

## 4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

### 4.1 Заключение

В современной Беларуси на фоне конкуренции в обществе между различными проектами будущего страны представители ряда социальных групп оказываются в уязвимом положении как мнимые или реальные носители «неправильности» с точки зрения властей и/или большинства населения. Эта «неправильность» может выражаться в поддержке альтернативных проектов нациестроительства или просто альтернативных стилей жизни и семейных отношений, а также в любом типе связи с политической оппозицией. Типичным проявлением неравенства для всех уязвимых групп являются спорные по стандартам демократического общества ограничения свободы ассоциаций, собраний, слова и религии. Сохранению такого положения способствует неразвитость демократической политической культуры, заметные авторитарные тенденции в госуправлении и стремление белорусских властей проводить экономическую модернизацию с опорой на консервативные группы населения. Последствия доминирования государства в экономике, однако, не однозначны, и, кроме прочего, позволяют проводить такие меры поддержки уязвимых групп на рынке труда, которые с трудом осуществимы в странах с развитой рыночной экономикой.

Белорусские власти проводят различия между пятью «традиционными» **религиями**, во главе с православием, и прочими конфессиями, как в законодательстве, так и в административной практике. С ограничительным регулированием сталкиваются, однако, все конфессии без исключения. Тем не менее, государственная политика направлена на предотвращение распространения «новых религиозных движений», нередко по соображениям государственной безопасности и защиты «традиционной» идентичности белорусов. Кроме юридических следует учитывать также имеющиеся административные преграды. При этом уязвимость религиозных групп во многом зависит от их социальной активности и связей с политической оппозицией. Особой проблемой является до сих пор нерешенный вопрос о прохождении альтернативной службы. Таким образом, в Беларуси и на уровне законодательства, и на уровне практики возможна дискриминация по религиозным основаниям, особенно членов групп, не принадлежащих

к «традиционным» конфессиям. При этом острота проблем во многом снижается низким уровнем «активной религиозности» большинства белорусского населения.

Доля белорусов в населении страны превышает 4/5, но в Беларуси проживают также несколько крупных групп **национальных (этнических) меньшинств**. Законодательство о правах национальных меньшинств, языковое законодательство и регулирование в сфере образования носит умеренно ограничительный характер. Имеющиеся языковые ограничения, видимо, почти не применяются на практике. Возможности использования негосударственных языков при контактах с властями, а также право преподавания на этих языках на высших ступенях образования практически отсутствуют. Власти активно стремятся к укреплению гражданской, а не этнической идентичности всех основных групп населения. При этом в качестве общей основы явно выбраны русский язык и православие (с терпимым отношением к другим «традиционным» конфессиям, например, католицизму). Государство стремится к борьбе с преступлениями на почве ненависти, включая мотивы антисемитизма. При этом любые формы публичной самоорганизации представителей групп меньшинств, как и любой другой общественной деятельности в стране, контролируются властями, а почти любая активность, увязываемая с политической оппозицией, подвергается обструкции или запрету. В сложное положение на фоне политизации связанных с ними вопросов попали лидеры польского национального меньшинства, которые страдают от вмешательства во внутренние дела их организаций как белорусских, так и польских властей. Пример еврейского меньшинства выявляет подчеркнуто вертикальный характер взаимоотношений государства с гражданским обществом, частью которого также являются организации меньшинств. Подобные проявления неравного обращения являются следствием нечувствительности большинства к особым потребностям меньшинств. Цыганское меньшинство, члены которого являются частыми жертвами системной дискриминации и этнического профилирования со стороны правоохранителей, на своем примере доказывают отсутствие мер специальной поддержки для уязвимых этнических групп со стороны белорусского государства.

Парадоксальная ситуация сложилась в Беларуси с **носителями белорусского языка**, который в стране является родным языком боль-

шинства населения и имеет статус государственного. В сфере образования и при доступе к товарам и услугам белорусскоязычные жители на практике поставлены в неравное положение из-за их языковых предпочтений. Их ситуация может еще ухудшаться из-за того, что их предпочтение белорусского языка русскому увязывается с оппозиционными взглядами и деятельностью. Острота проблем в этой области снижается широким распространением белорусского и русского языка и близостью этих языков.

