
Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

Расширение доступа к правосудию для жертв дискриминации, преступлений на почве ненависти и пропаганды ненависти путем применения внесудебных средств защиты в странах Восточного партнерства

Базовое исследование по оценке национальных антидискриминационных механизмов в Армении, Азербайджане, Грузии, Республике Молдова, Украине и Беларуси

Октябрь 2019 г.

Автор доклада: Надежда Хриптиевски (Nadejda Hriptievschi)

Настоящий документ был составлен в рамках проекта ««Расширение доступа к правосудию для жертв дискриминации, преступлений на почве ненависти и пропаганды ненависти путем применения внесудебных средств защиты в странах Европейского партнерства», который является частью программы «Партнерство за надлежащее управление II» и финансируется совместно Европейским союзом и Советом Европы. Изложенные в бюллетене взгляды не отражают официальной точки зрения ни одной из сторон.

Содержание

Резюме.....	4
Методология.....	11
1. Национальная правовая база в области недискриминации и доступные внесудебные механизмы для жертв дискриминации, преступлений на почве ненависти и пропаганды ненависти.....	13
1.1. Национальная законодательная и институциональная правовая база в области недискриминации с акцентом на национальных внесудебных механизмах.....	13
1.2. Основные пробелы в национальном законодательстве в контексте его соответствия европейским стандартам.....	27
1.3. Текущие законодательные инициативы и/или возможности лоббирования в целях внесения поправок в законодательство	30
2. Эффективность органа по вопросам равенства / института омбудсмена как механизма возмещения ущерба для жертв дискриминации, преступлений на почве ненависти и пропаганды ненависти.....	33
2.1. Полномочия и организационная структура.....	33
2.2. Эффективность решения структурных вопросов, связанных с дискриминацией, преступлениями на почве ненависти и пропагандой ненависти.....	40
2.3. Эффективность рассмотрения индивидуальных жалоб, связанных с дискриминацией, преступлениями на почве ненависти и пропагандой ненависти.....	41
2.4. Деятельность по информированию и повышению осведомленности об органе по вопросам равенства / институте омбудсмена.....	46
3. Механизмы сбора данных о дискриминации, преступлениях на почве ненависти и пропаганде ненависти.....	48
3.1. Национальные данные о дискриминации, преступлениях на почве ненависти и пропаганде ненависти.....	48
3.2. Механизмы сбора данных в органах по вопросам равенства / аппаратах омбудсмена	53
4. Сотрудничество органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмена с НПО, судебными органами и другими национальными заинтересованными сторонами для защиты и оказания помощи жертвам расизма и дискриминации	56
4.1. Механизмы сотрудничества органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмена с НПО	56
4.2. Механизмы сотрудничества органов по вопросам равенства / аппарата омбудсмена с судебными органами и другими соответствующими заинтересованными сторонами на национальном уровне	61
Выводы и предлагаемые меры.....	64

Основные выводы по стране и предлагаемые мероприятия	64
Синергия на региональном уровне	78
Приложения.....	82
1. Список использованных сокращений.....	82
2. Список опрошенных (по странам)	82
3. Базовые исследования по странам (предоставляются Советом Европы по запросу)	84

Резюме

Региональное базовое исследование по оценке национальных антидискриминационных механизмов в Армении, Азербайджане, Грузии, Республике Молдова, Украине и Беларуси (далее «исследование» или «базовое исследование») проводилось в рамках проекта «Расширение доступа к правосудию для жертв дискриминации, преступлений на почве ненависти и пропаганды ненависти путем применения внесудебных средств защиты в странах Восточного партнерства» (далее «региональный проект»). Этот проект является частью программы «Партнерство за надлежащее управление», которая финансируется совместно Европейским союзом и Советом Европы и осуществляется Советом Европы в Армении, Азербайджане, Грузии, Республике Молдова, Украине и Беларуси.

Основой проекта послужили шесть национальных исследований, проведенных в начале 2019 г. Целью исследования является оценка эффективности доступа к правосудию для жертв дискриминации, преступлений на почве ненависти и пропаганды ненависти в шести странах путем применения внесудебных средств защиты и определение вероятных приоритетных мероприятий регионального проекта. В исследовании также приводится оценка потенциала и степени сотрудничества между органами по вопросам равенства / аппаратами омбудсменов, партнерами из числа НПО и судебными системами в шести странах. Региональное базовое исследование не является докладом о равенстве и дискриминации в шести странах. Первоочередная задача исследования заключается в том, чтобы помочь сотрудникам регионального проекта скорректировать свои действия для достижения целей проекта, а также предоставить базовую информацию, позволяющую оценить эффект от проекта.

Принцип равенства закреплен в конституциях всех шести стран. Законодательство всех стран включает в себя положения, касающиеся равенства и недискриминации, которые содержатся в различных законах и программных документах государства. Во всех странах существуют законы, которые предоставляют гражданам право обжаловать в государственных органах нарушение своих прав, в том числе в связи с дискриминацией и пропагандой ненависти. В теории этот механизм должен работать применительно к жалобам на дискриминацию. Тем не менее в странах, где отсутствуют специальные законы о запрете дискриминации или хотя бы специальные положения процессуальных кодексов и других законодательных актов, обеспечивающие хотя бы разделение бремени доказывания при расследовании жалоб на дискриминацию и базовые понятия дискриминации, подобный механизм для жертв дискриминации носит скорее иллюзорный характер.

Законы о запрете дискриминации существуют в Грузии, Республике Молдова и Украине. Тем не менее в Украине отсутствуют полноценные положения, касающиеся бремени доказывания, а в Республике Молдова и Грузии законы о запрете дискриминации требуют усовершенствования. В Армении проект закона о запрете дискриминации уже некоторое время находится на общественной повестке дня и ожидает принятия.

Аналогичным образом в уголовных кодексах каждой страны присутствуют отдельные положения, криминализирующие пропаганду ненависти и преступления на почве ненависти. Тем не менее ни в одной из шести стран уголовные кодексы не соответствуют в полной мере Общеполитической рекомендации № 7 (далее ОПР) Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (далее ЕКРП): все они нуждаются во внесении поправок. В Армении, Грузии, Республике Молдова и Украине существуют проекты законодательных инициатив, направленных на усовершенствование правовой базы в сфере равенства и недискриминации, включая уголовные кодексы.

В странах — участницах проекта существуют различные законодательные положения, касающиеся пропаганды ненависти. Ни одна страна не сообщала о наличии эффективных гражданских и административных средств правовой защиты от пропаганды ненависти, а также механизмов оперативного реагирования на пропаганду ненависти. Во всех шести странах введены меры контроля за пропагандой ненависти в СМИ: существуют механизмы подачи жалоб либо в вещательные органы (государственные учреждения), либо в саморегулируемые организации, созданные союзами журналистов. Ни по одной из стран не было информации о существовании эффективных механизмов борьбы с пропагандой ненависти со стороны политических партий, в том числе в ходе избирательных кампаний. Особенно насущной эта проблема стала в Республике Молдова, где отсутствуют законы и положения о функциях избирательных органов. По-видимому, выступления чиновников, порицающие пропаганду ненависти, отсутствуют во всех странах.

Органы по вопросам равенства с различной организационной структурой, выполняющие по меньшей мере часть функций, рекомендованных в ОПР ЕКРП № 2, существуют в Грузии, Республике Молдова, Украине и в некоторой степени в Армении, где Защитник прав человека не имеет четко обозначенного мандата, но ведет некоторую деятельность по предотвращению дискриминации и борьбе с ней. В Республике Молдова мандат на обеспечение равенства имеют два органа — Совет по обеспечению равенства и аппарат омбудсмана, которые в совокупности охватывают все три функции, рекомендованные ОПР ЕКРП № 2. В Азербайджане омбудсмен не имеет четко выраженного мандата на обеспечение равенства, однако проводит ряд информационно-просветительских мероприятий по проблеме дискриминации. В Беларуси не существует органа по вопросам равенства или института омбудсмана.

Эффективность органов по вопросам равенства / институтов омбудсмана в Армении, Грузии, Республике Молдова и Украине различается, так как каждая из этих структур обладает различными преимуществами и недостатками. Все они выполняют пропагандистские и профилактические функции с разной степенью эффективности. В Грузии Народный защитник не выполняет функции по поддержке жертв и инициированию судебного производства, тогда как в Республике Молдова эти функции теоретически могут выполняться аппаратом омбудсмана, но на практике осуществляются не в полной мере. В Украине Уполномоченный Верховной Рады не имеет полномочий на проведение расследования и примирение сторон. В четырех странах применяются различные подходы к борьбе со структурной дискриминацией. Очевидно, наибольшее внимание этим аспектам

уделяется в Украине, где применяется ряд стратегий. Тем не менее органы по вопросам равенства в трех странах (Грузии, Республике Молдова и Украине) в основном используют для борьбы со структурной дискриминацией методы анализа законодательства и продвижения поправок в него. Другие инструменты, такие как проведение стратегических судебных процессов, практически отсутствуют.

В четырех странах различается эффективность работы с индивидуальными жалобами на дискриминацию, пропаганду ненависти и преступления на почве ненависти. Кроме того, различаются полномочия четырех соответствующих органов. Так, в Украине, Грузии и Республике Молдова органы по вопросам равенства / аппараты омбудсмена имеют четко сформулированный мандат на обеспечение равенства и право принятия решений в отношении жалоб на дискриминацию и пропаганду ненависти (полномочия по принятию решений). В Армении Защитник прав человека не имеет четко сформулированного мандата на обеспечение равенства, однако рассматривает индивидуальные жалобы с точки зрения равенства и недискриминации. Только в Республике Молдова Совет по обеспечению равенства имеет полномочия выносить имеющие обязательную юридическую силу решения. Тем не менее ввиду недостатков процессуального характера окончательный эффект от осуществления этих полномочий весьма ограничен. Авторы базовых исследований по Армении (в контексте проекта закона о запрете дискриминации), Республике Молдова и Украине предлагают наделить органы по вопросам равенства полномочиями выносить наказания за дискриминацию, что позволит повысить эффективность соответствующих национальных механизмов. Аналогичная тема, поднятая в отношении Грузии, Республики Молдова и Украины, касается практического применения рекомендаций органов по вопросам равенства в отношении выявленных случаев дискриминации. Украина сообщила о наиболее высоком уровне выполнения рекомендаций, но сделать всесторонние выводы об эффективности этого механизма на основе имеющихся данных не представляется возможным. Во всех четырех странах по-прежнему необходимо принять важные поправки в законодательство, чтобы обеспечить всестороннюю правовую базу в области равенства и недискриминации; эти поправки включают в себя улучшение функционирования органов по вопросам равенства и выполнения их рекомендаций/решений.

Сотрудничество органов по вопросам равенства с НПО имеет большое значение для различных аспектов, в особенности для распространения деятельности органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмена на те группы и районы, к которым они не могут взаимодействовать напрямую. Существуют эффективные правовые инструменты и положения, которые могут естественным образом укрепить сотрудничество между органами по вопросам равенства и НПО. К ним относятся положения, регулирующие состав органов по вопросам равенства (например, в Республике Молдова не менее трех из пяти членов Совета по обеспечению равенства должны представлять гражданское общество), возможность НПО обращаться в органы по вопросам равенства / аппараты омбудсмена для решения конституционных проблем (например, в Армении, Грузии, Республике Молдова), возможность НПО участвовать в заседаниях органов по вопросам равенства, в том числе выступать в качестве *amicus curiae* и подавать индивидуальные жалобы (например, в

Грузии, Республике Молдова). Эти правовые инструменты применяются в четырех странах в различной степени.

