранение нарушения на стадии коммуникации с МПМ; «блокирование» подобных нарушений в будущем;
3. Институциональные эффекты – устойчивое изменение практик работы МПМ, международных структур, правозащитных организаций, государственных структур, то есть любой из сторон процесса по отдельным сферам или вопросам;
4. Накопительные эффекты:
 - 4.1. фиксация нарушений в результате использования МПМ, накопление кейсов, которые становятся базой для мониторингов, баз данных, обзоров по ситуации, которые в свою очередь могут использоваться как инструменты защиты прав человека;
 - 4.2. международно–правовая экспертная оценка национального законодательства и правоприменительной практики, выраженная в решениях/заключениях/рекомендациях МПМ как потенциал использования для будущих реформ;
5. Информационно-просветительские эффекты – попадание кейсов использования МПМ или обобщенной информации в публичное пространство (как внутри страны, так и за ее пределами), влияющее на уровень осведомленности о ситуации с правами человека в Беларуси, или ставшее поводом для общественной дискуссии как о ситуации в целом, так и о реализации конкретных прав;
6. Политические эффекты – влияние фиксированных результатов использования или действия МПМ на политическую практику, систему международных отношений;
7. Эмпирические эффекты (повышение компетенции) – приобретение правозащитниками теоретических знаний и практического опыта в связи с использованием того или иного МПМ.
8. Сатисфакция – международная защита права, нарушение которого не было признано и устранено на национальном уровне, признание правоты и моральное удовлетворение жертвы.

Круг исследованных процедур:

- 1) механизмы ООН:
 - процедура индивидуальных сообщений в контрольные органы международных договорные органы (Комитет по правам человека и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин);
 - рассмотрение периодических докладов государства и альтернативные доклады в контрольных органах международных договоров (КПЧ, КЛДЖ, Комитет против пыток, Комитет по социальным, экономическим и культурным правам, Комитет по правам ребенка, Комитет по ликвидации расовой дискриминации);
 - специальные процедуры (спецдокладчики, рабочие группы);
 - Универсальный периодический обзор;
- 2) Венецианская Комиссия (Совет Европы): заключения по вопросам белорусского законодательства и правоприменительной практики;
- 3) ОБСЕ: вопросы избирательного законодательства, мониторинг судебных процессов.

Выводы настоящего отчета могут послужить основой для дальнейшей работы по определению приоритетов, формированию стратегий правозащитного движения,

укреплению потенциала для лучшей защиты нарушенных прав и проактивной деятельности по продвижению прав человека в Беларуси.

I. Оценка эффективности использования международных правозащитных механизмов правозащитниками Беларуси (итоги опроса)

В рамках настоящего исследования бы проведено интервьюирование белорусских правозащитников, которые работают в правозащитных организациях либо индивидуально², с использованием типового вопросника, составленного экспертами исследования. Поскольку для участия в опросе были приглашены те правозащитники, которые использует международные правозащитные механизмы в своей работе либо нацелены на такой использование, представляется, что данный опрос отражает мнение наиболее компетентной и активной части правозащитного сообщества.

В целом данный круг респондентов демонстрирует понимание специфики МПМ, состоящей в их субсидиарном характере по отношению к национальной защите (за исключением случаев, требующих немедленного реагирования). Также отмечено то, что сфера действия этих механизмов ограничена определенным мандатом и процедурой, оговоренными в учредившем их международно-правовом акте, и они не имеют механизма принуждения исполнения своих решений.

Превалирует мнение о защитительной функции МПМ - необходимости обращении к ним в случае нарушения права. Только некоторые респонденты указали на иные цели обращения к МПМ, такие как привлечение внимания международного сообщества, использование в качестве площадки для диалога между государством и гражданским обществом.

Большинство респондентов характеризуют эффективность использования МПМ как имплементацию их решений и рекомендаций, признание нарушения права, восстановление нарушенного права и компенсацию, системные изменения в законодательстве и практике, то есть как конечный результат и долгосрочный эффект. С этой точки зрения эффективность обращения к МПМ оценивается правозащитниками как очень низкая.

Тем не менее, многие респонденты указывают и на иные эффекты (см. Введение), которые возникают или могут возникнуть от обращения к МПМ, что, с очевидностью вытекает из их личного опыта. При этом в ответах прослеживается закономерность: чем активнее правозащитник (или его организация) использует МПМ в своей деятельности, тем большее количество эффектов этого использования он называет, и тем более позитивен его взгляд на работу с данными механизмами.

Среди факторов, которые, по мнению респондентов, повлияли на эффекты и результат обращения к МПМ названы:

² Респондентами интервьюирования выступили правозащитники ПЦ «Весна», РОО «Белорусская ассоциация журналистов», РПОО «Белорусский Хельсинкский комитет», Ассамблеи неправительственных демократических организаций Беларуси, Белорусского документационного центра, Комитета «Солидарность», ИПУ «Платформа», Гомельского Центра стратегических тяжб, эксперты и выпускники Программы Сети Домов прав человека «Международное право для защиты общественных интересов».

- сам факт коммуникаций международного органа/процедуры с государством по поводу обращения;
- медийное сопровождение дела;
- дополнительное политическое лоббирование;
- качественная аргументация обращений.

Кроме того, указывалось, что для работы с МПМ полезны:

- взаимодействие с представителями МПМ;
- взаимодействие между правозащитными НПО;
- повышение уровня компетентности правозащитников посредством участия в образовательных программах и наращивания практического опыта.

Причины неэффективности действия МПМ в Беларуси, которые респонденты усматривают в действиях правозащитников, следующие:

- неиспользование всех механизмов в полной мере;
- одностороннее использование МПМ (напр., однотипные жалобы в КПЧ, в то время далеко не по всему спектру нарушений МПГПП подаются индивидуальные сообщения);
- отсутствие системных и скоординированных усилий, направленных на имплементацию решений и рекомендаций МПМ;
- завышенные ожидания к решению МПМ, создающее, как следствие, впечатление о его неэффективности.

Однако все без исключения респонденты говорят о том, что проблема состоит не столько в тех или иных дефектах работы правозащитников, сколько в блокировании государством осуществления решений и рекомендаций МПМ, указывая на отсутствие политической воли к выполнению этих решений, низкой ответственности государства по принятым на себя обязательствам.

Наименьшее сопротивление государства, по мнению правозащитников, вызывают те механизмы, которые еще «не высказались отрицательно в отношении Беларуси»; механизмы, занимающиеся правами женщин и детей, отдельными социальными и экономическими правами, проблемами торговли людьми и домашнего насилия.

Рекомендации и предложения правозащитников – респондентов: что нужно сделать для повышения эффективности?

1. Работа с государством:

- изменение отношения государства к МПМ;
- создание площадок, где ведется диалог государства и гражданского общества, продвигать изменения путем диалога;
- более активные действия правозащитников, направленные на взаимодействие с государством, поиск путей взаимодействия.

2. Работа с обществом:

- расширять осведомленность общества об МПМ, в том числе путем распространения информации о деятельности МПМ не только на сайтах правозащитных организаций, но и в более широком информационном поле;

- популяризировать работу правозащитников, получать поддержку общества;
- предпринимать усилия, направленные на воспитание нового поколения в духе уважения прав человека, изменение сознания людей.

3. Работа правозащитных организаций:

- расширить направления деятельности;
- определять стратегии обращений к МПМ, общие приоритеты, координировать деятельность, не дублировать действий друг друга;
- консолидация, совместные заявления, обращения;
- солидарность с международными правозащитными организациями для обмена опытом и использования их наработок;
- развитие сетей в регионах.

4. Тактики обращений к МПМ:

- увеличивать количество обращений в КПЧ по системным нарушениям, расширяя спектр нарушений, представленных на рассмотрение КПЧ;
- укреплять правовые действия иными тактиками и правозащитными методами;
- нацелить работу не только на получение решений МПМ, но и на имплементацию;
- напрямую работать с самими механизмами в процессе рассмотрения ими обращения.

5. Профессионализация деятельности, улучшение качества обращений:

- создать банк данных об использовании МПМ, чтобы учитывать накопленный опыт;
- расширить обучение, включив него весь спектр механизмов.

Также среди предложений – изменение работы самих механизмов, ускорение процедуры, системность в рассмотрении дел.

II. Оценка эффективности использования международных правозащитных механизмов (экспертное исследование)

1. Универсальный периодический обзор Совета по правам человека

Универсальный периодический обзор (УПО) является механизмом Совета ООН по правам человека и представляет собой комплексный и всеобъемлющий обзор ситуации с правами человека во всех 193 странах – членах ООН, который обеспечивают универсальность охвата и одинаковое отношение ко всем государствам. УПО является механизмом международного сотрудничества в области прав человека. С одной стороны, он является обязательством для государств-членов ООН. Его цель - улучшение положения в области прав человека в каждой конкретной стране. С другой стороны, механизм УПО является диалоговым – в него вовлечены все страны-члены ООН, каждая страна по

отдельности при прохождении очередного цикла выносит для публичного обсуждения ситуацию с правами человека, получает от других стран вопросы, рекомендации.

Механизм УПО начал функционировать с 2008 году. Республика Беларусь прошла первый цикл УПО в 2010 году. Из 93 высказанных в процессе УПО рекомендаций в общем итоге были приняты 74, касающиеся в основном поощрения и защиты экономических и социальных прав, а также прав женщин, детей, инвалидов, беженцев и мигрантов. 55 рекомендаций были поддержаны правительством в мае 2010 года. В сентябре 2010 г. еще 2 рекомендации были признаны приемлемыми, 1 рекомендация – частично приемлемой, 15 рекомендаций объявлены реализованными, 1 – находящейся в стадии реализации, и 19 рекомендаций признаны неприемлемыми. В 2012 году Беларусь представила в Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека промежуточный отчет о реализации рекомендаций первого цикла УПО.

В марте 2014 г. в Минске прошли национальные консультации по реализации рекомендаций первого цикла УПО Беларуси. Второй цикл УПО Беларуси предстоит пройти в мае 2015 года.

В 2010 г., а также в 2014 г. белорусские НПО подготовили и представили альтернативные доклады. Кроме того по инициативе МИД и Представительства ООН/ПРООН в Минске проходили консультации о ходе выполнения рекомендаций УПО с участием представителей правозащитных НГО. Альтернативный доклад 2010 года был подготовлен РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет», ПУ «Центр правовой трансформации», Правозащитным центром «Вясна» и РОО «Белорусская ассоциация журналистов». Перечень партнерских организаций, участвовавших в подготовке доклада 2014 года был расширен, к подготовке доклада подключились: Ассамблея демократических неправительственных организаций Беларуси, РОО «Правовая инициатива», Комитет «Солидарность», Экспертно-правовое товарищество «Инициатива FORB», Офис по правам людей с инвалидностью, Белорусский документационный центр, Белорусский дом прав человека им. Б. Звозскова. Подобная практика сотрудничества правозащитных НГО является позитивной, благодаря этому удалось достичь интеграции сведений о состоянии прав человека в разных сферах.

На сегодняшний день имеется 2 доклада правительства (2010, 2012 - промежуточный отчет о реализации рекомендаций первого цикла УПО, доклад по второму циклу УПО еще не обнародован), три альтернативных доклада НПО.

Анализ количественных и качественных параметров процедуры 1 цикла УПО в контексте взаимодействия государства, правозащитных НПО, а также рекомендаций других стран позволил выявить следующие особенности:

1. Рейтинг тематических разделов прав человека в корреляции с количеством рекомендаций, поступивших в адрес белорусских властей, выглядит следующим образом (в порядке убывания): гендерное равенство, смертная казнь, улучшение условий жизни, верховенство закона, торговля людьми, сотрудничество с органами ООН, свобода ассоциаций, свобода слова. Тема гендерного равенства является наиболее рейтинговой, при том, что ситуация соблюдения прав этого спектра является относительно благополучной по сравнению с другими явно не-рейтинговыми, но более злободневными темами: свобода слова, свобода ассоциаций и пр. Рекомендации в тематическом поле насильственных исчезновений, содержания в местах лишения свободы, свободы

собраний, нарушений прав человека в отношении журналистов и гражданских активистов были сформулированы преимущественно европейскими странами.

2. Обращает внимание заказной характер некоторых рекомендаций, особенно в тех тематических полях, в которых в РБ уже достигнут неплохой результат: улучшение условий жизни, социально-экономические права, торговля людьми, расовая дискриминация. 27% рекомендаций, которые были приняты белорусскими властями, сформулированы странами Европы, остальные – 73% - преимущественно странами Африки, юго-восточной Азии, центральной и южной Америки – странами, которые являются лидерами по нарушению прав человека. 73% от числа стран, чьи рекомендации не были приняты, являются развитыми странами Европы. Их рекомендации касались тематических полей: общая политика в сфере прав человека и верховенство закона, физическая неприкосновенность личности, свобода ассоциаций, свобода слова.

УПО – это **механизм мегаполитики**, на который оказывают воздействие разные факторы: специфика двухсторонних и региональных международных отношений, качество экспертной работы всех сторон, предоставляющих информацию, степень лоббирования определенных рекомендаций со стороны международных правозащитных сетей, степень включенности отечественных НПО в международные правозащитные сети, кредит доверия к таким сетям в системе международной политики и др.

Все респонденты - белорусские правозащитники, проинтервьюированные в процессе подготовки настоящего исследования, назвали УПО как один из наиболее сложных, опосредованных и длительных механизмов, но, вместе с тем отметили, что этот механизм единственный, который воспринимается властями адекватно - в контексте необходимости выполнения международных обязательств государства.

Около 60% респондентов - правозащитников ответили, что они не только обладают знаниями относительно механизма УПО, но участвуют в подготовке альтернативного Доклада, а 10% от общего количества респондентов имели контакты с международными лоббирующими правозащитными организациями, присутствовали при проведении самой процедуры УПО в Женеве в 2010 г. Около 40% респондентов отметили значимость УПО для консолидации правозащитных НПО. Около 25% респондентов высказали предположение о том, что УПО является механизмом давления (влияния) на государство и стимулом для государства контактировать с правозащитниками:

Участие Беларуси в УПО как в международном правовом и одновременно политическом механизме мегауровня на данный момент еще не продемонстрировало конкретных последствий-результатов для правовой системы страны. Однако специфика механизма УПО такова, что по мере расширения круга вовлеченных в него субъектов (в том числе правозащитных НПО) возрастает роль общественно значимых эффектов. Эта тенденция стала более очевидна в процессе публичных дискуссий второго цикла УПО (лето-осень 2014), а также была зафиксирована в интервью правозащитников-респондентов.

К числу наиболее значимых эффектов от участия в механизме УПО относятся следующие:

Коммуникационные эффекты: сложилась система устойчивых коммуникаций правозащитных НГО в процессе подготовки альтернативных докладов, а также их взаимодействие с международными лоббирующими структурами, белорусскими госслужащими и прочими субъектами. По мере формирования устойчивого

взаимодействия между правозащитными НПО сложилась коалиция из 11 организаций, результатом работы которой стал альтернативный Доклад второго цикла УПО.

Накопительные эффекты: перечень основных рекомендаций стран ООН относительно совершенствования системы обеспечения прав человека, вне зависимости от степени их приемлемости для правительства, носит устойчивый характер и касается совершенствования законодательства РБ. Среди наиболее успешных рекомендации в рамках УПО, которые были названы участниками опроса, это - права людей с ограниченными возможностями, торговля людьми, противодействие домашнему насилию, дискриминация. Это те сферы, в которых правозащитники видят позитивные перемены, кроме того позитивно были оценены намерения властей пригласить спецдокладчиков ООН. Механизм УПО предусматривает также универсальный для стран ООН подход к составлению докладов, что позволяет анализировать динамику состояния прав человека.

Информационно-просветительские эффекты: тематика наиболее проблемных сфер в области прав человека: свобода слова, свобода ассоциаций, насильственные исчезновения, содержание в местах лишения свободы, свобода собраний, нарушений прав журналистов и гражданских активистов, правозащитников – ограничена медийным пространством интернет-ресурсов правозащитных НПО. Необходимо отметить, что информацию о механизме УПО в основном распространяют в Беларуси только сайты самих правозащитных организаций, а также сайт МИД. Удалось обнаружить только 4 публикации, имеющие общеинформационный характер, размещенных ведущими республиканскими электронными СМИ за период 2010-2014 гг..

