

ДИСКРИМИНАЦИЯ ОТДЕЛЬНЫХ УЯЗВИМЫХ ГРУПП В БЕЛАРУСИ

ДОКЛАД





ДИСКРИМИНАЦИЯ ОТДЕЛЬНЫХ УЯЗВИМЫХ ГРУПП В БЕЛАРУСИ

ДОКЛАД

Минск
2018

УДК 341.01:323.1(476+100)

ББК 67.9

Д36

Д36 **Дискриминация** отдельных уязвимых групп в Беларуси : доклад / Д. Черных, О. Гулак. — Минск : РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет», 2018. — 40 с.

Издается на правах внутренней документации.

Подписано в печать 25.12.2018

Тираж 99 экз.



© Черных Д., Гулак О., 2018

Оглавление

Резюме.....	4
Основные выводы и рекомендации	5
1. Законодательство и политика в области равенства и недискриминации в Беларуси	7
Правовые рамки защиты прав национальных меньшинств	9
Международные обязательства Беларуси в области защиты прав национальных меньшинств	11
Национальное законодательство об ответственности за действия, направленные против национальных меньшинств	15
2. Дискриминация ромского населения (цыган) в Беларуси	18
Меры этнического профилирования	18
Негативные стереотипы	21
Отсутствие документов, удостоверяющих личность	25
Отсутствие гражданства Республики Беларусь	25
Дискриминация в сфере трудоустройства	27
3. Отсутствие эффективных механизмов защиты от дискриминации	28
<i>Приложение</i>	
Концепция национального антидискриминационного законодательства	32
Анализ законодательства и международно-правовых обязательств Республики Беларусь	33
Предложения по примерной структуре и названию	36
Положительные эффекты от принятия национального антидискриминационного законодательства	40

РЕЗЮМЕ

Данный доклад подготовлен по результатам работы экспертов РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» (Беларусь), экспертно-правового товарищества «Инициатива FORB» (Беларусь), учреждения «Консультационный центр по актуальным международным практикам и их имплементации в праве “Хьюман Константа”» (Беларусь), Центра экспертиз в области равных прав (Литва).

Целью доклада являются:

- обобщение и анализ национального законодательства и международных обязательств Республики Беларусь, касающихся правового положения национальных (этнических) меньшинств, а также практики их применения с точки зрения обеспечения реализации их прав на равенство и недискриминацию;
- подготовка предложений для законодателей, правоприменителей и других заинтересованных сторон по имплементации международных стандартов обеспечения равенства и недискриминации;
- обоснование необходимости принятия антидискриминационного законодательства в Беларуси путем обобщения проблем, связанных с обеспечением реализации права на равенство и недискриминацию.

Равенство и недискриминация являются важнейшими принципами международного права человека. Особенно важной является их реализация в отношении национальных (этнических) меньшинств и других уязвимых групп, поскольку именно они в силу своих особенностей в первую очередь сталкиваются с серьезными ограничениями своих прав, как гражданских и политических, так и социальных, экономических, культурных.

Данные принципы запрещают любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни (статья 1 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации).

Первая часть доклада посвящена обзору и анализу национального законодательства, а также международных обязательств Республики Беларусь в области обеспечения прав некоторых уязвимых групп. Во второй части представлены отдельные проблемы, связанные с реализацией принципа равенства и недискриминации в отношении представителей народности рома в Беларуси. В третьей части доклада приводятся примеры, свидетельствующие об отсутствии в Беларуси эффективных механизмов защиты от дискриминации. Также в докладе представлены основные выводы и рекомендации по решению проблем, связанных с дискриминацией, в законодательстве и в правоприменительной деятельности.

Изложенные в настоящем докладе выводы являются результатом мониторинга, проведенного РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» в 2018 году, и не претендуют на всеобъемлющий анализ имеющихся в Беларуси проблем в сфере реализации принципов равенства и недискриминации.

Основные выводы и рекомендации

1. Национальное законодательство содержит основные международно-правовые обязательства в области защиты национальных меньшинств. Однако основная проблема применения соответствующих норм состоит в том, что они *не содержат современного проработанного и детализированного понятийного аппарата и не подкреплены эффективными механизмами их реализации*. Наличие в белорусском законодательстве общих положений, касающихся принципов равенства и недискриминации, не может служить заменой специального всеобъемлющего антидискриминационного законодательства. Без его принятия невозможно добиться эффективной реализации принципов равенства и недискриминации в Беларуси.

2. Реализация представителями народности рома своих конституционных прав существенно затруднена в связи с наличием устоявшихся негативных стереотипов в отношении этого национального меньшинства. Как показал анализ публикаций в СМИ за последние 2-3 года, *представители ромской народности представляются в негативном свете, что способствует формированию отрицательного отношения к ним, распространению и укоренению негативных стереотипов, возбуждению вражды к ним*.

3. К представителям рома продолжают применяться меры этнического профилирования со стороны сотрудников органов внутренних дел, хотя таких фактов в 2018 году стало меньше по сравнению с предыдущими периодами.

4. Существенной проблемой ромского населения является отсутствие у некоторых из них гражданства Республики Беларусь, а также документов, удостоверяющих личность. *Получению гражданства некоторыми представителями данного национального меньшинства мешает ряд законодательных положений, которые нуждаются в пересмотре*.

5. Одной из значимых проблем при реализации и защите закрепленного в статье 22 Конституции Республики Беларусь¹ права на равное обращение и недискриминацию является *отсутствие эффективных механизмов 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.

6. Существенной проблемой в сфере обеспечения равенства и недискриминации 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.

Решению выявленных в настоящем докладе проблем могла бы способствовать реализация следующих рекомендаций:

¹ Далее – Конституция.

– *принятие комплексного антидискриминационного законодательства, содержащего конкретные позитивные меры по обеспечению прав уязвимых групп, обязательность проведения антидискриминационной экспертизы проектов нормативных правовых актов, потенциально затрагивающих права человека и другие меры;*

– *принятие национальной программы социальной интеграции ромского населения, которая включала бы меры по содействию в обучении, трудоустройстве и т.д. в отношении ромского населения, а также по преодолению существующих в обществе по отношению к ним негативных установок и стереотипов;*

– *содействие в получении гражданства Республики Беларусь представителями ромского населения посредством неприменения (в том числе, временного) условия об отсутствии факта привлечения к административной ответственности за проживание без документов, удостоверяющих личность (часть 3 статьи 23.53 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях²) либо за нарушение законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства (статья 23.55 КоАП);*

– *отказ белорусских СМИ и пресс-служб органов внутренних дел от использования в статьях указаний на национальную принадлежность лиц, совершивших нарушения закона;*

– *прекращение со стороны органов внутренних дел практики принятия мер этнического профилирования в отношении представителей рома, внедрение в работу правоохранительных органов методик, исключающих использование этнического профилирования;*

– *включение представителей рома в местах их компактного проживания в процесс обсуждения и принятия местных программ развития, включая вопросы образования, трудоустройства.*

² Далее – КоАП.

1. Законодательство и политика в области равенства и недискриминации в Беларуси

Основой принципа равенства в Беларуси является статья 22 Конституции. Она закрепляет, что все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов.

Аналогичная норма содержится в статье 26 ратифицированного Республикой Беларусь Международного пакта о гражданских и политических правах³. В этой же статье предусмотрено обязательство принять соответствующее законодательство, которое бы гарантировало всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Реализуя данное обязательство, Беларусь приняла ряд законов, где прямо указала на запрет дискриминации в различных сферах общественной жизни.

Так, согласно абзацу 5 части 2 статьи 2 Гражданского кодекса Республики Беларусь субъекты гражданского права участвуют в гражданских отношениях на равных, равны перед законом, не могут пользоваться преимуществами и привилегиями, противоречащими закону, и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов.

В соответствии с частью 1 статьи 14 Трудового кодекса Республики Беларусь дискриминация, то есть ограничение в трудовых правах или получение каких-либо преимуществ в зависимости от пола, расы, национального и социального происхождения, языка, религиозных или политических убеждений, участия или неучастия в профсоюзах или иных общественных объединениях, имущественного или служебного положения, возраста, места жительства, недостатков физического или психического характера, не препятствующих исполнению соответствующих трудовых обязанностей, иных обстоятельств, не связанных с деловыми качествами и не обусловленных спецификой трудовой функции работника, запрещается.

Частью 1 статьи 2.12 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях закреплено, что все лица, участвующие в административном процессе, равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту их прав, свобод и законных интересов. Аналогичная формулировка содержится в части 1 статьи 20 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь.

Согласно статье 4 Закона «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь» государственная политика Республики Беларусь в области социальной

³ Далее – МПГПП.

защиты инвалидов направлена на обеспечение полноправного участия инвалидов в жизни общества и проводится на основе принципа запрещения дискриминации по признаку инвалидности.

В Законе «О профессиональных союзах» имеется специальная статья, гарантирующая запрещение дискриминации граждан по признаку принадлежности к профсоюзам.

В соответствии со статьей 2 Закона «О порядке и условиях содержания лиц под стражей» не допускается дискриминация лиц, содержащихся под стражей, по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и социального положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по иным обстоятельствам.

Проблема применения данных норм состоит в том, что они не содержат современного проработанного и детализированного понятийного аппарата и не подкреплены эффективными механизмами их реализации. До настоящего времени в Беларуси не принято всеобъемлющего антидискриминационного законодательства, не созданы эффективные законодательные механизмы обеспечения равенства и защиты от дискриминации. В национальном законодательстве отсутствует общее определение дискриминации, легальное разделение дискриминации на прямую и косвенную, отсутствуют определения таких важных понятий, широко признанных в других европейских юрисдикциях в контексте права на равенство, как, например, «преследование» или «харассмент», «разумное приспособление», «виктимизация» и т. д., что не позволяет квалифицировать такие действия как дискриминацию.

Наличие в белорусском законодательстве общих положений, касающихся принципов равенства и недискриминации не может служить заменой специального всеобъемлющего антидискриминационного законодательства. Без его принятия невозможно добиться эффективной реализации принципов равенства и недискриминации в Беларуси.

Следует отметить, что государством в последние 2 года сделаны определенные шаги в направлении принятия антидискриминационного законодательства. Так, в октябре 2016 года Правительством был утвержден Межведомственный план 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 является «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».

Позитивным моментом следует признать принятие в 2017 году трех Национальных планов действий по обеспечению гендерного равенства, по улучшению положения детей и реализации положений Конвенции о правах людей с инвалидностью, которые предусматривают ряд мероприятий по достижению равенства в указанных сферах.

К сожалению, до настоящего времени не приняты соответствующие планы в сфере политики социальной интеграции ромского населения, которое является наиболее уязвимым и дискриминируемым меньшинством в Беларуси.

