

.....

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ
РАМКИ СИСТЕМЫ МЕР
ПО БОРЬБЕ С
ДИСКРИМИНАЦИЕЙ
И ОБЕСПЕЧЕНИЮ
РАВЕНСТВА В БЕЛАРУСИ
(ВКЛЮЧАЯ КОНЦЕПЦИЮ ЗАКОНА
"О РАВЕНСТВЕ И НЕДИСКРИМИНАЦИИ")**

.....

Концепция разработана в рамках реализации Плана действий на 2023 год, принятого Контактной группой по Беларуси Совета Европы, с участием экспертов:ок белорусских организаций гражданского общества, экспертов:ок Совета Европы при общей координации Белорусского Хельсинкского Комитета.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕР ПО БОРЬБЕ С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАВЕНСТВА И ПРАКТИКА В СФЕРЕ НЕРАВНОГО ОБРАЩЕНИЯ	6
1.1 Международные обязательства Республики Беларусь.	6
1.2 Национальное законодательство и правоприменительная практика.	9
1.2.1 Проблемы действующего белорусского законодательства.	9
1.2.2 Правоприменительная практика: наиболее проблемные сферы с точки зрения дискриминации в Беларуси.	12
1.2.3 Ситуация после 2020-го года.	13
2. СИСТЕМА МЕР БОРЬБЫ С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВЕНСТВА В БЕЛАРУСИ	15
2.1 Политика, планы и стратегии по борьбе с дискриминацией и обеспечению равенства.	15
2.2 Комплексное антидискриминационное законодательство.	18
2.3 Система эффективных средств защиты от дискриминации, обжалования актов дискриминации со стороны государства и юридических лиц, возмещения ущерба и компенсации морального вреда.	20
2.4 Система мониторинга в сфере равенства и недискриминации.	21
3. КОНЦЕПЦИЯ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ “О РАВЕНСТВЕ И НЕДИСКРИМИНАЦИИ”	21
I. Общие положения.	22
II. Ответственность за дискриминационные акты.	34
III. Институциональный механизм обеспечения равенства и недискриминации.	35

ВВЕДЕНИЕ

Первая редакция данного документа была разработана экспертами белорусского гражданского общества при координации Белорусского Хельсинкского Комитета и опубликована в 2018 году.¹ Целью разработки Концепции было, с одной стороны, привлечение внимания общественности к проблеме отсутствия в Беларуси всеобъемлющего комплексного антидискриминационного законодательства, а с другой стороны - попытка убедить государство такое законодательство принять.

В первом и на сегодняшний момент единственном Национальном плане по правам человека на 2016-2019 годы² государство обозначило в качестве отдельного мероприятия “определение целесообразности подготовки комплексного законодательного акта о запрете дискриминации”. Такое же положение содержалось в Национальном плане действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017 – 2020 годы.³ В этой связи предыдущая версия Концепции была направлена в Национальный центр законодательства и правовых исследований, который в соответствии с Национальным планом проводил анализ законодательства для определения целесообразности подготовки комплексного законодательного акта о запрете дискриминации. Вместе с тем, в своем отчете в рамках процедуры Универсального периодического обзора ООН в 2020 г. государство отметило, что действующего законодательства вполне хватает для обеспечения равенства и недискриминации как в отношении отдельных групп (женщин, людей с инвалидностью), так и в целом.⁴

По прошествии 6 лет с момента публикации Концепции произошел ряд изменений в законодательстве, однако обоснование необходимости принятия комплексного антидискриминационного законодательства и разработки системы мер по борьбе с дискриминацией сохраняет свою актуальность. При этом, президентские выборы 2020 года и последовавший за ними беспрецедентный для независимой Беларуси кризис прав человека и, в целом, правовой системы, выявил новые и еще более острые вызовы в сфере равенства и недискриминации (см. ниже раздел 1.2.3).

¹ Концепция национального законодательства о равенстве и мерах по предотвращению и защите от дискриминации 2018 г.: <https://belhelcom.org/ru/document/koncepciya-nacionalnogo-zakonodatelstva-o-ravenstve-i-merah-po-predotvrashcheniyu-i>

² Межведомственный план по реализации рекомендаций в сфере прав человека на 2016-2019: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C21600860&p1=1>

³ Приложение к Национальному плану действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017 - 2020 годы: <http://www.government.by/upload/docs/fileba06cb56b775073d.PDF>

⁴ Национальный доклад, представленный в соответствии с пунктом 5 приложения к резолюции 16/21 Совета по правам человека, 2020, пп. 113, 118, 120, 129, 168-177: <https://www.ohchr.org/ru/hr-bodies/upr/by-index>

Очевидно, что на текущий момент диалог с государством невозможен, и речь уже не идет о необходимости внесения изменений в действующее законодательство в существующей системе управления. Важна реализация комплексной правовой реформы, которая станет возможной лишь после смены власти и начала переходного периода в Беларуси. Настоящая Концепция призвана стать одним из элементов такой реформы. Представляется, что:

- Концепция должна стать основой для будущего законодательства о равенстве и недискриминации в демократической Беларуси и заложить фундамент для разработки его конкретных норм;
- возможно использование Концепции судами в переходный период (в частности, для толкования более общих норм Конституции, международных договоров) до принятия всего необходимого массива законодательства для обеспечения реального осуществления принципа равенства и защиты от дискриминации даже в ситуации транзита власти;⁵
- возможно использование Концепции для разработки на ее основе более детальных документов для судей, прокуроров, адвокатов и государственных служащих системы юстиции: руководств/пособий и использования ее в рамках образовательных мероприятий по повышению потенциала судебной системы в переходный период.

Настоящая Концепция призвана стать ориентиром для белорусского гражданского общества, экспертного сообщества и демократических сил при разработке иных реформ в разных сферах. Ее продвижение среди широкой публики также послужит важным инструментом популяризации и изменения отношения к теме дискриминации, искоренения стереотипов о самой дискриминации в белорусском обществе и будет содействовать повышению культуры равенства и культуры прав человека в целом.

Работа над Концепцией осуществлялась при общей координации Белорусского Хельсинкского Комитета в рамках реализации Плана действий на 2023 год, принятого Контактной группой по Беларуси Совета Европы.⁶ Проект новой редакции был подготовлен экспертами БХК. В первом раунде обсуждения и работы над

⁵ Важно отметить, что мы не говорим о применении положений Концепции как правовых норм, но об использовании ее текста для толкования имеющихся правовых норм и формирования позиции по конкретному вопросу до принятия надлежащего законодательства. Так как по общепринятому стандарту толкования суд может использовать для толкования права не только нормативные акты. Это принципиально важное положение, которое, в том числе, направлено на формирование иной правовой культуры у белорусских судей, не связанной с чрезмерно позитивистским отношением к нормам права.

⁶ <https://rm.coe.int/list-of-council-of-europe-activities-planned-for-2023-annex-2761-4703-/1680aa0737>

Концепцией принимала участие группа экспертов: ок по равенству, инклюзии и недискриминации из белорусских организаций гражданского общества⁷ с учетом репрезентации интересов уязвимых групп, эксперты: ки Совета Европы, а также представитель юридического департамента Офиса Светланы Тихановской. Во втором раунде обсуждений Концепция также была предложена для комментариев независимому адвокатскому сообществу Беларуси (через Белорусскую ассоциацию адвокатов прав человека) и коалиции белорусских правозащитных организаций.

Настоящая Концепция, хотя и разработана на основании Концепции 2018 г., в силу существенной переработки представляет собой фактически новый документ. Ее цель на данном этапе:

- представить концептуальные рамки системы мер по борьбе с дискриминацией и обеспечению равенства в Беларуси, которые должно реализовывать государство, включая концепцию комплексного антидискриминационного законодательства;
- представить основные концептуальные положения будущего Закона Республики Беларусь “О равенстве и недискриминации”.

1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕР ПО БОРЬБЕ С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАВЕНСТВА И ПРАКТИКА В СФЕРЕ НЕРАВНОГО ОБРАЩЕНИЯ

1

1.1 Международные обязательства Республики Беларусь.

Правовым основанием для реализации системы мер по борьбе с дискриминацией и обеспечению равенства в Беларуси, в первую очередь, являются международные обязательства Республики Беларусь в сфере противодействия неравенству и дискриминации.

Беларусь является участницей основных международных договоров, принятых в рамках ООН, положения которых направлены на обеспечение равенства и предотвращение дискриминации. Беларусь ратифицировала или присоединилась,

⁷ Хьюман Константа, Офис по правам людей с инвалидностью, Христианская визия, центр Левания, инициатива ИншыЯ, Фемгруппа, ЛГБТК+ инициативы и активистки, названия и имена которых мы не раскрываем из соображений безопасности, а также еще одна организация, работающая с одной из уязвимых групп, название которой мы не можем указать по соображениям безопасности.

1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕДЛО БОРЬБЕ С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ

кроме прочего, к следующим договорам: Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (оба вступили в силу для Беларуси в 1973 г.), Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (вступила в силу в 1966 г.), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (вступила в силу в 1969 г.), Конвенция о правах ребенка (вступила в силу в 1990 г.), Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (вступила в силу в 1962 г.), Конвенция № 111 МОТ о дискриминации в области труда и занятий (вступила в силу в 1961 г.), Конвенция о правах инвалидов (вступила в силу в 2016 г.). К данным конвенциям Республикой Беларусь не сделано каких-либо оговорок.

Кроме того, учитывая то, что с началом демократизации Беларуси предполагается ее движение по пути вступления в Совет Европы, важно чтобы будущее антидискриминационное законодательство соответствовало также и стандартам Совета Европы.⁸

Важно также отметить, что Республика Беларусь является одним из 193 государств-членов ООН, официально согласившихся (через голосование за соответствующую резолюцию) действовать в соответствии с целями устойчивого развития (далее – ЦУР), закрепленными в резолюции ГА ООН “Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года” (далее – Повестка).⁹ Реализация Повестки неразрывно связана с обеспечением прав человека, включая и недискриминацию.