Политические эффекты: в большинстве случаев правозащитники указывали на отсутствие «политической воли» как главное препятствие для обеспечения прав человека. Участие в таких международных правовых и политических механизмах мегауровня как УПО показывает взаимозависимость всех субъектов национального уровня и одновременно стимулирует их диалог: успехи или проблемы в обеспечении прав человека в рамках механизма УПО становятся поводом для общественной дискуссии внутри страны и в системе международных отношений.

Рекомендации

Очевидно, что недостаток публичной информации внутри страны об УПО крайне негативно сказывается как на имидже властей, так и правозащитников:

а) несмотря на проблемы в коммуникации между властями и правозащитными НПО все же есть некоторые *позитивные перемены в обеспечении прав человека, заслуги властей в этих процессах также нуждаются в освещении;*

б) правозащитные НПО, сосредоточившись только на наиболее проблемных вопросах в области прав человека (свобода слова, свобода ассоциаций, насильственные исчезновения, содержание в местах лишения свободы и др.) упускают из виду темы, более близкие официальным республиканским СМИ (социально-экономические права, права ребенка, защита меньшинств и пр.). Сегодня уже очевидно, что *информационные стратегии правозащитников нуждаются в обновлении, а тематика прав человека – в интерпретации через их связь с качеством жизни;*

в) необходимо преодолеть расколотость белорусского медийного пространства, *субъекты механизма УПО при формировании собственных медиастратегий должны*

использовать все плюсы, работающие на международный имидж, в этом одинаково заинтересованы и власти и правозащитники.

2. Спецпроцедуры Совета по правам человека: специальные докладчики

Специальные докладчики входят в систему Специальных процедур Совета по правам человека ООН и являются независимыми экспертами в области прав человека, которые уполномочены информировать и консультировать по конкретным вопросам в области прав человека или по ситуациям с правами человека в определенных странах. Система Специальных процедур является центральным элементом механизма ООН по правам человека и охватывает все права человека: гражданские, культурные, экономические, политические и социальные.

Тематические мандаты

Правительство РБ признает только мандаты тематических спецдокладчиков, с многими из которых поддерживает коммуникацию. Данные о коммуникации властей с тематическими спецдокладчиками, а также частота обращения правозащитников к ним показаны в таблице 1.

Таблица 1. Коммуникация правительства РБ с тематическими спецдокладчиками, а также частота обращения правозащитников к ним

Тематические спецдокладчики	Начало коммуникации с РБ	Количество призывов к немедленным действиям	Количество писем о предполагаемых нарушениях	Количество ответов правительства*	Наличие странового визита	Коммуникация с правозащитниками**
Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях	1997	5	2	7	-	5%
Специальный докладчик по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания	2006	8	7	13	-	20%
Специальный докладчик по вопросу о свободе религии и убеждений	2005	-	4	3	-	-
Специальный докладчик по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми	2009	-	-	-	2009	-
Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов	1998	9	4	9	2000	10%
Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников	2001	27	13	26	-	20%
Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций	2012	2	7	8	-	15%
Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение	1997	32	17	47	1997	5%

*используются данные докладов специальных докладчиков

**используются данные анкетного опроса правозащитников

Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях

Данные, приведенные в докладах Спецдокладчика, показывают, что

- большинство его обращений – это «призывы к немедленным действиям», что в принципе вытекает из специфики самого мандата;
- белорусское правительство отвечало на все обращения, что также было высоко оценено Спецдокладчиком, ответы были даны по существу заданных вопросов;
- однако Спецдокладчик неоднократно выражал обеспокоенность в связи с сообщениями о секретности судебного разбирательства в случаях вынесения приговоров о смертной казни в Беларуси, напоминал правительству о необходимости справедливого судебного разбирательства и процессуальных гарантий в соответствии со статьей 14 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Последняя коммуникация правозащитников со Спецдокладчиком была связана с приведением в исполнение смертного приговора в отношении Александра Грунова, индивидуальная жалоба которого находится на рассмотрении в Комитете по правам человека. Правительство Беларуси получило запрос не приводить в исполнение смертный приговор до тех пор, пока дело находится на рассмотрении Комитета, тем не менее, нарушило свои обязательства.

Статистика о применении смертной казни в Беларуси является однозначно неблагоприятной, и при этом имеются противоречивые сведения о количестве приведенных в исполнение смертных приговоров. Власти до сих пор мотивируют свою позицию по поводу сохранения смертной казни данными референдума 1996 года, во время которого 80,44% белорусов проголосовало против ее отмены. Кроме того, до сих пор не ратифицирован Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, который также обязывает каждое государство - участника этого протокола принять все необходимые меры для отмены смертной казни в рамках своей юрисдикции. Спецдокладчик в своих обращениях неоднократно призывал правительство: *обеспечить полную прозрачность на каждом этапе судебного разбирательства, в том числе путем предоставления информации членам семей и адвокатам; к введению моратория на смертную казнь с целью ее отмены.*

Специальный докладчик по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

Данные, приведенные в докладах Спецдокладчика, показывают, что

- большинство его обращений – это «призывы к немедленным действиям», что обусловлено спецификой мандата, при этом необходимо отметить высокую скорость реакции Спецдокладчика на обращения правозащитников;
- практически во всех случаях обращения Спецдокладчика к властям происходили частичные улучшения, об этом свидетельствуют ответы правительства, хотя нарушение прав не были признаны ни в одном случае;
- белорусское правительство отвечало почти на все обращения, за исключением тех ситуаций, когда речь шла о применении насилия при массовых произвольных задержаниях во время разгона мирных протестов;

- попытки Спецдокладчика обратить внимание белорусских властей на проблему «пыточных» условий в местах заключения предпринимались неоднократно. Неудовлетворенность ответами правительства стала причиной просьбы Спецдокладчика, направленной правительству в 2005 году, посетить Беларусь с рабочим визитом, однако приглашения он так и не получил.

Специальный докладчик по вопросу о свободе религии и убеждений

В его докладах содержится информация, которая имеет отношение к нормам Закона РБ «О свободе совести и религиозных организациях» (2002), ограничивающих права в данной сфере: требование обязательной регистрации, процесс которой чрезвычайно затруднен, требование деятельности исключительно в регионе локализации юридического адреса, неправомерная иерархия субъектов (религиозные объединения и прочие организации) и пр.

В докладе 2007 года Специальный докладчик подчеркивал, что право на свободу религии не должно распространяться только на членов зарегистрированных религиозных общин. Регистрация не должна быть обязательной, то есть она не должна быть предварительным условием для исповедания религии, но только для приобретения статуса юридического лица и связанных с ними выгод.

Коммуникация Спецдокладчика с белорусскими властями протекала в традиционном ключе: власти «разъясняли» Спецдокладчику положения белорусского законодательства и ссылались на отсутствие жалоб со стороны религиозных лидеров доминантных церквей, а также благоприятную статистику по регистрации. Обращает на себя внимание наличие упоминаний Международного пакта о гражданских и политических правах (ст.18) при ответе по поводу прав несовершеннолетних, а также детальный ответ по поводу коммуникации с иудейскими организациями для решения конфликтной ситуации вокруг еврейского кладбища. Если судить по текстам доклада Спецдокладчика коммуникация с белорусским правительством начинается и фактически заканчивается в 2005 году, ответа от правительства на сообщение 2007 года Спецдокладчик не получил. Однако и сообщения от организаций гражданского общества, правозащитников или активистов религиозных организаций в адрес самого Спецдокладчика после 2007 года не поступали.

Специальный докладчик по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми

18-24 мая 2009 года Спецдокладчик посетил Беларусь и по итогам визита были сформулированы следующие рекомендации: принять законодательство о противодействии насилию в семье; принять законодательство, позволяющее государству финансировать организации гражданского общества на тендерной основе; назначить под эгидой президентской администрации Специального национального уполномоченного по вопросам торговли людьми; обеспечить, чтобы меры по противодействию торговле людьми не осуществлялись в нарушение прав человека и установить баланс между мерами по борьбе с торговлей людьми и защитой других прав человека (свобода передвижения, свобода ассоциации, обмен информацией, образование, частную жизнь, а

также право на труд и достойную жизнь); принять руководящие положения и процедуры для государственных органов и должностных лиц.

Рекомендации Спецдокладчика были во многом выполнены:

16 апреля 2014 года в Беларуси вступил в силу закон «Об основах деятельности по профилактике правонарушений», который вводит защитное предписание, которое будет применяться к человеку, совершившему правонарушение в сфере семейных отношений. Закон предписывает также местным исполнительным органам создавать кризисные комнаты для жертв насилия, так и обеспечивать местами временного пребывания граждан, в отношении которых вынесено защитное предписание.

В июле 2012 г. вступил в силу Закон Республики Беларусь «О противодействии торговле людьми». Республика Беларусь в 2013 году присоединилась к Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, в настоящее время ведется работа по приведению в соответствие с данным документом национального законодательства. В республике реализуется Национальный план действий по борьбе с торговлей людьми, представленный в виде Государственных программ. В Национальном плане действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2011–2015 годы прописана необходимость проработки вопроса о целесообразности принятия законов «О противодействии домашнему насилию» и «Об обеспечении равных прав и равных возможностей мужчин и женщин в Республике Беларусь».

В реализации всех Госпрограмм участие принимают не только государственные органы, но и неправительственные организации: представительство Международной организации по миграции в Республике Беларусь и общественные объединения (такие как «Ла Страда/Гендерные перспективы», «Клуб деловых женщин», Белорусское общество Красного Креста, «Дети не для насилия», «Понимание»). Индикатором партнерства является наличие «горячей линии» с номером 113, которая была создана при содействии Министерства связи и информатизации и МВД. Звонки обслуживаются именно неправительственными организациями. Международное общественное объединение «Гендерные перспективы» (Программа «Ла Страда Беларусь») обслуживает телефонные звонки на территории Минска, Витебской, Минской и Могилевской областей. Общественное объединение «Клуб деловых женщин» обслуживает телефонные звонки на территории Брестской, Гомельской и Гродненской областей. Роль НПО в этой сфере деятельности сводится к осуществлению первичных контактов с предполагаемыми жертвами, этот вид деятельности не является собственно правозащитной. Существует также независимая аналитика в данной области.

На Министра внутренних дел возложены функции Национального докладчика. В Беларуси ежегодно организуются международные антитрафикинг-форумы, на которые приглашаются представители органов зарубежных государств и международные эксперты в сфере противодействия торговле людьми. Государственными органами Беларуси налажено сотрудничество с такими влиятельными международными организациями, как Программа развития ООН, Международная организация по миграции, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Детский Фонд ООН и другими.

Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов

В период 2006-2011 гг. Спецдокладчик работал в экстремальном режиме, направляя призывы к немедленным действиям остановить вмешательство в

профессиональные функции юристов. Ответы правительства были даны практически на все запросы Спецдокладчика, за исключением призыва 29.03.2006 года о нарушении права на справедливое судебное разбирательство в отношении лиц, арестованных за участие в мирной демонстрации в 24-25 марта 2006 г. и призыва 2011 года о прекращении вмешательства в выполнение профессиональных юридических функций (как профессиональных ассоциаций, так и отдельных адвокатов).

В целом текущие рекомендации Спецдокладчика по ситуациям 2000-2011 гг. вполне коррелируют с более глубокими замечаниями, сделанными в ходе визита в Беларусь в период 12.06 -17.06 2000 г. Спецдокладчик в выводах своего доклада от 08.02.2001 года (E/CN.4/2001/65/Add.1) сделал важные замечания относительно необходимости трансформации судебной системы в Беларуси, подметив, что ее недостатки станут основой для последующих нарушений, что и произошло впоследствии.

Спецдокладчиком были даны рекомендации в отношении Конституции, судебной системы, прокуратуры, юристов. Общая суть этих замечаний сводится к необходимости восстановления независимости судебной системы от исполнительной власти.

К сожалению, белорусские власти так и не посчитали нужным прислушаться к рекомендациям Спецдокладчика, хотя текущую коммуникацию поддерживали, фактически прекратив ее только в 2011 году (ответы правительства на призывы 2011 года неизвестны). Спецдокладчик неоднократно призвала правительство дать ответ на сообщения 2011 года, при этом выражала свою обеспокоенность в связи с полученными из Беларуси сообщениями, в особенности в отношении запугивания и вмешательства в исполнение профессиональных функций адвокатов и подчеркнула необходимость гарантировать права юристов свободно представлять интересы своих клиентов и выполнять свою профессиональную деятельность без страха, запугивания и различных видов вмешательства.

Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников

Коммуникация Специального представителя (еще до учреждения мандата Спецдокладчика) с белорусскими властями началась в 2001 г. Среди наиболее проблемных вопросов Специальный представитель отмечает следующие:

- ухудшение в сфере свободы ассоциаций;
- преследование, запугивание, чрезмерное насилие, массовые задержания и тюремное заключение все чаще используется государством, власти используют любые методы подавления гражданских или политических форм инакомыслия;
- предполагаемыми виновниками нарушений в отношении правозащитников были такие органы, такие как милиция, органы управления, судебной системы;
- использования ограничительных мер в законодательстве и Указах президента.

Во всех докладах Специального представителя и Специального докладчика бросается в глаза, что материал по Беларуси является самым объемным. Основными тенденциями в коммуникации по вопросу о положении правозащитников и белорусских властей являются:

1. Тематика обращений спецдокладчика содержит как индивидуальные ситуации нарушения прав, так и системные вопросы, касающиеся несоответствия белорусского законодательства международным стандартам, и потому они являются фактором, провоцирующим и одновременно консервирующим массовое нарушение прав (как

отдельных персон, так и организаций). Впервые эти вопросы были отражены в докладе от 06.03.2006 г., в котором Спецдокладчик подверг анализу и критике белорусское законодательство об общественных объединениях, о СМИ и др. В дальнейшем Спецдокладчик неоднократно предлагал свою консультативную помощь при разработке более прогрессивного законодательства.

2. Из перечня всех обращений Спецдокладчика к белорусским властям следует, что наиболее многочисленные обращения – это призывы к немедленным действиям, что лишний раз подчеркивает экстремальность условий существования в Беларуси правозащитных организаций.
3. Отсутствие коммуникации властей со Спецдокладчиком в течение последнего года является настораживающим фактором. Учитывая тот факт, что власти проигнорировали просьбы всех Специальных представителей и Спецдокладчика о визите в страну, то тенденция полного отдаления от этого механизма ООН является симптомом изоляционистской позиции белорусских властей.
4. Кроме того, официальными СМИ давно и активно создается негативный образ правозащитников как «пятой колонны», «внутренних врагов», что также в какой-то мере способствует изоляции правозащитников внутри общества, которая в ряде случаев имеет формы открытой дискриминации в сфере трудоустройства, образования и пр.

Кризис, выраженный в нарастающей дистанции белорусского государства от данного механизма ООН и одновременно во внутренней изоляции белорусских правозащитников, является амбивалентным: внутренняя изоляция правозащитников провоцирует внешнюю и одновременно является ее основой.

Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций

В каждом докладе Специальный докладчик сожалеет, что белорусские власти не ответили на сообщения, он рассматривает наличие ответов на его сообщения, как важную часть сотрудничества правительств с его мандатом, настоятельно призывает власти к сотрудничеству. Специальный докладчик настоятельно призывает власти сделать так, чтобы ни один человек не был привлечен к уголовной ответственности за мирное осуществление своих основных свобод, а также принять все соответствующие меры для обеспечения того, чтобы любое физическое и юридическое лицо могло спокойно осуществлять свои права свободы мирных собраний и ассоциаций. Специальный докладчик напоминает также правительству Беларуси о своем запросе на визит в страну (отправлен в сентябре 2011 года), ответ на который он до сих пор не получил.

Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение

Данный Спецдокладчик является самым востребованным белорусскими правозащитниками: ситуация в Беларуси им описывалась в **рекордном количестве докладов – 12**, доминирующее количество описанных им ситуаций – это преследования отдельных журналистов, независимых СМИ, правозащитников, неоднократно также им озвучивалась необходимость приведения законодательства РБ в соответствие с международными стандартами.

В период 28.05-01.06.1997 году состоялся визит Спецдокладчика в Республику Беларусь. В своем отчете Спецдокладчик отметил ухудшение условий работы СМИ, преследование сотрудников независимых и оппозиционных изданий, случаи цензуры, что проявлялось в ходе выборов и референдумов; административные и финансовые санкции к отношениям негосударственных СМИ, возрастание угрозы полного прекращения деятельности СМИ, проблемы в распространении продукции независимых СМИ, отказ в доступе к СМИ членам оппозиции. Спецдокладчик неоднократно призывал белорусские власти соблюдать статью 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, устранить неправомерные ограничения права на свободу мнений и их свободное выражение.