Правовые рамки защиты прав национальных меньшинств

Как уже отмечалось, общей рамкой запрета дискриминации в Беларуси является статья 22 Конституции, которая закрепляет равенство всех перед законом и право каждого без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов. Ряд других статей Конституции устанавливает позитивные обязанности государства по обеспечению равенства различных социальных, национальных и других общностей. Так, статьей 14 Конституции установлено, что государство регулирует отношения между социальными, национальными и другими общностями на основе принципов равенства перед законом, уважения их прав и интересов. Статья 15 Конституции налагает на государство ответственность за сохранение историко-культурного и духовного наследия, свободное развитие культур всех национальных общностей, проживающих в Республике Беларусь.

Наряду с установлением обязанностей государства Конституция в статье 50 закрепляет право каждого сохранять свою национальную принадлежность, а также запрет принуждения к определению и указанию национальной принадлежности. Гарантацией реализации данного права является закрепление в этой же конституционной норме положения, согласно которому оскорбление национального достоинства преследуется согласно закону.

Согласно статье 137 Конституции, Конституция обладает высшей юридической силой. Законы, декреты, указы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией. В случае расхождения закона, декрета или указа с Конституцией действует Конституция.

Таким образом, перечисленные выше конституционные положения являются базисом, основой, на которой должно строиться законодательство, имеющее отношение, в том числе, к правам национальных меньшинств.

В Республике Беларусь специальным законом, регулирующим положение национальных меньшинств, является принятый еще в 1992 году Закон «О национальных меньшинствах в Республике Беларусь». Этот Закон является рамочным и имеет всего 13 статей.

Согласно статье 1 Закона под лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, понимаются лица, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь и имеющие гражданство Республики Беларусь, которые по своему происхождению, языку, культуре или традициям отличаются от основного населения республики. Таким образом, неотъемлемыми критериями отнесения какой-либо общности или лица к национальному меньшинству являются постоянное проживание и наличие гражданства. В этом смысле формулировка Закона является ограничительной и дискриминационной по своей сути.

Такой подход не соответствует сущности международных обязательств Республики Беларусь по защите прав национальных меньшинств. Так, в статье 27 МПГПП закреплено, что в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться

своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять её обряды, а также пользоваться родным языком.

Замечания общего порядка № 23 являются официальными комментариями к статье 27 МПГПП. В них Комитет ООН по правам человека отметил, что из формулировки статьи 27 следует, что к числу лиц, имеющих право на защиту, относятся лица, принадлежащие к той или иной группе и пользующиеся общей культурой, религией и/или языком. Эта формулировка, по мнению Комитета, также свидетельствует о том, что лица, имеющие право на защиту, необязательно должны быть гражданами государства-участника. Таким образом, Комитет ООН по правам человека подчеркнул, что статья 27 МПГПП защищает не только граждан страны, принадлежащих к национальным меньшинствам, но и неграждан.

Закон «О национальных меньшинствах в Республике Беларусь» закрепляет основные гарантии для членов национальных меньшинств:

- принадлежность гражданина Республики Беларусь к национальному меньшинству является делом его личного свободного выбора, из-за осуществления которого не могут возникать никакие неблагоприятные последствия (статья 2);

- не допускается какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав и свобод граждан Республики Беларусь за их принадлежность к национальному меньшинству, а также попытки ассимиляции против их воли (статья 4);

- никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности, а также к доказыванию национальной принадлежности или отказу от нее (статья 5).

Государство гарантирует гражданам Республики Беларусь, относящим себя к национальным меньшинствам, равные политические, экономические и социальные права и свободы, осуществляемые в установленном законодательством Республики Беларусь порядке, в том числе:

- право на получение помощи со стороны государства в деле развития национальной культуры и образования;

- право пользоваться родным языком, право выбора языка общения, а также право на свободу выбора языка воспитания и обучения;

- право на учреждение средств массовой информации, издательскую деятельность, а также на получение, хранение и распространение информации на родном языке;

- право на установление культурных связей с соотечественниками за пределами Республики Беларусь;

- право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, участвовать в отправлении религиозных культов, ритуалов, обрядов на родном языке;

- право на сохранение своего историко-культурного и духовного наследия, свободное развитие культуры, в том числе профессионального и самодеятельного искусства;

- право на создание общественных объединений и вступление в действующие общественные объединения;

- право свободно избирать и быть избранными в государственные органы Республики Беларусь на основе всеобщего, равного, прямого или косвенного избирательного права при тайном голосовании;

- право равного доступа к любым должностям в государственных органах Республики Беларусь (статья 6).

В статье 13 Закона закреплено, что граждане Республики Беларусь независимо от национальной принадлежности пользуются защитой государства на равных основаниях. Важным положением является часть 2 указанной статьи, которая предусматривает, что любые действия, направленные на дискриминацию по национальным признакам, создание препятствий в реализации национальными меньшинствами своих прав, разжигание межнациональной вражды, влекут ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Как видно, Закон «О национальных меньшинствах», хотя и закрепляет ряд прав и гарантий для национальных меньшинств, тем не менее лишь в самых общих чертах устанавливает механизм их реализации. Не создано каких-либо эффективно функционирующих механизмов по защите прав национальных меньшинств в Беларуси. Отсутствуют, как уже отмечалось, какие-либо планы или государственные программы по социальной интеграции ромского населения, направленные на преодоление сложившегося годами дискриминационного положения ромов. Отметим, что принятие особых мер в отношении национальных меньшинств поощряется ратифицированной Республикой Беларусь Конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации⁴.

Комитет по ликвидации расовой дискриминации в своей Общей рекомендации XXVII, касающейся дискриминации в отношении рома, рекомендовал, в частности, принять и осуществить национальные стратегии и программы и выразить решительную политическую волю и моральное руководство в целях улучшения положения рома и защиты их от дискриминации со стороны как государственных органов, так и любых лиц или организаций.

Международные обязательства Беларуси в области защиты прав национальных меньшинств

Республика Беларусь является участницей ряда международных договоров, которые содержат положения, касающиеся защиты прав национальных меньшинств.

В первую очередь отметим МПГПП. В статье 27 Пакта закреплено, что в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять её обряды, а также пользоваться родным языком.

⁴ Согласно пункту 4 статьи 1 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации принятие особых мер с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите, которая может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или лицам равное использование и осуществление прав человека и основных свобод, не рассматривается как расовая дискриминация при условии, однако, что такие меры не имеют своим последствием сохранение особых прав для различных расовых групп и что они не будут оставлены в силе по достижении тех целей, ради которых они были введены.

Согласно пункту 6.1 Замечаний общего порядка № 23 обязанность соблюдения положений статьи 27 МПГПП лежит не только на государстве, но и на других лицах, находящихся на территории государства – участника Пакта. Государство, таким образом, должно создать эффективные законодательные, административные и судебные средства защиты прав национальных меньшинств.

Республика Беларусь является участницей Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации⁵ (принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1965 года) и в соответствии с ней обязалась безотлагательно всеми возможными способами проводить политику ликвидации всех форм расовой дискриминации и способствовать взаимопониманию между всеми расами, в том числе:

- не совершать в отношении лиц, групп или учреждений каких-либо актов или действий, связанных с расовой дискриминацией, и гарантировать, что все государственные органы и государственные учреждения, как национальные, так и местные, будут действовать в соответствии с этим обязательством;

- не поощрять, не защищать и не поддерживать расовую дискриминацию, осуществляемую какими бы то ни было лицами или организациями;

- принять эффективные меры для пересмотра политики правительства в национальном и местном масштабе, а также для исправления, отмены или аннулирования любых законов и постановлений, ведущих к возникновению или увековечению расовой дискриминации всюду, где она существует;

- используя все надлежащие средства, в том числе и законодательные меры, в зависимости от обстоятельств, запретить расовую дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями, и положить ей конец;

- поощрять в надлежащих случаях объединяющие многорасовые организации и движения, равно как и другие мероприятия, направленные на уничтожения расовых барьеров, и не поддерживать те из них, которые способствуют углублению расового разделения (статья 2 Конвенции).

Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, равно как и МПГПП, предполагает наличие контрольного механизма – периодической отчетности государства перед Комитетом по ликвидации расовой дискриминации о выполнении своих обязательств, предусмотренных данным международным договором.

Республика Беларусь как государство-участник ОБСЕ взяла на себя обязательства, содержащиеся в Документе Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года⁶. Он содержит наиболее полный каталог общепризнанных прав национальных меньшинств.

Пункт 31 Копенгагенского документа гласит: «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право полностью и эффективно осуществлять свои права человека и основные свободы без какой-либо дискриминации и в условиях полного равенства перед законом.

Государства-участники примут в случае необходимости специальные меры с целью гарантировать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, полное равенство с другими гражданами в осуществлении прав человека и основных свобод и пользовании ими».

⁵ Далее – Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

⁶ Далее – Копенгагенский документ.

Таким образом, Копенгагенский документ, как и МПГПП, раскрывая основные права представителей национальных меньшинств, оперирует термином, не связанным с наличием критерия гражданства.

Пунктом 32 Копенгагенского документа закреплены основные права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право свободно выражать, сохранять и развивать свою этническую, культурную, языковую или религиозную самобытность, поддерживать и развивать свою культуру во всех ее аспектах, не подвергаясь каким-либо попыткам ассимиляции вопреки своей воле. В частности, они имеют право:

- свободно пользоваться своим родным языком в личной и общественной жизни;
- создавать и поддерживать свои собственные образовательные, культурные и религиозные учреждения, организации или ассоциации, которые могут искать добровольную финансовую и другую помощь, а также государственную поддержку в соответствии с национальным законодательством;
- исповедовать свою религию, в том числе приобретать, обладать и использовать религиозные материалы и осуществлять религиозную деятельность в области образования на своем родном языке;
- устанавливать и поддерживать беспрепятственные контакты между собой в пределах своей страны, а также через границы с гражданами других государств, с которыми они имеют общее этническое или национальное происхождение, культурное наследие или религиозные верования;
- распространять информацию, иметь доступ к ней и обмениваться информацией на своем родном языке;
- создавать и поддерживать организации или ассоциации в пределах своей страны и участвовать в деятельности международных неправительственных организаций.

Копенгагенский документ возлагает на государство выполнение им своих позитивных обязательств по обеспечению прав национальных меньшинств. В частности, в нем отмечено, что государства-участники будут защищать этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность национальных меньшинств на своей территории и создавать условия для поощрения этой самобытности. Они будут принимать необходимые меры с этой целью после проведения надлежащих консультаций, включая контакты с организациями или ассоциациями таких меньшинств, в соответствии с процедурой принятия решений каждого государства. Любые такие меры будут соответствовать принципам равенства и недискриминации в отношении других граждан соответствующих государств-участников (пункт 33).

