

## Общие меры в области прав человека. 2019

Оценка: 3,1

в том числе, оценка по компонентам:

- Государственная политика в области прав человека – 2,9
- Взаимодействие с гражданским обществом – 2,5
- Взаимодействие с международными механизмами – 3,2
- Равенство и недискриминация – 3,6

### Государственная политика в области прав человека

В Беларуси, в целом, создана система механизмов по реализации прав человека и их защите в случае нарушений. Существует система государственных органов, которые ответственны за реализацию прав человека, функционирует институт обращений граждан и юридических лиц. Созданы и действуют суды, которые разрешают как споры между гражданами, так и жалобы граждан на действия государственных органов и иных организаций.

Однако, несмотря на формальное существование указанных механизмов, они, по мнению, экспертов, не являются эффективными, по крайней мере, когда человек пытается защитить нарушенные государством права.

В 2019 году не произошло изменений в законодательных и институциональных основах поощрения и защиты прав человека. Отсутствует национальное правозащитное учреждение или другой орган, который бы проводил политику в области поощрения и защиты прав человека, несмотря на постоянные призывы национальных НГО и международных организаций, создать данный орган. В 2018 году Комитет ООН по правам человека, отмечая, что Беларусь рассматривает возможность создания независимого национального правозащитного учреждения, изучая международный опыт в этой области, выразил обеспокоенность по поводу медленных темпов процесса и отсутствия графика его завершения. Комитет также выразил сожаление в связи с тем, что ни одно из специализированных учреждений с правозащитным мандатом, которые упоминала Беларусь в своем докладе в Комитет, не соответствует Принципам, касающимся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека<sup>1</sup>. Следует также добавить, что этот процесс происходил не публично, организации гражданского общества не проинформированы об усилиях и планах властей в указанном направлении<sup>2</sup>.

Беларусь не выполняет просьб Комитета по правам человека о принятии временных мер, главным образом, в делах, связанных с вынесением смертного приговора, и приводит эти приговоры в исполнение до того, как Комитет завершает рассмотрение соответствующих дел. По данным КПЧ подобным образом было казнено 10 человек<sup>3</sup>.

Кроме того, Беларусь игнорирует соображения, вынесенные Комитетом по правам человека по индивидуальным сообщениям о нарушении государством гражданских и

<sup>1</sup> Заключительные замечания Комитета по правам человека по пятому периодическому докладу Беларуси, 22 ноября 2018 года, ССРР/С/BLR/CO/5: <https://undocs.org/ru/CCPR/C/BLR/CO/5>, п. 13

<sup>2</sup> КОАЛИЦИОННЫЙ ДОКЛАД белорусских правозащитных организаций о выполнении Республикой Беларусь обязательств в области прав человека в рамках 3-го цикла Универсального периодического обзора, доступно: [https://belhelcom.org/sites/default/files/ru\\_by\\_upr\\_coalition\\_report.pdf](https://belhelcom.org/sites/default/files/ru_by_upr_coalition_report.pdf)

<sup>3</sup> Заключительные замечания Комитета по правам человека по пятому периодическому докладу Беларуси, 22 ноября 2018 года, ССРР/С/BLR/CO/5: <https://undocs.org/ru/CCPR/C/BLR/CO/5>, п. 7

политических прав, считая, что соображения, принятые в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах, носят всего лишь рекомендательный характер.

По мнению экспертов, на государственном уровне, со стороны высших должностных лиц, де-факто, отрицается универсальность и неотчуждаемость прав человека, что является основой полноценной реализации прав человека. Более того, несмотря на формальное закрепление ряда прав в Конституции и законодательных актах, некоторые права человека, такие как право на мирные собрания, право на участие в управлении своей страной, фактически не признаются либо на практике государством создаются такие условия, которые делают невозможным их реализацию.

В связи с этим не уделяется должного внимания к образованию в области прав человека, не принята ни национальная стратегия, ни соответствующие планы по образованию в области прав человека. Права человека не включены в обязательную программу обучения на всех уровнях получения образования. По данным экспертов, даже для студентов юридических специальностей права человека не являются обязательным предметом. По имеющимся данным, права человека не включена также в обязательную программу переподготовки и повышения квалификации судей, прокурорских работников и государственных служащих.