Во-первых, принцип недискриминации является сквозным для всех 17 целей (п.8 Повестки). Во-вторых, необходимость искоренения дискриминационных практик, в том числе путем совершенствования законодательства, обозначена в качестве отдельных задач в Цели 5 “Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и

⁸ Включая Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1951 г. и Протокол №12 к ней: <https://rm.coe.int/168008063f>; Европейскую социальную хартию: <https://rm.coe.int/168007cf96>; Конвенцию Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием: <https://assembly.coe.int/LifeRay/EGA/WomenFFViolence/2019/2019-HandbookIstanbulConvention-RU.pdf>; Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств: <https://rm.coe.int/168007cddc>; а также Общеполитические рекомендации Комиссии Совета Европы по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН), в частности, Рекомендацию № 7 “О национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией”: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-7-revised-on-national-legislatio/16808b5ab7>; Рекомендацию № 11 “О борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов”: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combating-racism-and-racia/16808b5ae3>; Рекомендацию № 15 «О борьбе с языком вражды»: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combating-hate-speech-russ/16808b5b07>.

⁹ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2016 года (A/RES/70/1)
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement>

возможностей всех женщин и девочек” (задача 5.1),¹⁰ Цели 10 “Сокращение неравенства внутри стран и между ними” (задача 10.3),¹¹ и Цели 16 “Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях” (задача 16.b).¹²

Помимо этого, настоящая Концепция разработана исходя из современных общепринятых стандартов ответственности бизнеса за осуществление коммерческой деятельности с соблюдением прав человека, основы которых заложены в Руководящих принципах ООН об осуществлении предпринимательской деятельности в аспекте прав человека 2011 г. Для демократической Беларуси чрезвычайно важно включиться в современные стандарты работы с бизнесом, в том числе поощряя и продвигая его ответственное поведение.

К принятию общего антидискриминационного закона Беларусь на протяжении десятка лет неоднократно призывали и договорные органы ООН. В частности, Комитет по правам человека,¹³ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам,¹⁴ Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,¹⁵ Комитет по ликвидации расовой дискриминации.¹⁶

¹⁰ Повсеместно ликвидировать все формы дискриминации в отношении всех женщин и девочек.

¹¹ 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.

¹² Поощрять и проводить в жизнь недискриминационные законы и политику в интересах устойчивого развития.

¹³ Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Беларуси (CCPR/C/BLR/5), 2018 г., пп. 15–16, 20, 22:
<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6OkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsL4aDidyTw2XoWDFf3o3yup4a9Dzvz10xbGVs0sDngAQLWR6oKOf1N7L4fdkYRq4zLTPkOQGYgf%2b7gQlBkfwy34Senmuv37X1AnXOEtnV7>

¹⁴ Заключительные замечания по объединенным четвертому–шестому периодическим докладам Беларуси (E/C.12/BLR/4-6), 2013 г., пп. 8-11: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4stO6OSmIBEDzF_EovLCuWzoufcs4rD6HOGEGuDH73ebwyTlqXJLJOz4PD6B5IABS7ch8L%2f0b5RSFbdLA%2f%2b7eTzvXGOvDv9W XKU_o1MSgAthbXzMgZc8fymsak8eYmt

¹⁵ Заключительные замечания по восьмому периодическому докладу Беларуси (CEDAW/C/BLR/8), 2016 г., пп. 9, 21: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/402/64/PDF/N1640264.pdf?OpenElement>.

¹⁶ Заключительные замечания по объединенным двадцатому–двадцать третьему периодическим докладам Беларуси (CERD/C/BLR/20-23), 2017 г., п. 24: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6OkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsjw6Q7861u0aWWPVKfDkVLGvmoUhZouEgBRWi%2bkkqLipRkwr9p7oy7oLD4pF8%2bZUtdGpGW_D8kU_hhkW99rTuREHaGzUGtEns0mZKS5cXvLBkXKLXog2VnD8hsnxP56OuvGw%3d%3d

1.2 Национальное законодательство и практика.

1.2.1 Проблемы действующего белорусского законодательства

На начало 2024 года мы не можем предвидеть, в какой правовой ситуации окажется государство в начале переходного периода после прихода демократического правительства, в том числе, какова будет рамка конституционной реформы. Высока вероятность проведения комплексной правовой реформы. В этой связи в настоящей редакции Концепции не представляется целесообразным подробный анализ действующего на текущий момент белорусского законодательства на предмет соответствия международным обязательствам в сфере равенства и недискриминации. Поэтому отметим лишь основные, базовые аналитические доклады, подготовленные в этой сфере белорусским гражданским обществом, где содержится такой анализ, а также обозначим концептуальные проблемы белорусского законодательства в этой сфере.

Анализ законодательной базы, которая в целом не претерпела существенных изменений, достаточно подробно изложен в Докладе о неравенстве и дискриминации в Беларуси “За полчаса до весны”,¹⁷ подготовленном Ассоциацией равных прав (The Equal Rights Trust) совместно с Белорусским Хельсинкским Комитетом и рядом экспертов Сети за равенство и недискриминацию. Этот доклад является первым всеобъемлющим исследованием о дискриминации и неравенстве по всем основаниям и во всех сферах жизни в Беларуси. Также обстоятельный анализ положений белорусского законодательства, которые создают как для государства, так и для бизнеса возможности для дискриминационных практик в сферах трудовых прав работников, дискриминации лиц с инвалидностью, дискриминационного маркетинга, сексизма и языка вражды в деятельности СМИ (как и обзор этих практик) содержится в Руководстве для бизнеса, государства и гражданского общества “Беларусь: права человека и бизнес”.¹⁸

Обзор и анализ национального законодательства в области обеспечения прав национальных меньшинств и, в частности, ромского населения (цыган) представлен в докладе “Дискриминация отдельных уязвимых групп в Беларуси”,¹⁹ который подготовлен белорусскими НГО и Центром экспертиз в области равных прав (Литва).

¹⁷ “За полчаса до весны: доклад о дискриминации и неравенстве в Беларуси”, 2013 г.: <https://belhelcom.org/ru/document/equal-rights-trust-v-partnerstve-s-belorusskim-helsinkskim-komitetom-opublikovali-otchet-o>

¹⁸ “Беларусь: права человека и бизнес. Руководство для бизнеса, государства и гражданского общества”, 2019 г., разделы 8.1.1, 9.1 : <https://biz.belhelcom.org/>

¹⁹ “Дискриминация отдельных уязвимых групп в Беларуси”, 2018 г.: <https://belhelcom.org/ru/document/diskriminaciya-otdelnyh-uyazvimykh-grupp-v-belarusi>

В 2016 и 2017 годах эксперты:ки Беларуси и Совета Европы в сотрудничестве с организациями национальных меньшинств, Министерством иностранных дел и другими республиканскими и местными органами власти провели комплексный анализ белорусского законодательства, касающегося использования языков меньшинств, традиционно используемых в Беларуси (эстонский, немецкий, латышский, литовский, польский, цыганский, татарский, украинский и идиш). По итогам этого анализа специализированная рабочая группа определила положения Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств (ECRML), соответствующие ситуации в Беларуси.²⁰ В 2017 году был сделан вывод о том, что Беларусь располагает основными элементами (списком обязательств) возможного инструмента присоединения к ECRML и технически готова к приглашению присоединиться к Хартии. Однако дальнейших шагов со стороны Беларуси предпринято не было, а практика уничтожения различных форм изучения языков меньшинств после 2020 года перечеркнула все предыдущие достижения.

Так же следует упомянуть Доклад об исполнении Международной конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин Республикой Беларусь, подготовленный коалицией правозащитных НГО.²¹

Данные доклады, подготовленные на протяжении последних десяти лет, позволяют увидеть и проследить эволюцию наиболее “болевых точек” белорусского законодательства в рассматриваемом контексте и вместе с рекомендациями международных органов по правам человека задают ориентиры для его реформирования.

В целом, основная проблема белорусского законодательства в сфере борьбы с неравенством и дискриминацией — отсутствие отдельного закона о равенстве, который обычно задает рамку для работы государства с этой темой и позволяет сделать эту работу комплексной. Отсюда возникает ряд проблем, которые можно свести к следующим:

Во-первых, в законодательстве не разработан терминологический аппарат в сфере запрета дискриминации, что препятствует эффективной (в том числе системной и всеобъемлющей) защите от дискриминации. Действующая редакция Конституции Республики Беларусь предусматривает в статье 22 принцип равенства каждого

²⁰ The Republic of Belarus and the European Charter for Regional or Minority Languages, 2019: <https://rm.coe.int/the-ecrml-in-the-republic-of-belarus-eng-ru-bel/168097ed09>

²¹ Доклад об исполнении Международной конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин Республикой Беларусь, 2016 г.: <https://belhelcom.org/ru/document/doklad-ob-ispolnenii-mezhdunarodnoy-konvencii-o-likvidacii-vseh-form-diskriminacii-v>

1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕР ПО БОРЬБЕ С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ

перед законом. В этой же статье установлено право на равную защиту прав и законных интересов без какой-либо дискриминации. Вместе с тем, в законодательстве отсутствует общее понятие дискриминации, применимое к дискриминации по любому из защищаемых признаков и в любой сфере, регулируемой правом. Не закреплены определения видов и форм дискриминации.

Единственные документы, в которых содержится понятие дискриминации: Трудовой кодекс (ст. 14), а также новый Закон о правах инвалидов и их социальной интеграции 2022 г. (ст.1). Очевидно, что на их основании пытаться себя защитить именно от дискриминации может очень ограниченный круг лиц.

При этом, понятия прямой и косвенной дискриминации закреплены только в Законе о правах инвалидов и их социальной интеграции 2022 г. Для остальных же можно пытаться говорить о дискриминации, апеллируя, по сути, лишь к общей норме о равенстве в ст. 22 Конституции и нормам о равном обращении в отраслевом законодательстве, которые не всегда когерентны.