Постоянное взаимодействие и сотрудничество между органами по вопросам равенства / аппаратами омбудсмана и НПО посредством консультативных советов и меморандумов о взаимопонимании с отдельными НПО или их объединениями приносят значимые результаты. В Украине Уполномоченный Верховной Рады весьма успешно осуществляет эффективное сотрудничество с НПО на различных уровнях и местными активистами посредством консультативного совета по общим вопросам работы Уполномоченного, двух консультативных советов по вопросам равенства и недискриминации и региональной сети общественных активистов, которые выступают региональными координаторами Уполномоченного в вопросах взаимодействия с гражданским обществом.

Сотрудничество между органами по вопросам равенства и судебной системой, а также другими соответствующими национальными заинтересованными сторонами имеет огромное значение для эффективного продвижения равенства и недискриминации, особенно с учетом того, что суды являются последними национальными средствами правовой защиты для жертв дискриминации. Прямо предусмотренные в законе процессуальные инструменты, позволяющие органам по вопросам равенства вмешиваться в рассмотрение дел в суде, являются эффективным средством, позволяющим добиться как регулярного задействования органов по вопросам равенства, так и практической возможности отслеживать судебную практику. В Республике Молдова и Украине органы по вопросам равенства / аппараты омбудсмана могут вмешиваться в судебные разбирательства: в Республике Молдова это происходит с разрешения судьи, а в Украине им предоставлены гораздо более широкие полномочия. Подобная практика должна быть расширена в обеих странах. Передовой практикой, пока еще не применяемой ни в одной из этих стран, но присутствующей в одном из законопроектов Республики Молдова, является возложение на суды обязанности запрашивать *ex officio* мнение органа по вопросам равенства по каждому делу о дискриминации.

Вне зависимости от существующих инструментов решающее значение имеют заинтересованность и возможности сотрудников органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмана в отношении активного взаимодействия с судебной системой, и всем странам необходимо наращивать потенциал в этой области. Одним из чрезвычайно важных инструментов, который следует использовать органам по вопросам равенства, является сотрудничество с юридическими вузами и государственными органами в сфере организации обучения будущих судей и государственных служащих. Активное сотрудничество в этой области было отмечено только в Республике Молдова и Украине, но возможно, такая деятельность осуществляется и в других странах проекта.

Участие в качестве третьей стороны в рассмотрении дел в Конституционном суде представляет собой особенно важный инструмент, который может использоваться органами по вопросам равенства / аппаратами омбудсмана для оспаривания дискриминационных законодательных положений. Подобными полномочиями обладают

аппараты омбудсменов в Армении, Грузии, Республике Молдова и Украине. Сообщается, что все страны эффективно используют эту функцию. В Республике Молдова Совет по обеспечению равенства и ряд НПО предлагают наделить такими же полномочиями Совет по обеспечению равенства.

Отсутствие национальных механизмов сбора данных и общедоступной информации о дискриминации, преступлениях на почве ненависти и пропаганде ненависти является общей проблемой для всех стран проекта, хотя и с некоторыми различиями между ними. Национальные данные о дискриминации практически отсутствуют. Ни в одной из стран судебные базы данных не содержат информации о судебных решениях с разбивкой по факту дискриминации. В некоторых странах (Грузии, Республике Молдова и Украине) проводятся опросы, посвященные восприятию дискриминации в обществе. Тем не менее в настоящее время только Республика Молдова представляет периодические доклады, подготовленные Советом по обеспечению равенства. Ни в одной из стран опросы не проводятся регулярно за счет государственного бюджета, что негативно влияет на их устойчивость в долгосрочной перспективе.

Ни в одной из стран не проводится сбор агрегированных данных о пропаганде ненависти и подготовка отчетности на эту тему. Подобные данные обычно входят либо в общие данные о дискриминации или преступлениях на почве ненависти, либо в нерегулярные/тематические доклады органов по вопросам равенства или неправительственных организаций.

Еще одной общей проблемой для всех стран проекта является отсутствие данных о преступлениях на почве ненависти. Несмотря на то что Армения, Грузия, Республика Молдова и Украина регулярно передают данные о преступлениях на почве ненависти механизму отчетности ОБСЕ/БДИПЧ о преступлениях на почве ненависти, серьезные пробелы в этом отношении во всех странах по-прежнему не устранены. Среди шести стран Грузия, по-видимому, располагает наиболее передовой системой сбора данных и передачи отчетности о преступлениях на почве ненависти в ОБСЕ/БДИПЧ. Однако достоверные публичные данные и статистика преступлений на почве ненависти до сих пор не доступны широкой общественности. В Украине общедоступными являются только данные полиции о преступлениях на почве ненависти, а данные прокуратуры и судов отсутствуют. Кроме того, Украина не предоставляет механизму отчетности ОБСЕ/БДИПЧ о преступлениях на почве ненависти отдельную информацию о преступлениях на почве ненависти, включая ее в отчеты о пропаганде ненависти и/или дискриминации. Только Грузия и Украина предоставляют ОБСЕ/БДИПЧ отчетность о зарегистрированных полицией преступлениях на почве ненависти в разбивке по основанным на предрассудках мотивам. В Армении и Республике Молдова при регистрации преступлений на почве ненависти мотивы, основанные на предрассудках, не фиксируются, а следовательно и не фигурируют в отчетности. Общей для всех стран проблемой является отсутствие систем для отметки / автоматической идентификации преступлений с элементами ненависти и/или разбивки преступлений по основанным на предрассудках мотивам, что позволило бы

автоматически идентифицировать их при составлении отчетности о преступлениях на почве ненависти.

Еще одним важным препятствием для получения достоверных данных о преступлениях на почве ненависти представляется небольшое количество включенных в отчеты случаев и/или нежелание правоохранительных органов регистрировать преступления на почве ненависти как таковые из личных предубеждений, а также отсутствие профессиональной подготовки и знания местных реалий в этой области.

Возможные приоритетные мероприятия регионального проекта включают в себя следующие:

- Оказание помощи в совершенствовании и содействии принятию законов о запрете дискриминации / соответствующих законодательных инициатив, которые в настоящее время находятся на повестке дня в Армении, Грузии, Республике Молдова и Украине, а также содействие внесению поправок в Уголовный кодекс в соответствии с ОПР ЕКРН № 7 во всех шести странах. В Беларуси проект может способствовать дальнейшему повышению осведомленности государственных учреждений и широкой общественности о практическом применении законодательства о запрете дискриминации, а также дальнейшему совершенствованию законодательства.
- Предоставление технической помощи, включая помощь экспертов по законодательству, для совершенствования законов и подзаконных актов, касающихся функционирования органов по вопросам равенства в Армении, Грузии, Республике Молдова и Украине в соответствии с ОПР ЕКРН № 2. Аналогичная помощь может быть оказана Азербайджану и Беларуси, если эти страны выразят заинтересованность в дальнейшей деятельности по созданию органов по вопросам равенства / институтов омбудсмена, наделенных мандатом на обеспечение равенства.
- Обеспечение органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмена в странах проекта возможностями для обмена передовым опытом и обсуждения проблем, с которыми они сталкиваются в своей деятельности.
- Обеспечение целенаправленного наращивания потенциала органов по вопросам равенства / институтов омбудсмена в странах проекта с учетом конкретных потребностей каждого органа.
- Наращивание преподавательского потенциала сотрудников органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмена для обучения представителей юридических профессий (в особенности судей и сотрудников правоохранительных органов), государственных служащих и НПО европейским стандартам равенства и недискриминации.
- Оказание целевой помощи в наращивании потенциала органам уголовного правосудия во всех странах, открытых для разработки систем регистрации и публикации данных о преступлениях на почве ненависти.
- Обеспечение подготовки инструкторов по вопросам преступлений на почве ненависти для правоохранительных органов с акцентом на создании локальных

резервов инструкторов, которые смогут в дальнейшем проводить обучение коллег на постоянной основе.

- Обеспечение обучения / других мероприятий по наращиванию потенциала органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмана и активных НПО в области эффективных методов борьбы с пропагандой ненависти на основе ОПР ЕКРН № 15 и организация дискуссий по этой теме между ключевыми участниками в странах проекта.
- Рекомендуется подключить к текущим и аналогичным будущим проектам страны с развитой правовой базой в области равенства и недискриминации и институциональными механизмами, накопившими более существенный практический опыт. Многие из выявленных пробелов, в частности в области сбора данных и практики борьбы с пропагандой ненависти и преступлениями на почве ненависти, отсутствуют во всех шести странах проекта. В связи с этим практическая помощь и результаты обмена опытом исключительно между странами проекта могут оказаться незначительными. Изучение опыта стран с действующими системами может оказаться значительно более полезным.

Методология

Региональное базовое исследование проводилось на основе информации, включенной в шесть страновых базовых исследований, проведенных следующими экспертами: Ара Газарян (Армения), Аласгар Маммадли (Азербайджан), Григорий Василевич (Беларусь), Леван Месхорадзе (Грузия), Надежда Хриптиевски (Республика Молдова) и Алевтина Санченко (Украина).

Цели регионального базового исследования заключались в следующем:

- 1) оценка эффективности доступа к правосудию для жертв дискриминации, преступлений на почве ненависти и пропаганды ненависти в шести странах путем применения внесудебных средств защиты, а также выработка предложений по улучшению положения;
- 2) оценка потенциала и уровня сотрудничества органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмена с партнерскими НПО и судебной системой в шести странах для защиты и оказания помощи жертвам расизма и дискриминации, преступлений на почве ненависти и пропаганды ненависти, а также выработка предложений по улучшению положения.

Региональное базовое исследование не является докладом о равенстве и дискриминации в шести странах. Первоочередная задача исследования заключается в том, чтобы помочь сотрудникам проекта скорректировать свои действия для достижения целей проекта, а также предоставить базовую информацию, позволяющую оценить эффект от проекта после его завершения. Экспертам, подготовившим базовые исследования по отдельным странам, было предложено оценить существующую в стране нормативную базу и способы практического применения правовых положений, уделяя особое внимание эффективности внесудебных средств защиты для жертв дискриминации, преступлений на почве ненависти и пропаганды ненависти. Эксперты оценили официальные и неофициальные механизмы сотрудничества органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмена с партнерскими НПО и судебной системой в шести странах, направленные на защиту и оказание помощи жертвам расизма и дискриминации, преступлений на почве ненависти и пропаганды ненависти. Авторам страновых исследований также было предложено оценить соответствие европейским стандартам и эффективность систем сбора дезагрегированных данных о дискриминации, преступлениях на почве ненависти и пропаганде ненависти. Авторам базовых исследований по отдельным странам было поручено оценить каждую страну на основе имеющейся общедоступной информации и бесед по меньшей мере с десятью ключевыми заинтересованными сторонами. Авторам страновых исследований также было предложено указать на основные пробелы в областях, представляющих интерес с точки зрения страновой отчетности, и предложить меры по улучшению положения. Предложения, содержащиеся в региональном базовом исследовании, в значительной степени опираются на страновые базовые исследования.