### **Взаимодействие с гражданским обществом**

Конституция Республики Беларусь прямо закрепляет право каждого на свободу объединений (ст. 36). Также Конституция содержит ряд иных положений, тесно связанных с реализацией конституционного права на объединение. Однако обобщение законодательной и правоприменительной практики показывает, что в Республике Беларусь ограничения свободы ассоциации необоснованно расширены по сравнению с Конституцией и международными стандартами. Кроме того, все более очевидной становится тенденция (наметившаяся с 1999 г.) к системному ухудшению законодательного регулирования процессов, связанных с созданием и деятельностью неправительственных некоммерческих организаций. Так, в Республике Беларусь введены и действуют целый ряд неправомερных ограничений по целям создания и деятельности, членству, условиям регистрации общественных объединений. Причем некоторые из них закреплены на уровне законов и подзаконных актов, а некоторые сложились в результате правоприменения органами государственной власти и управления<sup>4</sup>.

Порядок государственной регистрации фондов, общественных объединений, партий и их организационных структур остается сложным и обременительным и позволяет регистрирующим органам отказывать в регистрации любой создаваемой организации по незначительным основаниям. Процедура регистрации для партий, фондов и общественных объединений, включая местные, по-прежнему значительно более продолжительная и дорогая по сравнению с процедурой регистрации коммерческих юридических лиц<sup>5</sup>.

Сохраняется запрет деятельности незарегистрированных организаций. Несмотря на отдельные шаги в правильном направлении, например, отмену в 2019 году ст.193-1 УК, предусматривающую уголовную ответственность за руководство или участие в деятельности незарегистрированных организаций, в сфере свободы ассоциаций сохраняются существенные проблемы, которые повлияли на итоговую низкую оценку.

---

<sup>4</sup> <https://www.lawtrend.org/freedom-of-association/pravovoe-regulirovanie-nko/konstitutsionnye-osnovy-i-dopolnitelnye-ogranicheniya>

<sup>5</sup> КОАЛИЦИОННЫЙ ДОКЛАД белорусских правозащитных организаций о выполнении Республикой Беларусь обязательств в области прав человека в рамках 3-го цикла Универсального периодического обзора, доступно: [https://belhelcom.org/sites/default/files/ru\\_by\\_upr\\_coalition\\_report.pdf](https://belhelcom.org/sites/default/files/ru_by_upr_coalition_report.pdf)

В 2019 году проводились мероприятия по обсуждению изменений в законодательстве в области прав человека с участием представителей гражданского общества, однако профильные организации гражданского общества не всегда приглашались на такие мероприятия. До настоящего времени взаимодействие представителей государственных органов и правозащитных организаций для обсуждения актуальных проблем в сфере прав человека не институализировано и происходит несистемно. Одной из немногих институционализированных форм взаимодействия гражданского общества и государства является система общественно-наблюдательных комиссий (ОНК) по контролю за соблюдением учреждениями по исполнению наказаний условий содержания заключенных. Однако, как неоднократно подчеркивалось правозащитниками, данная форма общественного контроля по многим аспектам не является эффективной<sup>6</sup>. В частности, правозащитные НПО, специализирующиеся на мониторинге мест заключения, практически исключены из работы ОНК.

Недостатком, по мнению экспертов, является также то, что несмотря на закрепленную в законодательстве возможность участвовать гражданам и НКО в обсуждении проектов нормативных правовых актов, на практике роль гражданского общества как в формировании планов законопроектной деятельности, так и в учете предложений НГО к рассматриваемым законопроектам минимальна из-за не восприятия государством гражданского общества как субъекта. Государство предоставляет возможность НГО вносить свои предложения, но они практически никак не учитываются. Также эксперты в качестве серьезной проблемы отметили отсутствие надлежащей прозрачности в процессе обсуждения проектов нормативных правовых актов, программ, концепций, политик и т.д. Так, многие законопроекты, регулирующие важнейшие сферы общественной жизни, а также касающиеся напрямую гражданского общества, не всегда публикуются; если и публикуются, то на самой поздней стадии, когда проект в целом уже согласован и, по существу, внесение предложений по тексту законопроекта не имеет практического смысла. Как отмечается экспертами, чуть лучше ситуация при обсуждении проектов нормативных правовых актов в экономической сфере. Но и здесь существуют проблемы, не позволившие экспертам поставить высокую оценку.

