

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Цель доклада и его структура

В Республике Беларусь, ставшей независимым государством в 1991 году, тема равноправия и запрета дискриминации является одновременно и традиционной, и новой. Еще когда республика была частью Советского Союза, она присоединилась к основным международным инструментам по правам человека, а в белорусском законодательстве постулировалось всеобщее равенство и запрет на дискриминацию. В статье 22 Конституции Республики Беларусь 1994 года также провозглашены равенство каждого перед законом и право каждого без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов. Однако, как и в советский период, конституционные гарантии нелегко реализуются на практике в интересах конкретных людей; в стране отсутствует детальное антидискриминационное законодательство и почти нет судебной практики по делам о равноправии и недискриминации.

Высшее руководство Беларуси видит свою задачу прежде всего в развитии экономики и в поддержании стабильности общества на принципах социальной справедливости. Сложившиеся в современной Беларуси общественные отношения пока далеки от идеалов, отображенных в международных правозащитных инструментах и в конституции страны. Тем не менее законодательство и практика Беларуси в сфере равноправия и недискриминации неоднозначны, и, с точки зрения современных международных стандартов, страна демонстрирует как безусловные достижения, так и явные недостатки. В настоящем докладе выявлены основные сферы, формы и причины неравенства и дискриминации в современном белорусском обществе, проанализированы законодательство, административная и судебная практика и сформулированы соответствующие рекомендации.

Следует учитывать, что ситуация в сфере равенства и недискриминации в Беларуси является продуктом и исторического развития, и современных процессов нациестроительства, причем в обществе продолжается борьба между разными проектами будущего страны. В Беларуси наблюдаются системные проблемы в сфере прав человека и заметны авторитарные тенденции в государственном управлении, что также

сказывается на типичных проявлениях неравенства. Стране необходимо преодолеть ряд барьеров на пути к равноправному обществу, свободному от дискриминации.

В настоящем докладе четыре главы: введение (1), типичные проявления неравенства (2), законодательство, государственная политика и судебная практика в сфере равенства и недискриминации (3) и выводы и рекомендации (4).

В первой главе, кроме цели написания доклада и его структуры, затрагиваются вопросы о концептуальных основах доклада и методологии его написания. Также даются базовые сведения о Беларуси, ее истории и сложившейся политической и экономической ситуации.

Вторая глава разделена на три части. В первой части через призму равенства и недискриминации рассматривается ситуация в отношении различных религиозных конфессий, этнических и языковых групп. Во второй части главы акцентируется внимание на группах, проблемы неравенства которых во многом обусловлены традиционалистскими установками в белорусском обществе (женщины, инвалиды и люди, живущие с ВИЧ,¹ а также представители сообщества ЛГБТ²). В третьей части второй главы рассматриваются в качестве особой группы люди, придерживающиеся оппозиционных политических взглядов и убеждений.

Третья глава доклада сначала перечисляет основные международно-правовые обязательства Республики Беларусь в сфере равенства и недискриминации на уровне ООН, ОБСЕ и Содружества Независимых Государств (СНГ). Далее в этой главе рассматриваются особенности белорусского национального законодательства в сфере равенства и недискриминации, причем особое внимание уделяется общим антидискриминационным запретам и нормам, специальным нормам уголовного и трудового права, процессуальным нормам и нормам гражданского права о компенсации морального вреда. В главе также кратко описываются государственная политика и основные государственные про-

1 ВИЧ – Вирус иммунодефицита человека. См. также Список использованных сокращений в начале доклада.

2 ЛГБТ – лесбиянки, геи, бисексуалы и трансгендеры.

граммы в интересующей нас области. Возможности реализации права на равенство и недискриминацию показаны на примере судебной практики, в том числе рассмотрены некоторые решения Конституционного суда Республики Беларусь. Следует учитывать, что специализированного детального антидискриминационного законодательства в Беларуси пока не имеется, а проводимая в сфере равенства и недискриминации политика отличается фрагментарностью.

Четвертая глава доклада состоит из заключения и рекомендаций, которые базируются на анализе примеров неравенства и дискриминации, приведенных в главе 2, но также с учетом выявленных недостатков белорусского законодательства и государственной политики, рассмотренных в главе 3.

1.2 Концептуальные рамки и методология исследования

Концептуальные рамки данного доклада – это единый правозащитный подход к равенству, который выделяет интегральную роль равенства при доступе ко всем правам человека и который стремится преодолеть фрагментацию в отношении законодательства и политики в сфере равенства. Единый правозащитный подход к равенству имеет целостный характер. Учитывая специфику различных видов равенства и разнообразных типов неблагоприятного положения в социальном контексте, он стремится к более эффективной реализации права на равенство через подчеркивание общих аспектов этих различных видов и типов. В данных концептуальных рамках мы сможем рассмотреть и сопоставить неравенство на разных основаниях (например, из-за этничности, родного языка, пола, инвалидности, сексуальной ориентации, религиозных верований и политических взглядов) и в самых разных областях, таких, как правоохранительная деятельность, занятость, образование, общественная и политическая активность, доступ к товарам и услугам.

Единый правозащитный подход к равенству

Единый правозащитный подход к равенству нашел свое выражение в документе, который называется Декларация принципов равенства. Документ разработан и выпущен в свет Ассоциацией равных прав (The

Equal Rights Trust) в 2008 году после консультаций со 128 экспертами в сфере прав человека и равенства из 47 стран разных регионов мира. Принцип 1 Декларации определяет право на равенство:

Право на равенство – это право всех людей быть равными в достоинстве, право на уважительное и внимательное обращение и право на участие на равных с другими в любой сфере гражданской деятельности или экономической, социальной, политической или культурной жизни. Все люди равны перед законом и имеют право на равную защиту закона и на равное получение законных благ.³

Определенное таким образом право на равенство имеет более широкое значение, нежели принято в большинстве юрисдикций: прежде всего, оно содержит нечто большее, чем просто право на недискриминацию. Очень важно отметить, что оно включает в себя право на равное участие во всех сферах жизнедеятельности, где применимы права человека. В то же время оно является особым, самостоятельным правом. Как подчеркнула Д. Петрова в комментариях к Декларации:

Определение права на равенство как права на участие на равных с другими в любой сфере гражданской деятельности или экономической, социальной, политической или культурной жизни находится в соответствии с международным правом в сфере прав человека в том, что касается выделения тех областей, в которых применимы права человека. Однако Декларация определяет сферы применения права на равенство без какого-либо различия между гражданскими и политическими правами с одной стороны и экономическими, социальными и культурными правами с другой, которое так долго вызывало проблемы для международного права в сфере прав человека. В то же время Декларация

3 Declaration of Principles on Equality, The Equal Rights Trust, London, 2008. Русский перевод текста имеется на: www.equalrightstrust.org.