В уголовном праве имеются нормы, позволяющие бороться с преступлениями на почве ненависти (разжигание расовой, национальной, религиозной либо иной социальной вражды или розни). Они и так не были эффективным инструментом для борьбы с дискриминацией, а после 2020-го года де факто власти вообще стали использовать эти нормы в качестве одного из инструментов репрессий.²²

Во-вторых, белорусское законодательство не ориентировано на создание комплексной системы мер по борьбе с дискриминацией, в том числе не устанавливает эффективных механизмов правовой защиты от дискриминации: не предусматриваются меры по искоренению в обществе стереотипов и стигм; не предусмотрена антидискриминационная экспертиза законодательства; не обеспечены процессуальные условия для эффективного рассмотрения дел о дискриминации судами. Речь о специфике доказывания дискриминации: в первую очередь о распределении бремени доказывания, а также о сборе и оценке доказательств. Во многом в силу указанных причин, в Беларуси практически отсутствует судебная практика по делам о дискриминации. Обращения в суды неэффективны, суды часто уклоняются от рассмотрения дел о дискриминации по существу. Специального органа для рассмотрения таких дел нет.

²² Толкование Следственным комитетом Беларуси норм о разжигании розни не соотносится с требованиями международного права / Хьюман Константа, 2023 г.: <https://humanconstanta.org/tolkovanie-sledstvennyy-komitetom-belarusi-norm-o-razzhiganii-rozni-ne-sootnositsya-s-trebovaniyami-mezhdunarodnogo-prava/>

1.2.2 Правоприменительная практика: наиболее проблемные сферы с точки зрения дискриминации в Беларуси.²³

- **Рынок труда:** гендерная дискриминация,²⁴ дискриминация по признаку принадлежности к ЛГБТК+ сообществу, инвалидности, возраста и др.
- **Медицинские услуги:** проблема с дискриминацией пожилых людей,²⁵ дискриминация на основе ВИЧ-статуса, по признаку принадлежности к ЛГБТК+ сообществу, людей с инвалидностью, людей (особенно детей) с аутизмом.
- **Образовательные услуги:** дискриминация по признаку языка (как ни парадоксально, но в Беларуси по этому признаку больше всего дискриминируются представители титульной нации),²⁶ по признаку инвалидности (особенно в отношении детей), гендерная дискриминация (неравные условия приема для мужчин и женщин в некоторые вузы, в принципе гендерно стереотипно ориентированное образование начиная с детского сада, раздельное трудовое обучение для мальчиков и девочек в школе и т.д.).
- **Социальное обеспечение:** например, “ловушка” страхового стажа, в которую попадают преимущественно женщины в силу распределения гендерных ролей в обществе,²⁷ при формальном равенстве мужчин и женщин в контексте отпуска по уходу за ребенком, в некоторых сферах (военная служба, служба в органах по чрезвычайным ситуациям и др.) решение о том, может ли отец ребенка уйти в отпуск по уходу за ребенком, принимает командир.
- **Транспортные услуги, жилье, городская среда:** несоблюдение стандартов доступности в отношении людей с инвалидностью, проблемы с инфраструктурой для ухода за детьми (в том числе инфраструктура не рассчитана на нестереотипные для общества гендерные роли).

²³ Приведенные примеры – не исчерпывающие, как и сам перечень сфер и признаков.

²⁴ Гендерная дискриминация на рынке труда стала предметом единственного большого социологического исследования в сфере неравного обращения в Беларуси, которое в 2018 году провела компания SATIO&SIVITTA в рамках кампании “Пол не потолок”, проводимой МОО Гендерные перспективы. Так как сайт МОО “Гендерные перспективы” недоступен после ликвидации организации после 2020 года, мы не можем дать ссылку на само исследование и поэтому приводим его основные результаты в виде презентации для BEROC: <https://beroc.org/media/prezentatsii/pres-diskriminatsiya-zhenshchin-na-rynke-truda/>.

²⁵ “Вы же уже не девочка”. Почему беларусам необходим закон против дискриминации. Часть 2. Врачебный эйджизм: <https://kyky.org/special-project/vy-zhe-uzhe-ne-devochka-pochemu-belarusam-neobhodim-zakon-protiv-diskriminatsii-chast-2-vrachebnyy-eydzhim>

²⁶ Беларуская мова ў перыяд грамадска-палітычнага крызісу: праявы моўнай дыскрымінацыі / Беларускі ПЭН, 2022: <https://penbelarus.org/2022/09/26/belaruskaya-mova-u-peryjad-gramadska-palitchnaga-kryzysu-prayavy-mounaj-dyskryminaczyi.html>

²⁷ <https://belhel.com.org/ru/news/lovushka-strahovogo-stazha-proverte-ne-stali-li-vy-uyazvimymi-s-vvedeniem-novyh-pensionnyh>

- **Государственное регулирование общественного сектора:** например, отказ в регистрации определённым НГО, независимым профсоюзам по признаку политических убеждений.
- **Система правоохранительных органов:** например, этническое профилирование (рома),²⁸ дискриминация по политическим убеждениям.
- **Система исполнения наказания:** например, несоблюдение условий содержания по признаку политических убеждений, гендерное неравенство, отказ в признании особых потребностей для людей с инвалидностью.
- **Сфера медиа:** “язык вражды” в отношении определенных групп (в первую очередь ЛГБТК+ сообщество, политические оппоненты действующей власти),²⁹ неравные возможности для людей с инвалидностью.
- **Реклама:** сексизм и объективация в рекламе.³⁰

1.2.3 Ситуация после 2020-го года.

Помимо общих проблем, обозначенных выше, которые устойчиво в той или иной степени существовали в Беларуси всегда, после 2020 г. государство стало использовать законодательное закрепление неравенства в рамках общей политики политических репрессий.

До 2020 г. основной проблемой в Беларуси была фактическая дискриминация: то есть при формально закреплённом в законе равенстве во многих сферах осуществлялась дискриминационная политика и практики. После 2020 г. началось общее движение государства к формализации дискриминации и отход от формального принципа равенства. Разграничительным критерием при этом выступает лояльность государству, либо “экономическая полезность” для государства.

В качестве примеров закрепления в законодательстве дискриминационных норм либо норм, которые создают благоприятные условия для дискриминационных

²⁸ Дискриминация отдельных уязвимых групп в Беларуси, 2018 г.: <https://belhel.com.org/ru/document/diskriminaciya-otdelnyh-uyazvimyh-grupp-v-belarusi>

²⁹ Например, Мониторинг языка вражды в отношении ЛГБТК+ в СМИ Беларуси в 2020 году (2-е полугодие) / J4t, 2021 г.: <https://j4t.info/2021/03/29/monitoring-yazyika-vrazhdyi-v-otnoshenii-lgbtk-v-smi-belarusi-v-2020-godu-2-e-polugodie/>

³⁰ См. например, “Беларусь: права человека и бизнес. Руководство для бизнеса, государства и гражданского общества”, 2019 г., с. 113-115: biz.belhel.com.org

практик можно отметить: особые требования к гражданам:кам Беларуси, имеющим иностранный вид на жительство, в том числе — закрепление наличия иностранного ВНЖ в качестве препятствия для трудоустройства на ряд должностей;³¹ возможность лишать гражданства по рождению тех, кто находится за границей и признаны белорусским судом экстремистами или нанесшими вред национальным интересам Беларуси; лишение людей, временно и постоянно проживающих за границей возможности обменять паспорт в дипломатических и консульских учреждениях, а также совершить там ряд нотариальных действий; ограничение выезда из страны для определенных групп белорусо:к; введение регулирования регистрации НГО в прямой зависимости от сферы деятельности и взглядов членов; введение новых дискриминационных требований для поступающих в вузы; введение разных для мужчин и женщин правил распределения в субординатуру медицинских вузов; упразднение возможности открыть школы и дошкольные учреждения с родным языком обучения для национальных меньшинств;³² проект закона об административной ответственности за “пропаганду” ЛГБТ и чайлдфри.³³

Помимо этого, правоприменительная практика также существенно ухудшилась: предпринимаются системные дискриминационные меры в отношении целых профессиональных групп, основанные на политических мотивах, в том числе лишение права на профессию (как минимум адвокат:ки, правозащитни:цы, журналист:ки);³⁴ усилилась уязвимость и так уязвимых групп: начались массовые репрессии, в том числе и в отношении представител:ниц ЛГБТК+. Во время

³¹ К концу 2023 года можно констатировать, что с учетом как законодательных мер, так и правоприменительной практики, наличие иностранного ВНЖ и иных подобных документов постепенно выкристаллизовывается в отдельное дискриминационное основание, а временная юридическая связь с иностранным государством — в отдельный защищаемый признак.

³² Подробнее см. Права человека в Беларуси: основные тренды государственной политики, январь - июнь, 2023, с.22-23; Права человека в Беларуси: основные тренды государственной политики, июль-декабрь, 2023, с.22-23: trends.belhelcom.org

³³ Сутки и штрафы: в Беларуси готовят закон против “пропаганды” ЛГБТ и чайлдфри: <https://citydog.io/post/zaden-zakon-prokuror-childfree/>

³⁴ См. например, Кризис белорусской адвокатуры: как вернуть право на защиту: специальный отчет о состоянии дел в белорусской адвокатуре, о репрессиях адвокатов, нарушении права на защиту и о том, как следует реформировать адвокатуру для исправления ситуации: <https://report2022.defendersbelarus.org/>; Отчет “Кризис адвокатуры”: продолжение репрессий 2022 – 2023: <https://www.defendersbelarus.org/news/tpost/bmxnlncg91-otchet-krizis-advokaturi-prodolzhenie-re>

³⁵ См. например, Ситуация с правами человека в Беларуси в 2021 г. , ПЦ Вясна, 2022, с. 14-15: https://spring96.org/files/reviews/ru/review_2021_ru.pdf. Особенно важно отметить преследование правозащитников за сотрудничество с ООН: <https://news.un.org/ru/story/2021/03/1399182>

³⁶ См. например, Human Rights Watch выпустила Доклад об эскалации давления на журналистов в Беларуси / Белорусская ассоциация журналистов, 2021: <https://baj.media/ru/analytics/human-rights-watch-vypustila-doklad-ob-eskalacii-davleniya-na-zhurnalistov-v-belarusi>

задержания к лицам, которые внешне выглядят «ненормативно», применяются физическое и психологическое насилие в виде оскорблений, унижений и угроз.³⁷ Кроме того, например, во время записи “покаянных видео” у лиц, принадлежащих к ЛГБТК+ сообществу, требуют совершать публичные каминг-ауты либо совершают аутинг в отношении них, используют в их отношении язык вражды, в том числе в радикальных формах. Также усилилось давление на родственников политзаключенных, политических оппонентов.³⁸

После полномасштабного вторжения России в Украину этническое профилирование стало осуществляться в отношении граждан: ок Украины, а также лиц рожденных в Украине.