### **Взаимодействие с международными механизмами**

Государство в 2019 году демонстрировало готовность взаимодействовать с международными правозащитными механизмами. По оценке экспертов, государство «закрыло все долги» по отчетности в договорные органы ООН. Также отсутствовала информация об отказе от сотрудничества государства со специальными процедурами ООН.

В то же время государство продолжало проводить политику непризнания мандата специального докладчика ООН по вопросу о положении с правами человека в Беларуси.

Республика Беларусь все так же игнорирует и не исполняет соображения, вынесенные договорными органами ООН по индивидуальным сообщениям о нарушении государством прав человека. В 104 сообщениях Комитет установил нарушения Республикой Беларусь своих обязательств по Пакту, однако до настоящего времени ни одно из соображений не было исполнено государством.

Власти Беларуси продолжают практику избирательного сотрудничества с Комитетом в рамках процедуры рассмотрения индивидуальных сообщений. За 2014–2016 годы как минимум в

---

<sup>6</sup> См. например, Альтернативный доклад национальной правозащитной коалиции о выполнении Республикой Беларусь Международного пакта о гражданских и политических правах, май 2018, доступно: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/BLR/INT\\_CCPR\\_CSS\\_BLR\\_31288\\_R.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/BLR/INT_CCPR_CSS_BLR_31288_R.pdf), п. 70-

36 случаях власти Беларуси не представили замечаний относительно приемлемости и/или существа утверждений авторов, содержащихся в поданных в Комитет индивидуальных жалобах. Если же Беларусь представляет свои замечания, то они, как правило, носят формальный характер и представляют собой попытку белорусских властей оправдать несоблюдение положений Факультативного протокола к МПГПП 1966 года (непризнание Правил процедуры Комитета, поскольку они не составляют часть Пакта; регистрация сообщений, представленных третьей стороной – адвокатами, другими лицами, – от имени лиц, заявляющих о нарушении их прав, представляет собой злоупотребление правом на представление сообщения; и др.).

Комитет неоднократно подчеркивал, что в соответствии со статьей 39 (2) Пакта он имеет право устанавливать свои собственные правила процедуры, которые государства-участники согласились признать, и что, придерживаясь Факультативного протокола, государство-участник Пакта признает компетенцию Комитета получать и рассматривать сообщения от лиц, заявляющих, что они являются жертвами нарушений каких-либо прав, изложенных в Пакте (преамбула и статья 1 Факультативного протокола) вне зависимости от того, кем представлены интересы жертвы. Несоблюдение этих норм по сути означает нарушение государством своих обязательств признавать компетенцию Комитета принимать и рассматривать сообщения от подлежащих его юрисдикции лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения данным государством-участником какого-либо из прав, изложенных в Пакте, и добросовестно сотрудничать с Комитетом с целью обеспечения всестороннего и полноценного рассмотрения обстоятельств, изложенных в жалобе.

Кроме того, государство отказывается выполнять временные меры, адресованные Комитетом ООН по правам человека о приостановлении исполнения приговоров, предусматривающих в качестве наказания смертную казнь, до рассмотрения соответствующего дела в Комитете. В отношении Беларуси Комитет запросил применение предварительных мер для как минимум 11 человек, подавших индивидуальные обращения в Комитет и ожидающих исполнения; ни по одному из этих запросов не было принято положительного решения.

В целом, эксперты, сошлись на том, что взаимодействие с международными механизмами по правам человека происходит формально, при этом отсутствуют реальные шаги со стороны государства по улучшению реального положения с правами человека.