Несмотря на использование единой методологии, базовые страновые исследования существенно отличаются друг от друга как по характеру (описательному или

аналитическому), так и с точки зрения представленных данных. В результате этого сведения по различным странам в региональном базовом исследовании не полностью сбалансированы, так как построены на имеющейся информации. С другой стороны, принимая во внимание чрезвычайно широкий охват страновых базовых исследований, в них, как и в региональном исследовании, естественным образом могут отсутствовать многочисленные подробности, требующие дальнейшего анализа. К таким подробностям, например, относятся: конкретные пробелы в законах о запрете дискриминации или уголовных кодексах, связанные с преступлениями на почве ненависти; потребности в обучении сотрудников органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмена; подробная информация о средствах правовой защиты от пропаганды ненависти; возможности и проблемы, связанные со сбором данных о преступлениях на почве ненависти.

Региональное базовое исследование и страновые базовые исследования опираются на следующие европейские стандарты, которые легли в основу оценки соответствия национальных норм и механизмов:

- [Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод](#) (ЕКПЧ);
- пересмотренная общеполитическая рекомендация ЕКРП [№ 2 об органах по вопросам равенства в борьбе с расизмом и нетерпимостью на национальном уровне](#) (ОПР ЕКРП № 2);
- общеполитическая рекомендация ЕКРП [№ 4 о национальных исследованиях по вопросам восприятия проблем расизма и дискриминации их потенциальными жертвами](#) (ОПР ЕКРП № 4);
- общеполитическая рекомендация ЕКРП [№ 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией](#) (ОПР ЕКРП № 7);
- общеполитическая рекомендация ЕКРП [№ 15 о борьбе с языком ненависти](#) (ОПР ЕКРП № 15);
- Рекомендация Комиссии Европейского союза C(2018)3850 от 22 июня 2018 г. о [стандартах для органов по вопросам равенства](#) (стандарты ЕС для органов по вопросам равенства).

Для приведенных в исследовании оценок также в приоритетном порядке использовались выводы соответствующих страновых докладов ЕКРП (в рамках этапов мониторинга). Оценка того, были ли выполнены соответствующими странами рекомендации ЕКРП, содержащиеся в страновых докладах по мониторингу, является исключительно авторской, если в тексте не содержится ссылка на конкретные заключения ЕКРП о выполнении рекомендаций, подлежащих промежуточному контролю. Там, где это было возможно, авторы использовали соответствующие заявления/доклады Комиссара по правам человека.

1. Национальная правовая база в области недискриминации и доступные внесудебные механизмы для жертв дискриминации, преступлений на почве ненависти и пропаганды ненависти

1.1. Национальная законодательная и институциональная правовая база в области недискриминации с акцентом на национальных внесудебных механизмах

В **Армении** принцип недискриминации закреплен в конституции, которая содержит неисчерпывающий перечень запрещенных оснований для дискриминации¹. Стандартные положения о недискриминации включены в ряд законов, например Трудовой кодекс, закон «Об образовании», Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Избирательный кодекс, Гражданский и Уголовно-процессуальный кодексы. Тем не менее ни в одном законодательном акте не содержится определений/концепций дискриминации, форм дискриминации и бремени доказывания применительно к случаям дискриминации. Вопросы гендерной дискриминации регулируются только законом «Об обеспечении равных прав и возможностей для мужчин и женщин». В двух основных обязательных нормах права — Гражданском кодексе и законе «Об основах администрирования и административном производстве» — положения о недискриминации полностью отсутствуют. Отсутствие закона о запрете дискриминации препятствует разработке эффективных судебных и внесудебных средств правовой защиты для жертв дискриминации².

Средства правовой защиты от пропаганды ненависти

Жалобы на пропаганду ненависти со стороны государственных должностных лиц или государственных органов могут быть поданы в вышестоящий административный орган или аппарат Защитника прав человека. Решения административных/государственных органов также подлежат судебному обжалованию. Тем не менее ввиду отсутствия конкретных положений, касающихся бремени доказывания применительно к делам о дискриминации, вероятность обнаружения дискриминации или пропаганды ненависти в ходе судебного разбирательства, если они не были ранее выявлены административным органом, очень мала. По этой причине жертвы пропаганды ненависти и/или НПО, работающие в этой области, как правило, сначала просят государственный орган/СМИ опубликовать извинения и только в случае отказа предъявляют судебные иски. Аналогичным образом юристы и общественные организации стремятся сначала получить заключение по оспариваемому высказыванию от Защитника прав человека, а затем приложить соответствующее заключение к судебному иску в качестве основания³.

¹ Конституция Армении, ст. 26.

² Базовое исследование по Армении, автор Аза Газарян (далее «базовое исследование по Армении»), стр. 4—6.

³ Базовое исследование по Армении, стр. 5—7.

Комиссия по телевидению и радио Армении, являющаяся регулирующим органом для телерадиовещателей, уполномочена законом возбуждать административное производство в отношении субъекта вещания за распространение контента, содержащего дискриминацию по признаку вероисповедания, этнической принадлежности или гражданства, а также привлекать его к административной ответственности.

Кодекс поведения представителей СМИ для редакторов и журналистов, предусматривающий беспристрастное и ответственное освещение событий и новостей, включает в себя положения о недискриминации и борьбе с пропагандой ненависти. Кодекс был подписан 46 субъектами, включая печатные, аудиовизуальные и интернет-СМИ, а также восемь журналистскими объединениями, поддерживающими его задачу. Кодекс требует никоим образом не разжигать национальную, религиозную вражду и нетерпимость, не дискриминировать по политическому, социальному, половому и языковому признакам. Наблюдательный совет представляет собой орган по урегулированию споров, который осуществляет надзор за осуществлением Кодекса. Любое физическое или юридическое лицо может подать на подписавшее Кодекс СМИ жалобу о нарушении журналистской этики в соответствии с Кодексом. Решения Наблюдательного совета не имеют обязательной силы для сторон спора. Они обычно включают в себя вывод о том, имело ли место нарушение, и рекомендуют меры по исправлению ситуации, включая удаление опубликованного материала. Наблюдательный совет не может выносить решения о дисциплинарных взысканиях или денежной компенсации. Однако стороны, как правило, уважают принятые Советом решения и выполняют их⁴.

Средства правовой защиты от преступлений на почве ненависти

Жалобы, связанные с преступлениями на почве ненависти, необходимо подавать в правоохранительные органы. Тем не менее в Уголовном кодексе недостаточно подробно рассмотрено понятие преступлений на почве ненависти. Уголовный кодекс рассматривает совершение преступления на почве «расовой, национальной и религиозной ненависти» как отягчающее обстоятельство, применимое ко всем преступлениям. В перечень признаков, подлежащих защите, не входят сексуальная ориентация и гендерная идентичность. Уголовный кодекс не предусматривает уголовной ответственности за публичное подстрекательство к насилию или дискриминации и не содержит каких-либо конкретных положений, запрещающих публичные оскорбления и клевету, связанные с перечнем запрещенных признаков. В настоящее время в Уголовный кодекс вносятся поправки; ожидается, что его обновленная версия обеспечит более эффективную защиту от преступлений на почве ненависти⁵.

Создание возможностей для решения комплексных проблем: НПО

Закон об НПО от 2017 г. позволяет последним возбуждать дела о защите прав своих членов или их бенефициаров при условии, что защита прав человека включена в их устав в качестве

⁴ Информация о Наблюдательном совете и список СМИ, принявших Кодекс, доступны по адресу https://ypc.am/oldypc/self_regul/in/ru, базовое исследование по Армении.

⁵ Базовое исследование по Армении, стр. 10—11.

одной из задач, а члены зарегистрированы на законных основаниях. Это означает, что НПО обязана предоставить необходимые документы об официальном членстве лица, от имени которого она подает иск в национальный суд. НПО не могут подавать иски по делам, в которых отсутствует конкретная жертва⁶.

Основные пробелы в отношении выполнения рекомендаций доклада ЕКРН по Армении за 2016 г. касаются принятия всеобъемлющего закона о запрете дискриминации и внесения изменений в Уголовный кодекс в целях включения сексуальной ориентации и гендерной идентичности в качестве мотивов совершения преступлений на почве ненависти, а также создания независимого механизма сбора данных о преступлениях на почве ненависти⁷.

В Азербайджане принцип равенства закреплен в конституции, в которой указано, что государство гарантирует равенство прав и свобод каждого человека независимо от «расы, национальности, религии, языка, пола, происхождения, имущественного положения, служебного положения, убеждений, принадлежности к политическим партиям, профсоюзным и другим общественным объединениям»⁸. Права и свободы человека и гражданина, перечисленные в конституции, применяются в соответствии с международными договорами, участником которых является Азербайджан. В конституции также указано, что международные договоры применяются при наличии противоречия между нормативными правовыми актами, входящими в законодательную систему Азербайджана (за исключением актов, принятых в соответствии с Конституцией Азербайджанской Республики и путем референдума), и межправительственными соглашениями, подписанными Азербайджаном⁹.

Азербайджан ратифицировал ряд международных конвенций, посвященных равенству и недискриминации, но еще не ратифицировал дополнительный протокол № 12 к Европейской конвенции по правам человека (далее «ЕКПЧ»).

Принцип равенства закреплен в ряде законов, таких как закон «Об обеспечении гендерного (мужского и женского) равенства», Кодекс об административных правонарушениях, закон «О полиции», закон «Об общественном телевидении и радиовещании», закон «О средствах массовой информации», закон «Об охране здоровья», закон «Об образовании» и Трудовой кодекс. Однако Азербайджан до сих пор не принял всеобъемлющий закон о запрете дискриминации по признаку расы, цвета кожи, языка, вероисповедания, гражданства, национального или этнического происхождения, сексуальной ориентации и гендерной идентичности¹⁰.

Средства правовой защиты от пропаганды ненависти

⁶ Закон об НПО от 2017 г., базовое исследование по Армении, стр. 6.

⁷ Базовое исследование по Армении, стр. 8—9.

⁸ Конституция Азербайджана, ст. 25.

⁹ Базовое исследование по Азербайджану, автор Аласгар Маммадли (далее «базовое исследование по Азербайджану»), стр. 13.

¹⁰ Доклад ЕКРН по Азербайджану за 2016 г., п. 11; базовое исследование по Азербайджану, стр. 13—15.

Вопросы борьбы с пропагандой ненависти регулируются национальным законодательством в недостаточной степени, а жертвы пропаганды ненависти не имеют эффективных средств правовой защиты. Уголовный кодекс не включает в себя такие признаки, как раса, цвет кожи, язык, вероисповедание, гражданство, национальное или этническое происхождение, сексуальная ориентация или гендерная идентичность. В обязанности омбудсмена¹¹ не входит рассмотрение пропаганды ненависти, в том числе в отношении таких наиболее страдающих от них групп, как ЛГБТИ, политическая оппозиция и внутренне перемещенные лица¹².

В ноябре 2018 г. в Кодекс профессиональной этики журналистов был добавлен новый раздел «Защита принципов гендерного равенства и недискриминации». В нем содержится требование к журналистам соблюдать принципы гендерного равенства и недискриминации, избегать сексистских высказываний или разжигания сексистской ненависти и воздерживаться от пропаганды гендерных стереотипов в средствах массовой информации. Надзор за исполнением Кодекса осуществляет Совет прессы¹³. Это саморегулируемая организация, действующая на общественных началах. Телевизионные и радиовещательные компании не являются членами Совета прессы, а его решения не распространяются на сектор телерадиовещания. Совет прессы рассматривает жалобы на средства массовой информации (газеты, журналы и информационные агентства), зарегистрированные в Министерстве юстиции. Совет прессы выносит решения, которые носят рекомендательный характер. После вынесения решения Советом прессы, издание, к которому такое решение относится, должно опубликовать его текст без изменений в ближайшем номере (ежедневные издания — в течение 3 дней). В том случае, если соответствующее издание не опубликует решение в течение этого периода, Совет прессы обнародует решение в установленном порядке¹⁴.