Наибольшая активность коммуникации Спецдокладчика с правительством была в 2007 году, в сообщениях Спецдокладчика отразилась озабоченность многочисленными ситуациями преследования активистов и лидеров оппозиции после протестных акций 2006 г., а также независимых СМИ. Ответы правительства строились преимущественно на разъяснении Спецдокладчику положений белорусского законодательства, преследования журналистов и СМИ чаще объясняются «распространением заведомо ложных сведений», «порочащих международный имидж страны» (1998), с 2003 года практически все случаи лишения аккредитации, преследования гражданских активистов и журналистов связаны с «распространением клеветы на Президента». В письме 03.12.2003 года Спецдокладчик обратился с просьбой об осуществлении странового визита в Беларусь, но ответа не получил. Спецдокладчик в своем докладе за 2011 год, отметив высокую интенсивность контактов с правительством РБ, тем не менее, указал на то, что 13 его сообщений в 2004, 2006 и 2008 году остались без ответа.

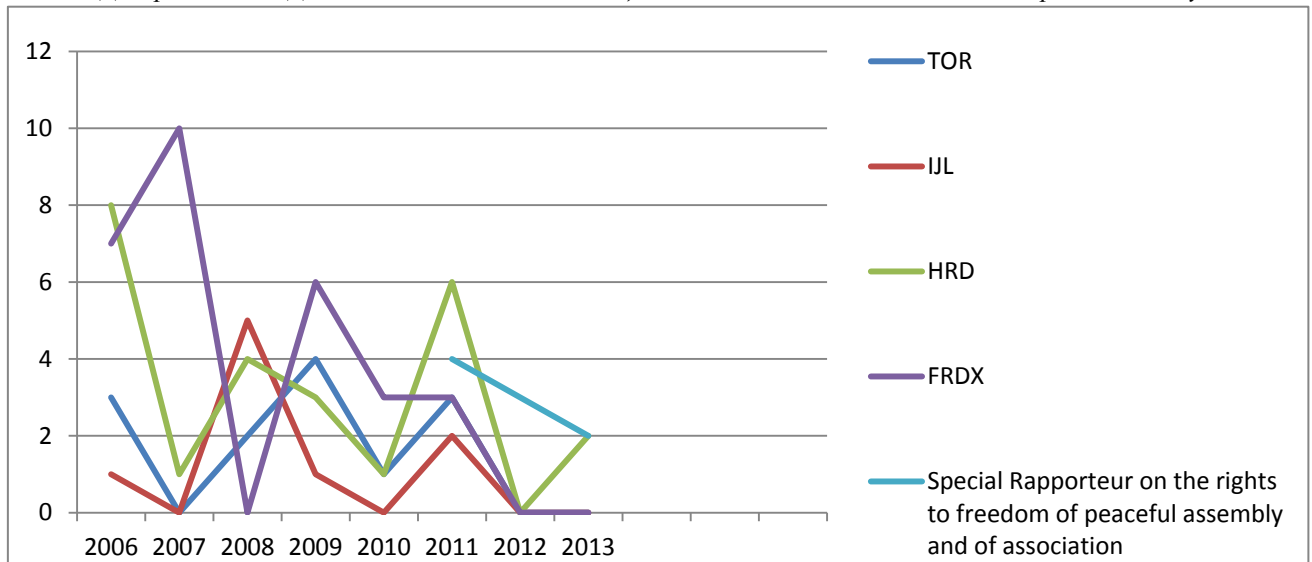
Около 30% всех сообщений Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение были направлены совместно со Специальным докладчиком по вопросу о положении правозащитников, именно эта особенность и отличает их коммуникацию с правительством Беларуси.

Несмотря на такой длительный и регулярный опыт коммуникации с властями, информации о деятельности Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений в официальных СМИ нет, о ней только регулярно сообщают жертвы нарушений прав в данной области – правозащитники и независимые журналисты с помощью своих медийных ресурсов. Последние поправки в Закон «О СМИ» (декабрь 2014 г.), предусматривающие репрессивные меры в отношении независимых интернет-ресурсов, создание реестра распространителей печатных и электронных СМИ перспективно создадут трудности для распространения независимых изданий, поэтому может получиться так, что и сообщить о взаимодействии Спецдокладчика с правительством будет некому.

В целом активность спецдокладчиков совпадает с динамикой массовых нарушений прав человека и преследованиях гражданских лидеров и активистов в период мирных протестов против результатов выборов. Наиболее наглядно эта динамика представлена в *диаграмме 1*. За основу данного количественного материала взято количество сообщений некоторых спецдокладчиков, чьи мандаты ориентированы на защиту от пыток, свободу собраний и ассоциаций, мнений, судей и адвокатов, а также правозащитников.

На диаграмме видно, что наибольший пик активности приходится на 2006 год – год президентских выборов и массовых акций протеста, а также следующий 2007 год. Следующий пик активности – 2011 год, в течение которого следовали репрессии после подавления мирного протеста против результатов выборов 2010 г. Однако стабильно высокой остается активность спецдокладчиков по положению правозащитников, защите права на свободу мнений и их свободное выражение.

Диаграмма 1. Динамика активности спецдокладчиков по отношению к правительству РБ



Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси

Мандат Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси впервые был определен Комиссией по правам человека в резолюции 2004/14 в 2004 году. В этой резолюции Комиссия просила Специального докладчика установить прямые контакты с правительством и народом Беларуси в целях изучения положения в области прав человека в Беларуси и наблюдения за ходом разработки программы образования в области прав человека для всех слоев общества, в частности для сотрудников правоприменительных органов, работников судебной системы, сотрудников пенитенциарных учреждений и гражданского общества, и представить доклад Комиссии.

Спецдокладчиком в период 2004-2007 являлся Адриан Северин.

В своем докладе за 2005 год он «с сожалением констатировал, что правительство Беларуси не дало положительного ответа на его просьбу о посещении страны и в целом не выразило готовности сотрудничать с ним в выполнении его мандата». В этом докладе были представлены рекомендации относительно смертной казни, исчезновений политических активистов, пыток, неподобающего обращения, а также жестокого и бесчеловечного наказания и обращения, содержания под стражей, независимости судей и адвокатов, свободы средств массовой информации, свободы собраний, ассоциаций, религии, политических прав.

В докладе за 2007 г. Спецдокладчик, характеризуя ухудшение ситуации с правами человека, отмечает, что «Республика Беларусь не соблюдает также обязательства по представлению докладов, предусмотренные ратифицированными ею международными договорами. Так, просроченные доклады не были представлены соответственно Комитету

по экономическим, социальным и культурным правам (подлежали представлению в 1999 и 2004 годах); Комитету по правам человека (подлежал представлению в 2001 году); Комитету против пыток (подлежали представлению в 2000 и 2004 годах); Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин (подлежал представлению в сентябре 2006 года) и Комитету по правам ребенка в соответствии с Факультативным протоколом, касающимся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии (подлежал представлению в 2004 году)».

28 июня 2012 года, мандат Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси был вновь создан Советом по правам человека в резолюции 20/13. С 1 ноября 2012 года Миклош Харашти (Венгрия) взял на себя функции Специального докладчика.

В докладе за апрель 2013 года Спецдокладчик отметил, что «собранные из первоисточников данные позволяют предположить существование системных и систематических нарушений прав человека, особенно в вопросах, касающихся соблюдения надлежащей правовой процедуры, справедливого судебного разбирательства и пыток. Наглядной иллюстрацией положения в области прав человека в Беларуси является отмеченный в полученных сообщениях фактический отказ в полном осуществлении таких свобод, как свобода мнений и право на их свободное выражение, свобода мирных собраний и ассоциации, поскольку эти права чаще всего открывают путь к осуществлению других гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав».

В докладе за август 2013 года Спецдокладчик вновь констатирует, что происходит ухудшение ситуации и в связи с выборами 2015 года рекомендует правительству:

- a) обеспечить процесс избирательной и законодательной реформы;
- b) гарантировать наличие независимых избирательных комиссий;
- c) обеспечить транспарентный подсчет голосов,
- d) отменить закон, устанавливающий уголовную ответственность за критику публичных фигур или Республики;
- e) гарантировать невмешательство со стороны правительства в деятельность СМИ;
- f) реформировать и усовершенствовать систему судебного самоуправления, освободить ее от давления со стороны органов исполнительной власти;
- i) ускорить законодательные реформы, нацеленные на полное запрещение пыток;
- k) вести обучение и повышать компетентность милиции, служб национальной безопасности и военного персонала в сфере международных стандартов в области прав человека;
- m) проводить оперативные, беспристрастные и тщательные расследования любых актов запугивания и насилия в отношении правозащитников и журналистов, а также обеспечивать судебное преследование и наказание за них;
- n) отменить статью 193.1 Уголовного кодекса, в которой устанавливается уголовная ответственность за общественную деятельность без официального разрешения;
- o) обеспечить полную реабилитацию лиц, подвергшихся судебному преследованию и осужденных по политическим мотивам, включая снятие любой судимости и ограничений на их участие в политической жизни и выборах;
- г) внести изменения в закон о массовых мероприятиях в Беларуси, чтобы он соответствовал Конституции и международным стандартам;

s) признать мандатария и в полной мере сотрудничать с ним посредством участия в диалоге и оказания содействия в посещении страны к концу 2013 года.

В докладе 2014 года Спецдокладчик очередной раз тщательно «призывает правительство принять меры по всеобъемлющему осуществлению всех рекомендаций, вынесенных правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций: договорными органами, по линии универсального периодического обзора, специальными процедурами и Верховным комиссаром по правам человека».

В заявлении, сделанном 24 декабря 2014 года, Миклош Харашти констатировал, что «в 2014 году правительство Беларуси предприняло усилия для снятия напряженности и кризиса в области прав человека, который развился в регионе. Тем не менее, несмотря на ожидания международного сообщества... внутренняя ситуация с правами человека в Беларуси не показывает никаких признаков улучшения». Преследование правозащитников и независимых журналистов продолжались в течение года; в декабре 2014 года была законодательно установлена прямая государственная цензура над всеми интернет-коммуникациями; продолжали выносить смертные приговоры и осуществлять казни.

Белорусские власти не признают мандат Спецдокладчика по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси, считая его «политической авантюрой Евросоюза», «инструментом политического манипулирования и давления». Спецдокладчик не имел возможности посетить страну, встретиться с официальными лицами, получить ответ на запросы.

О коммуникации с Спецдокладчиком заявило 75% от числа респондентов-белорусских правозащитников, при этом результаты коммуникации с ним были очень высоко оценены.

Выводы

По результатам опроса правозащитников рейтинг частоты обращений к спецдокладчикам выглядит следующим образом:



В ответах правозащитников были сформулированы и зафиксированы эффекты, производные от обращения к спецдокладчикам.

Коммуникационные эффекты:

Сложилась система устойчивых коммуникаций правозащитников с некоторыми спецдокладчиками, в особенности со Спецдокладчиком по Беларуси, с тематическими

мандатами, которые способны реагировать на срочные ситуации: по казням, по пыткам, положению правозащитников, свободе мнений, независимости судей и адвокатов.

Следует отметить, что коммуникация правозащитников со страновым спецдокладчиком не исключает и не заменяет коммуникации с тематическими мандатами. В этой сфере потенциал правозащитных организаций далеко не исчерпан, сотрудничество со спецдокладчиками тех тематических мандатов, с которыми еще не было коммуникации, представляется весьма перспективным, в частности со: *Специальным докладчиком по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, Специальным докладчиком по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях, Специальным докладчиком по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений, Специальным докладчиком по вопросу о современных формах рабства, включая его причины и последствия, Специальным докладчиком по вопросу о последствиях для прав человека экологически обоснованного регулирования и удаления опасных веществ и отходов, Специальным докладчиком по вопросу о правах инвалидов, Специальным докладчиком по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, Специальным докладчиком по вопросам меньшинств и др.*

Материалы годовых отчетов тематических спецдокладчиков, приведенные выше, свидетельствуют о том, что результат помимо политической воли властей еще зависит от частоты контактов с спецдокладчиками и качества подготовленных сообщений.

В 2010 году Беларусь направила приглашения некоторым тематическим спецдокладчикам посетить страну: по свободе СМИ (по свободе мнений и убеждений), свободе религии, свободе судей, по торговле людьми и детской порнографии, по правам мигрантов, по насилию в отношении женщин. В 2014 году эти приглашения были подтверждены, возможные визиты спецдокладчиков повысят шансы правозащитного сообщества на полноценную коммуникацию.

Институциональные эффекты:

Коммуникация государства и специальных докладчиков осуществляются, но партнерство не складывается. Однако между правозащитными НГО сложились устойчивая система коммуникации с учетом сфер их специализации и международного коммуникационного потенциала.

Накопительные эффекты:

На сегодняшний день коммуникация со спецдокладчиками строится ситуационно: по мере возникновения острых ситуаций и реагирования на них. Практически ни одна из рекомендаций системного характера, за исключением лишь сферы торговли людьми, не была учтена белорусскими властями, поэтому говорить о серьезных накопительных эффектах пока не приходится. Однако сам факт анализа спецдокладчиками законодательства РБ (УК, УПК, Законов «О СМИ», «О массовых мероприятиях» и др.) позитивен, и те комментарии, которые сделаны по поводу законодательства РБ в докладах спецдокладчиков могут быть очень полезны как весомые аргументы правозащитников в диалоге с правительством.

Кроме того, обращает на себя внимание специфика ответов правительства на сообщения спецдокладчиков: практически в 90% ответов правительство разъясняет спецдокладчикам белорусское законодательство, не пытаясь оценить свои действия с

точки зрения международных стандартов, в том числе – допустимых ограничений прав. Лишь в некоторых случаях в ответах звучали отсылки к статьям Международного пакта о гражданских и политических правах.

Информационно-просветительские эффекты:

Информация о взаимодействии правозащитников со спецдокладчиками ограничена медийным пространством интернет-ресурсов правозащитных НПО. Очевидно, что недостаток публичной информации как об УПО, так и спецдокладчиках, негативно сказывается и на имидже властей, и на имидже правозащитников внутри страны. Огромный массив информации о деятельности тематических спецдокладчиков практически недоступен массовому читателю и даже подавляющему большинству правозащитников: информация на английском языке, что затрудняет как навигацию на сайте ООН, так и знакомство с годовыми докладами спецдокладчиков. Имидж странового спецдокладчика внутри страны во многом сформирован негативным восприятием со стороны властей, причем негативизм по отношению к персоне Адриана Северина автоматически и незаслуженно был перенесен на персону Миклоша Харашти и его деятельность. Хотя акценты в содержании докладов, общая риторика и стилистика докладов Харашти посвящены именно *правовому полю* Беларуси и рекомендациям по его совершенствованию. На фоне явного нежелания властей давать объективную информацию о спецдокладчиках ответственность правозащитных НПО за формирование соответствующего медийно-информационного и одновременно просветительского пространства совершенна очевидна.

Политические эффекты:

Рекомендации спецдокладчиков правозащитники рассматривают как инструмент влияния на правительство РБ. При этом сам факт приглашения некоторых спецдокладчиков все же демонстрирует озабоченность властей своим международным имиджем.

Рекомендациями по улучшению взаимодействия правозащитников с обществом, спецдокладчиками и правительством могут стать следующие:

- ребрендинг правозащитной деятельности: акцент в работе необходимо сделать на связи прав человека с обеспечением качества жизни, в противном случае апелляции к «демократическим ценностям» никогда не будут понятны большинству белорусских граждан;
- усилить коммуникативное, просветительское присутствие в общественном пространстве (визуальное и вербальное), обеспечивать перевод текстов докладов спецдокладчиков и знакомить с ними общественность;
- активизировать профессиональную подготовку и работу с региональными отделениями по продвижению международных правовых стандартов в публичном пространстве;
- активизировать работу со спецдокладчиками в плане консультаций по имплементации международных стандартов, особенно по защите свободы мнения и убеждения в отечественное законодательство;
- осуществлять комплексную работу со спецдокладчиками, как с тематическими, так и страновым, особое внимание необходимо обратить на взаимодействие с теми докладчиками, которые еще не работали с информацией по Беларуси и которые могут быть перспективны для такого взаимодействия;

- активизировать коммуникацию с профильными министерствами и ведомствами на предмет разъяснения международных правовых стандартов в контексте сравнения с действующими нормами белорусского законодательства.