В Беларуси традиционалистские установки влияют на нормативные представления о взаимоотношениях между полами, социальной роли женщины, статусе людей с ограниченными психическими и физическими возможностями, терпимости к отличному от большинства стилю жизни и характеру семейных отношений. При этом белорусское государство уделяет внимание вопросам равноправия женщин и мужчин, а также общественной интеграции инвалидов. Тем не менее, традиционалистские и патерналистские подходы по-прежнему во многом определяют их положение в разных областях общественной жизни.

Примерами проявления неравенства в отношении **женщин** являются более низкие, чем у мужчин, доходы, недостаточная представленность на самых верхних ступенях карьерной лестницы и концентрация в менее престижных и менее доходных отраслях экономики. В особо уязвимом положении находятся женщины детородного возраста. При этом гендерный дисбаланс на рынке труда во многом воспроизводится через систему образования. Распространенные стереотипы, касающиеся ролей и ответственности женщин и мужчин в семье и обществе, негативно сказываются на социальном статусе женщин и препятствуют их равному участию в политической и экономической жизни. В семейной жизни женщины нередко становятся жертвами домашнего (бытового) насилия. Проблемы гендерного неравенства получили признание властей, что стало основой для принятия конкретных мер по его преодолению.

Беларусь предпринимает шаги по решению проблем доступности публичной инфраструктуры и более полной интеграции **инвалидов** на рынке труда. Однако факты свидетельствуют обо все еще широкой распространенности соответствующих проявлений неравенства. Хотя белорусское законодательство предусматривает целый ряд мер, направ-

ленных на облегчение доступа инвалидов на рынок труда, ситуацию в целом ухудшает отсутствие четких норм, касающихся права каждого инвалида на разумное приспособление рабочего места. Социальная политика в отношении инвалидов может порождать иждивенческие настроения, хотя власть и стремится к их социальной интеграции. Уровень занятости среди инвалидов остается низким. Особого внимания заслуживают проблемы стигматизации и дискриминации людей, живущих с ВИЧ.

С неравенством и дискриминацией в самых разных областях общественной жизни сталкиваются представители весьма закрытого сообщества ЛГБТ. Они нередко становятся жертвами физического и психологического насилия. Дискриминация членов **сообщества ЛГБТ** может иметь место на рынке труда, в сфере торговли и предоставления услуг, при реализации права на свободу собраний и ассоциаций. Общие принципы равенства и недискриминации в белорусском праве могут быть малоэффективны для защиты членов этого сообщества из-за общей атмосферы нетерпимости к ним в белорусском обществе.

В схожем положении находятся и **лица с оппозиционными взглядами и убеждениями**, которые зачастую оказываются в уязвимом положении при осуществлении права на труд, на образование (особенно на высших его ступенях) и на свободу творческой деятельности.

Некоторые уязвимые социальные группы чаще сталкиваются с проблемой **бедности**. В Беларуси также сохраняется необоснованная законодательная дискриминация **неграждан**, например, в этноконфессиональной сфере.

Беларусь участвует в целом ряде **международных соглашений** (страна присоединилась к важнейшим соответствующим документам на уровне ООН и СНГ) и приняла политические обязательства в рамках ОБСЕ. **Конституция Республики Беларусь** имеет прямое действие и предусматривает принцип равенства каждого перед законом и право на равную защиту прав и законных интересов без какой-либо дискриминации. Хотя Конституция не упоминает возможности позитивных мер, они заведомо допустимы в отношении ряда социальных групп и/или в ряде областей. Уязвимая группа населения, особо упомянутая в Конституции в контек-

сте равных возможностей – это женщины. При толковании соответствующих статей Конституционный суд Республики Беларусь использовал основные принятые в развитых странах подходы к определению пропорциональности ограничения прав и свобод человека.