Средства правовой защиты от преступлений на почве ненависти

В базовом исследовании по Азербайджану не указаны какие-либо конкретные средства правовой защиты для жертв преступлений на почве ненависти, кроме подразумеваемых средств правовой защиты, логически вытекающих из положений Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов. Уголовный кодекс не включает в себя такие признаки, как цвет кожи, язык, гражданство, этническое происхождение, сексуальная ориентация и гендерная идентичность, а также не предусматривает уголовной ответственности за подстрекательство к насилию и дискриминации иностранцев¹⁵. В своем докладе по Азербайджану за 2016 г. ЕКРН рекомендовала уделить первоочередное внимание решению этих вопросов, а также другим положениям, не соответствующим ОПР ЕКРН № 7. Ни одна из этих рекомендаций не была выполнена.

¹¹ Информация об аппарате омбудсмена доступна по адресу <http://www.ombudsman.gov.az/en/> (на английском языке).

¹² Базовое исследование по Азербайджану, стр. 20—25.

¹³ Информация о Совете прессы доступна по адресу <http://www.presscouncil.az/ru>.

¹⁴ Базовое исследование по Азербайджану, стр. 23.

¹⁵ Доклад ЕКРН по Азербайджану за 2016 г., п. 9.

В **Беларуси** принцип равенства закреплен в конституции¹⁶, а положения о недискриминации включены в правовое поле, например в конституционную, гражданскую, административную, уголовную и другие отрасли права, включая Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы, Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях. Трудовой кодекс запрещает дискриминацию по признаку пола, расы, этнического или социального происхождения, языка, религиозных или политических убеждений, участия или неучастия в профессиональных союзах или иных общественных объединениях, имущественного положения, должностного положения, возраста, места жительства, физических или психических недостатков, не являющихся препятствием для выполнения соответствующих должностных обязанностей, а также иных обстоятельств, не связанных с деловыми качествами и не определяемых спецификой трудовых функций работника. Закон «О свободе совести и религиозных организациях» и закон «Об альтернативной службе» запрещают дискриминацию по религиозному признаку. Принцип равенства также предусматривается законами «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства», «О правах ребенка», «О социальной защите инвалидов» и «О прокуратуре». Тем не менее в стране отсутствует всеобъемлющее законодательство о запрете дискриминации и специализированный орган, занимающийся вопросами равенства и недискриминации¹⁷.

Жертвы дискриминации имеют право обратиться в суд для оспаривания нарушений их прав на основании ряда материальных норм действующего законодательства и/или использовать существующие внесудебные средства правовой защиты, включая государственные органы и прокуратуру. Предполагаемые жертвы имеют право подавать жалобы в государственные органы на основании положений закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» и в прокуратуру — на основании закона «О прокуратуре». Тем не менее, как сообщает автор странового доклада, какие-либо данные о подаче жалоб на дискриминацию и их рассмотрении в рамках вышеуказанных процедур отсутствуют. В доклад включены данные о роли прокуратуры в обеспечении реализации закона «О социальной защите инвалидов».

Обеспечение гендерного равенства по всей видимости является одной из приоритетных задач правительства Беларуси. Во всех регионах Беларуси были сформированы экспертные рабочие группы и, таким образом, был создан национальный механизм реализации гендерной политики. Национальный совет по гендерной политике при Совете Министров обеспечивает координацию и мониторинг государственной политики по обеспечению гендерного равенства и разрабатывает скоординированные мероприятия, направленные на обеспечение реализации положений Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Этот орган не рассматривает индивидуальные жалобы¹⁸.

¹⁶ Конституция Беларуси, ст. 22.

¹⁷ Базовое исследование по Беларуси, автор Григорий Василевич (далее «базовое исследование по Беларуси»), стр. 5—14.

¹⁸ Базовое исследование по Беларуси, стр. 14—18.

Уполномоченный по делам религий и национальностей и его аппарат участвуют в разработке и реализации государственной политики в национальной и религиозной сфере, обеспечении прав граждан на свободу совести и религии, защите их прав и интересов независимо от отношения к религии или религиозной принадлежности, а также защите права на свободу объединения в религиозные организации. Любой гражданин может обратиться к Уполномоченному с жалобой. Уполномоченный рассматривает жалобу и предлагает решение, направляя ее в соответствующий государственный орган или должностному лицу, в компетенцию которого входит рассмотрение таких жалоб. Тем не менее в стране отсутствует какая-либо общедоступная статистика относительно жалоб, полученных Уполномоченным¹⁹.

Несмотря на многочисленные законодательные положения, запрещающие дискриминацию или провозглашающие принцип равенства, отсутствие конкретных процессуальных положений о защите от дискриминации и основных концепций, связанных с дискриминацией, ограничивает применимость широкого круга общих положений о равенстве и недискриминации.

Средства правовой защиты от пропаганды ненависти и преступлений на почве ненависти

Уголовный кодекс запрещает «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»²⁰. Тем не менее, вероятно, эта статья не применяется на практике, поскольку в базовом исследовании отсутствуют какие-либо данные о количестве или видах дел, полученных или рассмотренных судами на основе ее положений.

В **Грузии** принцип равенства закреплен в конституции²¹. Основным законом в этой области является вступивший в силу 7 мая 2014 г. закон «Об устранении всех форм дискриминации» (закон о запрете дискриминации), в котором содержатся ключевые определения и перечисляются органы, ответственные за его применение. Закон содержит неисключительный перечень признаков, подлежащих защите, в который входят «раса, цвет кожи, язык, пол, возраст, гражданство, происхождение, место рождения, место жительства, имущественное либо сословное положение, религия или вера, национальная, этническая или социальная принадлежность, профессия, семейное положение, состояние здоровья, ограниченные возможности, сексуальная ориентация, гендерная идентичность и выражение, политические или иные взгляды либо другие признаки». Этот закон применяется как к государственному, так и к частному сектору. Ряд других законов,

¹⁹ Базовое исследование по Беларуси, стр. 24—26.

²⁰ Уголовный кодекс Беларуси, ст. 190.

²¹ Конституция Грузии, ст. 11.

например Общий административный кодекс, законы «О собраниях и манифестациях», «О борьбе против торговли людьми (трефикинга)», «О политических объединениях граждан», «Об общем образовании», «О высшем образовании», «О труде» и т. д., прямо запрещают дискриминацию по различным признакам²².

Средства правовой защиты от пропаганды ненависти

Грузинское законодательство не предусматривает уголовной ответственности за пропаганду ненависти, за исключением тех случаев, когда они создают угрозу немедленного, необратимого и явного насилия. Статья 239¹ Уголовного кодекса (введена в 2015 г.) устанавливает уголовную ответственность за подстрекательство к насилию в отношении других лиц в целях усиления напряженности на религиозной, этнической или иной почве. Уголовное расследование проводится только в том случае, когда в заявлении указана конкретная угроза применения насилия²³.

Пропаганда ненависти в средствах массовой информации запрещена рядом основных законов и подзаконных актов. Закон «О вещании» запрещает показ программ, «направленных на нанесение оскорбления, дискриминацию лица или группы по физическим возможностям, этнической принадлежности, религии, мировоззрению, полу, сексуальной ориентации или другим признакам либо статусу, или особо подчеркивающих эти признаки либо статус, кроме случаев, когда это необходимо исходя из содержания программы и ставит целью иллюстрацию существующей розни». В Кодексе поведения вещателей и Хартии журналистской этики также содержатся положения, запрещающие пропаганду ненависти. В соответствии с Кодексом поведения вещателей внутри вещательных организаций, включая Общественного вещателя, создаются механизмы саморегулирования (комиссия и апелляционный орган). Любая пострадавшая сторона может обратиться с жалобой в механизм саморегулирования. Тем не менее каждый вещатель трактует термин «пострадавшая сторона» по-разному: некоторые вещатели исключают из этой категории НПО и представителей определенных групп, что негативно сказывается на эффективности соответствующих процедур. Грузинская Хартия журналистской этики представляет собой независимое объединение журналистов, целью которого является повышение социальной ответственности СМИ путем защиты профессиональных и этических стандартов журналистики. Совет Хартии рассматривает жалобы на журналистов, в том числе связанные с пропагандой ненависти²⁴.

Закон «О рекламе» запрещает размещение и распространение неэтичной рекламы, которая определяется как реклама, которая «путем употребления оскорбительных слов и сравнений, касающихся национальности, расы, профессии, социальной принадлежности, возраста, пола, языка, религиозных, политических и философских убеждений физических лиц, нарушает общепринятые нормы гуманности и морали (...)». Жертвы пропаганды

²² Базовое исследование по Грузии, автор Леван Месхорадзе (далее «базовое исследование по Грузии»), стр. 7—12.

²³ Базовое исследование по Грузии, стр. 4—5.

²⁴ Базовое исследование по Грузии, стр. 7—9.

ненависти также могут подавать жалобы в суд на основании закона «О свободе слова и выражения»²⁵.

Избирательный кодекс запрещает разжигание национальной, этнической или религиозной розни или конфликтов в ходе предвыборной агитации. Тем не менее этот кодекс не предусматривает прекращения государственного финансирования, запрещения или роспуска партий или организаций, поддерживающих расизм, как это рекомендовано в ОПР ЕКРН № 7, пп. 16 и 17²⁶.

Средства правовой защиты от преступлений на почве ненависти

Уголовный кодекс²⁷ определяет преступления на почве ненависти и как отдельные преступления, и как преступления, совершенные по мотиву нетерпимости, который является обстоятельством, отягчающим ответственность за совершение всех преступлений. В кодекс включены такие мотивы нетерпимости, как «раса, цвет кожи, язык, пол, сексуальная ориентация, гендерная идентичность, возраст, религия, политические или иные взгляды, ограниченные возможности, гражданство, национальная, этническая или социальная принадлежность, происхождение, имущественное или сословное положение, место жительства или иной мотив, содержащий дискриминацию по другим признакам». К отдельным преступлениям относятся следующие: нарушение равноправия людей, расовая дискриминация, воспрепятствование соблюдению религиозных обрядов, подстрекательство к насилию в отношении других лиц в целях усиления напряженности на религиозной, этнической или иной почве. В кодекс также включены геноцид и преступления против человечности²⁸. Жалоба на совершение преступления на почве ненависти может быть подана в полицию или прокуратуру. Народный защитник Грузии осуществляет мониторинг жалоб, переданных органам власти, и систематически анализирует проблемы в области преступлений на почве ненависти.

Создание возможностей для работы общих механизмов: НПО, бремя доказывания; система юридической помощи

НПО могут выступать в судебном разбирательстве как *amicus curiae*, но не могут участвовать в нем в качестве третьих лиц²⁹. Как закон о запрете дискриминации, так и Гражданский процессуальный кодекс предусматривают совместное бремя доказывания по делам о дискриминации. Так, Гражданский процессуальный кодекс возлагает бремя доказывания по гражданским делам, связанным с предполагаемыми фактами дискриминации, на ответчика, причем истец должен лишь представить суду факты, которые могут вызвать обоснованное подозрение в том, что дискриминация имела место. Предоставление заявителю, желающему обратиться в суд по делу о дискриминации, бесплатной юридической помощи или переводчика не предусмотрено³⁰.