Правозащитному сообществу в Беларуси необходимо создать широкий общественный запрос на правозащиту, в таком случае коммуникация со спецдокладчиками будет восприниматься белорусскими властями как необходимость в целях совершенствования отечественного законодательства и улучшения международного имиджа страны.

3. Спецпроцедуры Совета по правам человека: Рабочая группа по произвольным задержаниям

Рабочая группа по произвольным задержаниям - спецпроцедура, созданная в 1991 году Комиссией (ныне – Совет) по правам человека, со следующим мандатом: а) расследовать случаи произвольного задержания или иные случаи задержания, не согласующегося с соответствующими международными нормами; б) запрашивать и получать информацию от правительств и межправительственных и неправительственных организаций, а также информацию от заинтересованных лиц, их семей или их представителей; с) представлять Комиссии (Совету) всеобъемлющий доклад на ежегодной сессии.

Рабочая группа по произвольным задержаниям является единственным внедоговорным механизмом, мандат которого прямо предусматривает рассмотрение жалоб отдельных лиц.

Рабочей группой определены критерии, по которым определяется произвольность задержаний, а также процедуры, которые она использует (процедура расследования индивидуальных случаев; процедура «заключений»; процедура срочных мер; миссии на местах)³.

Рабочая группа осуществила визит в Республику Беларусь по приглашению правительства с 16 по 26 августа 2004 года, посетив множество учреждений для содержания в условиях несвободы и проведя индивидуальные конфиденциальные встречи с более чем 200 лицами, содержащимися под стражей.

По итогам визита Рабочая группа подготовила доклад⁴, в котором указала на ряд аспектов, вызывающих озабоченность: чрезмерные полномочия прокуроров и следователей в период досудебного содержания под стражей; недостаточная независимость коллегии адвокатов и судебных органов; режим предварительного заключения; задержание как средство подавления свободы выражать свои убеждения; подсудность гражданских лиц военным судам; неудовлетворительная защита уязвимых заключенных; отсутствие гарантий в связи с содержанием в психиатрических больницах. В докладе РГПЗ сформулировала ряд рекомендаций.

После своего визита Рабочая группа вела активную работу по выяснению хода выполнения Республикой Беларусь ее рекомендаций. Судя по докладу Рабочей группы на

³ Подробно доступно на: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet26ru.pdf>>

⁴ Доклад Рабочей группы по произвольным задержаниям, Миссия в Беларусь, E/CN.4/2005/6/Add.3, 25 ноября 2004 г. Доступно на: <http://hrlibrary.ngo.ru/russian/commission/Rarbdetentionreport_belarus2005.html>

седьмой сессии Совета ООН по правам человека⁵ (март 2008 г.), правительство сообщало ей о ходе выполнения ее рекомендаций (реализации Государственной программы совершенствования уголовно-исполнительной системы МВД на 2006-2010 годы, принятии Кодекса Республики Беларусь "О судоустройстве и статусе судей", другие объяснения относительно того, в каких положениях существующего законодательства учитываются озабоченности Рабочей группы).

Таким образом, в плане общих вопросов и рекомендаций Рабочей группы Республика Беларусь предпринимала определенные меры по сотрудничеству с данным международным механизмом, что является положительной тенденцией. Вместе с тем, следует признать, что до настоящего времени Республике Беларусь не удалось достигнуть какого-либо значимого прогресса в сфере произвольных задержаний, а также в сферах, касающихся этой проблемы (судебная система, независимость адвокатов и судей, предварительное следствие и пенитенциарная система). Остаются невыполненными подавляющее большинство рекомендаций, и только по некоторым из них ведется работа.

Рабочая группа по произвольным задержаниям приняла 4 мнения по индивидуальным сообщениям в отношении Республики Беларусь:

1) мнения, принятые Рабочей группой по произвольным задержаниям на шестьдесят второй сессии Комиссии по правам человека 19 октября 2005 года № 37/2005 относительно Михаила Маринича;

2) мнения, принятые Рабочей группой по произвольным задержаниям на ее шестидесятой сессии 2–6 мая 2011 года № 13/2011 относительно Николая Статкевича;

3) мнения, принятые Рабочей группой по произвольным задержаниям на ее шестьдесят третьей сессии 30 апреля – 4 мая 2012 года № 14/2012 относительно Андрея Санникова;

4) мнения, принятые Рабочей группой по произвольным задержаниям на ее шестьдесят четвертой сессии 27–31 августа 2012 года № 39/2012 относительно Алеся Беляцкого.

Во всех указанных случаях Рабочая группа установила, что задержания и лишение свободы указанных белорусских граждан носило произвольный характер и являлось нарушением международных обязательств Республики Беларусь. Рабочая группа призвала власти принять меры по исправлению ситуации в каждом конкретном случае и выплатить причитающуюся компенсацию указанным лицам.

Государство участвовало в коммуникациях при рассмотрении Рабочей группой данных дел, однако не предприняло никаких мер по выполнению решений Рабочей группы, а в 2013 объявила, что “не видит смысла в сотрудничестве с Рабочей группой в ее нынешнем составе”⁶. Министерство иностранных дел указывает на то, что “выполнение мнений Рабочей группы по произвольным задержаниям не подпадает под

⁵ A/HRC/7/4

⁶ На 22-й сессии Совета по правам человека 5 марта 2013 г. делегация Беларуси сделала заявление по докладу и в связи с деятельностью Рабочей группы по произвольным задержаниям, в котором выразила свое несогласие с результатами рассмотрения Группой дела А. Беляцкого, указав, что Рабочая группа рассмотрела это дело “в нарушение своего мандата”, “проигнорировала информацию правительства по данному делу”. Делегация заявила о “политической ангажированности” Рабочей группы и о том, что “Беларусь не видит смысла дальнейшего взаимодействия с Рабочей группой в ее нынешнем составе”.

международные обязательства Республики Беларусь в соответствии с международными договорами, участницей которых является Республика Беларусь»⁷.

Выводы

Приведенный анализ полномочий Рабочей группы и ее процедур позволяет сделать вывод о том, что она является достаточно простым, но эффективным международным механизмом. При этом следует особо подчеркнуть стремление властей Беларуси сохранять сотрудничество с Рабочей группой по вопросам выполнения институциональных рекомендаций по улучшению ситуации в сфере произвольных задержаний. Некоторые из таких рекомендаций находятся в процессе выполнения страной.

С другой стороны, Республика Беларусь, до 2013 года участвовавшая в коммуникациях по индивидуальным сообщениям, отказывается от выполнения итоговых решений (мнений) Рабочей группы.

В качестве эффектов использования данного международного механизма можно выделить следующие:

Превентивный эффект, который можно проследить в связи с использованием Рабочей группой срочных мер в отношении лиц, находящихся в опасном положении. Из отчетов Рабочей группы следует, что после обращения к правительству о принятии срочных мер некоторые из задержанных освобождаются. Так, согласно информации Рабочей группы, содержащейся в ее докладе на четвертой сессии Совета по правам человека 9 января 2007 года на 2 призыва Группы о принятии срочных мер в отношении 298 задержанных 50 из них были освобождены⁸.

Накопительный эффект: за время сотрудничества Республики Беларусь с Рабочей группой по произвольным задержаниям был накоплен целый комплекс материалов, включающий как мнения группы по индивидуальным сообщениям, так и доклад по итогам визита в страну в 2004 году с рекомендациями по улучшению ситуации – как в плане законодательства, так и в отношении правоприменительной практики.

Информационно-просветительский эффект: мнения и выводы Рабочей группы по индивидуальным сообщениям распространяются в публичном пространстве, позволяя получать юридическое обоснование незаконности использования практики произвольных задержаний в Республике Беларусь.

Коммуникационный и эмпирический эффекты: правозащитники успешно освоили данный механизм, в результате чего удается получать положительные решения Группы и добиваться освобождения некоторых задержанных лиц. Если до 2012 г. Рабочей группой рассмотрено только 4 таких сообщения, то в 2014 г. при интервью об использовании этого механизма сообщили 8 из 20 респондента. Причем сейчас такие обращения направляются в случаях массовых произвольных задержаний.

⁷ Ответ Министерства иностранных дел на обращение В. Стефановича

⁸ A/HRC/4/40, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/101/23/PDF/G0710123.pdf?OpenElement>

4. Процедура представления и рассмотрения докладов в контрольные органы международных договоров

Договорные органы по правам человека – это комитеты независимых экспертов, назначаемых и избираемых государствами-участниками на четырехлетний срок с возможностью продления полномочий, которые наблюдают за выполнением основных международных договоров в области прав человека⁹.

Комитеты выполняют ряд функций в соответствии с положениями договоров, учредивших их. Среди них – рассмотрение периодических докладов государств-участников, рассмотрение индивидуальных жалоб, проведение расследований на местах, а также принятие замечаний общего порядка, поясняющих отдельные положения договоров, и организация тематических дискуссий, касающихся договоров.

Рассмотрение докладов государств-участников. Когда государство ратифицирует договор, оно принимает на себя юридическое обязательство соблюдать обозначенные в договоре права. Однако присоединение к договору является лишь первым шагом, так как признания прав на бумаге недостаточно для того, чтобы гарантировать их соблюдение на практике. В этой связи, в дополнение к обязательству по выполнению положений договора, каждое государство-участник также должно представлять в соответствующие договорные органы периодические доклады о том, как соблюдаются права. Помимо докладов государств-участников, договорные органы могут получать информацию о положении в области прав человека в стране из других источников, в том числе от национальных правозащитных учреждений, организаций гражданского общества, международных и национальных структур и учреждений ООН, других межправительственных организаций, профессиональных групп и научных институтов. Большинство комитетов специально выделяют время в рамках своих пленарных заседаний для того, чтобы заслушать представления организаций гражданского общества и учреждений ООН. В свете всей доступной информации договорные органы изучают доклад в присутствии делегации государства-участника. На основе такого конструктивного диалога Комитет публикует свои замечания и рекомендации,

⁹ В рамках Организации Объединенных Наций существует десять договорных органов по правам человека: [Комитет по правам человека](#) (КПЧ) наблюдает за выполнением Международного пакта о гражданских и политических правах, 1966 г., и Факультативных протоколов к нему; [Комитет по экономическим, социальным и культурным правам](#) (КЭСКП) - за выполнением Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, 1966 г.; [Комитет по ликвидации расовой дискриминации](#) (КЛРД) наблюдает за выполнением Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, 1965 г.; [Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин](#) (КЛДЖ) - за выполнением Международной конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 1979 г., и Факультативного протокола к ней, 1999 г.; [Комитет против пыток](#) (КПП) - за выполнением Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания, 1984 г.; [Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения или наказания](#) (ППП), учрежденный в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток (ФПКПП), 2002 г., посещает места лишения свободы с целью предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения или наказания; [Комитет по правам ребенка](#) (КПР) наблюдает за выполнением Конвенции о правах ребенка, 1989 г., и Факультативных протоколов к ней, 2000 г.; [Комитет по защите прав трудящихся-мигрантов](#) (КПТМ) - за выполнением Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, 1990 г.; [Комитет по правам инвалидов](#) (КПИ) - за выполнением Международной конвенции о правах инвалидов, 2006 г.; [Комитет по насильственным исчезновениям](#) (КНИ) - за выполнением Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, 2006 г.

называемые «заключительные замечания». Из десяти договорных органов ООН по правам человека – Комитетов - в отношении Республики Беларусь имеют юрисдикцию и действуют шесть: Комитет по правам человека¹⁰, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам¹¹, Комитет по ликвидации расовой дискриминации¹², Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин¹³, Комитет против пыток¹⁴, Комитет по правам ребенка¹⁵.

Данные о рассмотрении Комитетами докладов Республики Беларусь представлены в таблицах:

Комитет по правам человека (КПЧ)

Цикл доклада	Сессия (год) работы Комитета	Установленная дата представления доклада Республикой Беларусь	Фактическая дата представления доклада Республикой Беларусь	Альтернативные доклады	Дата принятия заключительных замечаний Комитета
V	114 (2015 г.)	Первоначально назначено на 11.07.2001 г.		совместный доклад Белорусского Хельсинского Комитета и Правозащитного центра «Весна» - 2010 г.	
IV	61 (1997 г.)	04.11.1993 г.	11.04.1995 г.	-	19.11.1997 г.
III	45 (1992 г.)	04.11.1988 г.	04.07.1990 г.	-	25.09.1992 г.
II	23 (1984 г.)	04.11.1983 г.	04.07.1984 г.	-	
I	5 (1978 г.)	22.03.1977 г.	09.06.1978 г.	-	

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКИП)

Цикл доклада	Сессия (год) работы	Установленная дата	Фактическая дата	Альтернативные	Дата принятия
--------------	---------------------	--------------------	------------------	----------------	---------------

¹⁰ Международный пакт о гражданских и политических правах, 1966 г., подписан Республикой Беларусь 19.03.1968 г., ратифицирован - 05.10.1973 г., вступил в силу - 23.03.1976 г.;

¹¹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 1966 г., подписан Республикой Беларусь 19.03.1968 г., ратифицирован - 05.10.1973 г., вступил в силу - 03.01.1976 г.;

¹² Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, 1965 г., подписана Республикой Беларусь 07.03.1966 г., ратифицирована - 27.01.1969 г., вступила в силу - 08.05.1969 г.;

¹³ Международная конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 1979 г., подписана Республикой Беларусь 17.07.1980 г., ратифицирована - 22.12.1980 г., вступила в силу - 03.09.1981 г.;

¹⁴ Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания, 1984 г., подписана Республикой Беларусь 19.12.1985 г., ратифицирована - 29.01.1987 г., вступила в силу - 26.06.1987 г.;

¹⁵ Конвенция о правах ребенка, 1989 г., подписана Республикой Беларусь - 26.01.1990 г., ратифицирована - 28.07.1990 г., вступила в силу - 31.10.1990 г.;

	Комитета	представления доклада Республикой Беларусь	представления доклада Республикой Беларусь	доклады	закл ^ю чи- тель ^н ых замечаний Комитета
VII		30.11.2018 г.		-	
IV – IV	51 (2013 г.)	30.06.2009 г.	19.11.2010 г.	- The Equal Rights Trust – октябрь 2013 г., - Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children – март 2013 г.	12.12.2013 г.
III	15 (1996 г.)	30.06.1994 г.	20.04.1995 г.	-	02.12.1996 г.
II	WG (1984 г.)	01.09.1983 г.	28.11.1983 г.	-	30.04.1984 г.
I	WG (1980 г.)	01.09.1977 г.	09.06.1978 г.	-	28.04.1980 г.

Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД)

Цикл доклада	Сессия (год) работы Комитета	Установленная дата представления доклада Республикой Беларусь	Фактическая дата представления доклада Республикой Беларусь	Альтернативные доклады	Дата принятия закл ^ю чительных замечаний Комитета
XX – XXIII		08.05.2016 г.			
XVIII – XIX	83 (2013 г.)	08.08.2008 г.	02.08.2012 г., 24.09.2014 г. – доклад государства о последующих мерах	-	23.09.2013 г.
XV – XVII	65 (2004 г.)	08.05.1998 г.	20.02.2004 г.	-	10.12.2004 г.
XIV	50 (1997 г.)	08.05.1996 г.	15.08.1996 г.	-	23.04.1997 г.
XI – XIII	47 (1995 г.)	08.05.1990 г.	27.10.1994 г.	-	22.09.1995 г.
X	38 (1990 г.)	08.05.1988 г.	25.01.1989 г.	-	01.01.1991 г.
IX	34 (1987 г.)	08.05.1986 г.	22.05.1986 г.	-	01.01.1987 г.
VIII	31 (1985 г.)	08.05.1982 г.	08.06.1984 г.	-	
VII	27 (1983 г.)	08.05.1982 г.	16.07.1982 г.	-	
VI	22(1980 г.)	08.05.1980 г.	12.05.1980 г.	-	

V	19 (1979 г.)	08.05.1978 г.	09.06.1978 г.	-	
IV	14 (1976 г.)	08.05.1976 г.	18.05.1976 г.	-	
III	10 (1974 г.)	08.05.1974 г.	24.04.1974 г.	-	
II	7 (1973 г.)	08.05.1972 г.	12.06.1972 г.	-	
I	3 (1971 г.)	08.05.1970 г.	05.08.1970 г.	-	

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)

Цикл доклада	Сессия (год) работы Комитета	Установленная дата представления доклада Республикой Беларусь	Фактическая дата представления доклада Республикой Беларусь	Альтернативные доклады	Дата принятия заключительных замечаний Комитета
VIII		01.02.2015 г.			
VII	48 (2011 г.)	03.09.2006 г., 04.02.2013 г. – доклад государства о последующих мерах	01.07.2009 г., 06.11.2013 г. – доклад государства о последующих мерах	- The Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children – июль 2010 г., - International Disability Alliance (2 доклада) – 2010 г., 2011 г., - Совместный доклад белорусских НПО: «Независимого демократического движения женщин», «Центра правовой трансформации», «Европа Донна», Лаборатория «НОВАК», «Белорусская Конфедерация Демократических Торговых Союзов» - 2009 г. ¹⁶	06.04.2011 г.