2. СИСТЕМА МЕР ПО БОРЬБЕ С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАВЕНСТВА В БЕЛАРУСИ

2

Система мер по борьбе с дискриминацией и обеспечению равенства включает (согласно международным обязательствам Беларуси):

- разработку государственных политик, планов и стратегий по борьбе с дискриминацией и обеспечению равенства;
- разработку и принятие комплексного антидискриминационного законодательства;
- создание системы эффективных средств защиты от дискриминации, обжалования актов дискриминации со стороны государства и юридических лиц, возмещения ущерба и компенсации морального вреда;
- создание системы мониторинга в сфере равенства и недискриминации.

2. 1 Политика, планы и стратегии по борьбе с дискриминацией и обеспечению равенства.

С одной стороны, сама по себе дискриминация – это юридическая проблема,

³⁷ Пытки людей ЛГБТК+ и гомофобная политика режима / Международный комитет по расследованию пыток в Беларуси: <https://torturesbelarus2020.org/ru/katavanni-lyudzej-lgbtk-i-gamafobnaya-palilyka-rezhymu/>

³⁸ В Беларуси массовые задержания и обыски у семей политзаключённых / Радио Свобода, 23 января 2024 года: <https://www.svoboda.org/a/v-belarusi-massovye-zaderzhaniya-i-obyski-u-semey-politzaklyuchyonnyh/32788867.html>

потому что это нарушение права на равное обращение. С другой стороны, истоки появления и укоренения в обществе дискриминационных практик — это стереотипы, страхи, предрассудки, которые, в свою очередь, появляются от недостатка/искажения/неполноты информации, политики, практики или культурных традиций, которые создают уязвимость для одних и привилегии для других. Поэтому необходимо проведение последовательной и комплексной государственной политики по обеспечению равенства и предотвращению дискриминации, которая будет одинаково решать как юридические, так и социальные проблемы, дающие почву для дискриминации и неравенства.

Во-первых, государство должно разработать политики и стратегии по борьбе с дискриминацией, как общие, так и касающиеся отдельных уязвимых групп. В таких политиках, помимо прочего, обязательно должны содержаться позитивные меры, направленные на защиту лиц, находящихся в невыгодных по сравнению с другими лицами условиях, включая меры, направленные на искоренение предрассудков, стереотипов и стигм, а также меры, направленные на повышение правовой грамотности и культуры прав человека. В частности, это могут быть меры, направленные на:

- а.** расширение возможностей участия и представительства уязвимых групп в общественной и политической жизни;
- б.** поощрение и продвижение разнообразия и представительства в государственных институтах. Эта группа мер выделяется в международных стандартах отдельно от предыдущей и касается непосредственно политики в отношении государственных служащих и персонала государственных учреждений;³⁹
- в.** искоренение предрассудков, стереотипов и стигм, а также повышение правовой грамотности и культуры прав человека через программы формального образования. Это может реализовываться по-разному, начиная с уровня дошкольного образования, на всех уровнях школьного образования (адаптировано сообразно уровню) и в рамках программ высшего образования. Как через общие программы по правам человека, так и через специальные программы, касающиеся равенства и недискриминации или прав конкретных уязвимых групп.

В рамках высшего образования особенно важно уделять внимание (как минимум) специальностям, связанным с подготовкой юристо:к, журналисто:к, специалисто:к в

³⁹ Одной из мер этой группы может быть система временных квот. При ее применении важным видится разработать целевые индикаторы и сроки их достижения.

сфере государственного управления, учителей, врачей, HR-специалистов, специалистов для бизнес-сферы, включая программы MBA.

г. искоренение предрассудков, стереотипов и стигм, а также повышение правовой грамотности и культуры прав человека через программы переподготовки, повышения квалификации и тренингов для отдельных профессиональных групп. Это в первую очередь должно касаться представителей юридических профессий, особенно адвокатов и судей, представителей бизнес-сообщества, гос. служащих, сотрудников пенитенциарной системы, вооруженных сил, государственных органов по обеспечению национальной безопасности, полиции, системы здравоохранения, социальных служб.

д. искоренение предрассудков, стереотипов и стигм через медиа и массовое просвещение широкой публики. Обязанность государства бороться с социальными причинами дискриминации и неравенства порождает обязательство влиять на общественное восприятие через медиа и предпринимать усилия по повышению осведомленности о проблемах неравенства и дискриминации, существующих стереотипах и стигматизации у широкой публики.

Во-вторых, помимо принятия специальных политик и стратегий, государство должно инкорпорировать антидискриминационный фокус в планирование и разработку стратегий в других сферах государственной политики (в том числе экономической, социальной, в сфере охраны правопорядка, вооруженных сил, при разработке бюджета и т.д.).

Политики, планы и стратегии в сфере недискриминации прежде всего должны задавать направления для развития и реализовываться через законодательство как прямо, так и косвенно касающиеся вопросов равенства и недискриминации. Однако они могут содержать также указания и рекомендации для различных заинтересованных сторон (например, рекомендацию для бизнеса разрабатывать и внедрять корпоративные антидискриминационные политики или общие политики по правам человека, частью которых будут антидискриминационные положения).

Важно, чтобы механизмы разработки государственных политик и стратегий были партисипативными и инклюзивными, также важно, чтобы они предусматривали систему мониторинга выполнения поставленных целей и задач, измерения индикаторов и т.д. На реализацию этих планов и стратегий должно выделяться бюджетное финансирование.

2.2 Комплексное антидискриминационное законодательство.

Такое законодательство состоит из:

а. международных договоров Республики Беларусь, которые должны иметь прямое действие на территории Республики Беларусь и являться частью ее правовой системы.⁴⁰

б. Конституции Республики Беларусь, которая должна закреплять как общий принцип равенства, так и на конституционном уровне постулировать запрет дискриминации. Также важно на этом уровне закрепить возможность временных специальных мер для обеспечения равенства в ситуации долговременной системной дискриминации отдельных групп.

в. общего закона о равенстве и недискриминации (его концептуальные положения содержатся в разделе 3 настоящей Концепции). Он должен обеспечивать системность и унифицированность антидискриминационного законодательства, закладывать концептуальные и методические основы для других законов в сфере борьбы с дискриминацией, касающихся отдельных уязвимых групп, в случае необходимости их принятия. Он также должен задавать рамки иных законодательных актов в части положений, релевантных для регулирования вопросов равенства и недискриминации.

г. законодательные положения в форме самостоятельных актов или части специальных актов, направленных на защиту отдельных уязвимых групп. Представляется важным обеспечить специальный антидискриминационный режим как минимум: женщинам, людям с инвалидностью, национальным и языковым меньшинствам. Например, помимо общего закона, целесообразным является принятие отдельного Закона о гендерном равенстве.⁴¹ В случае с людьми с инвалидностью и национальными и языковыми меньшинствами может быть достаточно включения необходимых положений в соответствующие законы, посвященные этим группам.⁴²

⁴⁰ Строго говоря, международные договоры не относятся к законодательству, но являются частью правовой системы. Однако для целей настоящей Концепции мы поместили их в этот раздел под общим заголовком, так как они составляют часть общего нормативного массива в сфере равенства и недискриминации.

⁴¹ Закон о гендерном равенстве должен обеспечить, в частности, имплементацию в белорусское законодательство стандартов Конвенции Совета Европы о предупреждении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (Стамбульской Конвенции).

⁴² Например, Закон "О национальных меньшинствах", Закон "О правах инвалидов и их социальной интеграции".

д. иные нормативные правовые акты, которые после принятия Закона “О равенстве и недискриминации” должны быть приведены в соответствие с ним. В качестве примерного перечня (минимума) можно перечислить:

- Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь;⁴³
- Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях;⁴⁴
- Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях;⁴⁵
- Уголовный кодекс Республики Беларусь;
- Налоговый кодекс Республики Беларусь;⁴⁶
- Закон Республики Беларусь “О конституционном судопроизводстве”;⁴⁷
- Закон Республики Беларусь “Об общественных объединениях”;⁴⁸
- Закон Республики Беларусь “О профсоюзах”;⁴⁹
- Трудовой кодекс Республики Беларусь;
- Кодекс об образовании Республики Беларусь;
- Закон Республики Беларусь “О рекламе”;
- Закон Республики Беларусь “О средствах массовой информации”;

⁴³ Включить дополнительный параграф в главу о производстве по делам, вытекающих из административно-правовых отношений, который должен предусматривать особый порядок производства по делам о дискриминации; внести дополнения в статью о распределении бремени доказывания, представления и истребования доказательств, в которой определить, что в делах о дискриминации истец должен представить суду доводы, позволяющие предположить проявление в отношении него дискриминации, а на ответчика либо лицо, чьи действия обжалуются, возлагается обязанность доказать отсутствие нарушения права на равное обращение по отношению к истцу.

Также в ГПК нужно закрепить альтернативную подсудность по делам о дискриминации, предусмотрев, что жалоба подается в суд по месту жительства (нахождения) лица, чьи действия обжалуются, либо по месту жительства заявителя.

⁴⁴ Дополнить составом административного правонарушения – нарушение права на равное обращение (дискриминация). Необходимо дополнительно детализировать диспозицию статьи с учетом нового Закона о равенстве и недискриминации. Данный состав должен предусматривать перечень санкций: как минимум штраф, отстранение от должности на определенный срок.