²⁵ Базовое исследование по Грузии, стр. 10.

²⁶ Базовое исследование по Грузии, стр. 10.

²⁷ Уголовный кодекс, ст. 53¹.

²⁸ Базовое исследование по Грузии, стр. 12—13.

²⁹ Доклад ЕКРН по Грузии за 2016 г., п. 20.

³⁰ Базовое исследование по Грузии, стр. 16.

В своем докладе по Азербайджану за 2016 г. ЕКРН рекомендовала ввести конкретные положения, запрещающие такие преступления, как расистские оскорбления, публичное распространение или распространение с расистской целью материалов, содержащих расистские высказывания, создание или руководство группой, пропагандирующей расизм, а также включить в перечень признаков, подлежащих защите от преступлений на почве ненависти, язык и вероисповедание. До настоящего момента эти поправки не были приняты³¹.

В **Республике Молдова** имеется относительно хорошая правовая база для обеспечения равенства и недискриминации во всех сферах общественной и частной жизни. Принцип равенства закреплен в конституции, которая содержит исчерпывающий перечень признаков, подлежащих защите от дискриминации. Национальные положения толкуются в соответствии с международными договорами по правам человека, подписанными Республикой Молдова. Суды напрямую применяют ЕКПЧ в своей работе, а правоприменительная практика ЕСПЧ является частью внутренней правовой системы. Молдова ратифицировала ряд международных конвенций, посвященных равенству и недискриминации, но еще не ратифицировала дополнительный протокол № 12 к ЕКПЧ³².

Помимо конституционных положений, основным законом в этой области является закон «Об обеспечении равенства» от 2012 г. (далее «закон о равенстве»). Этот закон содержит открытый перечень признаков, подлежащих защите от дискриминации, причем сексуальная ориентация прямо упоминается только в контексте трудоустройства. Закон нуждается в улучшении, например необходимо добавить четкое определение таких признаков, как национальное происхождение, гражданство, сексуальная ориентация и гендерная идентичность, ввести формулировки для таких понятий, как пересекающиеся формы дискриминации или структурная дискриминация, а также включить в текст обязанности государственных должностных лиц содействовать обеспечению равенства³³.

Помимо закона о равенстве, за обеспечение равенства и недискриминации отвечает ряд других законов, таких как Трудовой кодекс, закон «Об обеспечении равных возможностей для женщин и мужчин», закон «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями». Равное обращение и недискриминация включены в число принципов, регулирующих отношения в сфере *государственных закупок*. В то же время в законе «О государственных закупках» не предусмотрена какая-либо обязанность государственных органов следить за соблюдением принципа недискриминации третьими лицами, с которыми государство заключает договоры и/или предоставляет им кредиты, гранты и другие льготы³⁴.

³¹ Базовое исследование по Грузии, стр. 14.

³² Базовое исследование по Республике Молдова, автор Надежда Гриптиевски (далее «базовое исследование по Республике Молдова»), стр. 4—5.

³³ Базовое исследование по Республике Молдова, стр. 4—6.

³⁴ Базовое исследование по Республике Молдова, стр. 8.

Жертва дискриминации и/или ее законный представитель могут подать жалобу на дискриминацию в Совет по обеспечению равенства, аппарат омбудсмена, а также в *полицию или прокуратуру*, если предполагаемые нарушения носят характер уголовного преступления или иного правонарушения. Плата с заявителя не взимается. В качестве последнего средства правовой защиты жалоба на дискриминацию может быть подана в суд. Суд может рассматривать дела, связанные с дискриминацией, в гражданском, административном или уголовном производстве, а также в производстве по мелким правонарушениям³⁵.

Кроме того, в стране существует *Бюро межэтнических отношений*, являющееся центральным административным органом, который действует в подчинении правительства, разрабатывает и продвигает государственную политику в области межэтнических отношений и функционирования языков на территории Республики Молдова. Бюро осуществляет мониторинг процесса интеграции национальных меньшинств, поощряет межкультурный диалог и языковое разнообразие. В полномочия Бюро не входит рассмотрение индивидуальных жалоб³⁶.

Средства правовой защиты от пропаганды ненависти

Запрет на пропаганду ненависти в Республике Молдова закреплен в нескольких законах, включая закон «О свободе выражения мнения»; этот вопрос рассматривается в законе «Об обеспечении равенства», Кодексе об аудиовизуальных медиауслугах, Кодексе журналистской этики. *Уголовный кодекс* также предусматривает ответственность за пропаганду ненависти, но в нем перечислены не все признаки, поэтому следует усовершенствовать этот кодекс, включив в него подстрекательство к насилию и такие признаки, как цвет кожи, национальное или этническое происхождение, язык, гражданство, сексуальная ориентация и гендерная идентичность. *Кодекс о правонарушениях* не содержит каких-либо положений, касающихся пропаганды ненависти и правонарушений, совершенных на основе предрассудков или ненависти³⁷.

Правоприменительные механизмы недостаточно эффективны. Например, Координационный совет по телевидению и радио, который является автономным государственным органом, осуществляющим надзор за соблюдением Кодекса об аудиовизуальных услугах поставщиками аудиовизуальных услуг, операторами платформ для обмена видеоматериалами и распространителями медиауслуг, в период с 2014 по 2017 г. рассмотрел только четыре жалобы, касающиеся пропаганды ненависти. В 2017—2018 гг. он рассмотрел восемь жалоб, т. е. по четыре в год³⁸. *Совет прессы* — независимая саморегулируемая организация для учреждений средств массовой информации / журналистов, осуществляющий контроль за соблюдением Кодекса журналистской этики в печатных, онлайн-овых и даже аудиовизуальных средствах массовой информации, — рассматривает жалобы только в отношении средств массовой информации,

³⁵ Базовое исследование по Республике Молдова, стр. 8.

³⁶ Базовое исследование по Республике Молдова, стр. 8.

³⁷ Базовое исследование по Республике Молдова, стр. 14.

³⁸ Базовое исследование по Республике Молдова, стр. 11—12.

присоединившихся к Кодексу, и является организацией с добровольным участием. Исходя из накопленного ранее опыта, представляется, что главная проблема СМИ заключается не в пропаганде дискриминационных или разжигающих ненависть высказываний со стороны журналистов, а в том, в каком ключе эти высказывания освещаются и как онлайн-СМИ контролируют комментарии к своим материалам³⁹.

Наименее эффективным является избирательное законодательство, которое не содержит положений, позволяющих осуществить роспуск политических партий или организаций, пропагандирующих расизм, а также механизмов оперативного наказания за пропаганду ненависти в ходе избирательных кампаний. В нем также отсутствуют положения о порицающих пропаганду ненависти выступлениях от лица государственных органов. Необходимо внести в Уголовный кодекс и Кодекс о правонарушениях усовершенствования, которые позволят эффективно карать за пропаганду ненависти. У соответствующих государственных органов, включая правоохранительные органы, Координационный совет по телевидению и радио, Центральную избирательную комиссию, Совет по обеспечению равенства, аппарат омбудсмена и Совет прессы, отсутствует скоординированная стратегия, которая могла бы мобилизовать их на профилактику пропаганды ненависти и борьбу с ней в Республике Молдова.

Средства правовой защиты от преступлений на почве ненависти

Жертвы любого предполагаемого преступления на почве ненависти могут подать жалобу в полицию и/или прокуратуру (правоохранительные органы). Направить пострадавшего или жалобу в правоохранительные органы также могут Совет по обеспечению равенства, аппарат омбудсмена и любой другой государственный орган.

В Республике Молдова существуют две основные проблемы, препятствующие эффективной борьбе с преступлениями на почве ненависти: ненадлежащее законодательство и отсутствие знаний/навыков или нежелание правоохранительных органов квалифицировать преступления на почве ненависти в качестве таковых. Последний фактор определяет нехватку данных и замалчивание случаев, поскольку жертвы не верят в то, что правоохранительные органы квалифицируют их жалобы должным образом. Уголовный кодекс нуждается в усовершенствовании; наличие пробелов подтверждается как докладом ЕКРП по Молдове за 2018 г., так и проектом закона № 301, который находится на рассмотрении парламента с 2016 г.

Создание возможностей для работы общих механизмов: система юридической помощи, НПО, бремя доказывания

В Республике Молдова действует относительно устойчивая *система юридической помощи*, которая включает в себя как первичную, так и вторичную/квалифицированную юридическую помощь. Воспользоваться бесплатной первичной юридической помощью может любой человек. Жертвы дискриминации могут получить вторичную юридическую помощь, если проверка подтвердит обоснованность их требований. *НПО могут*

³⁹ Базовое исследование по Республике Молдова, стр. 11, беседа с председателем Совета прессы.

обратиться с иском о дискриминации в Совет по обеспечению равенства как от имени конкретной жертвы, так и от своего собственного имени в тех случаях, когда акт дискриминации направлен на какую-либо группу или сообщество. В судах профсоюзы и объединения могут подавать жалобы только от имени конкретных лиц. Гражданский процессуальный кодекс не предусматривает возможности для объединений подавать в суд жалобу от своего имени без доверенности от отдельных жертв, за исключением случаев *actio popularis*. Общественные объединения могут участвовать в судебных разбирательствах в качестве третьих сторон. Относительно жалоб в правоохранительные органы отсутствуют конкретные положения, запрещающие или прямо разрешающие подачу жалоб от имени организации.

Закон о равенстве предусматривает принцип *совместного бремени доказывания по делам о дискриминации* как в отношении слушаний в Совете по обеспечению равенства, так и в отношении судебных разбирательств. Кроме того, непредоставление запрошенной Советом информации может быть истолковано против лица, не предоставившего требуемые данные. При рассмотрении дел о мелких и административных правонарушениях суды также должны соблюдать принцип совместного бремени доказывания, который опирается на закон о равенстве как *lex specialis* в области жалоб на дискриминацию⁴⁰.

В **Украине** принцип равенства и недискриминации закреплен в конституции. Основным законом в этой сфере является закон «Об основах предупреждения и противодействия дискриминации» от 2012 г. (закон о запрете дискриминации) который включает в себя основные концепции и механизмы предупреждения и противодействия дискриминации. Закон содержит открытый перечень признаков, подлежащих защите от дискриминации, включая расовую принадлежность, цвет кожи, политические, религиозные или иные убеждения, пол, возраст, инвалидность, этническое или социальное происхождение, национальность, семейное положение, место жительства, языковые или иные характеристики.

Ряд других законов обеспечивает соблюдение принципа равенства и недискриминации в охватываемых ими сферах. В их число, в частности, входят законы «О национальных меньшинствах», «Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин», «О свободе совести и религиозных организациях», «Об основах социальной защищенности лиц с инвалидностью в Украине», «Об обращениях граждан» и «О бесплатной правовой помощи», Гражданский и Гражданский процессуальный кодексы, Трудовой кодекс, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы, Кодекс об административных правонарушениях. Более подробные положения включены в ряд подзаконных документов в сфере государственной политики⁴¹. Жертвы дискриминации могут ссылаться на соответствующие положения при подаче жалоб Уполномоченному Верховной Рады по

⁴⁰ Базовое исследование по Республике Молдова, стр. 14—15.

⁴¹ Базовое исследование по Украине, автор Алевтина Санченко (далее «базовое исследование по Украине»), стр. 12—17.

правам человека, в государственные органы, правоохранительные органы (в соответствии с Уголовным кодексом и Кодексом об административных правонарушениях) и суды.