¹⁶ информация о представлении указанного альтернативного доклада Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин на официальном сайте Управления Верховного комиссара ООН отсутствует, доклад доступен на http://www.widm.by/portals/0/reports/Shadow_Report2010_ru.pdf;

				- The Equal Rights Trust – январь 2011 г.;	
				- Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) – январь 2011 г.	
IV – VI	30 (2004 г.)	03.09.2002 г.	19.12.2002 г.	- Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) – ноябрь 2003 г.	18.03.2004 г.
III	22 (2000 г.)	03.09.1990 г.	01.07.1993 г.	- Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) – февраль 2000 г., - Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) – февраль 2000 г., - Международная организация труда (МОТ) – февраль 2000 г.	01.01.2000 г.
II	8 (1989 г.)	03.09.1986 г.	03.03.1987 г.	-	13.02.1990 г.
I	2 (1983 г.)	03.09.1982 г.	04.10.1982 г.	-	01.01.1984 г.

Комитет против пыток (КПП)

Цикл доклада	Сессия (год) работы Комитета	Установленная дата представления доклада Республикой Беларусь	Фактическая дата представления доклада Республикой Беларусь	Альтернативные доклады	Дата принятия заключительных замечаний Комитета
V	51 (2013 г.)	08.12.2013 г. – предварительный			

		<p>список вопросов для государства,</p> <p>25.11.2015 г. – установленная для ответа дата</p>			
IV	47 (2011 г.)	<p>25.06.2000 г.,</p> <p>25.11.2012 г. – доклад государства о последующих мерах</p>	<p>21.12.2009 г.,</p> <p>27.11.2012 г. – доклад государства о последующих мерах,</p> <p>23.10.2013 г. – дополнительный доклад государства о последующих мерах</p>	<p>- International Federation for Human Rights (FIDH) и Правозащитный центр «Вясна» - октябрь 2011 г.,</p> <p>- Global Initiative To End All Corporal Punishment Of Children – октябрь 2011 г.,</p> <p>- совместный доклад белорусских НПО: Комитет «Солидарность», «Правовая инициатива», «Белорусский Хельсинский Комитет», «Центр Правовой Трансформации», «Платформа», Правозащитный Центр «Вясна» - октябрь 2011 г.,</p> <p>- Human Rights Watch – октябрь 2011 г.,</p> <p>- International Disability Alliance (IDA),</p> <p>- доклад белорусской общественной инициативы «Правозащитники против пыток» в ответ на</p>	07.12.2011 г.

				дополнительную информацию, представленную государством 23.10.2013 г.	
III	25 (2000 г.)	25.06.1996 г.	29.09.1999 г.	-	20.11.2000 г.
II	9 (1992 г.)	25.06.1992 г.	15.09.1992 г.	-	26.06.1993 г.
I	3 (1989 г.)	25.06.1988 г.	11.01.1989 г.	-	

Комитет по правам ребенка (КПР)

Цикл доклад	Сессия (год) работы Комитета	Установленная дата представления доклада Республикой Беларусь	Фактическая дата представления доклада Республикой Беларусь	Альтернативные доклады	Дата принятия заключительных замечаний Комитета
V – VI		30.10.2017 г.		-	
III – IV	56 (2011 г.)	30.10.2007 г.	13.11.2008 г.	-	08.04.2011 г.
II	30 (2002 г.)	30.10.1997 г.	20.05.1999 г.	-	13.06.2002 г.
I	5 (1994 г.)	30.10.1992 г.	12.02.1993 г.	-	07.02.1994 г.

Анализ информации об установленных Комитетами датах для представления Республикой Беларусь периодических докладов и текстов соответствующих докладов государства позволяет сделать вывод, что Республика Беларусь на регулярной основе сотрудничает с Комитетами в представлении докладов, однако, нередко допускает нарушение установленных Комитетами сроков. Кроме того, государство представляет ответы на вопросы, задаваемые Комитетами после рассмотрения периодических докладов, отчитывается о последующих мерах по реализации рекомендаций Комитетов. Исключением является Комитет по правам человека, доклады в который с 1995 года Республикой Беларусь не представлялись. Однако, из письма Постоянного представителя Беларуси при Организации Объединенных Наций от 29.09.2014 г. на имя Генерального секретаря «Беларусь и права человека: общие подходы, сотрудничество с правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций в 2012–2014 годах»¹⁷ следует, что в 2015 г. государство планирует представить периодический доклад также и в КПЧ. Таким образом, имеются достаточно устойчивые коммуникации и взаимодействие между Республикой Беларусь и договорными органами ООН по правам человека. Круг участников этих коммуникаций не ограничивается лишь представителями государства и экспертами Комитетов, а включает в себя также и правозащитные организации, представляющие на рассмотрение Комитетов альтернативные доклады.

Следует отметить, что на данном этапе белорусские правозащитники взаимодействуют не со всеми шестью Комитетами, имеющими юрисдикцию в отношении Республики Беларусь, а лишь с тремя: Комитетом по правам человека, Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитетом против пыток. Складывается впечатление, что до настоящего времени сфера деятельности Комитета по

¹⁷ Письмо Постоянного представителя Беларуси при Организации Объединенных Наций от 29.09.2014 г. на имя Генерального секретаря. Доступно на: < http://mfa.gov.by/multilateral/human_rights/ >

экономическим, социальным и культурным правам, Комитета по ликвидации расовой дискриминации и Комитета по правам ребенка не входит в круг профессиональных интересов белорусских правозащитных организаций, либо ими не идентифицируются трудности, связанные с выполнениями Республикой Беларусь положений соответствующих сфере деятельности указанных Комитетов международных договоров. При этом анализ результатов анкетирования белорусских правозащитников и юристов позволяет сделать вывод об их невысокой осведомленности о деятельности Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, Комитета по ликвидации расовой дискриминации и Комитета по правам ребенка.

Важно обратить внимание, что представление правозащитными организациями Комитетам альтернативных докладов в абсолютном большинстве случаев имеет необходимый эффект, - поднятые в докладах проблемы находят отражение в рекомендациях государству, содержащихся в заключительных замечаниях Комитетов. Таким образом, для воздействия на государство с целью улучшения ситуации с правами человека белорусским правозащитникам имеет смысл осуществлять регулярный мониторинг ситуации с реализацией прав, провозглашенных правозащитными конвенциями, и, в случаях ненадлежащего обеспечения государством реализации этих прав, своевременно (в течение цикла рассмотрения соответствующего периодического доклада государства), информировать об этом Комитеты в альтернативных докладах.

Большинство опрошенных в ходе анкетирования респондентов говорят о низкой эффективности международных правозащитных механизмов, в том числе, договорных органов ООН по правам человека. Называют главной причиной этого отсутствие политической воли государства к сотрудничеству и выполнению рекомендаций Комитетов. Так ли это, действительно ли деятельность договорных органов ООН по контролю за выполнением Республикой Беларусь основных международных договоров в области прав человека можно считать неэффективной?

Часть рекомендаций в адрес Беларуси в течение продолжительного времени неоднократно повторяется большинством Комитетов, то есть является общими рекомендациями, которые не выполняются государством. К ним относятся, в том числе, такие как: обеспечить независимость судей и адвокатов, создать национальное правозащитное учреждение со всеобъемлющими правозащитными полномочиями; пересмотреть законодательство и правоприменительную практику в целях упрощения процедур регистрации и деятельности неправительственных организаций, декриминализовать членство в незарегистрированных НПО; рекомендации, связанные с событиями 19 декабря 2010 г. и др. Таким образом, Республикой Беларусь занята устойчивая позиция по непринятию называемых государством «политизированными» рекомендаций Комитетов.

Кроме того, неоднократно повторяются рекомендации Комитетов в адрес Беларуси проводить консультации и расширять взаимодействие в контексте подготовки периодических докладов государства с организациями гражданского общества, работающими в области защиты прав человека, а также обеспечивать оперативный и беспрепятственный доступ к докладам государства на момент их представления, публиковать замечания Комитета по этим докладам. Данные рекомендации не в полной мере выполняются государством. Так, отсутствует информация о взаимодействии

Беларуси с неправительственными организациями при подготовке периодических докладов. Доступ к докладам государства обеспечивается постфактум, уже после рассмотрения этих докладов Комитетами, замечания Комитетов по этим докладам Республикой Беларусь не публикуются¹⁸. Отдельные тексты заключительных замечаний можно найти лишь на сайтах белорусских правозащитных организаций.

Однако, детальное рассмотрение взаимодействия Республики Беларусь и договорных органов ООН по правам человека все же позволяет сделать оптимистичные выводы о наличии немалых положительных результатов и эффектов этого взаимодействия. Так, достаточно успешным можно считать сотрудничество Беларуси и Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитета по правам ребенка, в соответствии с рекомендациями которых Беларусь планомерно предпринимает усилия по изменению национального законодательства и принятию фактических мер.

Нельзя не отметить действия Беларуси по принятию мер социального обеспечения в рамках экономических возможностей государства, обеспечению права на образование, обеспечению гендерного равенства, борьбе с торговлей людьми, противодействию домашнему насилию, усилия, направленные на продвижение прав ребенка.

Отдельные достижения существуют и во взаимодействии Беларуси с Комитетом по ликвидации расовой дискриминации. Так, например, в государстве принято законодательство о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства¹⁹, провозглашающее, что такие лица пользуются правами, свободами и несут обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, о предоставлении таким лицам статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь²⁰; отдельные усилия предприняты государством по борьбе с дискриминацией в сфере трудовых отношений.

Положительные результаты имеются и во взаимодействии Беларуси с Комитетом против пыток. Не смотря на официальное непризнание государством проблемы существования в Беларуси пыток, а также именованная большинства рекомендаций Комитета «политизированными», государством все же учитывается ряд рекомендаций Комитета. Так, например, во исполнение рекомендаций в октябре 2014 г. с целью мониторинга разрешен доступ в пенитенциарные учреждения Республики Беларусь сотрудникам негосударственной правозащитной организации, готовятся изменения в Уголовный кодекс Республики Беларусь, которые, в том числе, внесут в кодекс понятие пытки. Таким образом, существуют вполне осязаемые результаты деятельности договорных органов ООН по правам человека применительно к Беларуси.

Кроме результатов стоит обратить внимание существование многочисленных эффектов от использования договорных органов ООН по правам человека в отношении Республики Беларусь.

¹⁸ Официальный сайт Министерства иностранных дел Республики Беларусь, http://mfa.gov.by/multilateral/human_rights/;

¹⁹ Закон Республики Беларусь от 04.01.2010 г. № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»;

²⁰ Закон Республики Беларусь от 23.06.2008 г. № 2008 г. № 354-З «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь»;

Регулярные устойчивые коммуникации и взаимодействие между Республикой Беларусь и Комитетами, и участие в этом взаимодействии правозащитных организаций позволяет говорить о наличии *коммуникационных эффектов*.

Создание органов и учреждений с целью реализации положений международных правозащитных договоров (например, Национального совета по гендерной политике при Совете Министров Республики Беларусь, Национальной комиссии по правам ребенка), а также коалиций правозащитных организаций при подготовке альтернативных докладов в Комитеты свидетельствует о наличии *институциональных эффектов*.

Неоднократное рассмотрение Комитетами периодических докладов Беларуси, а также альтернативных докладов, принятие замечаний Комитетов в адрес государства по этим докладам приводит к накоплению детальной информации о ситуации с правами человека в рассматриваемых Комитетами областях. Эта информация в ряде случаев становится, а потенциально может и должна становиться инструментом в защите прав человека, применяемым государством. Это свидетельствует о наличии *накопительного эффекта* от использования договорных органов ООН по правам человека.

Размещение текстов периодических докладов Беларуси, альтернативных докладов правозащитных организаций и заключительных замечаний Комитетов в свободном доступе на официальном сайте Управления Верховного комиссара ООН по правам человека²¹, размещение докладов Беларуси на сайтах государственных органов с очевидностью влияет на уровень осведомленности о ситуации с правами человека в Беларуси, становится поводом для общественной дискуссии, как о ситуации в государстве с правами человека в целом, так и о реализации конкретных прав, несет в себе *информационно-просветительский эффект*.

Необходимость государства с принятием на себя обязательств по основным международным договорам о правах человека отчитываться на международной арене о ситуации с правами человека, компетенция Комитетов давать государству соответствующие рекомендации, о выполнении которых государство также вынуждено информировать международную общественность, влияет на политическую практику и систему международных отношений, свидетельствует о наличии *политического эффекта*.

Следует иметь в виду, что Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитет против пыток, кроме рассмотрения периодических докладов Республики Беларусь, наделены компетенцией проводить расследования нарушений государством соответствующих Конвенций²². До настоящего времени указанная процедура в отношении Республики Беларусь не проводилась. Однако, правозащитникам стоит помнить о существовании этой процедуры, и в случаях серьезных, грубых или систематических нарушений Республикой Беларусь Международной конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин либо Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания незамедлительно информировать соответствующие Комитеты.

²¹ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=BLR&Lang=RU;

²² Компетенция Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин проводить расследования признана Республикой Беларусь 03.02.2004 г., компетенция Комитета против пыток - 20.07.2000 г.

5. Процедура направления и рассмотрения индивидуальных сообщений в контрольные органы международных договоров (Комитет по правам человека)

Международный пакт о гражданских и политических правах ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета БССР 05.10.1973, вступил в силу для Беларуси 23.03.1976. Комитет по правам человека образован Пактом как орган, осуществляющий наблюдение и контроль за выполнением государствами-участниками условий данного международного договора. Первый Факультативный протокол к Пакту предоставляет Комитету компетенцию принимать и рассматривать сообщения лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения государством-участником какого-либо из прав, изложенных в Пакте. Факультативный протокол ратифицирован Республикой Беларусь 10.01.1992 и вступил для нее в силу 30.12.1992.

Всего с момента вступления в силу Факультативного протокола в отношении Республики Беларусь по состоянию на 29 декабря 2014²³ года известно, что

80 дел рассмотрены по существу (некоторые дела были объединены, поэтому решений (соображений) вынесено 70);

из них по 2-м сообщениям не установлены нарушения, по остальным 78-ми, соответственно, установлены;

вынесено 11 решений о неприемлемости;

9 дел прекращено без вынесения публичного решения (утрачен контакт с автором, автор отказался продолжать дело, изменилась ситуация).

Таким образом, производство по 100 белорусским делам завершено в Комитете по правам человека.

70 дел находятся на коммуникации либо коммуникация завершена и эти дела ожидают рассмотрения.

Всего в отношении Беларуси зарегистрировано 170 дел.

Предметом исследования являются 48 соображений Комитета, принятых на его сессиях с 68-й по 110-ю и опубликованных на русском языке которыми, Комитет констатировал нарушение Республикой Беларусь Пакта. Анализ данных соображений показывает, что чаще всего Комитетом признавались нарушения ст.19 Пакта (свобода выражения мнения - в 31 случае), ст.21 (право на мирные собрания - в 13), ст. 14 (право на справедливый суд - в 8 случаях) и ст.22 (свобода ассоциаций - в 6), в том числе в совокупности с другими нарушениями Пакта.

Рекомендации Комитета указанные в соображениях, возлагают на государство следующие обязанности:

1) предоставить жертве эффективное средство правовой защиты, что определяется в отдельных соображениях как:

а) возмещение материальных потерь жертвы (например, скорректированных сумм уплаченных штрафов и юридических издержек²⁴; ущерба, понесенного в ходе

²³ Актуальные данные предоставлены правозащитником Романом Кисляком

²⁴ Напр., соображения № 1838/2008 по сообщению М. Тульженковой и др.

