

Международные обязательства Республики Беларусь и законодательное закрепление равенства в системе межнациональных отношений

Международные обязательства Республики Беларусь в области недискриминации

Таблица 1. Основные международные конвенции, относящиеся к защите меньшинств, в которых участвует Беларусь

Конвенция	Год присоединения или ратификации	Осуществление мониторинга в отношении РБ	Признание юрисдикции по индивидуальным жалобам
Международный пакт о гражданских и политических правах	1973 (1992 – Первый Факультативный протокол к МПГПП)	да	да
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	1973	да	-
Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации	1969	да	нет
Конвенция о правах ребенка	1990	да	нет
Конвенция ЮНЕСКО против дискриминации в области образования	1962	да (в рамках Комитета по конвенциям и рекомендациям)	да (в рамках Комитета по конвенциям и рекомендациям)
Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения	2006	да	-
Конвенция 111 Международной Организации Труда о дискриминации в области труда и занятий	1961	да	нет

Из международных конвенциональных органов, занимающихся вопросами этнической дискриминации и защиты меньшинств, Республика Беларусь признает юрисдикцию только Комитета по правам человека в отношении рассмотрения индивидуальных жалоб или коммуникаций, касающихся нарушений соответственно Международного пакта о гражданских и политических правах. Это единственный международный

орган, куда из Беларуси могут направляться индивидуальные петиции. Жалобы, связанные с нарушением равенства по этническому признаку, а также нарушением ст.27 о правах лиц, относящихся к меньшинствам, не поступали. Как считают некоторые эксперты (А. Осипов), заключительные наблюдения мониторинговых органов о соблюдении Беларусью ее международных обязательств в части, касающейся защиты меньшинств и недискриминации, неинформативны: тема либо не затрагивается, либо следуют ссылки на недостаток информации (как в последних Заключительных наблюдениях Комитета по ликвидации расовой дискриминации 2004 г.)¹.

Республика Беларусь является участницей ряда договоров, принятых в рамках СНГ и касающихся защиты меньшинств и недискриминации, а также регулирования миграции: Устав СНГ 1991 г. (положение ст.3, касающееся обеспечения прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, этнической принадлежности, языка, религии, политических или иных убеждений); Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г. (ст.20 о равенстве и недискриминации и ст. 21 о правах лиц, относящихся к меньшинствам); Соглашение по вопросам, связанным с восстановлением прав депортированных лиц, национальных меньшинств и народов 1992 г.; Соглашение о сотрудничестве в области образования 1992 г. и другие. Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (от 21 октября 1994 г.) вступила в силу в январе 1997 г. В этом документе принадлежателями к национальному меньшинству считаются лица, постоянно проживающие на территории договаривающейся стороны и имеющие ее гражданство. Кроме того, конвенция вводит понятие «основное население», от которого меньшинство отличается по своему этническому происхождению, языку, культуре, религии или традициям. Согласно Статье 2 Конвенции принадлежность к меньшинству является вопросом индивидуального выбора, который не может влечь за собой неблагоприятных последствий для лица. Конвенция гарантирует лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, основные права и свободы и запрещает дискриминацию по признаку принадлежности к меньшинству (Ст.3), а также признает за лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, право индивидуально или совместно с членами своей группы беспрепятственно выражать, сохранять и развивать свою этническую, языковую, культурную или религиозную самобытность (ст.4, ч.1). Кроме того, договаривающиеся стороны обязаны учитывать в своей политике законные интересы национальных меньшинств и принимать необходимые меры с целью создания благоприятных условий для сохранения и развития их этнической, языковой, культурной и религиозной самобытности и обеспечить право на участие в общественной и

¹ *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Belarus.* CERD/C/65/CO/2. 10 December 2004. available at: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/451/30/PDF/G0445130.pdf?OpenElement>.

государственной жизни (Ст.5, ч.1). Конвенция особо гарантирует ряд прав, существенных для меньшинств – на ассоциацию (Ст.5, ч.2), на употребление имен и фамилий в соответствии с правилами своего языка, пользоваться родным языком, получать и распространять на нем информацию (Ст.7), исповедывать свою религию (Ст.8), получать финансовую помощь из государственных и негосударственных источников (Ст.9). Государства-участницы также берут на себя обязательства: создавать с учетом имеющихся потребностей соответствующие условия для изучения национальными меньшинствами родного языка и получения образования на родном языке (Ст.10, п. «а»); способствовать сотрудничеству между государственными органами, ведающими вопросами образования (Ст.10, п. «б»); принимать меры для сохранения и изучения культурного наследия национальных меньшинств, (Ст.10, п. «в»); а также содействовать процессу кодификации прав национальных меньшинств. Тем не менее, декларирование прав сопровождается рядом оговорок, которые допускают расширительное толкование и могут существенно сократить возможности пользования нормами конвенции. Ст.3, ч.3 ставит условие, что уважение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, подразумевает выполнение этими лицами своих обязанностей по отношению к государству, на территории которого они проживают. Ст.4, ч.3 оговаривает, что меры, направленные на поддержку меньшинств, будут служить интересам всего общества и не должны приводить к ущемлению прав других граждан. Эксперт А. Осипов (ЕСМІ) считает, что на практике конвенция не сыграла сколько-нибудь существенной роли в формировании законодательства и политики сторон. В списке причин этого следует отметить отсутствие реально функционирующего контрольного механизма. Согласно Ст.13 конвенции, наблюдение за ее выполнением должно было быть возложено на Комиссию по правам человека СНГ, но этот орган так и не был сформирован. Таким образом, конвенция сыграла символическую роль, подтвердив важность вопросов защиты меньшинств для стран СНГ и поспособствовал утверждению ограничительного толкования понятия «меньшинство» - только как совокупности лиц, являющихся гражданами страны проживания.