Наибольшее внимание вопросам защиты от дискриминации уделено в белорусском уголовном и трудовом законодательстве. **Уголовный кодекс** предусматривает, кроме прочего, особые составы преступлений, касающиеся «нарушение равноправия граждан» и «умышленных действий, направленных на возбуждение расовой, национальной, религиозной вражды или розни, на унижение национальной чести и достоинства». При этом преступления по мотивам расовой, национальной, религиозной вражды или розни, политической или идеологической вражды, а также по мотивам вражды или розни в отношении какой-либо социальной группы являютсяотягчающим вину обстоятельством. В белорусском праве также криминализована клевета и оскорбление.

**Трудовой кодекс** Республики Беларусь запрещает дискриминацию, определенную как ограничение в трудовых правах или получение каких-либо преимуществ в зависимости от пола, расы, национального происхождения, языка, религиозных или политических воззрений, участия или неучастия в профсоюзах или иных общественных объединениях, имущественного или служебного положения, недостатков физического или психического характера, не препятствующих выполнению соответствующих трудовых обязанностей. К сожалению, Трудовой кодекс не различает прямую и косвенную дискриминацию, а перечень оснований для запрещенной дискриминации имеет закрытый характер и не включает, например, возраст и сексуальную ориентацию. В нем имеются требования в отношении разумного приспособления рабочего места со стороны конкретного нанимателя только для тех инвалидов, которые получили инвалидность вследствие трудового увечья или профессионального заболевания на конкретном производстве (а не для каждого инвалида).

Примером особого подхода к уязвимым группам населения на белорусском рынке труда является система **бронирования** рабочих мест для инвалидов и других социально уязвимых групп, а также создание для них особых рабочих мест при поддержке властей. Этим правилам

должны подчиняться наниматели вне зависимости от формы собственности. Необоснованный отказ в приеме на работу человека, направленного органами по труду, занятости и социальной защите в счет брони, является административным правонарушением, как и не выполнение предусмотренной законом обязанности по созданию рабочих мест.

Принципы равенства и/или равноправия включены и в **другие законы**. Однако они обычно никак не раскрываются в тексте самих нормативных актов и не могут служить эффективной мерой защиты от дискриминации в суде. Большим недостатком является отсутствие в Беларуси специализированного антидискриминационного законодательства. До принятия такого законодательства, которое единственно сможет обеспечить всеобъемлющую правовую защиту от всех форм дискриминации, пробелы в законах можно восполнить посредством прямого применения норм международных договоров, поскольку они являются частью белорусского права, к тому же Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им своего законодательства. Одним из способов защиты прав в случае дискриминации является также истребование компенсации за причиненный моральный вред (ущерб) в рамках гражданского процесса.

Основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь (2005) среди прочих принципов **внутренней политики** указывают на «гарантию конституционных прав и свобод граждан» и «социальную справедливость». Специальная политика, направленная на достижение равноправия и равного обращения, проводится в Беларуси только в отношении женщин. В настоящее время реализуется уже четвертый Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства на 2011–2015 гг. Особого упоминания заслуживают ежегодные государственные программы содействия занятости населения, которые предусматривают особые меры в интересах социально уязвимых групп. Комплексная программа развития социального обслуживания на 2011–2015 гг. включает подпрограмму «Предупреждение инвалидности и реабилитация инвалидов». Кроме того, выполняется уже вторая по счету Государственная программа по созданию безбарьерной среды жизнедеятельности физически ослабленных лиц на 2011–2015 гг. В этноконфессиональной области реализуется Программа развития

конфессиональной сферы, национальных отношений и сотрудничества с соотечественниками за рубежом на 2011–2015 гг., направленная, прежде всего, на «гармонизацию» отношений в данной сфере. В целом все программы выполняются на практике и приносят определенную пользу в контексте продвижения принципов равенства и недискриминации.

Какой-либо полноценной **судебной практики по антидискриминационным делам** за последние годы в Беларуси не сформировалось. Ссылки на дискриминацию в рамках судебных процессов очень редки, и суды проявили низкую заинтересованность и недостаток специальной подготовки, занимаясь этими делами. Исключением из общего правила является только Конституционный суд Республики Беларусь, который принял в последние годы несколько решений, касающихся вопросов равенства и недискриминации. Критический взгляд на работу белорусских судов выявляет некоторые системные проблемы, во многом унаследованные еще с советских времен. Во-первых, это отсутствие четкого следования иерархии правовых норм. Во-вторых, правовой позитивизм судей, который не позволяет толковать правовые нормы в их взаимосвязи с положениями белорусской Конституции, международного права и общепризнанными правовыми принципами.