идет дальше понимания дискриминации и равенства как обязательно относящихся к существующему в законе праву. (...) По мнению авторов, соблюдения права на равенство (и на недискриминацию) можно требовать в любой из пяти перечисленных сфер общественной жизни даже при отсутствии там определенных в законе прав. (...) Определение в Принципе 1 не требует, чтобы право на равенство основывалось бы или было бы связано с реализацией какого-либо другого права человека.⁴

Таким образом, право на равенство не предполагает лишь равный доступ к другим правам человека или равное пользование правами, предусмотренными в законе. Декларация провозглашает, что это право понимается шире, чтобы гарантировать равенство во всех сферах человеческой жизни, которые обычно регулируются правом, и что это право должно реализовываться с учетом всего социального контекста. В рамках этого подхода признается взаимосвязь разных типов неравенства, проявляющихся в разных контекстах, и, исходя из этого, постулируется необходимость бороться всеобъемлющим образом против проявлений дискриминации, которые наблюдаются во всех сферах жизни. Именно поэтому в настоящем докладе исследуется то, насколько достигнуто равенство во всех сферах гражданской деятельности или экономической, социальной, политической или культурной жизни.

В настоящем докладе право на равенство в понимании Декларации используется как изначальная точка отсчета для выявления и оценки степени неравенства. Авторы не чувствуют себя связанными неудовлетворительными определениями равенства, которые можно найти во многих правовых системах. Кроме свободы от дискриминации всех видов, большое внимание уделяется практическому осуществлению права на субстантивное (подлинное) равенство или равенство по существу (substantive equality). Как будет показано ниже, это подвигает авторов доклада провести анализ различных типов неблагоприятного

⁴ Petrova, D., "The Declaration of Principles on Equality: A Contribution to International Human Rights", in *Declaration of Principles on Equality*, The Equal Rights Trust, London, 2008, pp. 30–31.

положения в социальном контексте, которые касаются разных групп, за пределами того, что является результатом бесспорных актов дискриминации. В таком ракурсе многие типы социального неравенства могут рассматриваться как исторически обусловленные, но только наряду с пониманием, что расширительно толкуемое в Декларации право на равенство все равно требует от государств действий, направленных против таких типов неравенства, даже если они не являются продуктом дискриминации. Таким образом, в рамках единого подхода фактическое неравенство, которое является или не является следствием дискриминации, попадает в фокус данного доклада.

Что касается взаимосвязи между правом на равенство и правом на недискриминацию, то в Декларации свобода от дискриминации рассматривается как составная часть права на равенство (Принцип 4). Таким образом, рассматривая ситуацию конкретной группы, доклад будет обращать внимание как на проблему дискриминации, так и на проблему неравенства, в том числе неравного участия, особенно в таких областях, как рынок труда, образование, общественная деятельность, доступ к товарам и услугам.

Единый правозащитный подход к равенству делает желательным и возможным дать общее правовое определение для всех типов дискриминации. Принцип 5 Декларации предлагает следующие определения важных для настоящего доклада понятий:

Должна быть запрещена дискриминация на основе расы, цвета кожи, этнической принадлежности, происхождения, пола, беременности, материнства, гражданского, семейного статуса или статуса лица, осуществляющего уход, языка, религии или верований, политических или иных взглядов, рождения, национального или социального происхождения, гражданства, экономического статуса, ассоциирования с национальным меньшинством, сексуальной ориентации, половой идентичности, возраста, инвалидности, состояния здоровья, генетического или другого предрасположения к болезни, или сочетания каких-либо из этих оснований,

или на основе характеристик, ассоциирующихся с какими-либо из этих оснований.

Дискриминация, базирующаяся на каких-либо других основаниях, должна быть запрещена, если такая дискриминация (i) вызывает или неизменно сохраняет системное неблагоприятное положение; (ii) умаляет человеческое достоинство; или (iii) столь серьезно влияет неблагоприятным образом на равное пользование человеком прав и свобод, что это сравнимо с дискриминацией на указанных выше запрещенных основаниях.

Дискриминация также должна быть запрещена, когда она имеет место из-за ассоциации лица с другими лицами, к которым относится запрещенное основание, или на основе справедливого или ошибочного восприятия лица как имеющего характеристику, ассоциируемую с запрещенным основанием.

Дискриминация может быть прямой или косвенной.

Прямая дискриминация имеет место, когда по причине, касающейся одного или более запрещенных оснований, с лицом или с группой лиц обращаются хуже, чем с другим лицом или с группой лиц обращаются, обращались или стали бы обращаться в сопоставимой ситуации; или когда по причине, касающейся одного или более оснований, лицу или группе лиц наносится ущерб. Прямая дискриминация допустима только в крайних случаях, когда это может быть оправдано с учетом строго определенных критериев.

Косвенная дискриминация имеет место, когда условие, критерий или практика могут поставить лиц, имеющих статус или характеристику, ассоциируемую с одним или более запрещенным

основанием, в особо неблагоприятное положение по сравнению с другими лицами, если только данное условие, критерий или практика объективно не оправданы законной целью и если средства для достижения этой цели не являются подходящими и необходимыми.

***Притеснение**⁵ составляет дискриминацию, когда имеет место нежелательное поведение, касающееся какого-либо запрещенного основания, целью или результатом которого является умаление достоинства лица или создание запугивающей, враждебной, унижительной, оскорбительной или обидной обстановки.*

Дискриминационное действие может совершаться умышленно или неумышленно.⁶

Данное определение дискриминации широко трактует вопрос о перечне оснований, по которым запрещена дискриминация (**защищенные признаки**). Оно содержит как подробный перечень оснований для дискриминации, так и «тест», который нужно пройти для включения дополнительных оснований и в рамках которого «основания-кандидаты» должны соответствовать хотя бы одному из трех условий.⁷ Таким образом, определение позволяет заниматься имеющейся про-

5 Harassment (англ.)

6 См. выше сноску 3, Principle 5.