Закон «Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин» (закон о гендерном равенстве) включает в себя механизм обеспечения равенства. Жертва дискриминации по признаку пола или сексуальных домогательств может подать жалобу Уполномоченному Верховной Рады по правам человека, в Министерство социальной политики, уполномоченному лицу / координатору органа государственной власти, в правоохранительные органы и суды. В 2017 г. был учрежден пост Правительственного уполномоченного по вопросам гендерной политики, который содействует координации работы органов исполнительной власти в целях практической реализации принципа гендерного равенства во всех сферах жизни общества. Правительственный уполномоченный не получил каких-либо полномочий по рассмотрению индивидуальных жалоб⁴².

Любой гражданин может подать в государственные органы жалобу на дискриминацию и пропаганду ненависти на основании положений закона «Об обращениях граждан». Государственные органы обязаны отреагировать на такую жалобу⁴³. Тем не менее в Украине не существует единого подхода или конкретных руководящих указаний в отношении рассмотрения жалоб на дискриминацию государственными органами или дезагрегированных данных, позволяющих сделать какие-либо выводы об использовании этого средства правовой защиты в контексте жалоб на дискриминацию.

Трудовой кодекс предусматривает защиту прав работников и работодателей как в судебном порядке, так и через специальные внесудебные органы, созданные для разрешения трудовых споров: комиссии по трудовым спорам, согласительные комиссии, трудовой арбитраж. Эти органы также могут рассматривать жалобы, связанные с дискриминацией⁴⁴. Тем не менее данные об эффективности этого средства правовой защиты отсутствуют.

В Украине не существует закона о медиации, который можно было бы использовать для разрешения споров, связанных с дискриминацией. Уполномоченный Верховной Рады также не наделен полномочиями в области применения согласительных процедур⁴⁵.

Средства правовой защиты от пропаганды ненависти

Закон «О свободе выражения мнений» запрещает пропаганду ненависти, насилия и жестокости, разжигание расовой, национальной и религиозной ненависти. В сфере СМИ закон «О телевидении и радиовещании» не допускает в информационных и других телерадиопрограммах систематического целенаправленного безосновательного обострения внимания на войне, насилии и жестокости, разжигании расовой, национальной

⁴² Базовое исследование по Украине, стр. 22—25.

⁴³ Базовое исследование по Украине, стр. 25.

⁴⁴ Базовое исследование по Украине, стр. 32—34.

⁴⁵ Базовое исследование по Украине, стр. 38.

и религиозной вражды или положительного их представления, а также обеспечивает идеологический и политический плюрализм в сфере аудиовизуальных средств массовой информации. *Государственный комитет телевидения и радиовещания* осуществляет надзор за исполнением закона, имеет право рассматривать жалобы и налагать санкции в виде предупреждения и штрафа в размере 25% от лицензионного сбора, в том числе за пропаганду ненависти. Любой человек может подать жалобу в режиме онлайн на сайте комитета или по почте. Вещателю также может быть предписано опубликовать опровержение информации. Полномочия в отношении дел о причинении ущерба возложены на суды.

Законы «*О печатных средствах массовой информации (прессе)*» и «*Об информационных агентствах*» также запрещают «вести пропаганду войны, насилия и жестокости, разжигать расовую, национальную, религиозную вражду, распространять информацию, которая подрывает общественную мораль или подстрекает к правонарушениям, унижает честь и достоинство человека, а также информацию, которая ущемляет законные права и интересы граждан»⁴⁶. *Комиссия по журналистской этике* является саморегулируемой организацией для журналистов и сотрудников редакций, созданным Национальным союзом журналистов Украины. Статья 15 Этического кодекса украинского журналиста запрещает дискриминацию по признаку пола, языка, расы, религии, национальности, регионального или социального происхождения или политических убеждений. Судебная комиссия по этике может рассматривать жалобы и в случае нарушения Этического кодекса применять одно из следующих наказаний: замечание, предупреждение, заявление в форме публичного осуждения. В период с 2015 по 2018 г. Судебная комиссия по этике вынесла 12 решений в связи с нарушениями статьи 15 Этического кодекса.

Средства правовой защиты от преступлений на почве ненависти

Уголовный кодекс определяет преступления на почве ненависти и как отдельные преступления, и как преступления, совершенные по мотиву нетерпимости, который является обстоятельством, отягчающим ответственность за совершение всех преступлений. В своем докладе за 2017 г. ЕКРН рекомендовала правительству внести поправки в Уголовный кодекс, включив в него следующие элементы: подстрекательство к дискриминации и насилию; диффамация; публичное распространение с расистскими целями идеологии, которая провозглашает превосходство или порочит и преуменьшает достоинства определенной категории лиц; публичное отрицание, преуменьшение, одобрение или оправдание преступлений геноцида, преступлений против человечности или военных преступлений; создание группы, пропагандирующей расизм, руководство такой группой, ее поддержка или участие в ее деятельности; ответственность юридических лиц. Во все соответствующие положения также должны быть включены признаки расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства и национального или этнического

⁴⁶ Базовое исследование по Украине, стр. 28—29.

происхождения⁴⁷. До настоящего момента никакие поправки в Уголовный кодекс внесены не были⁴⁸.

Рассмотрением жалоб в связи с преступлениями занимаются правоохранительные органы — полиция и прокуратура.

Создание возможностей для работы общих механизмов: бремя доказывания

Закон о запрете дискриминации не содержит каких-либо положений относительно бремени доказывания, а положения Гражданского процессуального кодекса не соответствуют определению ЕКРН, содержащемуся в п. 11 ОПР ЕКРН № 7. Рекомендация ЕКРН включить положения о разделении (или переносе) бремени доказывания по делам о дискриминации в специализированное законодательство о запрете дискриминации до сих пор не выполнена⁴⁹.

1.2. Основные пробелы в национальном законодательстве в контексте его соответствия европейским стандартам

В этом разделе основной ссылкой на европейские стандарты является последний обзорный доклад ЕКРН, касающийся внедрения странами ОПР ЕКРН № 7.

В отношении **Армении** основные пробелы, касающиеся несоответствия ОПР ЕКРН №№ 2 и 7, перечислены в докладе ЕКРН по Армении за 2016 г. ЕКРН рекомендовала Армении привести уголовное законодательство в соответствие с ОПР ЕКРН № 7, в том числе «i) четко включить в перечень «запрещенных признаков» цвет кожи, язык, национальность (понимаемую как гражданство), национальное или этническое происхождение, сексуальную ориентацию и гендерную идентичность; ii) ввести уголовную ответственность за подстрекательство к насилию и расовой дискриминации; iii) ввести уголовную ответственность за публичное отрицание, преуменьшение, одобрение или оправдание преступлений геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений»⁵⁰. ЕКРН рекомендовала правительству Армении принять охватывающее все ключевые сферы жизни всестороннее гражданское и административное законодательство по борьбе с дискриминацией, которое также должно включать в себя темы, представляющие интерес для ЕКРН⁵¹. ЕКРН также рекомендовала включить в закон положение о совместном бремени доказывания в делах о дискриминации. В отношении органов по вопросам равенства ЕКРН рекомендовала правительству либо внести поправки в закон о Защитнике прав человека, с тем чтобы наделить его полномочиями рассматривать жалобы на дискриминацию в частном секторе, в том числе по темам, входящим в сферу интересов ЕКРН, либо создать независимый орган по вопросам равенства⁵². Из анализа,

⁴⁷ Доклад ЕКРН по Украине за 2017 г., п. 9.

⁴⁸ Базовое исследование по Украине, стр. 15.

⁴⁹ Доклад ЕКРН по Украине за 2017 г., пп. 13 и 15.

⁵⁰ Доклад ЕКРН по Армении за 2016 г., п. 10.

⁵¹ Доклад ЕКРН по Армении за 2016 г., п. 17.

⁵² Доклад ЕКРН по Армении за 2016 г., п. 23.

представленного в страновом докладе по Армении, следует, что до настоящего момента эти рекомендации не выполнены.

В отношении **Азербайджана** основные рекомендации, приведенные в докладе ЕКРН за 2016 г., касаются ратификации протокола № 12 к ЕКПЧ, приведения Уголовного кодекса в соответствие с ОПР ЕКРН № 7 и принятия всеобъемлющего законодательства по борьбе с расизмом и дискриминацией во всех ключевых сферах жизни. ЕКРН настоятельно рекомендовала правительству создать в соответствии с ОПР № 2 отдельный специализированный орган по борьбе с расизмом и дискриминацией как в частном, так и в государственном секторе. Этот орган должен, в частности, обладать полномочиями по предоставлению общих консультаций и юридической помощи жертвам дискриминации, включая представительство в судебных разбирательствах. ЕКРН также рекомендовала правительству Азербайджана обеспечить, чтобы государственные должностные лица на всех уровнях воздерживались от ненавистнических высказываний в адрес армян и налаживали регулярный диалог с уязвимыми группами, с тем чтобы гарантировать уведомление о любых случаях разжигания ненависти и включение в статистические данные всех уголовных преступлений, совершенных по мотивам расовой вражды/ненависти, гомофобии и трансфобии. ЕКРН рекомендовала полиции и прокуратуре тщательно расследовать все случаи предполагаемых преступлений на почве ненависти, наладить диалог и сотрудничество с группами, подвергающимися риску стать жертвами преступлений на почве ненависти, а также использовать закон «О предотвращении бытового насилия» для защиты представителей ЛГБТ. Правительству также было рекомендовано создать условия для развития многообразного и независимого гражданского общества путем выполнения подробных рекомендаций Парламентской ассамблеи Совета Европы (резолюция 2062 (2015), пп 11.1, 11.2 и 11.6—11.8) и Венецианской комиссии (заключение № 787/2014, п. 94)⁵³. Эти рекомендации по-прежнему остаются в силе и требуют осуществления.

В отношении **Грузии** необходимо внесение поправок в Уголовный кодекс для обеспечения полного соответствия ОПР ЕКРН № 7. В частности, в Уголовном кодексе по-прежнему отсутствуют положения, «запрещающие такие преступления, как расистские оскорбления, публичное распространение или распространение с целью расизма материалов, содержащих расистские высказывания, а также создание группы, пропагандирующей расизм, или руководство такой группой». Язык и вероисповедание до сих пор не включены в перечень признаков, подлежащих защите. Устранению этих и других пробелов посвящен проект закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс», подготовленный министерством внутренних дел⁵⁴.

Закон о запрете дискриминации не содержит положений об отказе в разумном приспособлении, а также понятий сегрегации, дискриминации по ассоциации и объявления о намерении совершить акт дискриминации (включение трех последних

⁵³ Доклад ЕКРН по Азербайджану за 2017 г., пп. 2, 9, 16, 20, 29, 33, 37, 44.

⁵⁴ Базовое исследование по Грузии, стр. 16—17.

концепций рекомендуется ОПР ЕКРН № 7, п. 6). В законе о запрете дискриминации отсутствуют конкретные положения, которые позволяли бы Народному защитнику толковать поданную жалобу против стороны, не предоставившей запрошенные документы (такие положения существуют, например, в Республике Молдова и очень полезны для дисциплинарного воздействия на стороны). Если физическое лицо считает, что его законные права нарушены, оно имеет право подать иск в суд, но никакой «ускоренной процедуры» не существует.

В Кодексе об административных правонарушениях мотив нетерпимости не рассматривается ни как отдельное преступление, ни как отягчающее обстоятельство. Таким образом, приравниваемые к административным правонарушениям деяния, тяжесть которых недостаточна для квалификации в качестве преступления, наказанию не подлежат. Предоставление заявителю, желающему обратиться в суд по делу о дискриминации, бесплатной юридической помощи или переводчика не предусмотрено.