⁴⁵ В том числе дополнить положениями о подведомственности дел об административных правонарушениях, являющихся нарушениями антидискриминационного законодательства.

⁴⁶ В Особенной части Налогового кодекса следует предусмотреть освобождение истца от уплаты государственной пошлины за подачу жалобы в суд по делам о дискриминации либо определение ее в минимальных размерах (не более 1 базовой величины).

⁴⁷ Предусмотреть право на обращение в Конституционный Суд Уполномоченного по правам человека/ Специального органа в сфере равенства и недискриминации по вопросам, связанным с несоответствием нормативных правовых актов Конституции в части, касающейся обеспечения равенства и недискриминации.

⁴⁸ Предусмотреть право общественных объединений, чья деятельность направлена на защиту прав человека, обращаться в суды в интересах лиц, которые подверглись дискриминации.

⁴⁹ Предусмотреть право профсоюзов обращаться в суды в интересах лиц, которые подверглись дискриминации.

- Закон Республики Беларусь “О туризме”;
- Закон Республики Беларусь “О нормативных правовых актах”;⁵⁰
- Закон Республики Беларусь “Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности”;
- Закон Республики Беларусь “О здравоохранении”.

2.3 Система эффективных средств защиты от дискриминации, включая обжалование актов дискриминации со стороны государства и юридических лиц, возмещение ущерба и компенсацию морального вреда.

Государство обязано обеспечить эффективное функционирование средств правовой защиты в сфере равенства и недискриминации. Система механизмов, с помощью которых человек может защитить себя, обжаловать дискриминационные действия государства или юридических лиц и получить возмещение ущерба и компенсацию за нарушение своих прав должна быть комплексной, ее элементы должны взаимодополнять друг друга и включать в себя как минимум:⁵¹

- суды;
- Специализированный орган в сфере равенства и недискриминации (например, Совет по равенству) либо специализированное подразделение Национального учреждения по правам человека (омбудсмана) общей компетенции; государственные органы в рамках административных процедур обжалования
- действий государственных служащих; полиция/система органов внутренних дел;
- внутриорганизационные механизмы правовой защиты, созданные
- юридическими лицами, включая корпоративные механизмы, созданные бизнесом;

Также на государстве лежит обязанность обеспечить для лиц, находящихся под его юрисдикцией, возможность беспрепятственного обращения в международные органы и механизмы по защите прав человека по вопросам дискриминации при исчерпании национальных средств правовой защиты. Конституционное законодательство и законодательство о судопроизводстве должно содержать положения, позволяющие судам исполнять решения таких международных органов.

⁵⁰ Предусмотреть положение об обязательной антидискриминационной экспертизе в соответствии с положениями Закона “О равенстве и недискриминации”.

⁵¹ В данном случае имеется в виду не просто наличие таких механизмов, а их реальное эффективное функционирование для защиты от дискриминации.

2.4 Система мониторинга в сфере равенства и недискриминации.

Государство обязано создать систему мониторинга выполнения мер по борьбе с дискриминацией и обеспечению равенства. Государство должно разработать систему количественных и качественных индикаторов, которые позволят собирать дезагрегированную информацию о выполнении мер, закрепленных в политиках и стратегиях в сфере равенства и недискриминации, а также информацию об имплементации положений антидискриминационного законодательства. Кроме того, государство должно разработать систему индикаторов, которые позволят собирать дезагрегированную информацию о случаях дискриминации (включая преступления на почве ненависти).

Собранные данные должны быть публичны и доступны для широкой общественности. При этом публикация таких данных не должна усиливать стереотипы, стигму или создавать риск для людей.

3. КОНЦЕПЦИЯ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ “О РАВЕНСТВЕ И НЕДИСКРИМИНАЦИИ”

3

Цель концепции закона – определить принципиальные положения и ключевые моменты (включая основную терминологию), на которых должен базироваться будущий закон и которые необходимо учесть при его разработке. В некоторых случаях, где возможны различные варианты действий, Концепция не содержит конкретного решения, но предлагает коридор возможных. Отчасти это обусловлено тем фактом, что сегодня (в начале 2024 года) сложно предположить когда именно будет разрабатываться этот закон, насколько комплексной будет правовая реформа и какой ситуационный контекст будет в Беларуси на момент начала переходного периода. Это также намеренно сделано для того, чтобы стимулировать общественную дискуссию по наиболее спорным вопросам. Такая дискуссия является одним из важных инструментов по продвижению идей равенства и недискриминации в белорусском обществе.

Исходя из длительности срока, который пройдет до начала демократического транзита, а также исходя из меняющихся правовых стандартов и контекста, концепция закона (как, впрочем, и весь настоящий документ) может пересматриваться, изменяться и дополняться ее разработчи:цами.

I. Общие положения

1. Цель закона

Закон является специальным нормативным правовым актом в области равенства и недискриминации, который определяет правовые основы антидискриминационной политики государства, устанавливает общие стандарты равенства и недискриминации, закрепляет основные термины, общие принципы, механизмы предотвращения и защиты от дискриминации, и меры ответственности за нарушение законодательства о равенстве, а также регулирует деятельность специализированного органа и полномочия иных соответствующих государственных органов.

Закону придается повышенная юридическая сила (нормы других законодательных актов применяются в части, не противоречащей данному закону).

2. Сфера применения Закона

2.1 Запрет дискриминации

В законе необходимо закрепить универсальный принцип запрещения любых форм и проявлений дискриминации во всех сферах общественной жизни, регулируемых правом, в том числе в цифровой среде.

Примечание: Положения закона должны распространяться на использование, создание и публикацию контента в сети Интернет, пользования услугами через сеть Интернет, а также на право доступа к сети Интернет и средствам такого доступа для реализации своих цифровых прав. Соответственно, положения закона распространяются на проявления дискриминации в цифровой среде, в том числе: язык вражды, кибербуллинг, дискриминационный маркетинг и иные возможные проявления.

Продвижение политики или осуществление действий или бездействий, нарушающих равенство прав лиц, должны устраняться компетентными органами публичной власти и влечь ответственность в соответствии с законодательством.

К формам дискриминации, которые запрещает Закон, относятся прямая дискриминация, косвенная дискриминация, подстрекательство к дискриминации, а

также различные проявления этих форм:⁵² дискриминация по ассоциации, системная дискриминация, домогательство (харассмент), определенные формы языка вражды,⁵³ этническое профилирование, виктимизация (репрессалии), отказ в разумных приспособлениях / отказ в разумной адаптации.⁵⁴

Дополнительно в Законе целесообразно выделить особо значимые сферы, в которых наиболее часто встречаются дискриминационные практики на которые он распространяется, включая следующие сферы:

- труда и занятости;
- образования;
- средств массовой информации;
- социальной защиты;
- культуры;
- охраны здоровья и оказания медицинской помощи;
- отношений при поступлении и прохождении государственной, военной и военизированной службы;
- правоохранительной сферы;
- доступа к товарам и услугам и иных сфер гражданско-правовых отношений;
- правосудия;
- общественно-политической деятельности;
- иные сферы жизни, регулируемые правом.

⁵² Для целей нормативного акта, при разработке положений закона все перечисленное (как формы, так и их проявления) можно перечислить в одной статье “Формы дискриминации”.

⁵³ Важно понимать, что не все формы языка вражды могут быть запрещены в силу реализации свободы выражения мнений. См. подробнее ниже - примечание в разделе “Основные термины”.

⁵⁴ В английском языке этот термин звучит как “reasonable accommodation”. В официальном переводе на русский язык документов ООН термин переводится как “разумное приспособление”: Замечание общего порядка № 6 (2018) по вопросу равенства и недискриминации к Конвенции по правам инвалидов: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FGC%2F6&Lang=ru. Такой же термин используется и в актуальном белорусском законодательстве: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H12200183>. При этом, например, в русскоязычном переводе Закона об обеспечении равенства Республики Молдова используется термин “разумная адаптация”: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135522&lang=ru. “Разумная адаптация” кажется нам более релевантным переводом термина “reasonable accommodation”. Так как термин “приспособление” в русскоязычном дискурсе обозначает чаще всего что-то физическое, какой-то инструмент, и потому в контексте обязательств государства в отношении лиц с инвалидностью сужает смысл этого обязательства до устранения исключительно физических препятствий (условно: “езде должны быть пандусы”). Именно такое понимание, в большинстве своем, превалирует у белорусских чиновников. Хотя на самом деле обязательство обеспечить “reasonable accommodation” шире и отличается от обязательства обеспечить физическую доступность. Вместе с тем, Офисом по правам людей с инвалидностью была проведена большая работа по продвижению термина “разумное приспособление” в среде людей с инвалидностью и специалистов из систем соцзащиты, труда, образования, медицины. Принимая во внимание все сказанное, в настоящей Концепции мы указываем два возможных термина с учетом того, что при разработке закона можно вернуться к дискуссии о терминологии. Особенно учитывая вероятность ратификации демократической Беларусью Факультативного протокола Конвенции о правах инвалидов и признания компетенции Комитета по правам инвалидов.

2.2 Субъекты в сфере дискриминации

Субъектами реализующими неравное обращение являются: органы государственной власти и лица их представляющие, юридические лица.

Примечание: Исходя из современных и общепринятых стандартов об ответственности бизнеса за нарушение прав человека, сфера действия Закона должна распространяться не только на действия государства, но на действия бизнеса вне зависимости от формы собственности, размера и сферы деятельности. При этом, под юридическими лицами для целей закона должен пониматься не только бизнес (то есть юридические лица, осуществляющие коммерческую деятельность в качестве основной), но и любые акторы в публичной сфере правоотношений.⁵⁵

2.3 Методы борьбы с дискриминацией и обеспечения равенства.

Методы борьбы с дискриминацией и обеспечения равенства базируются на международных обязательствах государства в этой сфере.