7 «Определение дискриминации в Принципе 5 включает расширенный список «запрещенных оснований», но не использует выражения «или иного положения», которым заканчивается список характеристик, приведенных в статье 2 Всеобщей декларации прав человека. Стремясь избежать злоупотреблений в антидискриминационном праве через заявления о дискриминации на бесчисленных произвольных или ложных основаниях, определение, тем не менее, содержит в себе возможность расширения списка «запрещенных оснований» и называет три критерия, выполнение каждого из которых будет достаточно для признания еще одной характеристики как «запрещенного основания». Подобный подход был вдохновлен решением дилеммы «открытый против закрытого списка «запрещенных оснований», предложенным Законом «О продвижении равенства и предотвращении несправедливой дискриминации», принятым в ЮАР в 2000 году». См. выше сноску 4, р. 34.

блемой во всей полноте – здесь важен именно пережитый человеком опыт дискриминации. Данное определение признает, что отдельный человек может получить опыт дискриминации как в силу «комбинирования» неявно взаимодействующих оснований, так и на основаниях, ранее не признанных как «запрещенные», и что кумулятивный эффект дискриминации на разных основаниях может превышать сумму его частей. В рамках единого подхода к равенству феномен дискриминации рассматривается целостно с тем, чтобы на него можно было бы дать адекватный ответ.

Принцип 5 Декларации предоставляет возможность для рассмотрения в данном докладе нескольких групп, объединенных общей идентичностью. Так в различных частях доклада анализируется дискриминация на основании религии, этничности, пола, инвалидности, состояния здоровья (ЛЖВ), сексуальной ориентации, политических взглядов. Также в докладе отдельно рассматривается дискриминация, испытываемая белорусами (этническим и лингвистическим большинством) из-за их языковых предпочтений в публичной сфере, хотя такая дискриминация не вполне подпадает ни под одно из «обычных» оснований для дискриминации, взятое по отдельности, такое как этничность, язык, политические или иные взгляды или ассоциирование с национальным меньшинством.

Декларация определяет три вида запрещенного поведения, которые представляют собой дискриминацию: прямая дискриминация, косвенная дискриминация и притеснение. Все три понятия отражают нынешнее состояние экспертного мнения касательно определений различных форм дискриминации в международных⁸ и региональных⁹ документах о правах человека и равенстве. Они использованы в главе 2 доклада для оценки дискриминационных проявлений, выявленных в рамках ис-

8 См., напр., Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка № 20: Недискриминация экономических, социальных и культурных прав (пункт 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах)*, E/C.12/GC/20, 2009, П. 10.

9 См., напр., Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (ст. 2 (a), 2 (b), 3); и Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (ст. 2 (a), 2 (b), 3).

следования, в соотношении их с обязательствами государства уважать право на недискриминацию. Они же использованы в главе 3 доклада для оценки адекватности правового регулирования, призванного предоставить защиту от дискриминации.

Данный доклад также инкорпорировал некоторые другие важные понятия и определения из Декларации принципов равенства. Так, термин «**разумное приспособление**»¹⁰ понимается нами так же, как это выражено в Принципе 13 Декларации:

Для достижения полного и эффективного равенства от организаций публичного и частного сектора может потребоваться обеспечение разумного приспособления с учетом наличия у людей разных возможностей, касающихся одного или более запрещенного основания.

Приспособление означает необходимые и соответствующие изменения и корректировки, включая предупредительные меры, призванные помочь раскрыть способности каждого человека для участия во всех сферах экономической, социальной, политической или культурной жизни или гражданской деятельности на равных с другими людьми. Приспособление к различию не должно быть обязательством, если для ответственного лица оно имеет непропорциональный или чрезмерно обременительный характер.¹¹

Отказ в разумном приспособлении рассматривается в данном докладе как дискриминация в полном соответствии с международным правом в

10 Reasonable accommodation (англ.)

11 См. выше сноску 3, Principle 13.

данной области.¹² Отражая появляющийся международный консенсус по данному вопросу, понятие разумного приспособления «расширяется с тем, чтобы охватить другие формы неблагоприятного положения за рамками инвалидности, а также, в целом, различия, которые препятствуют способности индивидов к участию в любой сфере гражданской деятельности или экономической, социальной, политической или культурной жизни».¹³ При этом в контексте данного доклада мы исходим из того, что данное понятие может использоваться не только в отношении инвалидности, но и любого другого основания.

Схожим образом доклад определяет позитивные действия,¹⁴ так же, как и Декларация (Принцип 3). Как и в случае с другими принципами, Декларация опирается на появляющийся подход в международном и региональном праве в сфере прав человека, в данном случае, к концепции «специальных мер», встречающейся в различных документах.¹⁵ Одновременно с этим следует отметить, что «Декларация отражает усиливающуюся тенденцию понимания «специальных мер» как, скорее, части равного обращения, нежели исключения из него».¹⁶ Принцип 3 провозглашает:

Право на равенство требует позитивного действия, чтобы быть эффективным.

Позитивное действие, включающее в себя ряд законодательных, административных и практических мер для преодоления сложившегося в про-

12 Конвенция о правах инвалидов (ст. 2). Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка № 5: Люди с инвалидностью (пункт 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах)*, E/1995/22, 1995, П. 15: дискриминация на основании инвалидности включает «отказ в разумном приспособлении на основании инвалидности, который приводит к обнулению или преуменьшению признания, пользования или реализации экономических, социальных или культурных прав».

13 См. выше сноску 4, р. 39.

14 Positive action (англ.)

15 См., напр., Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ч. 4 ст. 1); Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (ч. 1 ст. 4); Organisation of African Unity, Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, Article 2(1)(d).

16 См. выше сноску 4, р. 32.

шлом неблагоприятного положения и ускорения прогресса отдельных групп на пути к равенству, является необходимой составной частью права на равенство.¹⁷

Понятие «позитивных действий» играет важную роль в контексте единого подхода к равенству и, следовательно, для целей настоящего доклада. Как уже обсуждалось выше, право на равенство – это нечто большее, чем недискриминация, и предполагает возможность равного участия во всех сферах жизни, урегулированных правом. Позитивные действия являются важным подспорьем для преодоления такого неравенства, в основе которого необязательно лежит дискриминация. После описания типичных проявлений субстантивного неравенства в главе 2, в главе 3 доклада будет оценена адекватность позитивных действий, которые имеют к ним отношение.