### **Равенство и недискриминация**

Принцип равенства всех перед законом закреплен в Конституции, а также в ряде законодательных актов<sup>7</sup>.

Кроме того, Беларусь является государством-участником ряда международных договоров, которые гарантируют реализацию принципа равенства и недискриминации, в том числе Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и ряда других.

В то же время на практике существует множество примеров нарушения данного принципа. Широко распространены случаи дискриминации отдельных уязвимых групп, как на законодательном уровне, так и на уровне правоприменительной практике – женщин, религиозных и этнических меньшинств, представителей ЛГБТИК и т.д.

Так, в 2018 году Комитет по правам человека выразил обеспокоенность сообщениями о проявлениях дискриминации в отношении рома, включая разжигание ненависти и расовое профилирование со стороны правоохранительных органов, а также высокой статистикой

---

<sup>7</sup> [https://belhelcom.org/sites/default/files/discrim\\_uyazvimje\\_rus.pdf](https://belhelcom.org/sites/default/files/discrim_uyazvimje_rus.pdf)

неграмотности и непосещения школ среди детей рома<sup>8</sup>, а также сообщениями о дискриминации по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности, включая домогательства, гомофобские выпады и разжигание ненависти, насилие в отношении лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов, а также отсутствием надлежащей защиты от такой дискриминации, как в законодательстве, так и на практике<sup>9</sup>.

В 2019 году отсутствовал комплексный законодательный акт, запрещающий дискриминацию во всех ее формах и содержащий набор конкретных принципов, мер и основ государственной политики по обеспечению равенства и защите от дискриминации, несмотря на призывы как договорных органов ООН, так и национальных НГО о принятии такого закона.

В 2019 году закончился срок реализации Межведомственного плана по реализации рекомендаций, принятых Республикой Беларусь по итогам прохождения второго цикла универсального периодического обзора в Совете ООН по правам человека, и рекомендаций, адресованных Республике Беларусь договорными органами по правам человека, на 2016–2019 годы. Одним из мероприятий плана являлось «проведение анализа актов законодательства в части необходимости закрепления в них нормативных предписаний о недопустимости дискриминации по любым признакам, а также определение целесообразности подготовки комплексного законодательного акта о запрете такой дискриминации». Гражданское общество и профильные НГО возлагали определенные надежды на принятие закона по итогам изучения данного вопроса. Однако в 2019 году стало известно, что правительство признало нецелесообразным принятие комплексного антидискриминационного законодательства.

Позитивным моментом, по мнению экспертов, является наличие в Беларуси трех Национальных планов действий: по обеспечению гендерного равенства, по улучшению положения детей и реализации положений Конвенции о правах людей с инвалидностью. Данные планы предусматривают ряд мероприятий по достижению равенства в указанных сферах. В то же время, до настоящего времени не принят соответствующий план в сфере социальной интеграции ромского населения, которое является наиболее уязвимым и дискриминируемым меньшинством в Беларуси.

На низкую оценку права равенство и недискриминацию повлияло то, что в Беларуси не созданы эффективные механизмы рассмотрения заявлений о дискриминации. В отсутствие национального учреждения по правам человека одним из немногих способов защиты права на равное обращение является обращение в суд. Однако господствующий в юридической и судебной практике правовой позитивизм затрудняет возможности использования обращения в суд как инструмента защиты права на равное обращение<sup>10</sup>.

Проблемой в сфере обеспечения равенства и недискриминации в Беларуси является отсутствие специальной антидискриминационной экспертизы проектов нормативных правовых актов, вследствие чего проекты нормативных актов в процессе нормотворческой деятельности не проверяются на предмет потенциальных последствий нарушения права на равное обращение в отношении уязвимых групп, что может приводить к различным формам их дискриминации.

Также, по мнению экспертов, проблемой является то, что судьи, прокуроры, государственные служащие не проходят переподготовку и повышение квалификации по вопросам равенства и недискриминации.