Среди них в частности:

- предупреждение любых дискриминационных действий посредством введения специальных мер, включая позитивные меры, в целях защиты лиц, находящихся в невыгодных по сравнению с другими лицами условиях. Для этого государство обязано принимать политики и стратегии в сфере борьбы с неравенством и дискриминацией и создать систему мониторинга выполнения мер по борьбе с дискриминацией и обеспечения равенства на основе дезагрегированных данных.
- посредничества в разрешении конфликтов, возникших вследствие совершения дискриминационных действий, мирным путем;
- установления уголовной и административной ответственности за определенные формы дискриминационного поведения;
- возмещение материального и морального вреда, причиненного вследствие дискриминационного действия;
- применение институциональных и социальных средств защиты.

⁵⁵ Включая учреждения образования, здравоохранения, организации гражданского общества (общественные объединения, религиозные организации и т.д.) с учетом принципа автономии ассоциаций (религиозной автономии).

3. Принципы законодательства о равенстве и недискриминации

Закон о равенстве и недискриминации закрепляет основные принципы, на которых основывается антидискриминационная политика государства и которым должно соответствовать остальное как общее, так и специальное законодательство. Иерархия принципов начинается с основополагающего принципа международных стандартов прав человека – принципа универсальности прав человека: все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах (ст. 1 Всеобщей декларации прав человека). На внутригосударственном уровне этот принцип реализуется, прежде всего, через конституционный принцип равенства всех перед законом (статья 22 нынешней Конституции). Остальные принципы дополняют и детализируют подходы к его реализации:

- уважение достоинства каждого человека;
- обеспечение равенства всех перед законом;
- запрет любых форм ограничения прав лиц в связи с наличием у лица или группы лиц защищаемых признаков;
- недопустимость произвольного, не основанного на законе предоставления каким-либо лицам (группе лиц) предпочтений по защищаемым признакам;
- недопустимость разжигания вражды или розни в отношении к какой-либо социальной группе и пренебрежения к лицам или социальной группе в связи с наличием у него (них) защищаемых признаков;
- предотвращение дискриминации в отношении лиц или группы лиц;
- обязательность принятия позитивных мер для исправления системных, исторически-укорененных проблем в отношении групп лиц, обладающих защищаемыми признаками, и направленных на ускорение установления фактического равенства и эффективной реализации наравне с другими всех прав и свобод.

4. Антидискриминационная экспертиза нормативных правовых актов

Закон закладывает основы обязательной антидискриминационной экспертизы в процессе нормотворчества.

На основании положений Закона о равенстве и недискриминации, касающихся антидискриминационной экспертизы проектов нормативных правовых актов, дорабатывается правовое регулирование процесса нормотворчества так, чтобы разработка проектов нормативных правовых актов осуществлялась с обязательным учетом принципов законодательства о равенстве и недискриминации, закрепленных в Законе о равенстве и недискриминации (указаны выше в п. 3).

5. Основные термины

При введении новых дефиниций важно учесть существующую в национальном законодательстве терминологию. Вместе с тем, так как многие из обязательных для включения в законодательство о равенстве терминов неизвестны белорусскому праву, важно уделить большое внимание их точному определению. Предлагаются следующие термины в законодательстве о равенстве и недискриминации:

Дискриминация означает любое дифференцированное обращение (различие, исключение, ограничение в правах или получении каких-либо преимуществ) в зависимости от защищаемых признаков, имеющее целью или следствием лишение, ущемление, признание невозможности использования или осуществления человеком прав и свобод наравне с другими кроме случаев, когда такое обращение объективно и разумно оправдано законной целью, и средства достижения этой цели являются пропорциональными, соответствующими и необходимыми.

К защищаемым признакам относятся: пол, раса, цвет кожи, национальное, этническое и социальное происхождение, язык, религиозные, политические или иные убеждения, участие или неучастие в профсоюзах или иных общественных объединениях, семейное, имущественное или служебное положение, возраст, состояние здоровья, ВИЧ-статус,⁵⁶ место жительства, инвалидность, сексуальная ориентация, гендерная идентичность, транс-статус, иные обстоятельства или статус реальные или предполагаемые.

Примечание: перечень защищаемых признаков не может быть закрытым и исчерпывающим. Дискриминация как явление зависит от контекста конкретного общества и эволюционирует с течением времени и появлением новых сфер общественных отношений, регулируемых правом. Термин “иной статус” должен трактоваться широко и не должен ограничиваться характеристиками, которые являются врожденными или неотъемлемыми.⁵⁷ Вместе с тем, важно понимать, что перечень защищаемых признаков не может расширяться произвольно и включать любые признаки. Новые защищаемые признаки становятся таковыми, когда они отражают опыт социальных групп, которые уязвимы и пострадали и продолжают

⁵⁶ При разработке закона важно учитывать, что в белорусском контексте в рамках состояния здоровья особо выделяется дискриминация людей с ВИЧ-статусом (например, см. <https://www.undp.org/ru/belarus/press-releases/bolee-80-lyudey-zhivuschikh-s-vich-vynuzhdeny-skryvat-svoiy-status-opasayas-diskriminaci>). На этапе разработки концепции мы выделили ВИЧ-статус в отдельный от состояния здоровья защищаемый признак, в том числе, чтобы подчеркнуть это как отдельную проблему. При разработке закона он может и не выделяться как отдельный признак, так как он покрывается состоянием здоровья, но самое главное, чтобы правоприменитель видел эту группу людей как особо уязвимую.

⁵⁷ Согласно толкованию ЕСПЧ в *Carson and others v. the United Kingdom*, Application No. 42184/05, Judgment, 16 March 2010, para. 70, *Clift v. the United Kingdom*, Application No. 7205/07, Judgment, 13 July 2010, paras. 56–59.

страдать от маргинализации. Необходимость расширить список защищаемых признаков может фиксироваться, в том числе, и через систему мониторинга, и через судебную практику.

Не является дискриминацией дифференцированное обращение (различия, исключения, предпочтения и ограничения), если оно: а. объективно оправдано для достижения законной цели и б. средства его достижения не превышают необходимые в демократическом обществе (то есть являются соразмерными для достижения законной цели).

Не являются дискриминацией, в частности:

- 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 актами, принятыми Парламентом). В законодательстве при этом должен содержаться исчерпывающий перечень таких ограничений;
- ограничения, опирающиеся на обоснованные требования, предъявляемые к конкретным видам работ;
- предоставление определенных льгот, компенсаций и социальных гарантий отдельным категориям лиц в соответствии с законодательством и международными договорами Республики Беларусь;
- осуществление мероприятий, направленных на сохранение идентичности отдельных групп лиц;
- специальные временные меры, принимаемые в пользу какой-либо группы лиц для исправления системных, исторически-укорененных проблем в отношении этой группы и направленные на ускорение установления фактического равенства и эффективной реализации наравне с другими всех прав и свобод (позитивные меры);
- специальные меры, направленные на охрану материнства.

Прямая дискриминация – это любое дифференцированное обращение (в форме действия или бездействия, включая законодательные меры) в отношении лица или группы лиц в связи с предположением или реальным наличием у них защищаемых признаков, вследствие которого лицо или группа лиц не могут пользоваться своими правами и свободами наравне с другими.

Примечание: в более ранней практике определения дискриминации использовался подход сравнения с кем-то, кто в данной ситуации не был дискриминируем (то есть когда к какому-либо лицу относятся менее благоприятно, чем к другому лицу, находящемуся в аналогичном положении). Таким образом было важно наличие т.н. comparator (того, с кем сравнивают).

С течением времени подходы к определению дискриминации эволюционировали, и в настоящий момент стандарт заключается в том, что дискриминация может иметь место и без какого-либо четкого сравнения. Действительно, в отношении некоторых форм дискриминации, сравнение не является частью юридического определения. Сравнение может быть полезно для понимания того, как происходит дискриминация, ее конкретных проявлений, а также последствий, но невозможность выявить компаратора не может быть решающим фактором при рассмотрении дел о дискриминации.⁵⁸

Косвенная дискриминация – это любое дифференцированное обращение (в форме действия или бездействия, включая законодательные меры), при которых в результате принятия или применения формально нейтральных правовых норм, критериев оценки, правил, требований или практики лицо или группа лиц, обладающие одним или более защищаемыми признаками или воспринимаемые как таковые, не могут пользоваться своими правами и свободами наравне с другими.

Подстрекательство к дискриминации – любое поведение, посредством которого лицо оказывает давление или проявляет определенное поведение с целью дискриминации третьего лица, на основании реальных или предполагаемых защищаемых признаков.

Дискриминация по ассоциации – любой акт дискриминации, совершенный либо имеющий эффект в отношении лица, которое, хотя и не обладает каким-либо из защищаемых признаков, однако связано или воспринимается как связанное с одним или несколькими лицами, обладающим(и) такими признаками.

Системная дискриминация – модели поведения, политика или практики, которые являются частью проводимой государством (или организацией) политики и которые укореняют неблагоприятное положение лиц, объединенных каким-либо защищаемым признаком.

Виктимизация (репрессалии) – действия или бездействия, сопровождающиеся неравным обращением или неблагоприятными последствиями для какого-либо лица в результате подачи им жалобы или использования иных правовых процедур в целях защиты от дискриминации или в целях обеспечения применения законодательства о равенстве, либо в результате участия в правовых процедурах, использованных в этих же целях третьим лицом.

⁵⁸ Protecting minority rights. A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation, UNHCR/Equal Rights Trust, 2023, p. 18: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-11-28/ОНЧР_ERT_Protecting_Minority%20Rights_Practical_Guide_web.pdf

Домогательство (харассмент) – нежелательное для лица или группы лиц поведение, вербальное, невербальное или физическое (включая поведение сексуального характера, но не ограничиваясь им),⁵⁹ целью или результатом которого является унижение достоинства или создание для лица или группы лиц запугивающей, враждебной, унижительной, оскорбительной или обидной обстановки.

Некоторые формы языка вражды. В силу дискуссионности этого вопроса, на этапе разработки Концепции мы сочли необходимым отметить, что в закон могут быть включены в качестве запрещенных действий некоторые формы языка вражды, при этом сочли важным оставить этот вопрос для общественной дискуссии, обрисовав коридор возможных действий.