Государства-участники будут стремиться гарантировать, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, вне зависимости от необходимости изучать официальный язык или официальные языки соответствующего государства, имели надлежащие возможности для обучения своему родному языку или на своем родном языке, а также, там, где это возможно и необходимо, для его использования в государственных органах в соответствии с применяемым национальным законодательством (пункт 34).

В пункте 40 перечислены конкретные меры, которые государства-участники ОБСЕ обязуются взять на себя. Эти меры включают в себя, в частности:

- принятие таких законов, которые могут быть необходимы для обеспечения защиты от любых актов, которые представляют собой подстрекательство к насилию

против лиц или групп, основанное на национальной, расовой, этнической или религиозной дискриминации, враждебности или ненависти, включая антисемитизм;

- принятие надлежащих и соответствующих мер для защиты лиц или групп, которые могут подвергаться угрозам или актам дискриминации, враждебности или насилия в результате их расовой, этнической, культурной, языковой или религиозной самобытности, и для защиты их собственности;

- принимать эффективные меры в соответствии с их конституционными системами, на национальном, региональном и местном уровнях для содействия взаимопониманию и терпимости, особенно в областях образования, культуры и информации.

Ряд обязательств Республики Беларусь по защите прав национальных меньшинств содержится в специальных международных договорах.

Так, в соответствии с Конвенцией ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования Республика Беларусь взяла на себя обязанность признать за лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, право вести собственную просветительную работу, включая руководство школами, и в соответствии с политикой в области образования каждого государства использовать или преподавать свой собственный язык, при условии, однако, что:

- (i) осуществление этого права не мешает лицам, принадлежащим к меньшинствам, понимать культуру и язык всего коллектива и участвовать в его деятельности, и что оно не подрывает суверенитета страны;

- (ii) уровень образования в такого рода школах не ниже общего уровня, предписанного или утвержденного компетентными органами; и

- (iii) посещение такого рода школ является факультативным.

Беларусь является также участницей Конвенции ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения. В соответствии с ней Республика Беларусь обязалась стремиться к созданию на своей территории такой среды, которая помогает отдельным лицам и социальным группам создавать, производить, распространять и распределять свои собственные формы культурного самовыражения и иметь доступ к ним с уделением должного внимания особым условиям и потребностям женщин, а также различных социальных групп, включая лиц, принадлежащих к меньшинствам и коренным народам.

В соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка Республика Беларусь обязалась обеспечить ребенку, принадлежащему к этническим, религиозным или языковым меньшинствам, право совместно с другими членами своей группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком.

В ряде международных договоров Республики Беларусь содержатся положения о равенстве и недискриминации при реализации отдельных прав (часть 2 статьи 2 Международного пакта о социальных, экономических и культурных правах; статья 5 Международной Конвенции ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации и др.).

Национальное законодательство об ответственности за действия, направленные против национальных меньшинств

Национальное законодательство содержит ряд норм, предусматривающих ответственность за действия, направленные на разжигание вражды или розни, в том числе на национальной почве.

Так, часть 1 статьи 130 Уголовного кодекса Республики Беларусь⁷ предусматривает ответственность за умышленные действия, направленные на возбуждение расовой, национальной, религиозной либо иной социальной вражды или розни по признаку расовой, национальной, религиозной, языковой или иной социальной принадлежности. Максимальная санкция за такие действия – 5 лет лишения свободы.

Согласно части 2 статьи 130 УК те же действия, соединенные с насилием либо совершенные должностным лицом с использованием своих служебных полномочий, – наказываются лишением свободы на срок от 3 до 10 лет.

На срок от 5 до 12 лет лишения свободы наказываются действия, указанные в частях 1 и 2 статьи 130 УК, совершенные группой лиц либо повлекшие по неосторожности смерть человека либо иные тяжкие последствия.

Законодатель не конкретизирует действия, в которых должно проявляться «возбуждение». В научно-практическом комментарии к УК под такими действиями понимаются «различные действия, имеющие своим результатом формирование неприязни, чувства отвращения или ненависти к представителям определенной расы, национальности, этнической или религиозной группы: пропаганда исключительности и превосходства одной человеческой группы над другими, унижение представителей определенной расы, распространение ложной информации о сущности определенного вероучения, порождающую недоверие к представителям данной конфессии и др.»⁸

Для привлечения лица к ответственности по статье 130 УК необходимо доказать наличие прямого умысла, направленного на возбуждение расовой, национальной и религиозной вражды или розни. Это значит, что сами по себе высказывания, которые содержат элементы языка вражды, если они не направлены на возбуждение вражды или розни, на унижение национальной чести и достоинства, не охватываются данной статьей. Такие действия могут быть квалифицированы по менее тяжкой статье УК (статья 189 УК – оскорбление) и при наличии административной преюдиции (совершение действий в течение года после наложения мер административного взыскания за оскорбление или клевету).

Можно привести также статью 190 УК (нарушение равноправия граждан), которая предусматривает ответственность за следующие виды противоправных действий:

⁷ Далее – УК.

⁸ Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Республики Беларусь / Н.Ф.Ахраменка [и др.]; под общ.ред. А.В. Баркова, В.М.Хомича. – Минск: ГИУСТ БГУ. – С. 282.

умышленное прямое или косвенное нарушение, либо ограничение прав и свобод, либо за установление прямых или косвенных преимуществ граждан в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. При этом для привлечения к ответственности по данной статье недостаточно совершения указанных действий. Уголовный состав образуют указанные выше действия, которые причинили существенный вред правам, свободам и законным интересам гражданина. Право давать оценку наличия существенного ущерба принадлежит органам предварительного расследования, которые могут произвольно решать данный вопрос.

Следует отметить, что УК рассматривает совершение преступления по мотивам расовой, национальной, религиозной вражды или розни, политической или идеологической вражды, а равно по мотивам вражды или розни в отношении какой-либо социальной группы как отягчающее ответственность обстоятельство. Это значит, что при совершении любого другого противоправного действия по одному из указанных мотивов суд обязан учесть это обстоятельство при назначении меры наказания.

Кроме того, ряд уголовных составов рассматривает указанные мотивы как квалифицирующий признак и, таким образом, повышается уровень ответственности за совершение преступления с данным мотивом. Например, за совершение убийства (часть 1 статьи 139 УК) предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок от 6 до 15 лет. Убийство же, совершенное по мотивам расовой, национальной, религиозной вражды или розни, политической или идеологической вражды, а равно по мотивам вражды или розни в отношении какой-либо социальной группы (часть 2 статьи 140 УК), влечет ответственность в виде лишения свободы на срок от 8 до 25 лет, либо пожизненное заключение, либо смертную казнь.

Аналогичный подход закреплен в статье 147 УК (умышленное причинение тяжкого телесного повреждения) и статье 443 УК (нарушение уставных правил взаимоотношений между лицами, на которых распространяется статус военнослужащего, при отсутствии отношений подчиненности).

Относительно ответственности за действия, направленные на унижение национальных языков, можно утверждать, что белорусское законодательство содержит лишь одну статью, предусматривающую ответственность за такие действия. Статья 9.22 КоАП предусматривает ответственность за публичное оскорбление, порочение государственных и других национальных языков, создание препятствий и ограничений в пользовании ими, проповедь вражды на языковой почве. Такие действия влекут наложение штрафа в размере от 4 до 10 базовых величин.

Таким образом, национальное законодательство не предусматривает мер ответственности за ряд действий, которые могут быть связаны с расовой дискриминацией, в частности, не предусмотрено административной ответственности непосредственно за использование языка вражды, в том числе за использование расистских выражений или действий, оскорбляющих лицо по мотивам расы. Подобные действия могут наказываться по статье 9.3 КоАП (оскорбление, то есть умышленное унижение чести и достоинства личности, выраженное в неприличной форме). Однако для привлечения к ответственности по данной статье оскорбление

должно быть в неприличной форме. Кроме того, дело может быть начато только по требованию потерпевшего.

Отсутствие подобных механизмов фактически влечет безнаказанность лиц, совершающих расистские действия, в том числе в отношении представителей национальных меньшинств. Между тем, согласно упомянутой выше Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, введение мер ответственности в отношении любых расистских актов, является обязанностью государства. Рассматривая объединенные двадцатый и двадцать третий периодический доклад Республики Беларусь о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации Комитет выразил обеспокоенность по поводу сообщений о распространении ненавистнических высказываний в средствах массовой информации и с сожалением отметил *«отсутствие прогресса в принятии всеобъемлющего законодательства, предусматривающего уголовную ответственность за ненавистнические высказывания, в соответствии со своей общей рекомендацией № 35 (2013) о борьбе с ненавистническими высказываниями расистского толка»*.

В связи с этим, ссылаясь на свою общую рекомендацию № 7 (1985) относительно осуществления статьи 4 и общую рекомендацию № 35, Комитет вновь рекомендовал Республике Беларусь *«принять всеобъемлющее законодательство, предусматривающее конкретную уголовную ответственность за ненавистнические высказывания расистского толка в соответствии со статьей 4 Конвенции, и обеспечить, чтобы расовая и национальная ненависть систематически расценивалась как отягчающее обстоятельство в тех случаях, когда она служит мотивом совершения правонарушения»*.

2. Дискриминация ромского населения (цыган) в Беларуси

Ромское население (цыгане) являются наиболее уязвимой этнической группой, которая подвергается системной дискриминации. Цыганские общины часто сегрегированы в публичном пространстве. Этому способствует их негативный образ в общественном сознании⁹.

Меры этнического профилирования

Перемещение ромов по территории Беларуси в поисках сезонной и низкоквалифицированной работы затруднено по причине этнического профилирования со стороны сотрудников МВД, которое выражается в задержаниях цыган, их многократном дактилоскопировании, постановке на профилактические учеты без законных оснований. Задержания ромов происходят регулярно и систематически.

Многие рома жалуются на изъятие у них автомобилей для проведения экспертиз на предмет наличия фактов подделки идентификационных номеров. Автомобили возвращаются владельцам в срок от двух недель до одного месяца.

Один из таких случаев произошел в июне 2018 года. В БХК за правовой помощью обратился гражданин Б., проживающий в аг. Русино Барановичского р-на. Он сообщил, что был задержан и доставлен сотрудниками отдела уголовного розыска Барановичского РОВД в отделение милиции, когда следовал по г. Барановичи на принадлежащем ему автомобиле. Сотрудники милиции причину его задержания объяснили тем, что у его легкового автомобиля «перебиты кузовные номера и он арестован до выяснения указанных обстоятельств». Через некоторое время гражданину Б. вернули автомобиль, выдали на руки копию постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием в деянии состава преступления. Из постановления усматривалось, что задержание Б. произведено «в рамках распоряжения № 44 начальника УВД Брестского облисполкома».