На Беларусь распространяются также документы СБСЕ-ОБСЕ: Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г., Парижская Хартия для новой Европы 1991 г., Гаагские, Ословские и Лундские рекомендации Верховного Комиссара ОБСЕ по национальным меньшинствам. Ссылки на документы ОБСЕ приводятся в двусторонних договорах, которые заключила Беларусь, и их отдельных положениях о защите меньшинств. Верховный Комиссар по национальным меньшинствам ОБСЕ не проводит никакой деятельности в Беларуси. Офис ОБСЕ в Минске (до его закрытия в декабре 2010 г.) в 2007 г. в рамках проектов технической помощи финансово поддержал издание

подготовленного аппаратом Уполномоченного буклета-справочника «Беларусь шматнацыянальная»².

Конституционные и законодательные положения о равенстве

Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) содержит несколько положений, непосредственно касающихся этнических отношений.

Статья 14. Государство регулирует отношения между социальными, национальными и другими общностями на основе принципов равенства перед законом, уважения их прав и интересов. Отношения в социально-трудовой сфере между органами государственного управления, объединениями нанимателей и профессиональными союзами осуществляются на принципах социального партнерства и взаимодействия сторон.

Статья 15. Государство ответственно за сохранение историко-культурного и духовного наследия, свободное развитие культур всех национальных общностей, проживающих в Республике Беларусь.

Статья 22. Все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов.

Статья 50. Каждый имеет право сохранять свою национальную принадлежность, равно как никто не может быть принужден к определению и указанию национальной принадлежности. Оскорбление национального достоинства преследуется согласно закону. Каждый имеет право пользоваться родным языком, выбирать язык общения. Государство гарантирует в соответствии с законом свободу выбора языка воспитания и обучения.

Закон о национальных меньшинствах 1992 г., в 2004 и 2007 гг. подвергался изменениям и дополнениям, которые принципиально не изменили его содержание.

Ст.1 Закона определяет под «лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам» «лица, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь и имеющие гражданство Республики Беларусь, которые по своему происхождению, языку, культуре или традициям отличаются от основного населения республики». Ст. 2 оговаривает, что принадлежность к национальному меньшинству является вопросом индивидуального выбора гражданина, а выбор принадлежности к национальному меньшинству не влечет за собой каких бы то ни было неблагоприятных последствий. Ст.5 запрещает принуждение к определению и указанию национальной принадлежности, а также к доказыванию или отказу от нее.

² *Беларусь шматнацыянальная*; пад рэд. Н.Плыткewіча. Мінск: Рыфтур, 2007.

Закон содержит нормы о равенстве и недискриминации: Ст. 4 и 6 носят общеустанавливающий характер, запрещая прямое или косвенное ограничение прав и свобод граждан за принадлежность к национальному меньшинству, а также попытки ассимиляции против их воли, а Ст.6 декларирует равные политические, экономические и социальные права и свободы. Статья 13. дополнительно провозглашает равную защиту граждан независимо от национальной принадлежности со стороны государства и ответственность за любые действия, направленные на дискриминацию по национальным признакам, создание препятствий в реализации национальными меньшинствами своих прав и разжигание межнациональной вражды. Ст. 11 провозглашает историко-культурные ценности национальных меньшинств частью культуры Республики Беларусь, которые охраняются государством. Закон устанавливает, что (Ст.7) при местных Советах депутатов могут создаваться и действовать на общественных началах совещательные органы из представителей национальных меньшинств; при этом порядок создания этих органов определяется соответствующими местными Советами депутатов. Ст.8 содержит общее положение, что государство «в порядке, установленном законодательством», содействует созданию условий для развития образования и культур национальных меньшинств путем выделения из республиканского и местных бюджетов необходимых для этого денежных средств. Декларируется право общественных объединений меньшинств (Ст.9) осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством и (Ст.10) создавать культурно-просветительные учреждения. Норма ч.2 Ст.10, устанавливает, что «подготовка специалистов для обеспечения интересов национальных меньшинств в области образования и культуры осуществляется учреждениями образования Республики Беларусь, в том числе на основе договоров, заключенных с общественными объединениями граждан, относящих себя к национальным меньшинствам».

Ряд законов содержит положения, закрепляющие равенство граждан в осуществлении прав или запрещающие нарушение равенства прав или дискриминацию: Трудовой Кодекс, Закон о занятости населения, Закон о национальных меньшинствах.