В отношении **Республики Молдова** основные пробелы, касающиеся несоответствия ОПР ЕКРН №№ 2 и 7, перечислены в докладе ЕКРН по Молдове за 2018 г. Ни одна из этих рекомендаций до настоящего момента не выполнена. ЕКРН рекомендовала внести поправки в уголовное, административное и гражданское законодательство, а также в законы, касающиеся функционирования органов по вопросам равенства (Совет по обеспечению равенства и аппарат омбудсмена). В отношении *пропаганды ненависти* ЕКРН рекомендовала правительству совместно с соответствующими группами гражданского общества и международными организациями разработать всеобъемлющую стратегию предупреждения и противодействия пропаганде ненависти, включая сексистские ненавистнические высказывания. В этой стратегии следует эффективно использовать общеполитическую рекомендацию ЕКРН № 15 о борьбе с языком ненависти. В отношении *насилия на почве расизма и гомофобии/трансфобии* ЕКРН настоятельно рекомендовала принять определение полицейских ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, и законодательно запретить их использование в соответствии с ОПР № 11 о борьбе с расизмом и дискриминацией в работе правоохранительных органов.

В **Украине** по-прежнему сохраняет актуальность рекомендация ЕКРН от 2017 г. о внесении поправок в Уголовный кодекс в соответствии с ОПР № 7. В украинском Кодексе об административных правонарушениях отсутствуют положения о правонарушениях, связанных с дискриминацией. Отсутствует и закон о медиации, который можно было бы использовать для урегулирования жалоб, связанных с дискриминацией. Кроме того, не существует законодательных норм, которые предотвращали бы появление дискриминационной рекламы. Украина до сих пор не ратифицировала и не подписала Конвенцию Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием⁵⁵.

⁵⁵ Базовое исследование по Украине, стр. 4—5.

1.3. Текущие законодательные инициативы и/или возможности лоббирования в целях внесения поправок в законодательство

В **Армении** на рассмотрении находятся два основных законопроекта, охватывающих сферу равенства и недискриминации. Первый из них представляет собой проект закона о борьбе с дискриминацией, который был опубликован для общественных консультаций в феврале 2018 г. и прошел повторное обсуждение с НПО в апреле 2019 г. Этот проект закона содержит основные определения, имеющие отношение к теме дискриминации, включая виды дискриминации, принцип совместного бремени доказывания в делах о дискриминации и создание Совета по обеспечению равенства в структуре аппарата омбудсмена⁵⁶. Очевидно, главное возражение со стороны ряда НПО касается характеристик органа по вопросам равенства. НПО выступают за создание отдельного независимого органа, подотчетного парламенту и наделенного полномочиями рассматривать жалобы на дискриминацию как в государственном, так и в частном секторах и принимать решения, имеющие обязательную юридическую силу.

Второй законопроект — это проект закона о внесении изменений в Уголовный кодекс Армении, который в 2017 г. получил экспертную оценку Совета Европы⁵⁷. Этот законопроект расширяет перечень признаков, подлежащих защите, предусматривает уголовное преследование за дискриминацию как отдельное преступление и дает подробное и обширное определение преступной дискриминации, включаяотячающие обстоятельства — например, совершение преступления государственным служащим или должностным лицом⁵⁸.

Среди других текущих законодательных инициатив следует отметить проект закона об этнических меньшинствах, проект закона о внесении изменений в закон «О свободе совести и религиозных организациях», а также проект закона о внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях⁵⁹.

В страновом докладе по **Азербайджану** отсутствуют указания на какие-либо текущие законодательные инициативы и возможности для лоббирования.

В **Беларуси** эксперт Григорий Василевич подготовил проект концепции национального правозащитного органа (Уполномоченного по правам человека) и выразил заинтересованность в дальнейшем продвижении этой концепции. По мнению автора, «создание института Уполномоченного по правам человека позволит предложить всесторонние решения для возникающих в этой области проблем. Создание подобного национального органа позволит активизировать процессы защиты прав и свобод человека,

⁵⁶ Базовое исследование по Армении, стр. 11—12.

⁵⁷ Заключение Совета Европы по проекту Уголовного кодекса Армении (на английском языке): <https://rm.coe.int/coe-opinion-on-draft-criminal-code/168075f918>.

⁵⁸ Базовое исследование по Армении, стр. 12.

⁵⁹ Базовое исследование по Армении, стр. 12—13.

усилить информационно-просветительскую функцию государства в области прав и свобод, а также будет способствовать формированию более высокой культуры в этой сфере»⁶⁰.

В Грузии Министерство внутренних дел подготовило проект закона о внесении поправок в Уголовный кодекс, в который были включены практически все тематические рекомендации, содержащиеся в докладе ЕКРН по Грузии за 2016 г.⁶¹

В Республике Молдова следует отметить два законопроекта, которые теснее всего связаны с затрагиваемой темой и позволят реализовать большинство отсутствующих положений и рекомендаций из последнего доклада ЕКРН. Один из законопроектов (закон № 301) касается преступлений на почве ненависти и включает в себя поправки в Уголовный кодекс и Кодекс о правонарушениях. Этот законопроект находится на рассмотрении в парламенте с 2016 г. Он был принят в первом чтении и получил оценку со стороны национальных и международных экспертов (Совет Европы и ОБСЕ/БДИПЧ). В настоящий момент законопроект ожидает принятия парламентом во втором чтении.

Второй законопроект касается внесения изменений в правовую базу в сфере равенства и недискриминации, при этом в центре его внимания находятся законы «Об обеспечении равенства» и «О деятельности Совета по обеспечению равенства». Он был зарегистрирован в парламенте осенью 2018 г., но голосование по нему не состоялось, в связи с чем законопроект был аннулирован. Соответствующий документ требует серьезных доработок, которые можно было бы осуществить в относительно разумные сроки. Министерство юстиции и Совет по обеспечению равенства должны совместно вести работу по улучшению законопроекта, консультироваться с заинтересованными сторонами и способствовать его принятию парламентом. Совет Европы представил экспертное заключение по этому законопроекту осенью 2019 г. В документ также должны войти поправки к другим основным законам, в которых упоминается принцип равенства и недискриминации, с тем чтобы гармонизировать их между собой хотя бы на уровне признаков, подлежащих защите, и основных используемых определений. В частности, положение об укреплении независимости института омбудсмена может быть включено в проект закона об обеспечении равенства или проект отдельного закона.

В Украине в настоящее время на рассмотрении находятся несколько законопроектов, посвященных поощрению равенства и недискриминации. В базовом исследовании по Украине указан ряд законопроектов, два из которых можно выделить как наиболее релевантные для целей регионального проекта. Первый из них представляет собой проект закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно гармонизации законодательства о предупреждении и противодействии дискриминации с законодательством Европейского союза (регистрационный № 3501 от 20 ноября 2015 г.) который был внесен депутатами, принят в первом чтении Верховной Радой 16 февраля 2016 г. и в настоящий момент находится на рассмотрении перед вторым чтением. Этот

⁶⁰ Базовое исследование по Беларуси, стр. 28.

⁶¹ Базовое исследование по Грузии, стр. 16—17.

законопроект предусматривает внесение изменений в закон о запрете дискриминации, Кодекс об административных правонарушениях и Уголовный кодекс в целях устранения понятийных и процессуальных пробелов в действующем законодательстве о запрете дискриминации, введения административной ответственности за нарушения, связанные с дискриминацией, и создания механизмов его реализации. Как сообщил автор базового исследования, законопроект соответствует нормам ЕС и рекомендациям ЕКРН и активно лоббируется Уполномоченным и депутатами-авторами. Второй законопроект представляет собой проект закона о внесении изменений в Уголовный кодекс Украины относительно усовершенствования квалификации преступлений с признаками национальной, расовой либо религиозной ненависти или вражды (регистрационный № 2314а от 8 июля 2015 г.), который был внесен одним из депутатов и в настоящее время находится на рассмотрении. На настоящий момент законопроект еще не принят в первом чтении. Этот законопроект может иметь отношение к затрагиваемой теме с точки зрения внесения изменений в Уголовный кодекс в соответствии с рекомендациями ЕКРН от 2017 г.

2. Эффективность органа по вопросам равенства / института омбудсмена как механизма возмещения ущерба для жертв дискриминации, преступлений на почве ненависти и пропаганды ненависти

2.1. Полномочия и организационная структура

Органы по вопросам равенства с различной организационной структурой, выполняющие по меньшей мере часть функций, рекомендованных в ОПР № 2 ЕКРН, существуют в Грузии, Республике Молдова, Украине и в некоторой степени в Армении, где Защитник прав человека не имеет четко обозначенного мандата, но выполняет некоторые действия по предотвращению дискриминации и борьбе с ней. В Республике Молдова мандат на обеспечение равенства имеют два органа — Совет по обеспечению равенства и аппарат омбудсмена, которые в совокупности охватывают все три функции, рекомендованные ОПР № 2 ЕКРН. Омбудсмен в Азербайджане не имеет четкого мандата на обеспечение равенства и не осуществляет никакой деятельности на местах. В Беларуси не существует органа по вопросам равенства или института омбудсмена.

В **Азербайджане** отсутствуют органы, целевым образом ответственные за противодействие расизму и дискриминации. Омбудсмен отвечает за предотвращение и пресечение нарушений прав и свобод человека в государственном секторе. Омбудсмен обладает широкими полномочиями, включая право получать жалобы от отдельных лиц, проводить расследования *propriu motu*, запрашивать информацию у органов власти, заслушивать любое лицо, которое может предоставить соответствующую информацию, получать доступ в государственные учреждения, требовать от государственных органов исправления нарушений, передавать дела в органы прокуратуры, выступать с предложениями о применении дисциплинарных мер и обращаться в суд, включая Конституционный суд. Омбудсмен также выступает перед парламентом с предложениями процедурного характера в отношении принятия или пересмотра законов и в своем ежегодном докладе выражает общие заключения и рекомендации в области защиты прав человека⁶².

ЕКРН рекомендовала властям Азербайджана создать отдельный орган, специализирующийся на противодействии расизму и дискриминации как в частном, так и в государственном секторе. Этот орган должен, в частности, обладать полномочиями по предоставлению общих консультаций и юридической помощи жертвам дискриминации, включая представительство в судебных разбирательствах⁶³. По состоянию на текущий момент подобный орган отсутствует; кроме того, в этой сфере не существует законопроектов или инициатив, находящихся на общественной повестке дня.

В **Армении** Защитник прав человека несет ответственность за защиту граждан от нарушений их прав человека и основных свобод государственными органами власти,

⁶² Доклад ЕКРН по Азербайджану за 2016 г., п. 18.

⁶³ Доклад ЕКРН по Азербайджану за 2016 г., п. 20.

органами местного самоуправления и должностными лицами, а в некоторых случаях и организациями. Он также содействует восстановлению нарушенных прав и свобод и совершенствованию нормативных правовых актов, касающихся прав и свобод. Тем не менее Защитник прав человека не имеет права рассматривать жалобы на дискриминацию в частном секторе⁶⁴.