Из последующей переписки с Отделом внутренних дел Барановичского райисполкома выяснилось, что распоряжение УВД Брестского облисполкома № 44 от 01.12.2016 «Об активизации работы с лицами цыганской народности» издано начальником УВД и принято сотрудниками милиции как руководство к действию, а предусмотренные в нем мероприятия активно осуществляются до настоящего времени. Так, в пункте 1 распоряжения в качестве целевой группы, на которую направлены предусмотренные в нем мероприятия, прямо указаны лица «цыганской народности», в отношении которых «сотрудники ОВД в целях предупреждения

⁹ *За полчаса до весны. Доклад о неравенстве и дискриминации в Беларуси. — Лондон, ноябрь 2013. — С. 109*

мошеннических действий, краж, грабежей, в том числе в отношении престарелых граждан и несовершеннолетних...» проводят мероприятия, среди которых:

- постановка на дакто-, фото-, видеоучет (пункт 9.2.2);
- проверка документов используемого автотранспорта при возникновении сомнений в их подлинности, а также при наличии признаков изменения идентификационного номера кузова, составление рапорта для проведения проверки в порядке УПК (пункт 9.2.4);
- осуществление мероприятий по проверке на причастность к нераскрытым преступлениям на территории обслуживания ОВД (пункт 9.2.8) и другие.

О работе по выполнению указанного распоряжения сообщалось в газете «Навіны Палесся» в номере от 20.01.2017 года в статье «Столинская милиция подвела итоги служебной деятельности»:

«Вызывает определенную озабоченность рост преступлений в отношении пожилых и одиноко проживающих престарелых граждан, особенно лицами из числа цыганской диаспоры. Указанными лицами за истекший период 2016 года на территории района совершены 7 преступлений.

Работа с ними проводится в соответствии с распоряжением УВД Брестского облисполкома № 44 от 1 декабря 2016 года. Обращалось внимание на их передвижение по территории района, цели нахождения в определенном населенном пункте. Всего отработано и поставлено на дакто-, фото-, видеоучет 71 лицо цыганской диаспоры. В ходе ежедневных отработок выявлены 117 административных правонарушений, совершенных этими лицами»¹⁰.

В ходе мониторинга сообщений в сети Интернет, в том числе сайтов региональных подразделений органов внутренних дел, было установлено, что подобные мероприятия в отношении лиц ромской народности проводятся на всей территории Республики Беларусь. Например:

1) Сообщение на сайте Белорусской железной дороги:

«...Мероприятия по выявлению и пресечению фактов противоправной деятельности лиц цыганской народности в зоне ответственности ОВДТ проводятся на постоянной основе. Активизирована работа по данному направлению и в зоне ответственности Борисовского ОВДТ, сотрудниками которого проверено по имеющимся учетам 36 лиц цыганской народности»¹¹.

2) Сайт УВД Брестского облисполкома, сообщение за подписью заместителя начальника Пинского РОВД, подполковника милиции Будника В.Л.:

«Очень много сказано и написано о хранении денег, о лицах цыганской народности, неоднократно публиковались статьи на данную тематику. Сотрудники органов внутренних дел на постоянной основе проводят профилактическую работу с населением по предупреждению мошенничеств и краж, однако жители нашего

¹⁰ <http://www.polese.by/2017/01/stolinskaya-miliciya-podvela-itogi-sluzheboj-deyatelnosti/>

¹¹ http://www.rw.by/uploads/userfiles/files/OVDT_informiruet.doc

района не перестают попадаться на действия злоумышленников, которые под видом продажи, покупок, лечений, а также под видом социальных, медицинских и других работников государственных учреждений проникают в жилые помещения граждан и совершают кражи денег и иных материальных ценностей... Убедительная просьба проявлять бдительность при появлении на территории Пинского района цыган и незамедлительно сообщать в Пинский РОВД по тел. 31-70-25, 32-36-01 или 139 ¹².

3) Сайт УВД Минского облисполкома, сообщение от 20.04.2018 «Молодечненская милиция напоминает: не попадитесь на удочку мошенников»:

 Стоит отдельно сказать о представителях цыганской этнической группы. В силу своего опыта они прекрасно знают, где в доме чаще всего хранятся ценности и даже обладают даром гипноза. А талант входить в доверие, видимо, дан с самого рождения. В последние недели смуглых людей на улицах Молодечно стало больше. Они ходят по улицам. Смело и даже нагло подходят к прохожим и просят денег... Действительно, такие факты есть. Милиция реагирует на сигналы граждан. Мы практически ежедневно доставляем уличных попрошайек в отделение, устанавливаем их личность, проверяем на причастность к преступлениям и законность пребывания. Задержанные поясняют, что они, например, приехали в гости. В нашем районе есть такие места постоянного проживания представителей цыганской народности – в деревне Мозоли и в пределах Молодечно», – говорит Юрий Кабаков. При появлении в вашем населенном пункте лиц цыганской народности также сообщайте в милицию ¹³.

4) Сайт УВД Минского облисполкома, сообщение от 21.03.2018 «Клецкий РОВД предупреждает: «Остерегайтесь незнакомцев неславянской внешности»:

 Анализ оперативной обстановки на территории Минской области свидетельствует о том, что за последние годы произошло осложнение криминогенной ситуации в связи с совершением корыстных преступлений в отношении одиноко проживающих пожилых граждан лицами, посещающими их жилые помещения под различными предлогами. Исходя из показаний потерпевших, такие противоправные действия зачастую совершаются представителями цыганской диаспоры. Следует отметить, что указанная категория занимает активную позицию в совершении преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков и осуществлении незаконной предпринимательской деятельности... При появлении в вашем населенном пункте лиц цыганской народности незамедлительно звоните по тел. 102 в РОВД ¹⁴.

5) Интервью с начальником отдела внутренних дел Кореличского райисполкома подполковником милиции Валерием Ивановичем Соловьевым, опубликованное в Кореличской газете «Полымя»:

¹² <http://uvd.brest.gov.by/news/6438/>

¹³ http://uvd-mo.gov.by/news/events/~page_m12=79~news_m12=11613.

¹⁴ http://www.uvd-mo.gov.by/news/events/~page_m12=61~news_m12=11190.

« — Были ли зарегистрированы в 2017 году преступления, совершенные лицами цыганской народности?

— Данная проблема является актуальной для всей республики, в том числе и Кореличского района. За 2017 год было зарегистрировано 2 преступления, совершенных цыганами. Подозреваемые лица по обоим преступлениям установлены. Основная проблема в том, что сегодня лица цыганской народности могут быть абсолютно славянской внешности и представляются пенсионерам, ведь именно они в большинстве случаев становятся жертвами, работниками газовой службы, центра социального обслуживания населения или представителями других служб. ... Сотрудниками РОВД проводится профилактическая и разъяснительная работа с местным населением. Сегодня граждане знают, что при появлении цыган в населенном пункте, необходимо сразу же сообщать об этом в Кореличский РОВД¹⁵.

6) Сообщение на сайте администрации Ленинского района г. Могилева от 31.03.2016 «Профилактика краж у престарелых и лиц пожилого возраста лицами цыганской национальности»:

« ... Стоит оговориться, что значительная доля совершаемых преступлений этого рода, как правило, приходится на представителей цыганской диаспоры ».

Автор, старший инспектор ГИОЗ Ленинского района г. Могилева Елена Симонова советует:

« В случае появления в вашем населенном пункте лиц цыганской национальности постарайтесь запомнить и записать государственный номер автотранспорта, на котором они приехали »¹⁶.

Негативные стереотипы

Социальной интеграции рома в общественную жизнь мешают также укоренившиеся в общественном сознании негативные стереотипы в отношении ромского населения. Многие СМИ вместо участия в социальной интеграции ромов усиливают эти стереотипы, используя в заголовках о совершенных правонарушениях указание на национальную принадлежность предполагаемых правонарушителей. Примеров статей с негативным образом цыган в белорусских СМИ достаточно. Вот некоторые из них.

Сюжет «Мать бросила новорожденную девочку на крыльце роддома в Слуцке» на телеканале ОНТ от 05.08.2017:

¹⁵ <http://www.polymia.by/2018/03/sluzhit-zakonu-narodu-otechestvu/>.

¹⁶ <http://lenadm-mogilev.gov.by/pravo/newsrovd/9422-profilaktika-krazh-u-prestarelykh-i-lits-pozhilogo-vozrasta-litsami-tsyganskoj-natsionalnosti>.

«Слуцкая милиция ищет мать новорожденной девочки, которую накануне рано утром нашли на крыльце местного родильного дома. Женщину со свертком в руках видели очевидцы – их уже опрашивают. Малышку врачи назвали Марией. Первые обследования показали, что она абсолютно здорова. Сергей Козлович пытался выяснить, что за мать так поступила с ребенком и какова дальнейшая судьба девочки...

По версии следствия, это может быть женщина-цыганка. За час до того, как была найдена девочка, предполагаемая мать-кукушка заходила в Дом малютки»¹⁷.

Статья «За 8 месяцев текущего года в Кореличском районе зарегистрировано 135 преступлений» в интернет-версии газеты «Полымя» от 20.09.2016:

«Особую озабоченность у правоохранителей вызывают цыганские кражи, жертвами которых становятся доверчивые пожилые сельчане. Цыгане, появляясь на пороге потенциальных жертв в день пенсии, представляются работниками социальной службы или райисполкома, входят в доверие и совершают хищения. – Совсем недавно подобное преступление произошло в д. Подгайна Ворончанского сельского Совета, – приводит пример В. Н. Януш, – цыганка вошла в дом пожилой сельчанки и представилась работником местной администрации. Цель визита объяснила просто: привезла в подарок одеяло. Усыпив бдительность хозяйки дома, мошенница обманным путем завладела 250 рублями из ее сбережений»¹⁸.

Статья «Как отшивать гадающих цыган, сталкеров и городских сумасшедших» в онлайн-журнале КУКУ от 21.09.2018:

«Добычей» цыган как правило становятся люди гипнабельные, их легко отследить в толпе: они погружены в себя, то есть в легком состоянии транса... Цыгане действуют по схеме «перегрузи все три канала восприятия информации»: визуальный, аудиальный и кинестетический...»