Обзор законодательства и практики в главе 3 доклада базируется на оценках в увязке с теми частями Декларации, которые устанавливают **обязательства государства** в отношении права на равенство и права на недискриминацию (прежде всего, Принцип 11). Декларация здесь применяет то же понимание государственных обязательств, что и Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), как они объяснены, кроме прочего, в Замечании общего порядка № 3 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и в Замечании общего порядка № 31 Комитета по правам человека (КПЧ). Как указано в комментариях к Декларации:

По аналогии с интерпретацией обязательств государств, приведенной в Замечаниях общего характера № 3 Комитета ООН об экономических, социальных и культурных правах, от государств требуется принять необходимые меры, в том числе в сфере законодательства, с тем, чтобы добиться применения права на равенство на национальном уровне и в их программах международного

17 См. выше сноску 3, Principle 3.

*сотрудничества. Право на полное и эффективное равенство нелегко воплотить в жизнь; однако государства не имеют оправданий, если воздерживаются от конкретных шагов в этом направлении. Требование делать такие шаги безусловно и должно выполняться незамедлительно. невыполнение этого обязательства не может оправдываться ссылками на культурные, экономические, политические, социальные факторы, факторы безопасности и другие факторы.*¹⁸

Методология исследования

Использование единого правозащитного подхода к равенству имеет определенные последствия для содержания, структуры доклада и использованной в нем методологии исследования.

Первое такое последствие отражено в самом предмете и цели исследования – представить проявления дискриминации и неравенства по целому ряду оснований, где в одном общем докладе соседствуют этничность, пол, сексуальная ориентация и т.п. Целью доклада отнюдь не является детальный анализ дискриминации и неравенства, возникающих на каждом из возможных оснований. Напротив, нашей целью было рассмотреть то, что можно назвать самыми существенными проявлениями дискриминации и неравенства в Беларуси. В контексте некоторых оснований для дискриминации было невозможно уделить внимание каждой уязвимой группе: например, вопросы, касающиеся национальных и этнических меньшинств, мы рассмотрели на примере только трех групп, что, однако, позволяет нам получить представление о положении белорусских национальных и этнических меньшинств в целом.

Приводя примеры проявления дискриминации в одном общем докладе, авторы должны были уделять внимание проблеме достоверности собираемой информации. В главе 2 по возможности использовались данные уже проделанных исследований, свидетельствующих о неравенстве, с которыми сталкиваются определенные группы населения.

18 См. выше сноску 4, р. 38.

Однако такие проблемы за редким исключением ранее не становились объектом пристального внимания белорусских и зарубежных ученых, международных межправительственных и правозащитных организаций, а также самих властей Республики Беларусь. Поэтому, наряду с исследованием имеющихся публикаций и материалов, авторами были предприняты шаги для первичного сбора данных. На стадии проработки проблемы был проведен экспертный опрос, в рамках которого главным источником информации стали белорусские эксперты-правозащитники, активисты общественных организаций, ученые и иные компетентные лица, чьи профессиональные или теоретические знания, личный опыт позволяют делать экспертные заключения в определенной области социальных отношений. На стадии полевых исследований производился сбор данных с помощью методов фокус-группы и интервью, которые дали относительно целостное представление о сути дискриминационных проявлений в определенных сферах. В целом, собранная разными способами в рамках исследования информация была проанализирована с тем, чтобы представить обзор дискриминации и неблагоприятного положения в социальном контексте в Беларуси настолько правдиво, насколько это возможно. Основными методами аналитического исследования стали социокультурный и логико-правовой анализ. Авторы рассчитывают, что доклад сможет высветить взаимосвязь между примерами неравенства на разных основаниях, выявляя перекрывающиеся проблемы, примеры множественной дискриминации и совместный негативный или позитивный опыт представителей разных социальных групп.

Вторым следствием использования единого правозащитного подхода к равенству стало такое представление о применении права на равенство, которое затрагивает все сферы деятельности, урегулированные правом. В отношении каждого основания для дискриминации и неравенства доклад стремится оценить опыт дискриминации, полученный людьми во всех сферах деятельности, например, в сферах государственного управления, трудовой занятости, образования и здравоохранения. Однако имеющихся свидетельств может быть совсем немного в отношении определенных уязвимых групп в некоторых областях жизни. Это может быть следствием того, что представители таких групп не находятся в особо неблагоприятном положении в рассматриваемой сфере или потому что факты, свидетельствующие о таком неблагоприятном

положении, не были выявлены в рамках исследования. Таким образом, хотя авторы стремились к сбору сведений о дискриминации и неравенстве во всех областях жизни, тем не менее, основной упор был сделан на тех областях, где выявленные проблемы оценивались как наиболее существенные. При этом без специального внимания остались в докладе те области общественной жизни, в отношении которых не удалось собрать достаточных свидетельств.

Третьим следствием использования единого правозащитного подхода к равенству стало требование проведение анализа нарушений как права на недискриминацию, так и права на равенство. Доклад берет за основу право на равенство так, как оно определено в Декларации принципов равенства, и использует это определение для выявления степени неравенства. Таким образом, доклад изучает примеры субстантивного неравенства через отсылку к требованию «участия на равных с другими в любой сфере гражданской деятельности или экономической, социальной, политической или культурной жизни», тем самым выходя за рамки опыта собственно дискриминации. Например, рассматривая вопрос о гендерном равенстве, доклад отображает некоторые свидетельства о субстантивном неравенстве женщин и мужчин в сфере трудовой деятельности. Авторы доклада исходят из того, что государство должно предпринимать шаги, направленные на достижение субстантивного равенства, т.е. должно делать больше, чем просто выполнять обязательства по достижению формального равенства.

Наконец, **четвертым следствием** такого подхода стало описание примеров дискриминации и неравенства наряду с анализом имеющихся правовых механизмов и государственной политики. Само существование и применение законов, запрещающих дискриминацию и внедряющих принцип равенства, является решающим, хотя и далеко не единственным фактором, способствующим реализации права на недискриминацию и права на равенство. Защита людей от дискриминации через принятие и применение такого законодательства является основной обязанностью государства в данной сфере. В докладе наряду с примерами непосредственно пережитого опыта дискриминации и неравенства делается обзор белорусского права и политики. Это нужно, чтобы выявить те сферы, где сохраняется законодательная дискриминация, где имеются пробелы и непоследовательность в за-

конодательстве и в имеющихся механизмах правовой защиты, а также те сферы, где законы применяются недолжным образом. Анализ примеров проявлений дискриминации в главе 2 доклада заставляет авторов выразить озабоченность по поводу адекватности и практического применения некоторых законов и проводимой государством политики в отношении дискриминации и равенства в Беларуси. В главе 3 доклада будет дана оценка адекватности белорусского права и политики в свете принципов 18–25 Декларации равных прав, касающихся доступа к правосудию для жертв дискриминации. Потребность в эффективных средствах реализации права на равенство и права на недискриминацию проиллюстрирована выводами главы 2 доклада, но более подробно соответствующие вопросы рассмотрены в главе 3. Глава 4 содержит рекомендации, направленные на реформу законодательства и проводимой политики, на улучшение применения законодательства и реализации права на равенство и права на недискриминацию. Таким образом, авторы исходят из того, что глава 2 предоставляет убедительную доказательственную базу для анализа эффективности законов и политики, которые представлены в главе 3, а обе эти главы, в свою очередь, гарантируют адекватность и своевременность заключений и рекомендаций в главе 4.