Запрет нарушения равенства обеспечивается только уголовным правом. Ст.190 Уголовного Кодекса Республики Беларусь «Нарушение равноправия граждан» устанавливает ответственность за «умышленное прямое или косвенное нарушение, либо ограничение прав и свобод, либо установление прямых или косвенных преимуществ граждан в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, причинившие существенный вред правам, свободам и законным интересам гражданина». Нарушение равноправия определяется, таким образом только как материальный состав, а формой вины признается умысел.

Ст. 130 Уголовного Кодекса устанавливает ответственность за разжигание расовой, национальной или религиозной вражды или розни, под каковой понимаются «Умышленные действия, направленные на возбуждение расовой, национальной, религиозной вражды или розни, на унижение национальной чести и достоинства». Запрет возбуждения вражды содержится также в Законе о национальных меньшинствах. Закон 2007 г. о противодействии экстремистской деятельности устанавливает ответственность, в том числе административную и гражданскую, за ряд деяний, связанных с возбуждением вражды. В Уголовном Кодексе РБ мотив расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды признается в качестве отягчающего обстоятельства, а также служит для определения квалифицированных составов преступления в нескольких статьях УК.

Возбуждение этнической вражды и распространение идей национального и расового превосходства запрещены Законами РБ «Об общественных объединениях» 1994 г. и «О противодействии экстремистской деятельности» 2007 г.

В соответствие с частью 3 Ст.2 Закона о языках РБ, «Республика Беларусь проявляет государственную заботу о свободном развитии и употреблении всех национальных языков, которыми пользуется население республики». Ст.3 устанавливает, что «гражданам Республики Беларусь гарантируется право пользоваться их национальным языком», а также «право обращаться в государственные органы, органы местного управления и самоуправления, на предприятия, в учреждения, организации и общественные объединения на белорусском, русском или другом приемлемом для сторон языке».

Согласно Ст. 90, ч.6 Кодекса Республики Беларусь об образовании РБ 2011 г. «в соответствии с пожеланиями воспитанников, учащихся и их законных представителей по решению местных исполнительных и распорядительных органов, согласованному с Министерством образования Республики Беларусь, могут создаваться группы в учреждениях дошкольного образования, классы, группы в учреждениях общего среднего образования или учреждения дошкольного, общего среднего образования, в которых обучение и воспитание осуществляются на языке национального меньшинства или изучается язык национального меньшинства».

Закон РБ «О культуре в Республике Беларусь» устанавливает, что (Ст.10 ч.1) «государственная политика в области культуры основывается на признании культуры в качестве одного из главных факторов самобытности белорусского народа, других национальных общностей, проживающих в Республике Беларусь».

В Беларуси был принят ряд постановлений Правительства и ведомственных актов о полномочиях и задачах отдельных органов исполнительной власти и учреждений, занимающихся этнокультурными вопросами, о поддержке этнокультурной активности и, в частности, деятельности некоммерческих организаций и об учреждении и порядке работы консультативных органов. В этом ряду можно назвать Постановление

Совета Министров Республики Беларусь от 27.03.1997 № 255 "О Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь" (предусматривающей поддержку культуры меньшинств); Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 июля 2006 г. № 891 «Об утверждении Положения об Уполномоченном по делам религий и национальностей и его аппарате»; Приказ Уполномоченного по делам религий и национальностей № 7 от 23.01.2010 «Об утверждении Положения о Консультативном межэтническом совете при Уполномоченном по делам религий и национальностей».

Определение дискриминация в законодательстве РБ

Ст.190 Уголовного Кодекса Республики Беларусь «Нарушение равноправия граждан» устанавливает ответственность за «умышленное прямое или косвенное нарушение, либо ограничение прав и свобод, либо установление прямых или косвенных преимуществ граждан в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, причинившие существенный вред правам, свободам и законным интересам гражданина». Нарушение равноправия определяется, таким образом только как материальный состав, а формой вины признается умысел.

Ст. 130 Уголовного Кодекса устанавливает ответственность за разжигание расовой, национальной или религиозной вражды или розни, под каковой понимаются «Умышленные действия, направленные на возбуждение расовой, национальной, религиозной вражды или розни, на унижение национальной чести и достоинства». Запрет возбуждения вражды содержится также в Законе о национальных меньшинствах. Закон 2007 г. о противодействии экстремистской деятельности устанавливает ответственность, в том числе административную и гражданскую, за ряд деяний, связанных с возбуждением вражды. В Уголовном Кодексе РБ мотив расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды признается в качестве отягчающего обстоятельства, а также служит для определения квалифицированных составов преступления в нескольких статьях УК.

Возбуждение этнической вражды и распространение идей национального и расового превосходства запрещены Законами РБ «Об общественных объединениях» 1994 г. и «О противодействии экстремистской деятельности» 2007 г.

Крайнее проявление вражды («разжигание розни»). Законодательство также использует понятие «экстремизм» (Закон Республики Беларусь «О противодействии экстремизму» от 4 января 2007 г. № 203-3), которое охватывает насильственные преступления по мотивам этнической и расовой ненависти, а также и многие проявления «языка вражды».