## 4.2 Рекомендации

### *Общие рекомендации*

- Принять особый всеобъемлющий закон по проблематике равенства и недискриминации. В данном законе следует дать определение прямой и косвенной дискриминации по открытому списку оснований, дать определение притеснения и позитивных действий. Закон также должен содержать процессуальные гарантии, касающиеся доказывания случаев дискриминации, прежде всего смещение бремени доказывания на ответчика. В законе следует четко закрепить право дискриминируемого на возмещение морального вреда при любом проявлении дискриминации. Закон должен также

предусмотреть создание специализированного независимого органа, который должен оказывать поддержку жертвам дискриминации.

- Внедрять в судебную и иную правоприменительную практику прямое применение международных договоров, в том числе содержащих антидискриминационные положения и стандарты. Проводить специальное обучение судей, представителей других юридических профессий и государственных служащих для повышения их уровня компетенции в сфере борьбы за равенство и против дискриминации.
- Проанализировать и найти пути для либерализации законодательства, имеющего непосредственное отношение к свободе религии, ассоциации, слова и собраний. Отменить запрет на деятельность незарегистрированных общественных объединений и религиозных организаций, а также декриминализовать деятельность от имени незарегистрированных организаций.
- Уделять особое внимание подготовке по вопросам равенства и недискриминации для политиков, журналистов и исполнительной власти. Подготовка должна исходить из того, что равное, свободное и демократическое участие представителей уязвимых групп в политической и общественной жизни является одним из необходимых условий всеобъемлющего осуществления международных обязательств Беларуси.
- Осуществлять гендерный мейнстриминг в рамках любой государственной политики Беларуси.

- Включить курс по проблемам равенства и недискриминации на разных основаниях в программы высшего и среднего образования.
- Проводить целенаправленную политику для повышения уровня терпимости населения к социальным группам, особо уязвимым в контексте реализации права на равенство и недискриминацию.
- Гарантировать равный доступ граждан Республики Беларусь и неграждан к гражданским, экономическим, социальным и культурным правам, особенно в сфере трудовой деятельности, социального обеспечения и доступа к административным процедурам.
- Продолжать прилагать усилия для ликвидации проблемы бедности, уделяя особое внимание положению детей, родителей-одиночек и сельских жителей.

### ***Свобода совести и вероисповедания***

- Упростить регистрацию религиозных общин и объединений.
- Снять запреты, связанные с осуществлением религиозной деятельности вне культовых зданий или за пределами места регистрации, а также ликвидировать барьеры для работы священников-иностранцев на территории Республики Беларусь.
- Решить при поддержке публичных фондов проблему нехватки культовых зданий иудаистов и «новых религиозных движений».

- Предусмотреть возможность для прохождения альтернативной службы. Декриминализовать отказ от службы в армии по религиозным причинам.

### ***Национальные (этнические) и языковые группы***

- Исключить критерий гражданства из официально используемого определения понятия «национальное меньшинство».
- Гарантировать невмешательство государства во внутренние дела общественных объединений национальных меньшинств.
- Уделять повышенное внимание борьбе с проявлениями антисемитизма, ксенофобии и нетерпимости.
- Принять решительные меры для искоренения системной дискриминации цыган. Обеспечить равный доступ цыган к реализации прав человека во всех сферах жизни, в том числе через принятие позитивных мер, направленных на искоренение негативных стереотипов в отношении цыган в белорусском обществе.
- Запретить практику этнического профилирования видимых меньшинств и провести соответствующее обучение среди сотрудников правоохранительных органов.
- Целенаправленно работать над проблемой интеграции цыган-рома в белорусском обществе, особенно в сфере образования и рынка труда, уделяя также внимание проблеме сохранения их культурного своеобразия.