Данное исследование является результатом тесного сотрудничества Ассоциации равных прав и РПОО¹⁹ «Белорусский Хельсинкский Комитет» (БХК) в 2011–2013 гг. при реализации проекта, направленного на продвижение в Беларуси принципов равенства и недискриминации. Эксперты БХК совместно с Ассоциацией равных прав разработали общую стратегию сбора первичных данных для исследования, а также организовали и провели фокус-группы и интервью в разных регионах Беларуси. Эксперты БХК также выполнили первичный анализ информации, полученной в ходе эмпирических исследований, а позднее активно участвовали в доработке и дополнении текста настоящего доклада.

Сотрудничество международной и национальной организаций предоставляет ряд дополнительных возможностей, поскольку позволяет использовать как местные, так и международные источники информации, а также гарантировать, что исследование должным образом учи-

19 РПОО – Республиканская правозащитная общественная организация.

тывает как национальный контекст, так и важный для сравнительного анализа международный опыт.

Сложности при сборе данных для доклада

При сборе данных для доклада авторы принимали во внимание некоторые обстоятельства, которые характерны для ситуации в Беларуси. Во-первых, особенности нынешнего белорусского режима предопределили его конфронтационность со многими другими государствами и международными организациями. Также многие видные представители уязвимых групп, обладающие ценной информацией по теме доклада, сами активно вовлечены в политические процессы. Тема прав человека и тема дискриминации в Беларуси сильно политизированы и нередко используются как элемент внутривнутриполитической борьбы и для нужд внешнеполитической деятельности. Это заставляет авторов доклада по некоторым вопросам излагать аргументы всех вовлеченных сторон, а также прибегать к источниковедческому анализу.

Во-вторых, вследствие длительной изолированности Беларуси в советский и в постсоветский период, белорусское общество сегодня отличается значительным консерватизмом. Политики и некоторые лидеры гражданского общества зачастую плохо знают современные социальные теории и практики. Например, примордиалистские подходы к этничности затрудняют объективное восприятие проблем этнополитики; отношение к гомосексуальности как к «извращению» ведет к «незаметности» целого блока серьезных проблем многочисленной уязвимой группы населения; гендерный традиционализм ведет к весьма упрощенным представлениям о «нормальной» социально-экономической активности женщин; крайне завышенные, совершенно не характерные для современного социального государства представления об ответственности государства в отношении уязвимых групп не способствуют объективным оценкам и т.д. Авторы доклада учитывали то обстоятельство, что отношение к проблемам равенства и недискриминации в имеющихся письменных источниках могло варьироваться от безосновательного алармизма до полного отрицания существования каких-либо проблем.

В-третьих, проведение полевых исследований не вполне позволило решить проблему нехватки первичных данных и качественных пу-

бликаций. Основная часть использованных для доклада материалов составлено и опубликовано на русском или белорусском языке либо белорусскими специалистами на английском языке. Достаточно много материалов было опубликовано лишь в интернете. С учетом скудости имеющейся информации авторы вынуждено обращались к публикациям в СМИ, если сообщаемая ими информация верифицировалась при помощи других источников.

Для некоторых областей общественной жизни было характерно отсутствие вообще каких-либо данных, которые могли представлять интерес для целей настоящего доклада.

1.3 Национальный контекст

Основные сведения о стране

Территория страны составляет 207,6 тыс. кв. км. Расположенная в Восточной Европе без выхода к морю, Беларусь имеет сухопутную границу с Россией, Украиной, Польшей, Литвой и Латвией. Беларусь разделена на шесть территориальных единиц – областей со своим административным центром и территорию столицы Республики Беларусь – город Минск.²⁰

В стране два государственных языка – белорусский и русский (Конституция Республики Беларусь, ст. 17).

На начало 2011 года все население Беларуси составляло 9481,1 тыс. чел., включая 4408,1 тыс. мужчин и 5073,0 тыс. женщин.²¹ В 2009 году ожидаемая продолжительность жизни при рождении составляла 76,4 для женщин и 64,7 для мужчин.²²

20 Республика Беларусь, официальный сайт, имеется на: <http://www.belarus.by>. Административные центры областей: Брест, Гомель, Гродно, Минск, Могилев и Витебск (побелорусски: Брэст, Гомель, Гродна, Мінск, Магілёў и Віцебск).

21 *Беларусь в цифрах. Статистический справочник*. Минск: Национальный статистический комитет Республики Беларусь, 2011, С. 16.

22 *Женщины и мужчины Республики Беларусь. Статистический сборник*. Минск: Национальный статистический комитет Республики Беларусь, 2010, Табл. 1.6.

Основными этническими группами («национальностями») Беларуси являются: белорусы – 83,7%, русские – 8,3%, поляки – 3,1%, украинцы – 1,7%, евреи – 0,1% (по данным переписи 2009 года).²³

подавляющее большинство верующих относят себя к православным. Второй по численности религиозной группой являются католики.²⁴

Согласно показателям 2011 года, валовой внутренний продукт (ВВП) страны в текущих ценах составил 276 009 млрд. бел. руб. или 55,48 млрд. долл. США (5 881 долл. США на душу населения).²⁵ По данным ПРООН, Беларусь в 2011 году занимала 65-ю позицию в мире по уровню человеческого развития, находясь на самом высоком месте среди всех стран-членов СНГ.²⁶

Основные исторические факты

В современной Беларуси не наблюдается разделяемого всеми группами населения единого отношения к истории страны. В настоящем разделе мы лишь упомянем некоторые общеизвестные исторические факты, которые не требуют специальных ссылок. Более подробное изложение исторических событий там, где это необходимо, приведено во второй главе доклада.