Статья «Вместе с порчей цыганка “сняла” с гродненки украшения и все деньги», опубликованная в Блоге s13 города Гродно 4 октября 2017 года:

«Свою «жертву» цыганка Тамара Ивановна (данные осужденной изменены) нашла случайно. В один из дней мая текущего года во дворе одного из домов по ул. Пестрака в Гродно Тамара Ивановна увидела женщину, которая споткнулась о ветку и чуть не упала. Воспользовавшись ситуацией, цыганка сообщила незнакомой женщине, что на ней смертельная порча, и предложила свои услуги по ее снятию... Доверчивая женщина принесла имеющиеся у нее 250 рублей, 40 долларов США, золотые изделия общей стоимостью в 6285 рублей, а также иные предметы, необходимые для продолжения процедуры снятия порчи...»¹⁹

¹⁷ <https://ont.by/news/mat-brosila-novorozhdyonnyu-devochky-na-krilce-roddoma-v-slycke>

¹⁸ <http://www.polymia.by/2016/09/za-8-mesyacev-tekushhego-goda-v-korelichskom-rajone-zaregistrirovano-135-prestuplenij/>

¹⁹ <http://s13.ru/archives/189038>

Статья «Суд вынес приговор цыганке, снявшей порчу за 3.000 долларов» на сайте интернет-ресурса Медиа-Полесье от 31.10.2018:

«Вечером 18 июля 48-летняя лунинчанка обратилась в милицию и рассказала, что после визита цыганки из дома пропало 2000 долларов, ещё 1000 долларов она передала госте сама»²⁰.

Как показывает анализ данных публикаций, представители ромской народности представляются в негативном свете, что способствует формированию отрицательного отношения к ним, распространению и укоренению негативных стереотипов, возбуждению вражды к данному национальному меньшинству. В белорусском обществе давно сформировался негативный образ представителей цыганской народности, который продолжает культивироваться в публичном пространстве белорусскими СМИ и на сайтах органов внутренних дел.

Наличию подобных публикаций, содержащих элементы языка вражды, способствует отсутствие комплексного антидискриминационного законодательства. Отсутствие единого определения дискриминации, ее признаков и видов не позволяет принять решительные меры в отношении языка вражды в СМИ. В настоящее время такие статьи могут рассматриваться лишь в контексте нарушения журналистской этики.

Следствием негативного восприятия представителей народности рома со стороны граждан являются инциденты на почве ненависти, которые периодически происходят в стране.

Так, большой общественный резонанс получило преступление, совершенное в Кобрине.

На интернет-портале TUT.BY 26 февраля 2017 года была опубликована статья «По подозрению в убийстве беременной женщины в Кобрине задержан 19-летний студент», в которой сообщалось, что 23 февраля по подозрению в убийстве беременной женщины в Кобрине задержали 19-летнего учащегося одного из учебных заведений города. Об этом сообщил TUT.BY официальный представитель управления Следственного комитета по Брестской области Дмитрий Иванюк. В статье от 1 марта 2018 на интернет-портале TUT.BY также сообщалось, что мотив преступления все еще устанавливается. «По одной из версий, подозреваемый пошел на преступление по идеологическим соображениям. Погибшая женщина и ее супруг — представители этнического меньшинства. Правоохранители не подтверждают, но и не опровергают информацию об идеологическом мотиве нападения. Пока следователи расследуют уголовное дело, возбужденное за убийство (ч. 1 ст. 139 УК) и покушение на убийство двух лиц (ч. 1 ст. 14, ч. 2 ст. 139 УК). В то время как убийство, совершенное по мотивам расовой вражды или розни, предусматривает п. 14 ч. 2 ст. 139 УК. По информации TUT.BY, пока дело не переквалифицировано»²¹.

²⁰ <https://media-polesye.by/news/sud-vynes-prigovor-cyganke-snyavshey-porchu-za-3000-dollarov-50612>

²¹ <https://news.tut.by/society/582715.html>

В своих показаниях обвиняемый объяснял, что предположил, будто супруги вышли в тот вечер из дома, чтобы реализовать наркотики. Этот вывод, по мнению следствия, он основывал не на фактах, а на убежденности, что «цыгане продают наркотики». При этом потерпевшие никогда не совершали преступлений, связанных с оборотом наркотиков.

РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» на стадии расследования данного уголовного дела направлял обращение в Кобринский районный отдел Управления Следственного Комитета по Брестской области с просьбой внимательно отнестись к предположениям о том, что преступление было совершено по мотивам ненависти. В своем обращении эксперты БХК отметили, что установление мотива совершения преступления является важным элементом расследования по уголовным делам. В особенности это важно в делах, где имеются серьезные основания считать, что преступление было совершено именно по мотивам ненависти к различным социальным, этническим, религиозным и другим группам.

БХК направил в адрес Кобринского РОСК Практическое руководство БДИПЧ ОБСЕ «Законодательство против преступлений на почве ненависти», в котором отмечалось, в том числе, что преступления на почве ненависти способны привести к расколу в обществе и породить замкнутый круг насилия и возмездия за него. Вот почему такие преступления требуют решительного реагирования. Важно отметить, что орган предварительного расследования установил, что убийство ромской женщины и покушение на убийство ее мужа, также представителя рома, было совершено, в том числе, по мотивам расовой, национальной, религиозной вражды или розни, политической или идеологической вражды, а равно по мотивам вражды или розни в отношении какой-либо социальной группы (пункт 14 части 2 статьи 139 УК).

Еще один инцидент зафиксирован в г. Пинск Брестской области:

9 декабря 2018 г. гражданин А. напал с ножом на подругу племянника, которая являлась представительницей рома, из-за подозрения в совершении кражи денег. Данные подозрения были основаны на общей установке о том, что «украсть могло только лицо цыганской народности»²².

Недоумение вызывают также отдельные высказывания известных в Беларуси людей, от которых ожидается использование корректных выражений, но не языка вражды. Так, в ноябре 2018 года в эфире программы «Беседы с владыкой Павлом» на телеканале «Эхо-ТВ» Митрополит Минский и Заславский Павел для создания отрицательного образа представителей протестантских конфессий называл их сектантами и сравнивал с цыганами, давая социально негативные характеристики. Дословно его высказывание прозвучало так:

«Так случилось, что я жил в Караганде. Вокруг нас там было очень много сектантов: баптистов, каких-то евангелистов. Вы знаете, ну вроде бы все было нормально — работали люди, учились. Но как только они приходят, заводят свои разговоры — это что-то становится страшное. Просто настолько надоедливо! А у них главное в жизни — это миссия, они все миссионерствуют, всех хотят обратить в свою секту... Их подготовка с самого раннего возраста идет в этом

²² <http://www.ivatsevichy.by/1/zdaryenn/roznae/panazho-shchyna-chamjalah.html>

направлении. Они обладают навыками вести пропаганду. Не проповедь, а пропаганду, потому что проповедь никогда не насилует людей. А они долбят в одно место постоянно. С ними ни о чем нельзя говорить, а если они еще вдвоем пришли! Знаете, как цыгане. Приходят домой и начинают, понимаете, агитировать, пока не обернут человека  ²³.

Подобные высказывания высокого представителя православной церкви могут рассматриваться как унижение национальной чести и достоинства. Они апеллируют к сохраняющимся в общественном сознании негативным стереотипам в отношении народности рома и укрепляют их в сознании людей.

Отсутствие документов, удостоверяющих личность. Отсутствие гражданства Республики Беларусь

Существенной проблемой ромского населения является отсутствие у некоторых из них гражданства Республики Беларусь. По общему правилу, для получения паспорта гражданина Республики Беларусь необходимо обратиться с заявлением в Отдел по гражданству и миграции местного органа внутренних дел. Поскольку некоторые цыгане проживают без оформления договора найма жилого помещения, и, соответственно, не имеют регистрации, им отказывают в приеме документов на получение паспорта и привлекают к административной ответственности за проживание без документов, удостоверяющих личность (часть 3 статьи 23.53 КоАП) либо за нарушение законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства (статья 23.55 КоАП).

Факт многократного (три и более раз) привлечения к административной ответственности является препятствием для подачи заявления о приобретении гражданства. До истечения срока, по окончании которого человек считается не подвергавшимся административному взысканию, он не может подать заявление о приобретении гражданства. Таким сроком, согласно статье 2.8 КоАП, является один год со дня окончания исполнения основного и дополнительного административных взысканий. Иными словами, человек, желающий приобрести гражданство Республики Беларусь, как лицо, родившееся на территории страны, не должен привлекаться к административной ответственности в течение одного года после того, как уплатит ранее назначенный ему штраф.

Однако на практике выполнить данное условие чрезвычайно сложно, поскольку любое взаимодействие с сотрудниками милиции или органами власти может повлечь наложение на лицо нового административного взыскания за совершение упоминавшихся выше и других административных правонарушений. Даже в случае,

²³ Запись программы «Беседы с владыкой Павлом» и доступна на YouTube-канале ЭХОмв: https://www.youtube.com/watch?time_continue=22&v=Ke7uH22whNE

если в течение указанного срока человек не будет подвергнут административным взысканиям, при подаче заявления о получении гражданства он может быть вновь подвергнут наказанию за проживание без документа, удостоверяющего личность, поскольку формально имеют место признаки административного правонарушения. Никаких исключений белорусское законодательство для таких ситуаций не предусматривает, и остается только надеяться на понимание сложившейся ситуации со стороны должностного лица органов внутренних дел, который будет принимать заявление о приобретении гражданства.

Выходом из данной ситуации могло бы стать изменение законодательства о гражданстве. В частности, в Закон “О гражданстве” следовало бы внести норму, предусматривающую неприменение (в том числе, временное неприменение) условия об отсутствии факта привлечения к административной ответственности по данной категории дел для подачи заявления о приобретении гражданства. Такое решение помогло бы легализоваться де-факто гражданам страны из числа особо уязвимых представителей народности рома. Такой подход будет направлен на выполнение одного из обязательств Республики Беларусь, предусмотренного Конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации, пунктом 2 статьи 2 которой предусмотрена необходимость принятия специальных временных мер (позитивных действий):

«Государства-участники должны принимать, когда обстоятельства этого требуют, особые и конкретные меры в социальной, экономической, культурной и других областях, с целью обеспечения надлежащего развития и защиты некоторых расовых групп или лиц, к ним принадлежащих, с тем чтобы гарантировать им полное и равное использование прав человека и основных свобод. Такие меры ни в коем случае не должны в результате привести к сохранению неравных или особых прав для различных расовых групп по достижении тех целей, ради которых они были введены»

Некоторые из цыган, родившиеся на территории Республики Беларусь (и ранее имевшие право на получение гражданства в упрощенном порядке), получают вид на жительство как лица без гражданства; для получения гражданства они должны прожить в течение 7 лет непрерывно после получения вида на жительство (этот срок может быть сокращен). Однако препятствием для получения разрешения на временное или постоянное проживание вновь может выступать неуплата ранее наложенного штрафа.

Отсутствие документов, как правило, влечет за собой препятствия в реализации, в первую очередь, права на труд, а также права на здоровье, образование, социальное обеспечение и т.д.