- Продолжать поддержку общественных объединений национальных меньшинств и обучения на языках национальных меньшинств и на иностранных языках в разных формах. Гарантировать право на обучение на языках меньшинств на всех уровнях, если представители национальных меньшинств выказали такое пожелание.
- Обеспечить в законодательстве и правоприменительной практике субстантивное равенство носителей белорусского и русского языка, особенно в сфере образования и при доступе к товарам и услугам. Оказывать всемерную поддержку использованию белорусского языка, а также языков национальных меньшинств в публичном пространстве.
- Предусмотреть возможности для использования языка национального меньшинства в контактах с властями в местах их компактного проживания. Установить право размещать в публичных местах информацию на языках меньшинств.

### ***Гендерное равенство***

- Принять закон о предупреждении домашнего насилия, закрепляющий конкретные права жертв на помощь, защиту и возмещение ущерба. Организовать для судей, прокуроров и сотрудников милиции обязательную подготовку по вопросам соблюдения нормативных положений о насилии и дискриминации в отношении женщин и разъяснять сотрудникам милиции стандартные процедуры обращения с женщинами, пострадавшими от насилия. Повысить доступность государственных при-

уютов, расширить сотрудничество государства с общественными организациями, предоставляющими жертвам убежище и реабилитационные услуги.

- Упразднить любую дискриминацию женщин при доступе в образовательные заведения Беларуси.
- Активизировать усилия, направленные на диверсификацию выбора образования и профессиональной подготовки среди мужчин и женщин, и принять дополнительные меры для поощрения выбора мужчинами и женщинами нетрадиционных сфер образования и профессиональной деятельности.
- Выявить причины и сделать соответствующие шаги, направленные на ликвидацию разницы в оплате за равный труд мужчин и женщин.
- Принять конкретные меры, направленные на достижение адекватного представительства женщин на высших ступенях карьерной лестницы.
- Активно противодействовать общественным стереотипам, касающимся распределения домашних обязанностей между членами семьи.

### *Люди с инвалидностью и живущие с ВИЧ (ЛЖВ)*

- Продолжить усилия по созданию безбарьерной среды для людей с инвалидностью.
- Добиваться большего участия инвалидов в трудовой жизни, ликвидации имеющихся для них на рынке труда барьеров.

- Упразднить дискриминационные нормы, содержащиеся в Законе «О предупреждении распространения заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения, вируса иммунодефицита человека». Обеспечивать сохранность личных данных ЛЖВ.
- Проводить с привлечением общественных организаций разъяснительную работу с государственными служащими, работниками здравоохранения, социальной сферы и образования, которые контактируют с ЛЖВ и членами их семей. Повышать осведомленность таких лиц в сфере прав человека.

### ***Сообщество ЛГБТ***

- Закрепить в законодательстве запрет на дискриминацию по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности во всех сферах общественной жизни, особенно в трудовом праве и при доступе к товарам и услугам.
- Четко установить, что мотив ненависти по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности при совершении уголовных и административных правонарушений является отягчающим вину обстоятельством.
- Организовывать для представителей правоохранительных органов образовательные программы и тренинги по работе с ЛГБТ и расследованию преступлений и правонарушений на почве ненависти к ЛГБТ.
- Уважать право представителей сообщества ЛГБТ на свободу собраний и свободу ассоциаций.

- Внедрять программы помощи ЛГБТ в вопросах отстаивания своих прав, психологической поддержки ЛГБТ, их семей и ближайшего окружения. Поддерживать неправительственные организации, занимающиеся вопросами продвижения прав ЛГБТ.

*Люди с оппозиционными политическими взглядами и убеждениями*

- В дополнение к Уголовному и Трудовому кодексу, ввести законодательный запрет на дискриминацию по признаку политических взглядов и убеждений в других сферах общественной жизни, особенно при доступе к товарам и услугам, в том числе публичным.
- На рынке труда и в сфере образования провести мониторинг эффективности применения норм недискриминации в отношении лиц, придерживающихся оппозиционных политических взглядов и убеждений. По итогам мониторинга принять меры, направленные на искоренение дискриминационных практик.