---

<sup>8</sup> Заключительные замечания Комитета по правам человека по пятому периодическому докладу Беларуси, 22 ноября 2018 года, CCPR/C/BLR/CO/5: <https://undocs.org/ru/CCPR/C/BLR/CO/5>, п. 17

<sup>9</sup> Заключительные замечания Комитета по правам человека по пятому периодическому докладу Беларуси, 22 ноября 2018 года, CCPR/C/BLR/CO/5: <https://undocs.org/ru/CCPR/C/BLR/CO/5>, п. 19

<sup>10</sup> Там же

## Источники:

1. Заключительные замечания Комитета по правам человека по пятому периодическому докладу Беларуси, 22 ноября 2018 года, CCPR/C/BLR/CO/5: <https://undocs.org/ru/CCPR/C/BLR/CO/5>
2. Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин по восьмому периодическому докладу Беларуси, CEDAW/C/BLR/CO/8, доступно: <https://undocs.org/ru/CEDAW/C/BLR/CO/8>
3. Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации по объединенным двадцатому–двадцать третьему периодическим докладам Беларуси, CERD/C/BLR/CO/20-23, доступно: <https://undocs.org/ru/CERD/C/BLR/CO/20-23>
4. Альтернативный доклад национальной правозащитной коалиции о выполнении Республикой Беларусь Международного пакта о гражданских и политических правах, май 2018, [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/BLR/INT\\_CCPR\\_CSS\\_BLR\\_31288\\_R.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/BLR/INT_CCPR_CSS_BLR_31288_R.pdf)
5. Ответы на перечень вопросов до представления восьмого периодического отчета Беларуси о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (альтернативный отчет белорусских НГО), доступно: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/BLR/INT\\_CEDAW\\_NG\\_O\\_BLR\\_25453\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/BLR/INT_CEDAW_NG_O_BLR_25453_E.pdf)
6. Отчет организаций гражданского общества о выполнении Республикой Беларусь Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, доступно: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/BLR/INT\\_CERD\\_NGO\\_BLR\\_29418\\_R.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/BLR/INT_CERD_NGO_BLR_29418_R.pdf)
7. Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору A/HRC/46/5, доступно: <https://undocs.org/ru/A/HRC/46/5>
8. КОАЛИЦИОННЫЙ ДОКЛАД белорусских правозащитных организаций о выполнении Республикой Беларусь обязательств в области прав человека в рамках 3-го цикла Универсального периодического обзора, доступно: [https://belhelcom.org/sites/default/files/ru\\_by\\_upr\\_coalition\\_report.pdf](https://belhelcom.org/sites/default/files/ru_by_upr_coalition_report.pdf)
9. Анализ выполнения рекомендаций, полученных Республикой Беларусь в рамках второго цикла Универсального периодического обзора, доступно: [https://belhelcom.org/sites/default/files/ru\\_by\\_appendix\\_analysis\\_of\\_implementation.pdf](https://belhelcom.org/sites/default/files/ru_by_appendix_analysis_of_implementation.pdf)
10. Гражданское участие в процессе принятия решений: краткий аналитический отчет, Белорусский Хельсинкский Комитет, 2018, доступно: [https://belhelcom.org/sites/default/files/bhc\\_grazhdanskoe\\_uchastie.pdf](https://belhelcom.org/sites/default/files/bhc_grazhdanskoe_uchastie.pdf)
11. Взаимодействие местных органов власти и некоммерческих организаций в Беларуси: правовое регулирование и практика / Ольга Смоляно, Юрий Чаусов. — Минск: Кнігазбор, 2019, <https://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2019/04/book-rds-2019.pdf>
12. Дискриминация отдельных уязвимых групп в Беларуси: доклад / Д. Черных, О. Гулак. — Минск: РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет», 2018. — 40 с., доступно: [https://belhelcom.org/sites/default/files/discrim\\_uyazvimje\\_rus.pdf](https://belhelcom.org/sites/default/files/discrim_uyazvimje_rus.pdf)
13. Доклад о неравенстве и дискриминации в Беларуси «За полчаса до весны», с. 196–230, доступно: [http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/belarus%20cr\\_russian\\_4web.pdf](http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/belarus%20cr_russian_4web.pdf)