Примечание: Язык вражды является эмоционально окрашенным понятием. Для него не существует общепринятого определения в международном праве в области прав человека. Универсальные и региональные документы в области прав человека подразумевают различные стандарты для определения и ограничения языка вражды: эти варианты отражены в различиях национальных законодательств. Многие из предлагаемых определений “языка вражды” были сформулированы как реакция на определенные и пагубно дискриминационные социальные явления и инциденты. Со временем определения адаптировались для реагирования на новые ситуации и для отражения изменений в языке, меняющегося понимания равенства и вреда, причиняемого дискриминацией, а также развития технологии.⁶⁰

Например, согласно Рекомендации Совета Европы № 15 “О борьбе с языком вражды” язык вражды определяется как защита, поощрение или подстрекательство, в любой форме, к унижению, вражде или поношению какого-либо лица или группы лиц, а также как любое проявление притеснений, оскорблений, создания негативных стереотипов, стигматизации или угроз в отношении такого лица или лиц и любое оправдание всех перечисленных форм выражения по признаку расы, происхождения, национальной или этнической принадлежности, возраста, инвалидности, языка, религии или убеждений, пола, гендера, гендерной идентичности, сексуальной ориентации и других личных характеристик или статуса.⁶¹ Вместе с тем, можно утверждать, что это определение может подходить для

⁵⁹ Более подробно формы гендерно-обусловленного насилия целесообразно отразить в отдельном Законе “О гендерном равенстве”, который важно разработать, базируясь на общих принципах Закона “О равенстве и недискриминации”.

⁶⁰ Разъясняя “язык вражды”: практическое пособие / Article 19, 2019, с.9: https://www.article19.org/wp-content/uploads/2015/12/A19_Hate-Speech-Report-2018_Russian.pdf

⁶¹ Определение согласно Рекомендации Совета Европы № 15 “О борьбе с языком вражды”: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combating-hate-speech-russ/16808b5b07>.

определения действий как языка вражды для целей выработки мер по борьбе с ними (в том числе через меры просветительского и образовательного характера), но не для целей определения оснований для запрета.

Важно понимать, что в основе проблем с определением того, что является языком вражды, в том числе для целей запрета, лежит простой факт: у всех в качестве базовой свободы есть свобода выражения мнений.⁶²

Соответственно, разные формы языка вражды требуют разных средств правовой защиты и разных инструментов борьбы с этим явлением. Любой язык вражды не может быть запрещен законодательно.

Согласно типологии международной НГО Article 19,⁶³ в зависимости от серьезности и с тем, чтобы сделать более эффективным выбор подходящих и эффективных мер реагирования, предлагается разделить язык вражды на следующие три категории:⁶⁴

- Язык вражды, который должен быть запрещен: международное уголовное право и параграф 2 статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – МПГПП) требуют от государств запретить определенные серьезные формы языка вражды, в том числе посредством уголовно-, гражданско- и административно-правовых мер;⁶⁵
- Язык вражды, который может быть запрещен: государства могут запрещать иные формы языка вражды при условии соблюдения требований, содержащихся в статье 19(3) МПГПП, то есть такие запреты должны быть в рамках правомерных ограничений свободы выражения мнения.⁶⁶

⁶² Что такое язык ненависти и кто сегодня на нем говорит / Хьюман Константа, 2022: <https://humanconstanta.org/chto-takoe-yazyk-nenavisti-i-kto-segodnya-na-nem-govorit/>

⁶³ Ведущая международная НГО по защите и содействию свободе выражения мнений и свободе информации.

⁶⁴ Разъясняя "язык вражды": практическое пособие / Article 19, 2019, с. 18: https://www.article19.org/wp-content/uploads/2015/12/A19_Hate-Speech-Report-2018_Russian.pdf

⁶⁵ К ним относятся разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. В первую очередь сюда относятся подстрекательство к геноциду, любая пропаганда, основанная на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения. Это наиболее серьезные формы языка вражды, которые, как правило, влекут уголовную ответственность и содержатся в качестве составов преступлений в уголовном законодательстве.

⁶⁶ То есть должны а. быть установлены законом; б. преследовать законную цель, и в данном случае это запреты на высказывания для защиты прав и репутации других лиц, либо обеспечения государственной безопасности или общественного порядка, либо здоровья населения или общественной нравственности; в. быть необходимыми в демократическом обществе (то есть запрет должен быть реально необходимым, соразмерным для достижения законной цели).

- Язык вражды, не нарушающий закон: должен подлежать защите от ограничений по статье 19(2) МПГПП, но, тем не менее, вызывает беспокойство в связи с нетерпимостью и дискриминацией и заслуживает критической реакции со стороны государства.

В последнем случае важно принимать во внимание, что формы выражения мнения, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят, не должны только на этом основании приравняться к языку вражды. Такие высказывания могут характеризоваться предрассудками и поднимать вопрос нетерпимости, но они не достигают уровня серьезности, при котором ограничения на выражение мнения оправданы.⁶⁷ При этом, борьба с такими проявлениями языка вражды должна вестись на уровне других мер (в том числе образовательных и просветительских).

Для определения наличия языка вражды общепризнанным на сегодня стандартом считается тест с шестью критериями из Рабатского плана действий.⁶⁸ При любом решении об отнесении того или иного высказывания к языку вражды (в том числе и к запрещенным его формам) важно учитывать свободу выражения мнения, международные стандарты ее ограничения, контекст и стандарт Рабатского плана действий.

Таким образом, в контексте разработки закона важно определиться, какие из форм языка вражды следует определить как действия, которые запрещает этот закон. В том числе, учитывая, что запрет некоторых из них содержится в уголовном законодательстве.

Этническое профилирование – любое действие, предпринимаемое для обеспечения безопасности или защиты общественного порядка, основанное на стереотипах относительно расы, цвета кожи, этнического происхождения, религии, места происхождения или комбинации этих оснований с другими, а не на обоснованном подозрении.

Примечание: не существует единого юридического определения этнического профилирования. Но в трактовке различных международных органов по правам

⁶⁷ Например, к языку вражды не будут относиться автоматически: глубоко оскорбительные выражения, богохульство или "диффамация религий", отрицание исторических событий, "диффамация", клевета и некоторые другие высказывания. См. подробнее: Разъясняя "язык вражды": практическое пособие / Article 19, 2019, с. 28-40: https://www.article19.org/wp-content/uploads/2015/12/A19_Hate-Speech-Report-2018_Russian.pdf

⁶⁸ Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию: <https://www.ohchr.org/ru/freedom-of-expression>

человека, универсальных и региональных определение этнического профилирование базируется на нескольких общепризнанных элементах: **а.** это действия, совершаемые органами обеспечения правопорядка (полиция, миграционные службы и пр.), **б.** эти действия не имеют разумного обоснования и не обоснованы объективными критериями, **в.** эти действия основаны на признаках расы, цвета кожи, происхождения, национального или этнического происхождения или их пересечения с другими признаками, такими как религия, пол или гендер, сексуальная ориентация и гендерная идентичность, инвалидность и возраст, миграционный статус, трудовой или иной статус, **г.** эти действия совершаются в конкретных контекстах, таких как контроль иммиграции и борьба с преступной деятельностью, терроризмом или другой деятельностью, которая предположительно нарушает или может привести к нарушению закона.⁶⁹

Антидискриминационная экспертиза — анализ проектов нормативных правовых актов на соответствие положениям Закона “О равенстве и недискриминации”.

Позитивные действия — специальные временные меры, принимаемые в пользу какой-либо группы лиц для исправления системных, исторически-укорененных проблем в отношении этой группы и направленные на ускорение установления фактического равенства и эффективной реализации наравне с другими всех прав и свобод.

Разумное приспособление / разумная адаптация — 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 всех прав и свобод наравне с другими лицами.

Интерсекциональная дискриминация — ситуация, в которой лицо подвергается дискриминации при взаимодействии нескольких защищаемых признаков одновременно, и это взаимодействие усугубляет характер дискриминации.⁷⁰

⁶⁹ Общая рекомендация Комитета ООН по борьбе с расовой дискриминацией № 36 (2020) о предотвращении и борьбе с этническими профилированием, осуществляемым правоохранительными органами: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no-36-2020-preventing-and>

⁷⁰ Например, телевидение может установить правила, в соответствии с которыми телеведущими не могут быть женщины старше 45 лет. В данном случае, дискриминация возникает только из-за сочетания признака пола и возраста при взаимодействии. Так как женщины моложе 45 лет, а также мужчины старше 45 лет не будут ограничиваться в правах.

Множественная дискриминация — ситуация, в которой лицо подвергается дискриминации по двум или более признакам, но при разных обстоятельствах.⁷¹

Кумулятивная (накопительная) дискриминация — ситуация, когда лицо подвергается дискриминации, которая случается более одного раза в течение определенного периода времени на основании одного признака или в отдельных случаях, но на основе различных защищаемых признаков.⁷²

Институциональные средства защиты — коррекция или реформирование структурных, организационных и политических условий, которые создают почву для дискриминации.

Примечание: например, институциональные средства защиты могут включать в себя решения (в том числе и судебные) об отмене дискриминационного законодательства или, наоборот, о принятии антидискриминационного законодательства, решения о проведении дополнительного обучения и тренингов для какой-либо профессиональной группы в случаях когда очевидна какая-то системная проблема с дискриминацией определенной группы лиц и т.п.

Социальные средства защиты — меры, направленные на устранение коренных причин дискриминации, борьбу с предрассудками, стереотипами и стигмой, а также на демонстрацию солидарности с дискриминируемыми группами.

Примечание: например, социальные средства защиты могут включать решения (в том числе судебные) о принесении публичных извинений, реабилитацию жертв дискриминации, публичное заявление государства об осознании своей ответственности за дискриминационную политику и т.п. Такие меры могут приниматься в результате дискриминационной политики, приведшей к грубым и массовым нарушениям прав человека, либо в результате совершения дискриминационных действий, затрагивающих группы людей.

⁷¹ Например, представительнице ЛГБТК+ отказывают в каких-либо услугах в связи с тем, что он/она принадлежит к ЛГБТК+ , и не берут на работу в связи с возрастом.