В сложной ситуации оказался один из представителей рома Павел А., который родился и всю жизнь прожил в Беларуси, но до настоящего времени не имеет паспорта. Он попал в так называемую паспортную ловушку, поскольку в свое время его родители не имели постоянной регистрации, что лишило его возможности обратиться в отдел по гражданству и миграции за получением паспорта. После достижения совершеннолетия он мог получить гражданство

только в порядке приобретения. Для этого ему уже требовалось доказать свою принадлежность к гражданству Республики Беларусь и не иметь препятствий для подачи документов на получение документов (отсутствие непогашенных штрафов, наличие регистрации по месту жительства). Отсутствие возможности собрать деньги на погашение накопившихся штрафов (он с трудом содержит на иждивении четверых детей), возможности оплатить «прописку» привело к тому, что получение документов для него стало нерешаемой проблемой.

Дискриминация в сфере трудоустройства

Одной из причин существующего бедственного положения ромского населения Беларуси является невозможность официального трудоустройства. В ходе проведенных консультаций многие представители рома сообщали, что систематически сталкиваются с проблемами при трудоустройстве. Из беседы с ними можно сделать вывод, что им отказывали в оформлении на работу только на основании их национальной принадлежности. Такие отказы встречаются даже при приеме на работу, не требующей высокой квалификации. Так, одна из представительниц рома, Т. из Несвижского района, сообщила, что неоднократно пыталась трудоустроиться по объявлениям о приеме на работу. По телефону наниматель подтверждал, что вакансия имеется и что необходимо прийти со всеми документами для оформления трудоустройства. Когда Т. приходила трудоустраиваться, вакансии «закрывались» под различными предлогами.

3. Отсутствие эффективных механизмов защиты от дискриминации

Одной из значимых проблем при реализации и защите закрепленного в статье 22 Конституции права на равное обращение и недискриминацию является отсутствие эффективных механизмов 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 на практике затрудняет возможность использовать обращение в суд как инструмент защиты права на равное обращение. Имеется ряд примеров, когда суды отказывали в рассмотрении жалоб, в которых люди жаловались на дискриминационные основания ограничений своих прав, в связи с неподведомственностью дела судам.

В РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» обратилась группа родителей, которые пытались создать для своих детей белорусскоязычные группы в детских садах в Минске. Они сообщили, что обратились в Управление образования Администрации Первомайского района г. Минска о постановке на учет и предоставления мест их детям в учреждениях дошкольного образования (детских садах) с возможностью получать образование и воспитание на родном для них и для их детей белорусском языке. Им было важно, чтобы их дети находились в белорусскоязычной среде группы детского сада, поскольку в своей повседневной жизни, в общественной и других сферах деятельности они используют белорусский язык. На родном языке они хотели воспитывать и учить своих детей. В связи с этим они просили рассмотреть возможность создания разновозрастных групп в детских садах на территории Первомайского района г. Минска с целью воспитания их детей в полностью белорусскоязычном окружении таким образом, чтобы все дети (не только их, но и другие, кто пришел в группу), воспитатели и другие работники дошкольного учреждения использовали исключительно белорусский язык во всех ситуациях воспитательного и образовательного процесса (в том числе на занятиях музыкой, физкультурой и др.). Поскольку ответы на свои обращения не удовлетворили просьбы заявителей, они обратились за защитой нарушенных прав в суд. В жалобе они, в том числе, ставили вопросы о дискриминации по национальному и языковому признаку в системе получения дошкольного образования и воспитания.

Однако суд отказал в возбуждении дела в связи с неподведомственностью дела судам. В своем определении суд Первомайского района г. Минска указал, что споры (иски, жалобы) о понуждении к зачислению в дошкольное воспитательное (образовательное) учреждение, а также о понуждении к созданию группы воспитанников в дошкольном образовательном учреждении не подведомственны суду. Обжалование этого определения в Минский городской суд также не принесло результатов.

Таким образом, приведенные заявителями доводы о дискриминации не были рассмотрены по существу, им фактически отказано в реализации права на судебную защиту.

В связи с этим следует отметить, что создание эффективных средств правовой защиты в случае нарушения прав, признаваемых МПГПП, является обязанностью Республики Беларусь, как государства — участника данного международного договора. Это и другие дела²⁴ показывают, что для эффективной защиты права на равное обращение необходимо внести изменения и дополнение в гражданское процессуальное законодательство, в частности, в статью 37 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь (общие правила о подведомственности), дополнив ее пунктом 6 следующего содержания: «по спорам о дискриминации и неравном обращении».

Еще одной проблемой в сфере обеспечения равенства и недискриминации является отсутствие специальной антидискриминационной экспертизы проектов нормативных правовых актов. Это приводит к тому, что 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.

Наличие данной проблемы демонстрирует пример с существующим в Беларуси запретом мусульманкам фотографироваться в хиджабе для оформления документов, удостоверяющих личность²⁵. В соответствии с техническими требованиями к фотографиям для получения в Беларуси паспорта и вида на жительство²⁶, фотографируемый должен быть без головного убора. Эти требования, очевидно, не связаны с целями идентификации обладателя паспорта.

На практике эта норма приводит к запрету мусульманским женщинам фотографироваться в хиджабе, постоянное ношение которого обусловлено религиозными предписаниями, в силу которых ношение хиджаба является неотъемлемой частью их религиозного долга наравне с молитвами и соблюдением поста. Таким образом, помимо того, что хиджаб является традиционным предметом одежды, во многом его ношение является неотъемлемой частью отправления религиозного культа, а, следовательно, реализацией мусульманками своих религиозных прав. Поэтому требование снять хиджаб и фотографироваться с непокрытой головой является ограничением осуществления ими права на свободу религии.

В Замечании общего порядка № 22 по статье 18 МПГПП (право на свободу мысли, совести и религии) Комитет по правам человека отметил, что ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, и должны

²⁴ См.: Доклад о неравенстве и дискриминации в Беларуси «За полчаса до весны», доступен на: http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/belarus%20cr_russian_4web.pdf, с. 251-257

²⁵ В данном случае речь идет о паспорте гражданина Республики Беларусь и виде на жительство иностранного гражданина или лица без гражданства

²⁶ См.: Инструкцию о порядке организации работы по выдаче, учету, обмену, признанию недействительным, изъятию, хранению, уничтожению вида на жительство в Республике Беларусь, формах вносимых в него отметок и порядке их внесения и аннулирования, утвержденную постановлением Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 05.12.2008 № 366 и Инструкцию о порядке организации работы подразделений по гражданству и миграции органов внутренних дел по выдаче, учету, обмену, признанию недействительным, изъятию, хранению и уничтожению паспорта гражданина Республики Беларусь, утвержденную постановлением Министерства внутренних дел от 28.06.2010 г. № 200

быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой ими преследуется, и быть ей соразмерны²⁷.

Данное требование не имеет достаточно разумных обоснований. Наоборот, фотография в документах служит для целей идентификации личности человека, а поскольку мусульманки появляются в публичных местах исключительно с покрытой головой, фотографирование без хиджаба на практике может затруднять их идентификацию. Такое требование является *косвенной дискриминацией* мусульманских женщин по религиозному признаку – когда в целом нейтральные нормы, требования, процедуры или практика ставят того или иного человека в менее благоприятное положение по сравнению с другими людьми в сопоставимой ситуации. К слову, понятие “косвенная дискриминация” неизвестно белорусскому законодательству. Это, в частности, приводит к тому, что подобные ситуации не рассматриваются через призму дискриминации.

РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» обратился в Министерство внутренних дел с просьбой рассмотреть вопрос о внесении изменений в технические требования к фотографиям для документов, удостоверяющих личность, с тем чтобы исключить положение о необходимости фотографируемого быть без головного убора в отношении лиц, религиозные убеждения которых не позволяют им появляться перед посторонними людьми без головного убора. В обращении БХК сослался, в частности, на пункт 4 Замечаний общего порядка № 22 к статье 18 МПГПП, касающегося свободы вероисповедания, в которых Комитет по правам человека отметил, что соблюдение и исповедование религии или убеждений могут заключаться не только в осуществлении церемоний, но и в следовании таким обычаям, как соблюдение предписанных ограничений в рационе питания, ношение отличительной одежды или головных уборов²⁸. В соответствии с пунктом 3 статьи 18 МПГПП свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц²⁹.

В обращении БХК также обратил внимание МВД на то, что в международной практике оформления заграничного паспорта либо виз сложилось правило, согласно которому головные уборы на фото не допускаются, за исключением тех случаев, когда их ношение обусловлено религиозными обычаями. В частности, Международная организация гражданской авиации (ИКАО) предусмотрела определенные требования для фотографий на паспорт. Одно из основных требований ИКАО заключается в следующем: покрытие головы, волосы, головные уборы или украшения для лица не должны заслонять лицо. В требованиях также указано, что покрытие головы допускается по религиозным причинам в том случае, если черты лица от нижней части подбородка до верха лба и краев лица четко видны. Таким образом, предписания ИКАО не запрещают фотографироваться на

²⁷ Замечание общего порядка № 22 (статья 18), принятое Комитетом ООН по правам человека на 48 сессии, 1993 год, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 4, пункт 8. Досмун: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcom22.html>

²⁸ Там же, пункт 4

²⁹ Замечание общего порядка № 22 (статья 18), принятое Комитетом ООН по правам человека на 48 сессии, 1993 год, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 4, пункт 8. Досмун: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcom22.html>

паспорт в хиджабе. Аналогичные положения существуют и в законодательстве других государств.

Министерство внутренних дел, рассмотрев обращение БХК, сообщило, что в связи с планируемым внедрением биометрических технологий в национальные документы Республики Беларусь при подготовке нормативно-правовых документов и технических требований к фотографиям для биометрических документов будет дополнительно проработан вопрос о возможности фотографирования в головных уборах, не скрывающих овал лица, граждан, религиозные убеждения которых не позволяют пребывать перед посторонними людьми без головных уборов.

Эта ситуация демонстрирует, что отсутствие антидискриминационной экспертизы проектов нормативных правовых актов может приводить к принятию актов, содержащих дискриминационные положения.

КОНЦЕПЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО АНТИДИСКРИМИНАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Концепция представлена для широкого обсуждения всеми заинтересованными лицами и органами.

Первый ее проект был разработан экспертами белорусской Сети за равенство и недискриминацию³⁰ еще в 2016 году. После серии консультаций и публичных обсуждений в концепцию были внесены изменения и дополнения, в том числе с целью приведения ее в соответствие с требованиями новой редакции Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах».

Цель концепции:

Установление надлежащего правового регулирования сложившихся общественных отношений в области обеспечения равенства и предотвращения дискриминации. Обобщение и представление аргументов в пользу необходимости принятия антидискриминационного законодательства в Беларуси.

Национальное антидискриминационное законодательство должно заполнить пробелы в правовом регулировании сложившихся общественных отношений, определить ключевые антидискриминационные термины, закрепить общие принципы и правовые основы государственной политики в области обеспечения равенства и предотвращения дискриминации. Принятие антидискриминационного законодательства имеет целью также создание механизма защиты и предотвращения дискриминации, определение полномочий соответствующих государственных органов и мер ответственности за нарушение права на равное обращение.