Земли современной Беларуси входили в раннефеодальное государство Киевская Русь, которое располагалось на части территорий современной Украины, Беларуси и России. Возникшее в IX веке Полоцкое княжество, существовавшее на территории современной Витебской и Минской областей Беларуси, постепенно политически все более обособлялось от Киева. В XIII веке в результате подчинения ряда литовских и древнерусских земель возникает Великое княжество Литовское, мультит-

23 См. выше сноску 21, С. 22.

24 Гусева, А. (ред.), *Республика Беларусь в зеркале социологии. Сборник материалов социологических исследований за 2010 г.*, Минск: Белорусский дом печати, 2011, С. 73.

25 International Monetary Fund, имеется на: www.imf.org

26 UNDP, International Human Development Indicators, имеется на: <http://hdr.undp.org/en/statistics>. В Содружество Независимых Государств (СНГ) входят все бывшие республики Советского Союза, кроме Грузии, Латвии, Литвы и Эстонии.

ническая держава с языческим и христианским населением. После заключения Люблинской унии в 1569 году Великое княжество вместе с Польшей вошло в состав конфедерации, известной как Речь Посполита (Речь Посполитая, Rzeczpospolita). Как следствие этого события усилились процессы полонизации местной элиты, постепенно перенимавшей польский язык, культуру и экономический уклад. Для Беларуси того времени были характерны конфессиональные различия между элитой (католичество) и основной массой населения (православие, позднее греко-католицизм).

Ослабленная в военном, политическом и экономическом плане, Речь Посполита пережила в последней трети XVIII века три раздела своей территории между Австрией, Пруссией и Россией. Территория современной Беларуси полностью вошла в состав Российской империи. После распада империи, окончания Первой мировой войны и по итогам Советско-польской войны 1919–1920 гг. территория современной восточной части Беларуси вошла в состав СССР как Белорусская ССР;²⁷ а западная часть нынешней белорусской территории оказалась в составе Польши (до 1939 года).

В 1941–1944 гг. территория Беларуси оказалась под нацистской оккупацией, и здесь развернулось крупнейшее в Европе партизанское движение. Оккупация и военные действия нанесли огромный удар по экономике республики и привели к потере до четверти всего довоенного населения. В 1945 году Белорусская ССР стала одной из стран-основательниц Организации Объединенных Наций.

После окончания войны на территории Беларуси, особенно западной ее части, еще несколько лет действовали антисоветские партизанские группы. До и после Второй мировой войны население Беларуси подвергалось масштабным сталинским репрессиям.

Экономическая политика советских властей привела к тому, что послевоенная Беларусь превратилась в одну из наиболее индустриализированных республик СССР с высоким уровнем урбанизации и образованности населения.

27 ССР – советская социалистическая республика.

В 1986 году на границе Белорусской и Украинской ССР произошла катастрофа на Чернобыльской атомной электростанции, в результате которой случилось радиационное заражение значительной части территории Беларуси, на которой ныне проживает около 12% всего населения республики.

1.4 Государственное управление и политическая ситуация

Общая информация

В декабре 1991 года Союз Советский Социалистических Республик (СССР) прекратил существование после подписания т.н. Беловежских соглашений странами-учредителями СССР (Россией, Украиной и Беларусью). Распад СССР окончательно вывел на международную арену независимое белорусское государство.

В 1994 году была принята Конституция Республики Беларусь, а также произошли первые президентские выборы. Президентом был избран Александр Лукашенко, который позднее трижды переизбирался на эту должность. Инициированные им в 1995, 1996 и 2004 гг. референдумы заметно изменили политическое устройство, значительно усилив полномочия президента и практически устранив механизмы сдержек и противовесов из политической системы.

Согласно Конституции, Республика Беларусь является унитарным президентским государством. С середины 1990-х гг. в белорусской политике наметились явные авторитарные тенденции. Нынешний Президент Беларуси А. Лукашенко сумел консолидировать политическую власть и в значительной степени различными методами маргинализировать в публичном пространстве политическую оппозицию. В стране официально зарегистрированы 15 политических партий,²⁸ восемь из которых считаются оппозиционными по отношению к действующему главе государства. Однако партии играют малую роль в политической жизни страны, они крайне незначительно представ-

28 Министерство юстиции Республики Беларусь, *Сведения о политических партиях, зарегистрированных в Республике Беларусь*, имеется на: http://minjust.by/ru/site_menu/about/struktura/obschestv.

лены в парламенте. Президент А. Лукашенко не является членом какой-либо партии.

В Беларуси имеется двухпалатный парламент – Национальное собрание – состоящий из нижней Палаты представителей (110 членов) и верхней палаты – Совета Республики (64 члена). В парламенте не образуются партийных фракций. Инициирование законопроектов осуществляется, в основном, по утвержденному Президентом плану через специально созданный Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь.²⁹ Назначение главы правительства и всех его членов находится под контролем Президента, хотя назначение премьер-министра производится с согласия нижней палаты парламента. При этом полномочия Палаты представителей могут быть досрочно прекращены при отказе в доверии правительству, выражении вотума недоверия правительству либо двукратном отказе в даче согласия на назначение премьер-министра (ст. 84 и 94 Конституции Республики Беларусь).

Местное самоуправление в Беларуси имеет ограниченный характер. Местные советы депутатов периодически избираются жителями. Руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными советами депутатов (ст. 118 и 119 Конституции Республики Беларусь).

Парламентские и президентские выборы

Президент Республики Беларусь и депутаты Палаты представителей избираются на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Члены Совета Республики избираются на заседаниях депутатов местных советов депутатов базового уровня каждой области и города Минска, причем восемь членов Совета назначаются президентом (ст. 81 и 91 Конституции Республики Беларусь).

29 Центр создан Указом Президента Республики Беларусь от 13 декабря 2007 года № 630 «О некоторых мерах по совершенствованию правотворческой деятельности и научных исследований в области права».