⁷² Иногда этот термин используется в значении множественной дискриминации, но в целом может быть ситуация "накопительного эффекта" и в случае дискриминации по одному признаку, которая не является множественной: например, когда человека в течение года не берут на работу в разных местах на основании одного и того же защищаемого признака.

II. Ответственность за дискриминационные акты

1. Ответственность за дискриминационные акты

Дискриминационные акты влекут дисциплинарную, гражданско-правовую, деликтную, административную и уголовную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

2. Право на защиту от дискриминационных актов

В Законе о равенстве и недискриминации закрепляются положения, гарантирующие право на обращение в суд, государственные органы, либо в специальный орган по обеспечению равенства каждому лицу, которое считает, что стала жертвой дискриминации, либо от имени такого лица.

Реализация такого права не может служить основой для предвзятого отношения и не может влечь никаких негативных последствий для лица, которое воспользовалось таким правом и для иных лиц.

3. Обращение в суд

Данная норма материального права будет служить основной для судебного порядка защиты от актов дискриминации. Одновременно необходимо закрепить в действующем или в новом гражданском процессуальном законодательстве особую процедуру рассмотрения дел о дискриминации, включающую определение порядка и срока обращения в суд с жалобой на дискриминацию, распределение бремени доказывания, освобождение от уплаты государственной пошлины при подаче жалобы на дискриминацию и т.д.

Любое лицо, полагающее себя жертвой дискриминации, имеет право предъявить иск в судебную инстанцию с требованием:

- установления факта нарушения права на равное обращение;
- запрета продолжения нарушения прав;
- восстановления положения, существовавшего до нарушения прав;
- возмещения причиненного материального и морального вреда и возмещения судебных издержек;
- признания недействительности акта, приведшего к дискриминации.

Также в Законе закрепляется, что иск в судебную инстанцию в защиту лиц, полагающих себя жертвами дискриминации, может быть подан и

заинтересованными субъектами. В первую очередь важно закрепить такое право для профсоюзов и иных организаций гражданского общества, действующих в области продвижения и защиты прав человека.

4. Бремя доказывания

Лицо, подавшее иск в судебную инстанцию, должно представить доводы, позволяющие предположить факт дискриминации. Бремя доказывания того, что акт не является дискриминацией, возлагается на ответчика, за исключением действий, влекущих уголовную ответственность.

III. Институциональный механизм обеспечения равенства и недискриминации

1. Субъекты, наделенные полномочиями в области предупреждения и борьбы с дискриминацией и обеспечения равенства

Субъектами, наделенными полномочиями в области предупреждения и борьбы с дискриминацией и обеспечения равенства, являются:

- специальный орган по обеспечению равенства и предотвращения недискриминации;
- органы публичной власти;
- судебные инстанции.

2. Создание специального органа по обеспечению равенства и предотвращению дискриминации

Основную ответственность за реализацию антидискриминационной политики государства несет либо специализированный отдельный орган (Совет по равенству и недискриминации), либо эти функции выполняются специализированным подразделением аппарата Уполномоченного по правам человека \ Национального Учреждения по правам человека.⁷³

⁷³ В общемировой и региональной европейской практике функционируют обе модели. Можно выделить плюсы и минусы каждой из них. К плюсам единого органа, в том числе, может относиться, минимизация риска споров о компетенции (в случае, когда кейс касается и дискриминации, и нарушения других прав чело-

В случае создания специализированного отдельного органа, он должен быть независимым государственным органом. Он действует на началах беспристрастности и организационной, функциональной, операционной и финансовой независимости от любого органа государственной и публичной власти, физического или юридического лица, независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, а также от любого должностного лица любого уровня. Совет состоит из __ членов, которые назначаются на __ лет (не более 2-х сроков), а также отзываются с должности Парламентом.

Членство в Совете прекращается по истечении срока полномочий, согласно поданному заявлению об отставке, в случае отзыва или в случае смерти. Член Совета может быть отозван назначившим его органом в случае обстоятельств, исключающих возможность осуществления полномочий, или по заявлению Совета, принятому большинством голосов его членов, в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей.

Кандидаты на должность членов Совета должны иметь гражданство Республики Беларусь, высшее образование, обладать высоким профессионализмом, безупречной репутацией и высокими моральными качествами, обладать знаниями⁷⁴ или опытом работы не менее __ лет в какой-либо из следующих сфер: защита прав человека, недискриминация, вопросы равноправия, социальные вопросы, включая связанные с опытом и обстоятельствами социальных групп, находящихся в менее благоприятном положении в связи с защищаемыми признаками.

Процедура назначения членов Совета должна быть партисипативной и инклюзивной. Состав Совета должен, насколько это возможно, отражать многообразие общества в целом и быть гендерно сбалансированным.

века), бОльшая оперативность в работе; минимизация рисков затягивания рассмотрения дела (если отпадает критерий дискриминации и остаются другие нарушения прав человека). Вместе с тем, в последние десятилетия наблюдается очевидная тенденция создания отдельных специализированных органов по равенству. В том числе потому, что проблема неравенства в обществе не сводится только к необходимости разрешать юридические споры о дискриминации. Это структурная проблема, требующая комплекса мер на разных уровнях. В этой связи функцией такого органа является не только рассмотрение споров о дискриминации, но и борьба со структурным неравенством, поддержка реализации позитивных мер и обязательств государства в области обеспечения равенства (включая мониторинг и разработку антидискриминационных политик). Поэтому заявляя о возможных вариантах мы, вместе с тем, предлагаем модель специализированного, отдельного органа - Совета по равенству. См. подробнее о вариантах таких органов: Protecting minority rights. A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation, UNHCR/Equal Rights Trust, 2023, p. 101-113:

https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-11-28/OHCHR_ERT_Protecting_Minority%20Rights_Practical_Guide_web.pdf.

Вместе с тем, окончательное решение будет принято исходя из конкретного контекста и ситуации на момент начала переходного периода в Беларуси.

⁷⁴ Природа специализированного органа такая же как и природа общего Национального учреждения по правами человека.

2.1 Функции Совета по равенству и недискриминации.⁷⁵

Совет осуществляет следующие функции:

- рассматривает соответствие действующего законодательства стандартам равенства и недискриминации;
- выдвигает предложения о внесении изменений в законодательство с целью предупреждения и борьбы с дискриминацией и обеспечения равенства;
- обращается в Конституционный Суд по вопросам, связанным с несоответствием нормативных правовых актов Конституции в части, касающейся обеспечения равенства и недискриминации;
- утверждает консультативные заключения о соответствии проекта нормативного акта законодательству в области борьбы с дискриминацией;
- осуществляет мониторинг порядка выполнения законодательства в данной области, проводит исследования о масштабах, состоянии и тенденциях дискриминации на национальном уровне и готовит аналитические отчеты;
- разрабатывает рекомендации общего характера для разных акторов с целью предупреждения и борьбы с дискриминацией и обеспечения равенства;
- разрабатывает рамочные требования (критерии) для внутриорганизационных политик в сфере равенства и недискриминации (в том числе корпоративных политик бизнес-акторов), а также критерии эффективных внутриорганизационных средств правовой защиты от дискриминации;
- рассматривает жалобы на дискриминацию; решения Совета могут включать в себя предписания и/или рекомендации по обеспечению восстановления жертвы в правах и по предупреждению подобных деяний в будущем;
- информирует органы уголовного преследования в случае совершения дискриминационных актов, содержащих элементы преступления;
- способствует мирному разрешению конфликтов, возникших в результате совершения дискриминационных актов, путем примирения сторон и поиска взаимоприемлемого решения;
- содействует повышению уровня информированности и осведомленности общества в целях ликвидации всех форм дискриминации в контексте демократических ценностей;
- сотрудничает с международными организациями, имеющими полномочия в области предупреждения и борьбы с дискриминацией.

Процедура работы Совета должна предусматривать возможность консультаций с

⁷⁵ В данном случае имеется в виду, что членами Совета могут быть как “теоретики”, так и “практики”. Под критерий “обладает знаниями” попадают признанные авторитеты в перечисленных сферах из научной и/или академической среды, имеющие публикации и, как правило, имеющие ученую степень.

уязвимыми группами, в том числе в процессе выработки общих рекомендаций, разработки предложений по изменению законодательства, осуществления мониторинга выполнения законодательства в данной области.

Решения Совета являются обязательными⁷⁶ и публичными с учетом анонимизации, необходимой для защиты интересов несовершеннолетних, уважения тайны частной жизни.

Совет принимает решения по правилам процедуры, предусмотренным для дел о дискриминации, включая положение о перераспределении бремени доказывания. Подача жалобы Совету не является обязательной процедурой, предшествующей обращению в судебную инстанцию. Одновременное рассмотрение Советом и судебной инстанцией спора между теми же сторонами по тому же предмету и по тем же основаниям влечет за собой прекращение процедуры рассмотрения жалобы Советом. Решения Совета могут быть обжалованы в суде. Если во время рассмотрения жалобы устанавливается, что совершенное деяние является правонарушением, Совет передает протокол и материалы дела для рассмотрения по существу компетентным органам. В случае, когда установленные факты содержат элементы преступления, Совет направляет материалы органам уголовного преследования.

В случае решения о создании отдельного Совета по равенству в Законе указываются положения о бюджете Совета, назначении членов и отборе их кандидатур, порядок подачи и рассмотрения жалобы в Совет, основания неприемлемости жалобы. Более подробно все детали и процедура расписывается в Положении о деятельности Совета. В случае если функции специального органа по обеспечению равенства и предотвращения недискриминации будет выполнять специальное подразделение аппарата Уполномоченного по правам человека – все указанное, с необходимыми изменениями, должно быть прописано в Законе об Уполномоченном.

Стране нужно антидискриминационное законодательство и ваша эмпатия. Ваша эмпатия доступна уже сейчас.

⁷⁶ Согласно сложившейся практике функционируют как модели органов с обязательным характером решений, так и с необязательным. В первом случае в законодательстве всегда системно предусматривается возможность обжалования такого решения в судебной инстанции.