Правовой основой для принятия всеобъемлющего антидискриминационного законодательства в Республике Беларусь являются:

1) обязательства, вытекающие из международных договоров Республики Беларусь, которые направлены на обеспечение равенства и защиту от дискриминации, а также рекомендации договорных органов ООН³¹

³⁰ В Сеть за равенство и недискриминацию, в частности, входят: РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» (<http://www.belhelcom.org/>, office@belhelcom.org), Просветительское учреждение «Офис по правам людей с инвалидностью» (<http://www.disright.org/>, info@disright.org), Простое товарищество «Инициатива Forb» (<http://www.forb.by>) и другие.

³¹ См. Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин

и рекомендации, полученные в рамках второго цикла Универсального периодического обзора³²;

2) конституционный принцип равенства всех перед законом и отсутствие эффективных механизмов его реализации в законодательных актах Республики Беларусь.

Анализ законодательства и международно-правовых обязательств Республики Беларусь

Анализ законодательной базы и международно-правовых обязательств Республики Беларусь достаточно подробно изложен в Докладе о неравенстве и дискриминации в Беларуси «За полчаса до весны»³³, подготовленном Ассоциацией равных прав (The Equal Rights Trust), совместно с РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» и рядом экспертов Сети за равенство и недискриминацию, поэтому в данной концепции отметим лишь основные правовые положения.

Республика Беларусь является участником основных международных договоров, принятых в рамках ООН, положения которых направлены на обеспечение равенства и защиты от дискриминации. Республика Беларусь ратифицировала или присоединилась, кроме прочего, к следующим договорам: Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (оба ратифицированы Республикой Беларусь 05.10.1973), Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ратифицирована 27.01.1969), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (ратифицирована 27.01.1969), Конвенция о правах ребенка (ратифицирована 28.07.1990), Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (ратифицирована 17.11.1962), Конвенция № 111 МОТ о дискриминации в области труда и занятий (ратифицирована 12.06.1961). К данным конвенциям Республикой Беларусь не сделано каких-либо оговорок. Кроме того, Республика Беларусь приняла на себя ряд обязательств по обеспечению равенства в рамках СНГ и ОБСЕ.

Важно отметить, что Республика Беларусь является одним из 193 государств — членов Организации Объединенных Наций, официально принявшим новую программу в области устойчивого развития, озаглавленную «Преобразование

по восьмому периодическому докладу Беларуси, CEDAW/C/BLR/CO/8, Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации по объединенным двадцатому–двадцать третьему периодическим докладам Беларуси, CERD/C/BLR/CO/20-23, Заключительные замечания Комитета по правам человека по пятому периодическому докладу Беларуси, CCPR/C/BLR/CO/5

³² Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору, Совет по правам человека, Пятнадцатая сессия, A/HRC/15/16, добавление к Докладу Рабочей группы по универсальному периодическому обзору, A/HRC/15/16/Add.1

³³ Доклад о неравенстве и дискриминации в Беларуси «За полчаса до весны», с. 196–230 http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/belarus%20cr_russian_4web.pdf

нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»³⁴. Данная повестка дня включает 17 целей и 169 задач. Одной из Целей устойчивого развития (ЦУР) является Цель № 10 «Сокращение неравенства внутри стран и между ними». Среди задач Цели № 10, в частности: «к 2030 году поддержать законодательным путем и поощрять активное участие всех людей в социальной, экономической и политической жизни независимо от их возраста, пола, инвалидности, расы, этнической принадлежности, происхождения, религии и экономического или иного статуса; обеспечить равенство возможностей и уменьшить неравенство результатов, в том числе путем отмены дискриминационных законов, политики и практики и содействия принятию соответствующего законодательства, политики и мер в этом направлении».

Конституция Республики Беларусь предусматривает в статье 22 принцип равенства каждого перед законом. В этой же статье установлено право на равную защиту прав и законных интересов без какой-либо дискриминации. Некоторые законодательные акты содержат общие положения, касающиеся равенства и недискриминации. Так, процессуальное законодательство закрепляет принцип равенства всех перед законом и право без всякой дискриминации на равную защиту прав, свобод и законных интересов³⁵. В Уголовном кодексе Республики Беларусь имеются нормы, позволяющие бороться с преступлениями на почве ненависти. Наиболее подробно вопросы борьбы с дискриминацией проработаны в трудовом законодательстве, которое предусматривает ряд позитивных мер в интересах уязвимых групп, которые также активно применяются на практике. В ряде других законодательных актов также содержатся общие положения о равенстве перед законом и запрете дискриминации³⁶.

Однако наличие в белорусском законодательстве общих положений, касающихся принципов равенства и недискриминации, не может заменить комплексное антидискриминационное законодательство. Без его принятия невозможно добиться эффективной реализации права на равенство и защиту от дискриминации. Проблема применения существующих в действующем законодательстве норм о равенстве состоит в том, что они не содержат современного проработанного и детализированного понятийного аппарата и не подкреплены эффективными механизмами их реализации. На практике это приводит к тому, что факты неравного, дискриминационного отношения не получают должной оценки, а подвергшиеся такому обращению лица не получают эффективной защиты. Так, обращения в суд за защитой от дискриминации неэффективны во многом из-за недостаточной детализации антидискриминационных положений и процедур в национальном законодательстве, а суды не применяют непосредственно конституционную норму о равенстве при разрешении конкретных дел. В связи с этим не наработана судебная практика по данной категории дел.

³⁴ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2016 года, A/RES/70/1

³⁵ Например, Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, ст. 2.12; Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь, ст. 20; Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь, ст. 12

³⁶ Например, Уголовно-исполнительный кодекс Республики Беларусь, ст. 6; Гражданский кодекс Республики Беларусь, ст. 2; Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, ст. 4.2; Закон Республики Беларусь «О профессиональных союзах», ст. 4; и др.

О наличии в нормативных правовых актах дискриминационных положений свидетельствуют, в частности, решения Конституционного Суда Республики Беларусь³⁷.

Существование серьезных проблем, связанных с дискриминацией в различных сферах общественной жизни в Беларуси, подчеркивается в ряде публикаций в СМИ³⁸ и докладах неправительственных организаций Беларуси³⁹.

Следует отметить, что в рамках второго цикла Универсального периодического обзора Совета ООН по правам человека Республика Беларусь поддержала ряд рекомендаций, направленных, в том числе, на принятие комплексного антидискриминационного законодательства.

В частности, Республика Беларусь поддержала рекомендацию 129.27 (предпринять дополнительные усилия в целях принятия всеобъемлющего антидискриминационного закона, который предусматривал бы, в частности, меры институционального характера по решению проблемы насилия в отношении женщин); и рекомендацию 129.26 в части принятия всеобъемлющих законодательных положений, направленных на борьбу с дискриминацией⁴⁰.

Ряд договорных органов ООН по итогам рассмотрения периодических докладов Республики Беларусь вынесли рекомендации о принятии антидискриминационного законодательства⁴¹.

В Национальном плане действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017–2020 годы, а также в Межведомственном плане по реализации рекомендаций, принятых Республикой Беларусь по итогам прохождения второго цикла универсального периодического обзора в Совете

³⁷ См. Решения Конституционного Суда Республики Беларусь от 15 июня 2007 г. № Р-200/2007, от 23 марта 2010 г. № Р-432/2010, от 17 июля 2009 г. № Р-360/2009, от 16 февраля 2012 г. № Р-681/2012, 14 июля 2005 г. № Р-187/2005 и другие.

³⁸ Например, <https://finance.tut.by/news527823.html>, https://naviny.by/rubrics/society/2016/06/21/ic_articles_116_191934, <https://lady.tut.by/news/work/402519.html>, <https://thinktanks.by/publication/2016/12/22/implementatsiya-konventsii-o-pravah-invalidov-nevozmozhna-bez-sistemnyh-i-kompleksnyh-reform.html>, http://www.zautra.by/art.php?sn_nid=21346

³⁹ Например, Исследование ситуации в сфере гендерной дискриминации на рынке труда и при приеме на работу (<https://www.genderperspectives.by/novosti/527-rezultaty-sotsiologicheskogo-issledovaniya-situatsii-v-sfere-gendernoj-diskriminatsii>), Мониторинг обращений граждан в «Офис по правам людей с инвалидностью (2011-2012)» (http://www.disright.org/sites/default/files/godovoy_final.pdf), О трудовой дискриминации заключенных в Беларуси (<http://spring96.org/ru/news/73302>), О дискриминации «обязанных лиц» (<http://spring96.org/ru/news/89035>), Анализ национального законодательства Республики Беларусь, связанного с правами ЛГБТ и ВИЧ (https://www.belaid.net/wp-content/uploads/2018/04/02_BELARUS_RUS.compressed.pdf) и другие.

⁴⁰ Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору, Совет по правам человека, Пятнадцатая сессия, А/HRC/15/16, добавление к Докладу Рабочей группы по универсальному периодическому обзору, А/HRC/15/16/Add.1. Более подробную информацию об участии Республики Беларусь во втором цикле Универсального периодического обзора и рекомендациях, принятых страной, можно узнать здесь: <http://upr.belhelcom.org/>

⁴¹ Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин по восьмому периодическому докладу Беларуси, пункт 9, CEDAW/C/BLR/CO/8; Заключительные замечания Комитета по правам человека по пятому периодическому докладу Беларуси, пункт 16, CCPR/C/BLR/CO/5; Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации по объединенным двадцатому–двадцать третьему периодическим докладом Беларуси, пункт 11, CERD/C/BLR/CO/20-23

Организации Объединенных Наций по правам человека на 2016–2019 годы предусмотрено проведение анализа законодательных актов Республики Беларусь на предмет необходимости закрепления в них нормативных предписаний о недопустимости дискриминации по любым признакам, а также определение целесообразности подготовки комплексного законодательного акта о запрете такой дискриминации.

Таким образом, изложенное выше свидетельствует о наличии правовой основы для принятия комплексного антидискриминационного законодательства.

Национальная система обеспечения равенства и предотвращения дискриминации в дополнение к существующим мерам должна включать:

1) базовый закон о равенстве, содержащий общее определение дискриминации, включая прямую и косвенную, определение различных видов дискриминации, а также перечень мер по обеспечению равенства и предотвращению дискриминации;

2) законодательные акты, направленные на реализацию принципа равенства и недискриминации в отношении отдельных уязвимых групп;

3) комплексную государственную политику, предусматривающую конкретные меры административного и финансового характера, в том числе в отношении отдельных уязвимых групп;

4) создание эффективных средств защиты от дискриминации, включая обращение в суд в случае нарушения права на равное обращение, проведение антидискриминационной экспертизы проектов нормативных правовых актов;

5) создание специального уполномоченного органа по обеспечению равенства и предотвращению дискриминации;

6) установление в законодательных актах мер ответственности за совершение актов дискриминации, повлекших наступление предусмотренных законом последствий.