В последних президентских выборах 2010 года кроме А. Лукашенко участвовало девять кандидатов, в том числе представляющих оппозиционные партии. По официальным данным, за А. Лукашенко проголосовало 79,7% избирателей. Эти данные мало отличаются от тех, что давала близкая к властям социологическая служба.³⁰

В резюмирующей части итогового отчета Миссии по наблюдению за выборами Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ/ОБСЕ) сказано, что

*президентские выборы продемонстрировали, что Республике Беларусь предстоит еще пройти значительный путь, прежде чем она сможет полностью соответствовать обязательствам в рамках ОБСЕ. Отмечено отсутствие независимости и непредвзятости в действиях избирательной администрации, неравноправные условия для кандидатов и ограничительные условия для средств массовой информации (СМИ), а также систематическое отсутствие прозрачности на всех этапах избирательного процесса...*³¹

Очередные выборы в нижнюю палату белорусского парламента прошли в сентябре 2012 года. По официальным данным, 80% лиц, выдвигавшихся кандидатами в депутаты, инициативные группы которых были зарегистрированы, оказались беспартийными (по состоянию на 24 июля 2012 года).³² Однако позднее основные оппозиционные силы

30 См. выше сноску 24, С. 73.

31 БДИПЧ/ОБСЕ, Республика Беларусь. Президентские выборы 19 декабря 2010. Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ, Варшава, 2011, С. 1, имеется на: <http://www.osce.org/ru/odihr/76092>.

32 Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, Сведения о регистрации инициативных групп граждан по сбору подписей избирателей в поддержку лиц, предлагаемых для выдвижения кандидатами в депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь пятого созыва, имеется на: <http://www.rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-PPNS5-Sved7.pdf>.

бойкотировали выборы. В парламент не прошел ни один кандидат, который бы позиционировал себя как оппозиционный.

Согласно Итоговому отчету Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ,

на выборах 23 сентября многие обязательства ОБСЕ, включая права граждан на объединение, выдвижение кандидатур и свободу выражения, не были выполнены, несмотря на некоторые улучшения в избирательном законодательстве. В то время как было отмечено увеличение числа кандидатов, выдвинутых партиями, видные политические деятели, которые, возможно, могли сыграть свою роль в этих выборах, находились в заключении или не имели права регистрироваться по причине наличия у них их судимости. Спектр участников был также сужен произвольными административными действиями, что привело к ограничению выбора избирателей. Управление выборами не было беспристрастным, а процесс рассмотрения жалоб и апелляций не гарантирует эффективных средств правовой защиты.³³

Особенности политического процесса

В целом в Беларуси зарегистрировано около 2,5 тыс. общественных объединений различной направленности.³⁴ Однако в стране созданы жесткие ограничительные рамки для регистрации и функционирования некоммерческих организаций, связанные, например, с наличием юридического адреса, которые ставят многие общественные объединения и оппозиционные политические партии в крайне сложные усло-

33 БДИПЧ/ОБСЕ, Республика Беларусь. Парламентские выборы 23 сентября 2012. Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ, Варшава, 2012, С. 1, имеется на: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/98395>.

34 Общая информация о Республике Беларусь, 15 декабря 2011 года, HRI/CORE/BLR/2011, С. 29.

вия.³⁵ На практике правозащитным и иным оппозиционно ориентированным организациям фактически запрещено получение иностранной помощи: государственные структуры отказывают в регистрации грантов на правозащитную деятельность.³⁶

Поправки, внесенные в Закон³⁷ «О массовых мероприятиях»,³⁸ принятый в ноябре 2011 года, существенно ужесточают правила их проведения. Например, организация любого сбора людей (в т.ч. “флэш-моба” и сбора людей, организованного с использованием интернета) должна быть санкционирована властями. До получения разрешения на проведение массового мероприятия его организаторы не вправе объявлять, в том числе в интернете, о дате, времени и месте его проведения. Организаторы всех массовых мероприятий, кроме тех, что проводятся госорганами, должны платить за охрану общественного порядка при их проведении. Существенно расширяются права работников правоохранительных органов: они могут быть в гражданской одежде, ограждать территорию с участниками санкционированного мероприятия, осматривать их, вести фото- и видеосъемку.³⁹

35 Белорусский Хельсинкский Комитет, *Экспертное заключение по ст. 193–1 УК РБ*, имеется на: <http://belhelcom.org/ru/node/13067>. Amnesty International, *Belarus: What is not Permitted is Prohibited: Silencing Civil Society in Belarus*, 18 April 2013, EUR 49/002/2013, имеется на: <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR49/002/2013/en>.

36 Ассамблея демократических неправительственных организаций, РПО «Белорусский Хельсинкский Комитет», Правозащитный центр «Вясна», Центр правовой трансформации, *Анализ изменений и дополнений, предлагаемых к внесению в законодательство Беларуси*, 17 октября 2011 года, имеется на: <http://belhelcom.org/ru/node/14430>.

37 В тексте настоящего доклада могут использоваться сокращенные версии официальных названий белорусских правовых актов, например, без указания его даты принятия, номера и без словосочетания «Республика Беларусь». Полное название всех использованных в настоящем докладе правовых актов см. в Библиографии. Большинство белорусских правовых актов доступно в интернете на русском языке на официальном портале www.pravo.by. Все правовые акты цитируются в редакции, действовавшей на момент написания доклада, если особо не указано иное. Термины «Конституция» и «Основной закон» используются в докладе как взаимозаменяемые синонимы.

38 Закон Республики Беларусь от 30 декабря 1997 года № 114–З «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь».

39 Для развернутой критики закона с точки зрения международного права в сфере прав человека см.: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). *Joint Opinion on the Law on Mass Events of the Republic of Belarus*, Strasbourg, Warsaw, 20 March 2012, CDL-AD(2012)006.

Правозащитники и эксперты в области СМИ неоднократно критиковали Закон «О противодействии экстремизму»,⁴⁰ который вводит крайне расплывчатую формулировку понятия «экстремизм» (ст. 1). Целью противодействия экстремизму декларируется защита прав, свобод и законных интересов личности, конституционного строя и территориальной целостности Республики Беларусь. Однако ряд формулировок в определении (например, «разжигание социальной розни», «воспрепятствование законной деятельности государственных органов») может иметь слишком широкое толкование и даже вести к злоупотреблениям.

Особый президентский указ «О совершенствовании кадрового обеспечения идеологической работы в Республике Беларусь» от 20 февраля 2004 года предусматривает, «что руководители государственных и иных организаций Республики Беларусь несут персональную ответственность за состояние идеологической работы в коллективах работников. Непосредственная организация этой работы в данных коллективах возлагается на одного из заместителей руководителя» (ст. 1).