избирательной кампании²⁵; возврат конфискованного имущества или компенсация его стоимости²⁶);

б) совершение юридически значимых действий (например, зарегистрировать НГО либо повторно рассмотреть вопрос о ее регистрации²⁷, выдать лицензию²⁸, возбудить в отношении виновных в жестоком обращении с жертвой уголовное дело, произвести расследование и наказать виновных²⁹, принять меры по освобождению жертвы³⁰);

в) предоставление информации (например, о месте захоронения тела)³¹;

г) а также соответствующую компенсацию за причиненный моральный вред и (или) перенесенные страдания.

В некоторых случаях Комитет не конкретизирует, какое именно эффективное средство правовой защиты обязано предоставить государство³².

2) принять меры по недопущению аналогичных нарушений в будущем, в том числе привести конкретные национальные правовые нормы и практику их применения в соответствие с Пактом (например, УИК³³, КоАП³⁴, УПК³⁵, Закон «О массовых мероприятиях»³⁶);

3) добросовестно сотрудничать с Комитетом, особенно при получении просьб Комитета о принятии временных мер;

4) в течение 180 (иногда 90) дней направить Комитету информацию о мерах, принятых во исполнение решений Комитета;

5) опубликовать решения Комитета и обеспечить их широкое распространение на государственных языках.

Анализ коммуникаций с КПЧ со стороны государства и фактических мер, предпринятых после принятия Комитетом соображений показывает, что со времени вынесения Комитетом первого решения, которым было признано нарушение государством ст.19 Пакта³⁷, в 2000 году и до 2007 года государство учитывало авторитет Комитета и его рекомендации (так называемая латентная имплементация).

По некоторым делам (напр., А. Дергачев против Беларуси (921/2000), Д. Хархаль против Беларуси (1161/2003)) нарушения прав устранялись государством еще на стадии коммуникации с Комитетом. Прослеживается также имплементация рекомендаций КПЧ на системном уровне (напр., рекомендации по делам В. Лапцевич против Беларуси (780/1997), Л. Синицин против Беларуси (1047/2002)).

Однако некоторые шаги, предпринятые государством в направлении приведения национального законодательства в соответствие с Пактом, никогда официально не

²⁵ Соображения № 1047/2002 по сообщению Л. Синицина 1047/2002

²⁶ Напр., соображения № 1226/2003 по сообщению В. Корнеенко и др.

²⁷ Соображения № 1296/2004 по сообщению А. Беяцкого и др. и др.

²⁸ Соображения № 1316/2004 по сообщению М. Гриба

²⁹ Соображения № 1502/2006 по сообщению М. Маринича

³⁰ Соображения № 1390/2005 по сообщению А. Коребы

³¹ Соображения № 2120/2011 по сообщению Л. Ковалевой и Т. Козяр

³² Соображения № 1392/2005 по сообщению В. Лукьянчика 1392/2005

³³ Соображения № 2120/2011 по сообщению Л. Ковалевой и Т. Козяр

³⁴ Соображения № 1837/2008 и 1837/2008 по сообщениям А. Ясиновича и В. Шевченко

³⁵ Соображения № 1592/2007 по сообщению О. Пичугиной

³⁶ Соображения № 1785/2008 по сообщению А. Олешкевича

³⁷ Соображения № 780/1997 по сообщению В. Лапцевича

связывались с рекомендациями Комитета, не являлись четко выраженной тенденцией, а имели, скорее эпизодический, и зачастую, крайне непоследовательный характер, обусловленный, как нам представляется, прежде всего, политической конъюнктурой.

К примеру, в процессе коммуникаций по делам Л. Светика (927/2000) и В. Щетко (1009/2001), по которым в итоге в качестве нарушения ст.19 Пакта признано привлечение авторов к административной ответственности за «публичные призывы к бойкотированию выборов», государство изменило законодательство, устранив причину нарушения права (Законом от 09.10.2000 редакция ст. 167-3 КоАП была изменена и «публичные призывы к бойкотированию выборов» перестали быть административным правонарушением). Однако к настоящему времени законодательство изменено таким образом, что системная причина констатированного Комитетом нарушения права восстановлена (Законом от 25.11.2013 г. в ст. 47 Избирательного кодекса внесены изменения, согласно которым «призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву, или отмене, или переносу срока выборов» запрещены, и эти действия подпадают под ст. 9.10 КоАП).

Малое количество иных значимых примеров имплементации положений Пакта в связи с соображениями КПЧ позволяет говорить об общей тенденции игнорирования государством решений Комитета. Однако, несмотря на это, количество обращений против Беларуси в Комитете не только не уменьшилось, но и заметно увеличилось в последние годы. Подобный тренд может быть объяснен как проводимыми образовательными мероприятиями среди юристов и правозащитников³⁸, так и желанием жертв добиться не столько восстановления нарушенных государством их прав, сколько при помощи авторитетного международного органа – Комитета по правам человека ООН - доказать государству его неправоту и одержать моральную победу.

По последним доступным данным³⁹, Республика Беларусь по количеству зарегистрированных в Комитете заявлений была третьей (после Канады и Ямайки), а по делам в стадии коммуникаций и ожидающих рассмотрения по существу находится на первом месте.

Перед таким потоком жалоб государство коренным образом изменило свою позицию относительно рассмотрения дела в КПЧ и исполнения его решений - фактически отказалось от сотрудничества с Комитетом по правам человека уже со стадии коммуникации. Представляется, что причинами этому являются явное несоответствие национального законодательства и практики его применения Пакту, и в связи с этим отсутствие у Правительства Беларуси основанных на Пакте четких контраргументов перед обоснованными жалобами в Комитет, а также отсутствие политической воли имплементировать его решения.

Государство оспаривает саму регистрацию индивидуальных сообщений в Комитете, ссылаясь на то, что став участником Первого Факультативного протокола к

³⁸ Напр., проект в рамках проекта “Имплементация де факто международных обязательств Республики Беларусь” (Bring International Standards Home), который является частью Программа Сети Домов прав человека “Международное право для защиты общественных интересов” (International Law in advocacy) успешно реализованы три цикла обучения (2006-2007), (2009-2011) и (2012-2014), выпустившие в общей сложности более 100 юристов и правозащитников, имеющих теоретические знания, практические навыки и ценностные убеждения в области международных стандартов прав человека, инструментов их продвижения и защиты.

³⁹ Statistical survey of individual complaints dealt with by the Human Rights Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights March 2014
www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/StatisticalSurvey.xls

Пакту, оно не принимало на себя обязанности признавать его Правила процедуры, его методы и сложившуюся практику. Считая, что регистрация индивидуальных сообщений, поданных не самой предполагаемой жертвой, а ее представителем, а также сообщений, авторы которых не прошли все возможные стадии надзорного обжалования на национальном уровне, произведена с нарушением Протокола, государство заявляет, что отклоняет эти сообщения без высказывания замечаний в отношении приемлемости сообщения или его существования. Решения, принятые Комитетом в отношении отклоненных сообщений будут рассматриваться властями Беларуси как недействительные.

Такую позицию постоянная миссия Республики Беларусь при офисе ООН в Женеве впервые изложила в вербальной ноте от 09.11.2009 по делу В. Юзепчука, а начиная с 2012 года повторила в отношении более чем 60-ти других сообщений.

В ответ на данные заявления Комитет сформулировал правовую позицию, которую последовательно излагает в своих соображениях: отказ государства от коммуникаций, непризнание компетенции Комитета определять, следует ли зарегистрировать сообщение, а также объявление заранее, что государство не согласится с решением Комитета относительно приемлемости сообщений и их существования, - являются нарушением Республикой Беларусь своих обязательств по статье 1 Факультативного протокола к Пакту.

Также на начальной стадии коммуникаций по сообщениям, касающимся дел о смертной казни, государство фактически игнорировало просьбы о срочных мерах – не исполнять приговор до окончания рассмотрения дела Комитетом, и смертные приговоры приводились в исполнение.

Столкнувшись с подобной практикой властей Беларуси, Комитет вынужден был публично отреагировать на это, заявив, что «позиция Комитета по правам человека ясна – Беларусь совершила тяжкое нарушение своих юридических обязательств. Мы осуждаем эти вопиющие нарушения Беларусью своих договорных обязательств»⁴⁰.

Касательно рекомендаций Комитета опубликовать соображения и обеспечить их широкое распространение на государственных языках, необходимо констатировать, что соображения Комитета государством не публикуются. В отношении просьбы Комитета в течение определенно срока (90 или 180 дней) предоставить ему информацию о принятых мерах по осуществлению сформулированных им соображений, официальные сведения отсутствуют. Известно лишь, что «все решения Комитета по правам человека, принятые по обращениям белорусских граждан в этот орган, доводятся МИДом до сведения компетентных органов Республики Беларусь»⁴¹

При таких условиях основная нагрузка по понуждению государства исполнить эти рекомендации ложится на самих жертв и их представителей.

Граждане - жертвы нарушений Пакта, имея на руках решения авторитетнейшего международного органа, предприняли целый ряд мер и инициатив по стимулированию государства в этом направлении и продолжают эту деятельность в настоящее время:

а) обращения в Министерство иностранных дел Беларуси.

Аргументы МИДа, указанные в ответах на данные обращения:

- соображения Комитета относительно жалобы, поступившей на основании ст. 1 Факультативного протокола, носят рекомендательный характер. Протокол не

⁴⁰ См., напр., Ежегодный доклад Комитета по правам человека, А/67/40

⁴¹ Ответ заместителя Министра иностранных дел от 23.04.2009 на обращение В. Корнеевко.

налагает на государства международно-правовых обязательств по выполнению рекомендаций Комитета⁴²;

- Республика Беларусь рассматривает Комитет лишь как группу экспертов, следовать мнению которой она не обязана⁴³;

- одной из основных задач Министерства является защита прав и интересов физических и юридических лиц Республики Беларусь за рубежом; защита прав граждан на внутригосударственном уровне входит в компетенцию иных государственных органов Республики Беларусь⁴⁴;

б) жалобы и иски в суды общей юрисдикции.

Во всех случаях судами было отказано в удовлетворении требования заявителей. Характерной чертой практически всех принятых судебных постановлений являлось полное игнорирование судами норм международного права и применение исключительно положений внутреннего законодательства⁴⁵;

в) обращения в Парламент и Конституционный Суд с инициативой разработки и принятия специального закона, регулирующего исполнение решений и применение практики международных органов по правам человека.

Отрицательные ответы данных органов обосновывались различным образом: от рекомендации обратиться к субъектам законодательной инициативы⁴⁶ до утверждения, что вопросы исполнения решений органов международных организаций уже урегулированы ст. ст. 34 и 35 Закона «О международных договорах Республики Беларусь» и отсутствия необходимости принятия новых законов⁴⁷;

г) обращения в Комитет с жалобой на неисполнение Республикой Беларусь ранее принятых им соображений (сообщение В.Корнеенко против Беларуси № 1634/2007).

Рассмотрев жалобу В. Корнеенко, 26.03.2012 г. Комитет принял свои соображения, в которых указал, что поднятые автором вопросы являются предметом существующей в Комитете процедуры последующих мер. Комитет пришел к выводу, что автор не выдвинул отдельного утверждения, относящегося к Пакту, которое бы выходило за пределы решения, уже принятого Комитетом по предыдущему сообщению автора. В свете этих соображений Комитет сделал вывод о неприемлемости сообщения;

д) попытка создания Республиканского правозащитного общественного объединения «Движение за реализацию Международного пакта о гражданских и политических правах «Пакт».

25.07.2014 Министерством юстиции в регистрации РПОО "ПАКТ" было отказано. В качестве оснований для отказа в регистрации объединения

⁴² Ответ на обращение В.Кацоры от 31.10.2008 г.

⁴³ Ответ на обращение В. Кацоры от 23.01.2010 г.

⁴⁴ Ответ на обращение В. Корнеенко от 23.04.2009 г.

⁴⁵ Ответ заместителя председателя Верховного Суда от 13.03.2007 на надзону жалобу В. Корнеенко, решение суда Центрального района г. Гомеля от 04.06.2013 по иску Л. Судаленко, решение суда Железнодорожного района г. Витебска от 17.05.2013 по иску А. Пивонос и др.

⁴⁶ Ответ начальника секретариата Конституционного Суда от 19.06.2013 на обращение П. Левинова.

⁴⁷ Напр., ответ и.о. начальника секретариата Конституционного Суда от 10.10.2014 на обращение М. Пастухова и Л.Судаленко.

Министерство юстиции указало технические ошибки, допущенные в списке учредителей. Судебное обжалование этого решения не привело к успеху.

Выводы и рекомендации

На данном этапе правозащитники и жертвы, нарушения прав которых признаны Комитетом по правам человека в результате рассмотрения индивидуальных сообщений, констатируют низкую эффективность принятых КПЧ соображений в том смысле, что их вынесение само по себе не приводит к восстановлению права и ощутимым системным изменениям, поскольку обязательность этих соображений не признается государством.

Однако, возможно проследить зафиксировать более отдаленные, долгосрочные и косвенные эффекты взаимодействия с Комитетом:

1) Под влиянием белорусских дел практика КПЧ претерпевала некоторую эволюцию, особенно в направлении конкретизации рекомендаций (*институциональный эффект*).

Так по первым белорусским делам⁴⁸ Комитет формулировал свои рекомендации достаточно общо: констатировалось, что автор имеет право на эффективное средство правовой защиты, включая компенсацию, а также рекомендовалось принять меры к недопущению подобных нарушений в будущем. Со временем в соображениях появились более конкретные рекомендации: о возмещении жертвам скорректированных сумм уплаченных штрафов, о возврате конфискованного имущества или компенсация его стоимости, о совершении юридически значимых действий, о предоставлении информации и т.п., а также о приведении в соответствие с Пактом Закона «О массовых мероприятиях»⁴⁹, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного, административного и другого законодательства

Кроме того, представляется, что по категории дел о нарушении свободы мирных собраний, свободы выражения мнений и ассоциаций именно сообщения из Беларуси позволили Комитету существенно обогатить свою практику и выработать новые устойчивые правовые позиции.

Под влиянием белорусской практики появились рекомендации о сотрудничестве с Комитетом применительно к выполнению срочных мер защиты⁵⁰.

2) В результате подачи жалоб в Комитет государство находилось и находится в его постоянном фокусе и вынуждено это не только воспринимать, но и вести коммуникации, приводя свои доводы.

При этом государству его собственными гражданами посредством обращения с индивидуальными сообщениями в Комитет, указывается на его внутренние системные проблемы, адекватного разрешения которых на национальном уровне добиться невозможно.

3) В связи с перенесением внутрибелорусских проблем на международный уровень, эти проблемы приобрели ярко выраженный политический характер, создали для

⁴⁸ См., напр., соображения № 814/1998 по сообщению М. Пастухов против Беларуси, № 1392/2005 по сообщению В. Лукьянчик против Беларуси и др.

⁴⁹ См., напр., соображения № 1784/2008В. В. Шумилин против Беларуси, № 1785/2008 А.Олешкевич против Беларуси.

⁵⁰ См., напр., соображения № 2120/2011 по сообщению Л. Ковалевой и Т. Козяр; соображения № 910/2009 по сообщению С. Жук.

государства дополнительный политический дискомфорт и, без сомнения, являются предметом дискурса в эшелонах власти.

Наличие проблем с правами человека в Беларуси, что установлено Комитетом по правам человека, а также отказ государства от сотрудничества с Комитетом является в международном сообществе общепризнанным фактом (*политический эффект*). Логическим продолжением этого признания явилось введение мандата Специального докладчика ООН по ситуации с правами человека в Беларуси.

4) По мнению многих экспертов – правозащитников под влиянием практики обращения в Комитет и предпринятых образовательных мер в последние годы значительно улучшилось качество представляемых жалоб, о чем красноречиво свидетельствую и цифры: из рассмотренных на сентябрь 2014 г. 86 сообщений из Беларуси по 65, или по 75%, Комитетом были признаны нарушения Пакта (*эмпирический эффект*).

5) Решения Комитета по белорусским делам имеют также самостоятельную ценность, так как, с одной стороны, представляют собой высококвалифицированную международно-правовую оценку различных ситуаций (кейсов), связанных с нарушениями прав человека в Беларуси, а с другой, являются экспертными заключениями соответствия национального законодательства Пакту, которые могут быть использованы при проведении будущих реформ (*накопительный эффект*).