В рамках принятия комплексного законодательства о равенстве будут внесены **изменения и дополнения в ряд законодательных актов**, направленные на реализацию положений закона о равенстве, в частности, в Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, Уголовный кодекс Республики Беларусь и другие законодательные акты.

Предложения по примерной структуре и названию

В качестве названия для антидискриминационного закона считаем наиболее адекватным следующее: Закон Республики Беларусь «О равенстве и мерах по предотвращению дискриминации». Это название включает указание на то, что Закон о равенстве будет содержать не только общие положения о равенстве, но и конкретные механизмы по его обеспечению.

В статье «Сфера действия Закона» следует предусмотреть, что Закон о равенстве определяет правовые основы государственной политики в области обеспечения равенства, основные термины, включающие определения различных видов дискриминации, принципы законодательства о равенстве, основы государственной антидискриминационной политики, механизмы обеспечения равенства и предотвращения дискриминации, полномочия соответствующих государственных органов по обеспечению равенства и предотвращения дискриминации, а также меры ответственности за нарушение законодательства о равенстве. В Законе о равенстве необходимо закрепить универсальный принцип запрещения дискриминации во всех сферах общественной жизни.

Одна из статей должна быть посвящена **определению основных терминов**. При определении терминов важно учесть существующую в национальном законодательстве терминологию. При этом в связи с тем, что многие из обязательных для включения в законодательство о равенстве терминов пока неизвестны национальному праву, важно уделить большое внимание их точному определению. В качестве предложения можно рассмотреть следующую терминологию для законодательства о равенстве.

Дискриминация означает любое различие, исключение, ограничение, предпочтение или иное различное обращение в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национального и социального происхождения, языка, религиозных, политических или иных убеждений, участия или неучастия в профсоюзах или иных общественных объединениях, имущественного или служебного положения, возраста, места жительства, инвалидности, гендерной идентичности, иных обстоятельств (далее — защищаемые признаки), целью и (или) результатом которых является умаление человеческого достоинства, отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими прав, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь и другими законодательными актами.

Не являются дискриминацией различия, исключения, ограничения и предпочтения, если они имеют объективное и разумное оправдание для достижения законной цели, а применяемые средства соразмерны преследуемой цели. Не являются дискриминацией, в частности:

1) ограничения в некоторых правах на основе гражданства, если иное не определено международными договорами Республики Беларусь (в частности, избирательного права при участии в выборах высших органов государственной власти в соответствии с Избирательным законодательством. В законодательстве при этом должен содержаться исчерпывающий перечень таких ограничений);

2) различия, исключения, ограничения и предпочтения, основанные на свойственных определенной работе требованиях и обусловленные необходимостью особой заботы государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите (женщины, несовершеннолетние, лица с инвалидностью, лица, пострадавшие от катастрофы на Чернобыльской АЭС, и др.) при условии отсутствия невозможности устранения негативных факторов разумными и обоснованными мерами;

3) предоставление определенных льгот, компенсаций и социальных гарантий отдельным категориям лиц в соответствии с законодательством и международными договорами Республики Беларусь;

4) осуществление мероприятий, направленных на сохранение идентичности отдельных групп лиц;

5) принятие позитивных действий.

Прямая дискриминация имеет место, когда к какому-либо лицу относятся менее благоприятно, чем к другому лицу, находящемуся в аналогичном положении, в связи с наличием у данного лица одного или нескольких защищаемых признаков, а также когда в связи с наличием одного или более защищаемых признаков с лицом или с группой лиц обращаются хуже, чем с другим лицом или с группой лиц обращаются, обращались или стали бы обращаться в аналогичной ситуации; или когда в связи с наличием одного или более защищаемых признаков лицу или группе лиц наносится вред.

Косвенная дискриминация имеет место, когда в результате реализации или применения формально равных правовых норм, критериев оценки, правил, требований или практики для лица или группы лиц, имеющих статус или характеристику, ассоциируемую с одним или более защищаемыми признаками, возникают менее благоприятные условия по сравнению с другими лицами.

Дискриминация по ассоциации – любой акт дискриминации, совершенный против лица, которое, хотя и не обладает каким-либо из защищаемых признаков, однако связано с одним или несколькими лицами, обладающим(и) такими защищаемыми признаками.

Антидискриминационная экспертиза – юридический анализ нормативных правовых актов, государственных программ и мероприятий, а также рекламы, учебных и информационно-материалов с целью определения соответствия их конституционному принципу равенства.

Позитивные действия – специальные временные меры, направленные на устранение фактической дискриминации какой-либо группы лиц, принимаемые для обеспечения их естественного развития и эффективной реализации ими на равных основаниях прав и свобод, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь, международными договорами и законодательными актами.

Разумное приспособление – внесение необходимых и подходящих изменений, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, когда это необходимо в конкретном случае для обеспечения какому-либо лицу или группе лиц осуществления прав и основных свобод в равных условиях с другими лицами.

Притеснение – нежелательное для лица или группы лиц поведение, целью или результатом которого является унижение достоинства или создание для лица или группы лиц запугивающей, враждебной, унижительной, оскорбительной или обидной обстановки.

Для четкого понимания, какие признаки являются защищаемыми, необходимо закрепить максимально возможный их перечень, на основании которого определяется наличие или отсутствие дискриминации определенного лица или группы лиц, что позволит ему (им) обращаться в суд за защитой от дискриминации по конкретному признаку. При этом принципиально важным является закрепление в Законе о равенстве открытого перечня защищаемых признаков. О важности наличия открытого перечня защищаемых признаков свидетельствует принятие Закона Республики Беларусь от 8 января 2014 г. № 131-З, которым внесены изменения в статью 14 Трудового кодекса Республики Беларусь, предусматривающие расширение перечня защищаемых признаков и указание на его открытый характер.

В Законе о равенстве и мерах по предотвращению дискриминации следует закрепить **основные принципы**, на которых основывается антидискриминационная политика государства. Иерархия принципов должна начинаться с упоминания конституционного принципа равенства всех перед законом (статья 22 Конституции Республики Беларусь). Остальные принципы должны его дополнять и детализировать основные подходы по обеспечению его реализации.

Примерный перечень принципов, которые следует включить в Закон о равенстве:

- 1) обеспечение равенства прав и свобод лиц или группы лиц вне зависимости от наличия у него (у них) защищаемых признаков;
- 2) уважение достоинства каждого человека;
- 3) запрет любых форм ограничения прав и свобод в связи с наличием у лица или группы лиц защищаемых признаков;
- 4) недопустимость предоставления каким-либо лицам (группе лиц) предпочтений, не имеющих объективных и разумных обоснований, основанных на законе;
- 5) недопустимость разжигания расовой, национальной и религиозной вражды или розни, пропаганды таких действий и пренебрежения к лицам или группе лиц в связи с наличием у них защищаемых признаков;
- 6) обязательность принятия позитивных действий для устранения фактической дискриминации.

Отдельный раздел Закона о равенстве должен быть посвящен механизмам защиты от дискриминации и мерам по ее предотвращению. Данные механизмы должны, в частности, включать проведение обязательной антидискриминационной экспертизы проектов нормативных правовых актов и регламентацию права на обращение в суд в случае нарушения права на равное обращение.

Антидискриминационная экспертиза проектов нормативных правовых актов является важным механизмом предотвращения дискриминации, поскольку она будет выступать барьером для включения дискриминационных положений в законодательство. Введение такой процедуры видится вполне реалистичным с учетом существования в стране института обязательной юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов. Предметом антидискриминационной экспертизы является выявление возможных нарушений принципов равенства, а также негативных последствий для уязвимых групп в связи с принятием соответствующего нормативного правового акта. Процедуру проведения антидискриминационной экспертизы можно регламентировать в действующем Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», а в Закон о равенстве включить соответствующую отсылочную норму.

В Законе о равенстве следует закрепить положения, регламентирующие **право на обращение в суд** каждому, кто считает, что его право на равное обращение было нарушено, а также право на возмещение вреда. Данная норма материального права будет служить правовой основой для судебного порядка защиты от дискриминации.

В Гражданском процессуальном кодексе Республики Беларусь следует предусмотреть специальные правила о распределении бремени доказывания по делам о дискриминации. В частности, обязанность доказывания отсутствия нарушения права на равное обращение необходимо возложить на ответчика, а на истца — обязанность представить суду факты, позволяющие предположить нарушение его права на равное обращение.

Необходимо закрепить, что при обращении в суд по делам о дискриминации истец вправе требовать пресечения дискриминации, восстановления прав, нарушенных в результате дискриминации, возмещения вреда, причиненного в результате дискриминации, а также компенсацию морального вреда.

Следует закрепить альтернативную подсудность по делам о дискриминации, предусмотрев, что иск (жалоба) подается в суд по месту жительства (нахождения) ответчика (лица, чьи действия обжалуются), либо по месту жительства истца (заявителя).

Положительные эффекты от принятия национального антидискриминационного законодательства

Принятие Закона о равенстве будет способствовать повышению уровня обеспечения и защиты прав человека, приведению законодательства Республики Беларусь в соответствие с общепризнанными международными стандартами в области обеспечения равенства и предотвращения дискриминации, оказанию системной помощи в защите и поощрении прав и свобод человека, в особенности в отношении уязвимых групп, а также укреплению доверия к государству со стороны общества и частных лиц.

В целом принятие антидискриминационного законодательства позволит:

1) использовать правовые основы антидискриминационной государственной политики для создания единого подхода к равенству, обеспечения равной защиты прав и законных интересов лиц без всякой дискриминации;

2) обеспечить реализацию принципа равенства и недискриминации на таких основаниях, как пол, раса, цвет кожи, национальное и социальное происхождение, язык, религиозные, политические или иные убеждения, участие или неучастие в профсоюзах или иных общественных объединениях, имущественное или служебное положение, возраст, место жительства, инвалидность, гендерная идентичность и иных основаниях;

3) создать условия для эффективной защиты от дискриминации, в том числе путем закрепления возможности обратиться в суд с исками о дискриминации;

4) улучшить практику защиты и соблюдения прав и свобод человека в Республике Беларусь;

5) приблизиться к достижению ЦУР;

6) повысить рейтинг Республики Беларусь в отчетах и периодических обзорах международных организаций, инвестиционную привлекательность страны;

7) обеспечить реализацию равных возможностей в получении образования, в сфере трудоустройства, участии в экономической жизни государства и других сферах общественной жизни;

8) содействовать достижению равенства в экономической сфере, развитию вовлеченности в предпринимательскую деятельность уязвимых групп, повышению их конкурентоспособности на рынке труда.