По официальным данным, в 2010 году в стране было 1377 печатных СМИ, причем 68% из них составляли СМИ негосударственной формы собственности; в Беларуси также распространяются более 6 тыс. зарубежных печатных изданий, транслируются более 90 зарубежных телеканалов.⁴¹ Тем не менее, государственные СМИ, которые получают финансирование из государственного бюджета, находятся в несравнимо лучшем положении. Немногочисленные негосударственные издания общественно-политической направленности поставлены в очевидно неравные экономические условия и имеют значительно меньшие совокупные тиражи по сравнению с государственными СМИ. Это приводит к критическому дисбалансу в возможности высказывания мнения политическими оппонентами власти.⁴²

Для понимания белорусской ситуации следует учитывать, что в политическом пространстве деятельность многих оппозиционных партий

40 Закон Республики Беларусь от 4 января 2007 года № 203-З «О противодействии экстремизму».

41 См. выше сноску 34, С. 28.

42 Белорусская асацыяцыя журналістаў, Асвятленне прэзідэнцкіх выбараў 2010 г. у беларускіх СМІ. Выніковая справаздача, імаецца на: <http://baj.by/be/monitoring>.

открыто увязывается властями с влиянием и давлением на Беларусь из стран Запада. Высказывания Президента А.Лукашенко свидетельствуют о его уверенности в несамостоятельности белорусской оппозиции, ее деятельности в интересах иностранных государств:

И в который раз хочу вам подтвердить, дай Бог каждому президенту такую оппозицию. Говорят: зачем вам самим думать, стараться и работать, лучше переключить страну по указке Запада – и все сразу у нас станут богатыми и счастливыми. Скажу откровенно: оппозиция, существующая на зарубежные деньги (а это даже никто не станет среди вас отрицать), – это не оппозиция, это – боевые отряды по проведению чужих интересов и политики у нас в стране. Этим они и занимаются. Вы можете спросить: а почему Вы это терпите? Терпим, пока это терпится... Я им часто говорю: будете дестабилизировать в стране существующее положение — на всю катушку получите...⁴³

В Уголовном кодексе⁴⁴ Республики Беларусь предусмотрено наказание за клевету в отношении Президента Республики Беларусь (ст. 367) и за оскорбление Президента Республики Беларусь (ст. 368). Арестом на срок до шести месяцев или лишением свободы⁴⁵ на срок до двух лет наказываются «дискредитация Республики Беларусь», т.е. предоставление иностранному государству, иностранной или международной организации заведомо ложных сведений о политическом, экономическом, социальном, военном или международном положении Республики Бе-

43 Выступление Президента Беларуси Александра Лукашенко на встрече со студентами и преподавателями БГУ, 12 февраля 2008 года, Официальный сайт Президента Республики Беларусь, имеется на: <http://www.president.gov.by/press55946.html>.

44 Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 года № 275–3.

45 Разница между арестом и лишением свободы объясняется в соответствующих статьях Уголовного кодекса Республики Беларусь. Арест состоит в содержании осужденного в условиях строгой изоляции и устанавливается на срок от одного до шести месяцев (ст. 54). Лишение свободы устанавливается на срок от шести месяцев до (в особых случаях) двадцати пяти лет. Совершеннолетним лицам отбывание наказания в виде лишения свободы назначается в исправительных колониях в условиях поселения, в исправительных колониях или в тюрьме (ст. 57).

ларусь, правовом положении граждан в Республике Беларусь, дискредитирующих Республику Беларусь или ее органы власти (ст. 369–1).

Экономическая ситуация в настоящее время

К числу общепризнанных особенностей белорусской социально-экономической модели относится сохранение в ней многих черт прежнего советского уклада. В отличие от других европейских постсоветских стран, в Беларуси открыто отказались от либеральной модели рыночных отношений и планов масштабной приватизации, сохранили решающее присутствие государства в экономике. Большое значение для экономики и наполняемости бюджета страны имеют крупные промышленные предприятия, работающие со времен СССР. На селе перехода от колхозно-совхозного производства к фермерскому хозяйству не произошло. Многие отрасли экономики ориентированы на экспорт. Государство гарантирует населению права на труд, бесплатное образование и лечение.

По оценке Международного валютного фонда, сделанной в мае 2012 года,

за четыре года Беларусь пережила два кризиса. Экономический кризис 2008–2009 гг. был вызван мировым финансовым кризисом (...) Экономический кризис 2011 года имел внутренние причины (...) По сравнению с 2008 годом внешний долг увеличился более чем в два раза и в 2011 году достиг 61,4% ВВП (...) Два экономических кризиса подорвали общественное доверие к политике властей и к белорусскому рублю. Беларусь стала больше зависеть от финансовой помощи со стороны России (...) Преследование оппозиции после президентских выборов 2010 года привело к тому, что ЕС и США сократили взаимодействие с властями Беларуси на официальном уровне и ужесточили санкции в отношении физических и юридических лиц, хотя значительно влияния этих мер на экономику не ожидается.⁴⁶

46 Международный Валютный Фонд, Доклад МВФ по стране № 12/113, май 2012 года, С. 4, имеется на: www.imf.org.

Участие в региональных интеграционных структурах

Беларусь является членом Содружества Независимых Государств (СНГ). В 1997 году подписан договор о Союзе Республики Беларусь и Российской Федерации, а в 1999 году создано Союзное государство двух стран.

С января 2012 года Беларусь, Россию и Казахстан объединило Единое экономическое пространство (ЕЭП) Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). Между тремя странами, ранее создавшими Таможенный союз, сняты почти все ограничения, касающиеся перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Членами ЕврАзЭС, но не ЕЭП являются две другие бывшие республики СССР – Кыргызстан и Таджикистан.⁴⁷

Беларусь является членом военно-политического союза – Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), куда входят также Армения, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан.⁴⁸

Беларусь является участником программы Восточного партнерства, инициированной Европейским союзом (ЕС) в 2008 году. Восточное партнерство призвано стать сигналом солидарности ЕС в отношении проведения странами-партнерами реформ, способствующих развитию демократии, рыночных отношений, укрепления их государственности и территориальной целостности. Восточное партнерство призвано развиваться параллельно со стратегическим партнерством ЕС и России.⁴⁹

47 ЕврАзЭС, имеется на: www.evrazes.com.

48 ОДКБ, имеется на: <http://www.odkb-csto.org>.

49 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Eastern Partnership, Brussels, 3.12.2008 (2008) 823 final, Section 2. Следует отметить, что участие Беларуси в Восточном партнерстве изначально было менее активным по сравнению с другими странами.