6) За 14 лет коммуникаций с Комитетом была накоплена база практики Комитета, которая позволяет правозащитникам и экспертам использовать ее для подачи новых сообщений, на ее основе проводить учебу и семинары, готовить новых правозащитников и экспертов (*информационно-просветительский эффект*).

7) В ходе коммуникаций с Комитетом укрепились контакты правозащитников и экспертов с Управлением Верховного Комиссара по правам человека, с самим Комитетом и другими договорными органами. Осуществляемые ознакомительные визиты в Женеву позволяют экспертам лучше понять работу этих органов, и, соответственно, сделать свою работу более эффективной (*коммуникационный эффект*).

Несмотря на доминирующую пессимистическую оценку влияния Комитета на положение с правами человека в Беларуси, практически все эксперты и правозащитники считают сложившуюся практику обращений в Комитет объективно полезной и требующей продолжения.

Полностью разделяя эту точку зрения, в целях поиска дополнительных возможностей повышения эффективности этой деятельности, хотели бы предложить следующие меры организационного, правозащитного и правового характера.

✓ Не отрицая, а поддерживая сложившуюся в стране практику продвижения прав человека многими правозащитными организациями, экспертами и гражданами (ПЦ «Весна», БХК, Центр правовой трансформации, Р.Кисляк и др.) создать головную специализированную организацию (подобно планировавшемуся «Пакту») либо инициативу, в которой сконцентрировать организационные, интеллектуальные и другие ресурсы и подчинить их задаче скоординированного продвижения прав человека в стране на более высокий уровень.

✓ Путем проведения консультаций с внутренними и внешними стейкхолдерами попытаться пролоббировать межгосударственную жалобу на Беларусь в порядке ст.41 Пакта.

- ✓ Активизировать работу в рамках возможностей Комитета по follow-up деятельности и взаимодействие со специальным докладчиком Комитета по follow-up деятельности.
- ✓ С целью создания национального механизма имплементации решений международных органов вновь поставить вопрос перед Конституционным Судом об инициировании конституционного производства об устранении в этой части пробела в законодательстве и правовой неопределенности.
- ✓ В целях стратегической тяжбы считали бы полезным получить оценки Комитета тем проблемам, которые еще не были предметом рассмотрения КПЧ, напр., массовые произвольные задержания, существование в стране лечебно-трудовых профилакториев в их нынешнем виде, принудительный труд на субботниках и в деревообрабатывающей промышленности и т. п.

6. Венецианская комиссия Совета Европы

Европейская Комиссия за демократию через право, более известная как Венецианская Комиссия, - независимый орган Совета Европы, который специализируется на предоставлении государствам правовых консультаций в области конституционного законодательства и конституционного правосудия.

Республика Беларусь принимает участие в ее работе в качестве ассоциированного члена.

Ниже приведен перечень всех заключений, вынесенных Венецианской Комиссией в отношении Республики Беларусь:

№	Название заключения	Год рассмотрен	Повод для рассмотрения
1	http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1995)075-e	1995	Запрос Республики Беларусь (более детальная информация отсутствует в публичном доступе)
2	Заключение об изменениях и дополнениях в Конституцию Республики Беларусь, предложенных Президентом Республики Беларусь и парламентскими группами аграриев и коммунистов: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1996)008-e	1996	Запрос спикера Верховного Совета Республики Беларусь С. Шарецкого.
3	Заключение № 252/2003 по проекту закона о Национальном Собрании Республики Беларусь http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2003)014-e	2003	Запрос вице-спикера Палаты представителей Национального Собрания Республики Беларусь В. Коноплева
4	Заключение № 314/2004 о Референдуме 17 октября 2004 года в Беларуси	2004	Запрос Президента Парламентской

	http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)029-e		Ассамблеи Совета Европы
5	Совместное заключение Венецианской Комиссии и БДИПЧ ОБСЕ об избирательном законодательстве Республики Беларусь: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)028-e	2006	Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1496/2006.
6	Совместное заключение Венецианской Комиссии и БДИПЧ ОБСЕ о поправках к Избирательному кодексу Республики Беларусь (CDL-AD(2010)012): http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)012-e	2010	Запрос Комитета по политическим делам Парламентской Ассамблеи Совета Европы
7	Заключение № 573/2010 о предупреждении, вынесенному Министерством юстиции Белорусской ассоциации журналистов: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)053rev-e	2010	Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1897/2010
8	Заключение № 616/2011 о соответствии международным стандартам прав человека официального предупреждения, вынесенного Министерством юстиции Белорусскому Хельсинкскому Комитету: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)026-e	2011	Запрос председателя Комитета по политическим делам Парламентской Ассамблеи Совета Европы
9	Заключение № 633/2011 о соответствии международным стандартам прав человека статьи 193.1 Уголовного кодекса Республики Беларусь касательно прав незарегистрированных объединений: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)036-e	2011	Запрос председателя Комитета по политическим делам Парламентской Ассамблеи Совета Европы.
10	Совместное заключение Венецианской Комиссии и БДИПЧ ОБСЕ о Законе Республики Беларусь «О массовых мероприятиях»: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)006-e	2012	Запрос Председателя Комитета по политическим делам Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

Следует подчеркнуть, что, являясь ассоциированным членом Комиссии, Беларусь имеет возможность направлять в Венецианскую Комиссию запросы и тем самым использовать ее интеллектуальный ресурс для совершенствования своего конституционного законодательства и правовой системы с целью приведения их в соответствие со стандартами Совета Европы, что содействовало бы в перспективе вступления в эту организацию. Однако из приведенных выше сведений видно, что государство Республика Беларусь использовало обращение к Венецианской Комиссии для получения заключений лишь трижды. Анализ изменений законодательства позволяет сделать вывод о том, что имплементировано (посредством вынесения Заключения

Конституционного Суда) было лишь первое Заключение Комиссии о Законах Республики Беларусь о Верховном Совете и о Президенте 1995 г.

С 2003 года государство не обращается в Венецианскую Комиссию с запросами.

Вместе с тем, официально государство декларирует свое сотрудничество с Венецианской Комиссией⁵¹. С 2010 г. представитель Беларуси принимает участие в заседаниях Комиссии⁵².

Также Конституционный Суд сотрудничает с Венецианской комиссией путем проведения совместных конференций и семинаров⁵³. Такие конференции и семинары проводились в 2004, 2008, 2010 и 2014 годах в Минске⁵⁴. Краткие сообщения о них можно также найти в журнале «Вестник Конституционного Суда». Однако этим и ограничивается публичная информация о таких мероприятиях, в национальных источниках нельзя найти их материалы, что придает сотрудничеству Конституционного Суда Беларуси с Венецианской комиссией кулуарный характер и препятствует практическому использованию его ресурсов.

Органы Совета Европы инициировали процедуру вынесения Венецианской Комиссией заключений по белорусским вопросам в семи из десяти случаев, когда были приняты такие заключения. Причем фактически инициатива рассмотрения Комиссией тех или иных положений национального законодательства, отдельных законодательных актов и индивидуальных правоприменительных актов исходила от организаций гражданского общества. Можно сказать, рассмотрение Комиссией ряда проблем в белорусском законодательстве, было итогом лоббирования белорусских НПО.

Объективный анализ показывает, что большинство заключений Венецианской Комиссии не были имплементированы в национальное законодательство, если говорить об устранении нарушений или изменениях законодательства. Частичную имплементацию заключений Венецианской комиссии можно усмотреть лишь в изменениях и дополнениях, внесенных в Избирательный кодекс Республики Беларусь в 2010 году.

Тем не менее, использование данного международного механизма имеет ряд положительных эффектов, в частности:

1) В результате обращения к данному международному механизму Венецианской Комиссией была выработана практика принимать Заключения не только по законопроектам и действующим законодательным актам, но и по отдельным решениям органов государственной власти, идущими вразрез с международными обязательствами Республики Беларусь (*институциональный эффект*);

2) Законодательство, несоответствие которого международным стандартам установлено Венецианской Комиссией, не применяется на практике (*превентивный, сдерживающий эффект*). Напр., это можно проследить по вопросу несоответствия международным стандартам прав человека статьи 193.1 Уголовного кодекса Республики Беларусь относительно прав незарегистрированных объединений, установленному в Заключении Венецианской Комиссии. За последние 5 лет ни одно лицо не было привлечено к уголовной ответственности по данной статье, хотя известны отдельные

⁵¹ <http://mfa.gov.by/multilateral/organization/list/a025a26a6670b494.html>

⁵² В настоящее время представителем государства в Комиссии является О.Г. Сергеева, заместитель председателя Конституционного Суда.

⁵³ <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=3381>

⁵⁴ <http://www.venice.coe.int/webforms/events/?country=5>

случаи вынесения прокуратурой официальных предупреждений по статье 193.1 УК. Безусловно, не следует говорить, что именно принятие данного Заключения привело к отсутствию приговоров по данной статье. В первую очередь, ее неприменение является, скорее, политическим решением. Однако такое решение, во многом, подкреплено и отношением к ней такого авторитетного органа как Венецианская Комиссия;

3) За почти двадцатилетнюю историю взаимодействия Венецианской Комиссии с Республикой Беларусь накоплено около десятка экспертных заключений, которые потенциально могут быть использованы для конституционной и судебно-правовой реформы в Республике Беларусь (накопительный эффект);

4) Информация о рассмотрении Венецианской Комиссией тех или иных вопросов распространяется в публичном пространстве, в результате чего заинтересованные стороны узнают о недостатках в национальном законодательном регулировании тех или иных сферах общественных отношений. Правозащитники в своих обращениях в государственные органы ссылаются на заключения Комиссии как на международные стандарты, которым должно следовать белорусское государство и его институты⁵⁵ (*информационно-просветительский эффект*);

5) Правозащитными НПО освоены способы взаимодействия с органами Совета Европы с целью инициирования запроса от уполномоченных субъектов по той или иной проблеме, входящей в сферу компетенции Венецианской Комиссией (*коммуникационный и эмпирический эффекты*).

Подводя итог, следует сказать, что Республика Беларусь, являясь субъектом обращения к Венецианской Комиссии как ее ассоциированный член, не использует потенциал данного международного механизма. Хотя государство формально сотрудничает с Комиссией на уровне Конституционного Суда, а также при рассмотрении ею отдельных вопросов – в лице Министерства юстиции. Напротив, национальные НПО больше используют потенциал Комиссии, инициируя рассмотрение ею наиболее актуальных и острых правовых вопросов. Однако следует признать, что и организации белорусского гражданского общества не используют в должной мере возможности Венецианской Комиссии. Об этом свидетельствуют результаты анкетирования белорусских экспертов- правозащитников и представителей НПО, в соответствии с которыми большинство из них лишь используют уже вынесенные заключения в своей практике, но не занимаются лоббированием рассмотрения Комиссией тех или проблем законодательства в области прав человека. Представляется, что потенциал Венецианской Комиссии следует активнее использовать как представителями государства – для оперативной конституционной помощи и помощи в правовых реформах, так и белорусскими НПО – для накопления экспертиз для будущих реформ законодательства.

⁵⁵ 13 из 20 опрошенных правозащитников указали, что изучают заключения Венецианской Комиссии и используют их в своей работе. Трое респондентов сообщили, что принимали участие в инициировании рассмотрения Комиссией того или иного вопроса.

7. ОБСЕ: избирательное законодательство

ОБСЕ, которая включает в себя 57 государств-участников, является региональной организацией, занимающейся вопросами безопасности и ведущей работу по обеспечению мира, демократии и стабильности. В ОБСЕ сформировался ряд институтов и других инструментов, призванных оказывать государствам-участникам ОБСЕ помощь в выполнении взятых на себя обязательств⁵⁶. Базирующееся в Варшаве Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, которое ведет работу в сферах наблюдения за выборами, демократического развития, прав человека, толерантности и недискриминации, а также верховенства права.

Миссии БДИПЧ осуществляет наблюдение за выборами во всех государствах-участниках. ОБСЕ также предоставляет техническую помощь для улучшения законодательной и административной базы для проведения выборов в странах региона ОБСЕ. В рамках такой помощи ОБСЕ проводит, в частности, подготовку членов местных избирательных комиссий, представителей СМИ и полиции, а также образовательные кампании для избирателей.

Взаимодействие институтов ОБСЕ с Республикой Беларусь по вопросам выборов является позитивным, поскольку расширяет возможности ее диалога на международной арене. С другой стороны, в свете признания ОБСЕ всех проведенных в Беларуси избирательных кампаний, начиная с 1996 года, не соответствующими стандартам демократических и справедливых выборов, ОБСЕ постоянно сталкивается с критикой в свой адрес со стороны должностных лиц Республики Беларусь. По итогам работы миссий БДИПЧ ОБСЕ на белорусских выборах постоянно давались рекомендации о необходимости изменения Избирательного кодекса и практики его применения. Следует признать, что некоторые рекомендации были выполнены Республикой Беларусь, однако это, прежде всего, изменения закона технического характера, но и они были направлены на некоторую демократизацию избирательного процесса.

В результате длительного диалога ОБСЕ с Республикой Беларусь Законом от 04.01.2010 года в Избирательный кодекс внесены, в целом, позитивные изменения, направленные как на предоставление дополнительных гарантий для проведения прозрачных выборов, так и на совершенствование отдельных технических моментов проведения избирательной кампании. Данные поправки в целом сориентированы на вопросы, обсуждавшиеся между БДИПЧ ОБСЕ и белорусскими властями.

Указанные изменения были предметом Совместного заключения Европейской комиссии через право (Венецианской комиссии) и БДИПЧ ОБСЕ о поправках в Избирательный кодекс Республики Беларусь (Заключение № 521/2009 от 04.06.2010, CDL-AD(2010)012). В этом заключении перечислены:

- 1) поправки, которые знаменуют собой значительные улучшения,
- 2) поправки, в некоторой степени знаменующие изменения к лучшему, но которые предстоит доработать, дабы обеспечить их надлежащее исполнение;
- 3) ряд ключевых рекомендаций, которые не разрешены в поправках.

По итогам визита Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за президентскими выборами 2010 года традиционно были сделаны рекомендации, выполнение которых смогло бы улучшить избирательное законодательство для проведения более прозрачных,

⁵⁶ Более подробно об ОБСЕ см. на: <http://www.osce.org/ru/secretariat/35777?download=true>

свободных и справедливых выборов. Однако ни одна из них не нашла своего отражения в очередных изменениях, внесенных в Избирательный кодекс Законом от 08.11.2011 года.

Такое же отношение продемонстрировало государство к рекомендациям Миссии БДИПЧ по итогам наблюдения за выборами депутатов Палаты представителей 2012 года. Данные рекомендации остались без внимания в изменениях, принятых в Избирательный кодекс Законом от 25.11.2013⁵⁷.

Выводы

В определенной мере механизм ОБСЕ в контексте совершенствования избирательного законодательства показал свою эффективность. Однако представляется, что это связано, в первую очередь, с политическим подтекстом. Если вспомнить, ведь именно в период определенной либерализации и потепления отношений между Республикой Беларусь и европейскими структурами произошли серьезные позитивные изменения в избирательном законодательстве в 2010 году.

Следует отметить роль организаций гражданского общества в этом процессе. Именно они являлись последовательными инициаторами изменений в законодательство о выборах, задействуя для этого все возможные механизмы, включая взаимодействие как непосредственно с БДИПЧ ОБСЕ, так и со всеми направляемыми в Беларусь для проведения мониторинга избирательных кампаний миссиями БДИПЧ ОБСЕ. Национальные коалиции по наблюдению за выборами в Беларуси, а также национальные правозащитные организации постоянно направляли результаты своих наблюдений представителям развернутых в Беларуси миссий БДИПЧ ОБСЕ, а также помогали разобраться с белорусским контекстом и некоторыми аспектами правового регулирования порядка проведения выборов (*коммуникационный эффект*).

Информация о результатах мониторинга избирательных кампаний, проведенных миссиями БДИПЧ ОБСЕ в Беларуси, распространялась в публичном пространстве, что позволило заинтересованным сторонам узнать о существенных недостатках в избирательном законодательстве Беларуси и правоприменительной практике (*информационно-просветительский эффект*).

8. ОБСЕ: мониторинг судебных процессов

БДИПЧ ОБСЕ более десяти лет осуществляет программы наблюдения за судебными процессами. Как показала практика, такое наблюдение – эффективный инструмент содействия судебной реформе, и поддержка гарантий права на справедливое судебное разбирательство.

Отправление правосудия стало предметом интереса БДИПЧ ОБСЕ в 2011 году, когда проводился мониторинг судебных процессов над лицами, которым были предъявлены обвинения в связи с участием в собрании после президентских выборов 19 декабря 2010 года.

⁵⁷ Согласно анализу РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» (<http://belhelcom.org/ru/node/19562>) из 25 рекомендаций частично выполнена лишь одна рекомендация. Все остальные рекомендации остались не реализованными, при этом по трем из них законодательное регулирование и вовсе ухудшилось.

Формально приглашение БДИПЧ ОБСЕ о наблюдении за судебными процессами по событиям 19 декабря 2010 года было направлено белорусской стороной, что, безусловно, следует оценить положительно. В то же время следует отметить, что такая инициатива не родилась спонтанно. На необходимость направления экспертов БДИПЧ ОБСЕ для проведения мониторинга судебных процессов по данным делам постоянно указывали представители национальных НПО на встречах с официальными представителями государств-участников ОБСЕ.

В мониторинге принимали участие восемь наблюдателей из семи стран. В соответствии с согласованными условиями, общее число наблюдателей, одновременно находящихся в стране, не превышало четырех человек. После завершения каждого дела они готовили итоговый отчет по судебному процессу, используя для этого стандартную анкету, разработанную на основе международных и национальных норм справедливого судебного разбирательства. Всего за период с 9 марта по 23 июля 2011 г. БДИПЧ осуществило наблюдение за 10 уголовными делами в судах первой и второй инстанции, а также за двумя дополнительными делами только во второй инстанции, по которым проходил в общей сложности 41 обвиняемый.

По итогам мониторинга был сделан ряд рекомендаций, которые были сгруппированы следующим образом:

1. В адрес законодателей и лиц, ответственных за разработку политики:
 - 1.1 о роли исполнительной власти;
 - 1.2 о внесении поправок в Уголовно-процессуальный кодекс; О внесении поправок в Уголовный кодекс;
 - 1.3 о внесении поправок в Закон об оперативно-розыскной деятельности;
 - 1.4 об обеспечении безопасности в суде;
 - 1.5 о независимом расследовании;
 - 1.6 о сотрудничестве с международными процедурами и механизмами в области прав человека;
2. В адрес судебных органов:
 - 1.1 о структурных/институциональных реформах;
 - 1.2 об отправлении правосудия по уголовным делам;
 - 1.3 о проведении судебных заседаний;
2. В адрес правоохранительных органов;
3. В адрес средств массовой информации.

Следует отметить, что рекомендации БДИПЧ не ограничились рамками уголовного дела о массовых беспорядках. Эксперты БДИПЧ подготовили рекомендации, касающиеся разных аспектов права на справедливое судебное разбирательство, таких как независимость судей и адвокатов, открытость и гласность судебных заседаний, обеспечение презумпции невиновности и других. Ряд рекомендаций направлен на необходимость реформирования судебной и правоохранительной системы, на необходимость обеспечения права на неприкосновенность частной жизни. Подготовке отчета предшествовали встречи экспертов БДИПЧ с представителями Министерства юстиции, Верховного Суда, с сотрудниками прокуратуры, представителями НПО, адвокатами и сотрудниками правозащитных организаций, как национальных, так и международных.

Выводы

Сравнительный анализ рекомендаций, указанных в итоговом отчете по мониторингу судебных процессов 2011 г., и нынешнего состояния законодательства приводит к выводу о том, что большинство рекомендаций так и не было выполнено. Однако очевидно, что мониторинг судебных процессов, проведенный БДИПЧ ОБСЕ в Беларуси, является важным шагом на пути реформирования судебной системы и порядка осуществления правосудия.

Представляется, что использование данного международного механизма имеет ряд положительных эффектов, в частности:

1) Некоторые рекомендации нашли свое отражение в определенных действиях государства по совершенствованию белорусской судебной системы. В частности, можно говорить о первых шагах на пути укрепления независимости судебной власти (издание Декрета № 6 «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь»), обеспечению открытости и гласности судебных разбирательств (принятие постановления Пленума Верховного Суда № 11 «Об обеспечении гласности при осуществлении правосудия и о распространении информации о деятельности судов»), а также обеспечения состязательности сторон в процессе и презумпции невиновности (принятие постановления Пленума Верховного Суда № 8 «О ходе выполнения судами постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 26 сентября 2002 г. N 6 "О некоторых вопросах применения уголовно-процессуального закона в суде первой инстанции" (*имплементация*)).

2) По итогам проведенного БДИПЧ ОБСЕ мониторинга выявлено множество существенных проблем, касающихся стандартов справедливого судебного разбирательства. Это свидетельствует о необходимости глубокой реформы белорусской судебной системы. После презентации результатов мониторинга действующий на тот момент директор БДИПЧ ОБСЕ Янез Ленарчич подчеркнул, что БДИПЧ готов сотрудничать с белорусскими властями для устранения указанных проблем (*накопительный эффект*).

3) Информация о проведенном мониторинге судебных процессов распространяется в публичном пространстве, в результате чего заинтересованные стороны узнают о проблемах в сфере отправления правосудия и судебной системе (*информационно-просветительский эффект*).

4) Правозащитные НПО получили опыт взаимодействия с БДИПЧ ОБСЕ в период подготовки экспертами БДИПЧ отчета по результатам мониторинга судебных процессов (*коммуникационный и эффект*).

5) Изучение опыта проведения подобных специальных (*ad hoc*) мониторингов позволил усовершенствовать методологию национальных правозащитных НПО по мониторингу судебных процессов (*эмпирический эффект*).

Подводя итог, необходимо отметить, что Республике Беларусь не следует отказываться от более тесного сотрудничества с БДИПЧ ОБСЕ по вопросам совершенствования судебной системы и порядка отправления правосудия. Богатый опыт бюро по оказанию помощи в имплементации международных стандартов в сфере права на справедливый суд может оказать неоценимую помощь Беларуси в проведении судебно-правовой реформы, о необходимости которой отмечено в Послании о перспективах

развития судов общей юрисдикции. Это позволит избежать ненужных ошибок в такой чувствительно важной для прав человека сфере как отправление правосудия.

Национальным НПО можно использовать данный механизм, а также методологию мониторинга судебных процессов БДИПЧ ОБСЕ для анализа ситуации с соблюдением прав человека при рассмотрении судами отдельных категорий дел, к примеру, дел с участием различных меньшинств, дел об административных правонарушениях и др.

Заключение

Исследование эффективности использования международных правозащитных механизмов в отношении Беларуси выявило некоторые тенденции, важные для понимания как состояния самой системы обеспечения прав человека в Беларуси, так и перспектив развития белорусского правозащитного движения. Перечислим некоторые из этих тенденций:

1. Разноуровневая вовлеченность государства в систему международных правовых механизмов обусловила разную степень имплементации международных правовых стандартов в отечественное законодательство и правоприменительную практику.

Очевидно, что ни один из механизмов не является абсолютно самодостаточным и наиболее предпочтительным для какой-либо страны, в практике коммуникации стран с международными правовыми процедурами нет абсолютно идеальных отношений и безоговорочного принятия решений и рекомендаций. Путь каждой страны к универсальным ценностям прав человека хотя и уникален, но неизбежен. Ориентация Беларуси на вхождение в эту универсальную систему носит исторический характер, который обусловлен социокультурным и духовным развитием в контексте становления европейского политического и правового пространства, а также тем фактом, что Беларусь является одной из стран-учредителей основных международных организаций (ООН, ОБСЕ), в рамках которых действуют международные правозащитные механизмы.

Уровни вовлеченности	Уставные органы и спецпроцедуры			Договорные органы		ОБСЕ	Венецианская комиссия
	УПО	Спецдокладчики	Рабочая группа по произв. задержаниям	Периодические доклады	Индивидуальные сообщения (КПЧ)		
Признание юрисдикции	Да	Да, за исключением странового	С 2013 г. – отказ от сотрудничества	Да	С 2009 г. – отказ от сотрудничества	Да	Да
Исполнение решений/ рекомендаций в части законодательства	Частично	Частично	Общие – частично, по индивидуальным сообщениям – нет	Частично	Нет	Частично	Нет
Исполнение решений/	Частично	Единичные случаи	Общие – частично	Частично	Нет	Частично	Единичный случай

рекомендаций в части правоприменительной практики			По индивидуальным сообщениям – нет				
Характер коммуникации	Устойчивая	Устойчивая	До 2013 г. – устойчивая	Устойчивая, за исключением КПЧ, с которым с 1995 г. коммуникации не ведутся	Только первоначальная по каждому сообщению	Устойчивая	Устойчивая

2. При относительной высокой интенсивности коммуникации правительства РБ с международными правозащитными механизмами и готовностью к дискуссиям на тему совершенствования законодательства, количество случаев нарушений прав человека (о чем свидетельствуют данные индивидуальных обращений, а также «призывы к немедленным действиям», которые исходят от спецдокладчиков ООН) остается довольно высоким, причем с 2006 года по настоящее время имеет явную тенденцию к увеличению.

Представляется, что несмотря признаваемую как внутренними, так и международными правозащитными силами общую тенденцию на невыполнение Республикой Беларусь как государством своих обязательств в области гражданских и политических прав, необходимо помнить о том, что решения, которые подаются от имени государства, всегда принимаются конкретными управленцами и потому являются персонифицированными. Эти решения могут зависеть от разнообразных субъективных факторов. Возможно, этими субъективными факторами и объясняются случаи негативной правоприменительной практики: применение насилия по отношению к согражданам, преследования правозащитников и их организаций, а также СМИ и организаций гражданского общества.

Анализ коммуникации международных органов с правительством показал интересную особенность: ответы правительства «разъясняют» нормы белорусского законодательства, без каких-либо попыток оценить действия с точки зрения международных стандартов, распространяемых также и на случаи легального ограничения прав. Ссылки на статьи Международного пакта о гражданских и политических правах – большая редкость, они встретились в материалах, имеющих отношение к противодействию торговле людьми и обеспечению прав несовершеннолетних в контексте свободы совести и вероисповедания. Есть основания полагать, что отсутствие таких ссылок связано с низким уровнем компетенций госслужащих в вопросах международных правовых стандартов обеспечения прав человека в различных сферах государственного управления и общественной жизни. Недостаточно высокий содержательный уровень ответов правительства на запросы международных организаций, механизмов и договорных органов не только не работает на повышение авторитета республики на международной арене, но и напротив, создает неблагоприятный резонанс в международных кругах, заставляя усомниться в намерениях государства выполнять свои международные обязательства.

Полагаем, что правозащитникам необходимо правильно оценивать природу тех или иных нарушений, отказаться от исключительно враждебной риторики по отношению к

государству, сосредоточиться на просветительской и собственно правозащитной работе с конкретными органами власти.

3. Наиболее проблемными с точки зрения соблюдения международных стандартов являются сферы свободы ассоциаций, свободы выражения мнений, свободы собраний, которые являются базовыми для реализации ценностей демократического общества, становления общественного публичного пространства, а также отношений партнерства общества с государством. В развитии этих сфер прав человека должны быть заинтересованы как госорганы, так и представители правозащитного движения и общественности в самом широком смысле этого слова. Кроме того, совершенно очевидно, что обеспечение качества жизни непосредственно зависит от обеспечения прав человека. Участие в международных правозащитных механизмах является одним из важных фактором имиджа страны и, в конечном счете, также влияет на благополучие как самих граждан, так и благосостояние страны в целом. В связи с этим перед правозащитниками сейчас стоит задача сформировать общественный запрос на обеспечение прав, не забывая о просветительской работе в отношении представителей органов власти.

4. Ответы респондентов – правозащитников показали динамику в восприятии и ожиданий от взаимодействия с международными механизмами от ошибочного образа «надгосударственной карательной и одновременно контролирующей силы» к пониманию сути субсидиарного, мягкого воздействия норм международного права; от восприятия государства как оппонента к пониманию необходимости сотрудничества с госорганами и общественными структурами; от оценки своей роли как «жалобщика» и «критика» к выстраиванию проактивных стратегий взаимодействия внутри правозащитного сообщества и общественными структурами в целом.

Данные опроса правозащитников, который был осуществлен в рамках данного проекта, вполне коррелируются с данными национального опроса НИСЭПИ, проведенного в декабре 2014 г.. В частности, при ответе на вопрос «Знаете ли Вы, что для защиты прав человека в соответствии с внутренним законодательством и международными обязательствами страны жители Беларуси могут использовать международные структуры?» был зафиксирован некоторый перевес утвездительных ответов - 52.4%. На вопрос «Каким международным органам по защите прав человека Вы доверяете больше?» был получен «рейтинг», в котором на первом месте – органы и механизмы ООН (36.6%), далее - Совет Европы (Европейский суд по правам человека) (19.9%), СНГ (11.7%), ОБСЕ (11.3%), в то же время почти треть респондентов не доверяет никому (35.3%). На вопрос «насколько эффективно обращаться за защитой нарушенных прав в международные органы?» 17.4% респондентов ответили утвердительно, а 41.3% ответили – «50 на 50».

На вопрос «Если Вы решите обратиться за защитой нарушенных прав к международным органам, куда обратитесь за помощью в подготовке такого обращения?» большинство респондентов ответили «к адвокатам» (38.8%), «к правозащитникам» будут обращаться 27%.

Результаты опроса НИСЭПИ фактически продемонстрировали **общественный запрос на использование международных правозащитных механизмов**: 59% респондентов ответили, что «обращаться ...за защитой к международным органам можно и нужно потому, что права человека не являются внутренним делом государства и вмешательство международных структур в соответствии с международным и

национальным правом полезно для страны». 46.8% респондентов считают, что «правозащитникам нужно развивать и активизировать эту работу, если проблемы не решаются на национальном уровне».

На сегодняшний день можно говорить о сформированности правозащитного сообщества Беларуси, причем важным фактором в его консолидации и одновременно в специализации отдельных организаций, стали именно обращения к международным правозащитным механизмам. Перспективы развития белорусского правозащитного движения для продвижения международных правовых стандартов – в создании консолидированного медиапространства для распространения и популяризации международных норм прав человека, при формировании устойчивого общественного запроса и информировании государственных органов.

Авторский коллектив выражает надежду на то, что данное исследование будет способствовать более глубокой рефлексии правозащитного сообщества относительно средств и методов взаимодействия с международными правозащитными механизмами в целях совершенствования деятельности по продвижению принципов и ценностей прав человека в Беларуси.

Список сокращений

МПМ - международные правозащитные механизмы
 Пакт, МПГПП - Международный пакт о гражданских и политических правах
 Факультативный протокол, Протокол – Первый Факультативный протокол к
 Международному Пакту о гражданских и политических правах
 ЕКПЧ – Конвенция о защите прав человека и основных свобод
 СПЧ – Совет по правам человека
 УВКПЧ – Управление Верховного комиссара ООН по правам человека
 УПО - Универсальный периодический обзор
 Рабочая группа, РГПЗ – Рабочая группа по произвольным задержаниям
 КПЧ – Комитет по правам человека
 КЛДЖ – Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин
 КПП – Комитет против пыток
 МОТ – Международная организация труда
 МИД – Министерство иностранных дел
 ОБСЕ – Организация по обеспечению безопасности и сотрудничества в Европе
 БДИПЧ - Бюро по демократическим институтам и правам человека
 НПО (НГО) – неправительственные организации
 НПЗУ - национальные правозащитные учреждения
 ПЧ – права человека
 УПК – Уголовно – процессуальный кодекс Республики Беларусь
 УИК – Уголовно-исполнительный кодекс Республики Беларусь
 ИК – Избирательный кодекс Республики Беларусь
 КоАП – Кодекс об административных правонарушениях Республики Беларусь
 КС – Конституционный Суд Республики Беларусь
 WGAD - Рабочая группа по произвольным задержаниям
 FRDX - Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу
 мнений и их свободное выражение
 TOR - Специальный докладчик по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных
 или унижающих достоинство видов обращения и наказания
 HRD - Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников
 HLTH - Специальный докладчик по вопросу о праве каждого человека на наивысший
 достижимый уровень физического и психического здоровья
 IJL - Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов
 SUMX - Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без
 надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях
 BELARUS - Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека
 в Беларуси