Институт Защитника прав человека предусмотрен конституцией. Закон «О Защитнике прав человека» предусматривает полную неприкосновенность защитника (омбудсмана) в рамках его профессиональной деятельности и частичную неприкосновенность сотрудников его аппарата, а также обеспечивает устойчивое финансирование и другие социальные гарантии деятельности его аппарата. Закон обязывает государственные органы, органы местного самоуправления и организации оказывать содействие деятельности Защитника и запрещает препятствовать ей⁶⁵. Институт Защитника прав человека действует в полном соответствии с Парижскими принципами; Международный координационный комитет национальных правозащитных учреждений (МКК) присвоил ему статус «А»⁶⁶.

К функциям Защитника прав человека, хотя и не предусмотренным его мандатом напрямую, относится пропагандистская и информационно-просветительская деятельность в сфере равенства и недискриминации. Защитник прав человека не имеет права подавать иск от имени предполагаемой жертвы дискриминации, однако может проводить консультации, в том числе по вопросам дискриминации⁶⁷. Он также может подать в Конституционный суд конституционную жалобу для рассмотрения в порядке абстрактного нормоконтроля, который позволяет оспорить потенциальные нарушения прав человека в правовых актах. В тех случаях, когда Конституционный суд рассматривает дело, в котором затрагиваются вопросы прав человека (в соответствии с главой II конституции), он на регулярной основе запрашивает мнение Защитника прав человека по предмету иска, если он касается сферы прав человека, включая вопросы недискриминации⁶⁸. Таким образом Защитник прав человека выполняет ряд функций поддержки и судебного разбирательства, рекомендованных в ОПР ЕКРН № 2, за исключением важной функции оказания судебной поддержки предполагаемым жертвам.

Защитник прав человека может принимать жалобы от физических и юридических лиц и выносить рекомендации, которые носят необязывающий характер. Несмотря на то что эта функция не предусмотрена его мандатом в явной форме, он также может принимать и фактически принимает жалобы на дискриминацию. Тем не менее, поскольку в правовой базе отсутствуют основные определения и процессуальные нормы, необходимые для рассмотрения жалоб на дискриминацию (например в отношении бремени доказывания),

⁶⁴ Доклад ЕКРН по Армении за 2016 г., п. 18; базовое исследование по Армении, стр. 15—17.

⁶⁵ Базовое исследование по Армении, стр. 15.

⁶⁶ Доклад ЕКРН по Армении за 2016 г., п. 19.

⁶⁷ Базовое исследование по Армении, стр. 16.

⁶⁸ Базовое исследование по Армении, стр. 16—17, беседа с руководителем Научно-образовательного центра при аппарате Защитника прав человека.

рассмотрение жалоб на дискриминацию подпадает под те же правила, что и рассмотрение любых других жалоб. Этим может объясняться чрезвычайно малая доля жалоб на дискриминацию, в то время как общее количество жалоб за последние годы выросло. Кроме того, ввиду отсутствия в законодательстве положений о недискриминации и конкретных полномочий в этой области Защитник прав человека не может существенно расширить рамки простого документирования факта дискриминации⁶⁹. Таким образом, Защитник прав человека не обладает функцией принятия решений, рекомендованной ОПР ЕКРП № 2.

В 2018 г. правительство опубликовало для открытых консультаций проект закона об обеспечении равноправия. Этот проект содержит основные минимальные стандарты концепции недискриминации, включая определение дискриминации, виды дискриминации, концепцию доказывания и распределения бремени доказывания по делам о дискриминации и другие ключевые принципы, а также предусматривает создание Совета по обеспечению равенства при Защитнике прав человека. Министерство юстиции мотивирует создание наделенного многосторонними полномочиями института омбудсмана высоким уровнем гарантий независимости и потенциала этого органа. Многие представители гражданского общества выступают за создание отдельного органа по вопросам равенства, наделенного функцией рассмотрения индивидуальных жалоб и вынесения решений, имеющих обязательную силу, утверждая, что мандат Защитника прав человека, включая институциональный потенциал, не позволит органу по вопросам равенства стать эффективным органом по регулированию и разрешению споров в сфере недискриминации⁷⁰. По состоянию на октябрь 2019 г. законопроект не был принят. Кроме того, на тот момент не был уточнен взгляд на полномочия отдела по вопросам равенства в рамках аппарата омбудсмана в сравнении с отдельным органом по вопросам равенства.

В Грузии Народный защитник является независимым органом, который избирается парламентом и обладает всеми полномочиями, рекомендованными ОПР ЕКРП № 7 (п. 24)⁷¹. Мандат Народного защитника охватывает государственную и частную сферы. Народный защитник может рассматривать жалобы физических и юридических лиц, а также расследовать дела по собственной инициативе. Тем не менее он не может подавать иски в суд без упоминания о конкретных жертвах, как того требует ОПР ЕКРП № 7 (п. 25)⁷². Народный защитник имеет право получать все необходимые материалы как от государственных органов, так и от частных лиц и организаций⁷³.

В 2014 г. в составе аппарата Народного защитника на основе приказа Народного защитника, в свою очередь опирающегося на закон Грузии «Об устранении всех форм дискриминации» от 2014 г., был создан отдел по вопросам равенства. Этот закон запрещает дискриминацию

⁶⁹ Базовое исследование по Армении, стр. 18.

⁷⁰ Базовое исследование по Армении, стр. 16.

⁷¹ Доклад ЕКРП по Грузии за 2016 г., п. 19.

⁷² Доклад ЕКРП по Грузии за 2016 г., п. 20.

⁷³ В соответствии с поправками в закон «Об устранении всех форм дискриминации» от 3 мая 2019 г. в текст закона были включены физические лица и организации.

по признаку расы, цвета кожи, языка, пола, возраста, гражданства, происхождения, места рождения, места жительства, имущественного либо сословного положения, религии или веры, национальной, этнической или социальной принадлежности, профессии, семейного положения, состояния здоровья, ограниченных возможностей, сексуальной ориентации, гендерной идентичности и выражения, политических или иных взглядов либо других признаков. В своей деятельности по рассмотрению индивидуальных жалоб аппарат Народного защитника оперирует широким перечнем вышеперечисленных признаков.

Мандат отдела по вопросам равенства в составе аппарата Народного защитника заключается в устранении дискриминации и обеспечении равенства. Этот отдел следит за ситуацией в области равенства внутри страны, проводит образовательные и информационно-просветительские мероприятия в области равенства, составляет для парламента заключения по законопроектам и передает в любой государственный орган свои мнения или предложения по вопросам или политике равенства и недискриминации, собирает и анализирует статистические данные о дискриминации, рассматривает случаи предполагаемой дискриминации и выдает рекомендации и общие предложения. Помимо этого, аппарат Народного защитника может обратиться в суд и потребовать совершить действие или бездействие от административного органа или юридического лица частного права в том случае, если они не отреагировали на рекомендации Народного защитника в связи с предполагаемым фактом дискриминации или не выполнили их⁷⁴. Таким образом, аппарат Народного защитника выполняет пропагандистскую и информационно-просветительскую функцию и принимает решения по жалобам, но не в полной мере выполняет функцию поддержки и судебного разбирательства, рекомендованную ОПР ЕКРП № 2.

В **Республике Молдова** существуют два независимых органа, имеющих четко обозначенный мандат в области защиты равенства и недискриминации: Совет по обеспечению равенства⁷⁵ и омбудсмен. Совет по обеспечению равенства выносит имеющие обязательную юридическую силу решения, действуя в качестве квазисудебного органа, в то время как аппарат омбудсмена дает необязывающие рекомендации, имеющие конкретное отношение к институту омбудсмена. Основным законом в области равенства и недискриминации является закон «Об обеспечении равенства» от 2012 г. Он запрещает дискриминацию в политической, экономической, социальной, культурной и других сферах жизни на основе следующих признаков: раса, цвет кожи, национальность, этническое происхождение, язык, религия или убеждения, пол, возраст, ограниченные возможности, взгляды, политическая принадлежность, а также на основе любого другого подобного признака. Кроме того, статья 7 закона прямо предусматривает, что «запрет дискриминации на основе сексуальной ориентации применяется в сфере занятости и трудоустройства». В законе отсутствует прямое указание на применение во всех областях таких признаков, как

⁷⁴ Базовое исследование по Грузии, стр. 3, 16.

⁷⁵ Полное наименование — Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства.

национальное происхождение, гражданство, сексуальная ориентация и гендерная идентичность.

Офис омбудсмена является независимым, наделенным многосторонними полномочиями правозащитным органом, деятельность которого регулируется конституцией и законом «О народном адвокате (омбудсмене)» от 2014 г. Омбудсмен и его/ее заместители обладают правовыми гарантиями, обеспечивающими их профессиональную независимость и неприкосновенность. Закон также предоставляет достаточные гарантии против произвольного увольнения: так, постановление об отзыве омбудсмена с должности принимается лишь тремя пятыми голосов избранных депутатов на основании доклада специальной парламентской комиссии, состоящей из членов Комиссии по правам человека и межэтническим отношениям и Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету. Предложение об отзыве народного адвоката с должности может вноситься не менее чем 20 депутатами. Офис омбудсмена не обладает достаточной финансовой независимостью⁷⁶. Деятельность офиса омбудсмена охватывает государственный и частный секторы. Он может принимать жалобы, инициировать расследования *ex officio* и выносить необязывающие рекомендации. В 2018 г. ЕКРН рекомендовала явным образом указать возможность подачи жалоб юридическими лицами. В функциях омбудсмена не предусмотрено явным образом право подавать иски без упоминания о конкретных жертвах, которое было рекомендовано ЕКРН в ее докладе по Молдове за 2018 г.⁷⁷ Несмотря на многочисленные недостатки, Подкомитет по аккредитации Глобального альянса национальных правозащитных учреждений в мае 2018 г. рекомендовал присвоить офису омбудсмена статус «А», дополнив это решение широким перечнем рекомендаций, направленных на более полное соблюдение принципов, касающихся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижских принципов)⁷⁸.

В области равенства офис омбудсмена работает со всеми признаками дискриминации, предусмотренными законом. Если оценивать офис омбудсмена с позиций трех основных функций органа по вопросам равенства, рекомендованных ОПР ЕКРН № 2, то он выполняет все три функции, причем функция принятия решений включает в себя вынесение необязывающих рекомендаций. На практике его функции в области защиты равенства и недискриминации носят ограниченный характер. Это объясняется тем, что Совет по

⁷⁶ Некоторые гарантии, ранее входившие в закон «О народном адвокате (омбудсмене)» (ст. 37), такие как утверждение бюджета на два года вперед, прямое упоминание о том, что бюджет утверждается парламентом по предложению омбудсмена и может быть сокращен только по решению парламента, были исключены из закона в июле 2018 г. Эти поправки были приняты невзирая на ранее вынесенное Венецианской комиссией отрицательное заключение относительно аналогичных предложений как «ослабляющих финансовую независимость этого органа» и рекомендацию правительству пересмотреть поправки (Венецианская комиссия, заключение № 106 от 11 декабря 2017 г. о предлагаемой новой статье 37 закона «О народном адвокате (омбудсмене)», документ CDL-AD(2017)032, см. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)032-e)).

⁷⁷ Доклад ЕКРН по Молдове за 2018 г., п. 26.

⁷⁸ Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников, Совет по правам человека, документ A/HRC/40/60/Add.3 от 15 января 2019 г., п. 76; ежегодный доклад омбудсмена за 2018 г., см. www.ombudsman.md.

обеспечению равенства является ведущим учреждением, осуществляющим деятельность в области поощрения прав человека, которое обладает компетенцией принимать имеющие обязательную юридическую силу решения, а также отсутствием кадровых ресурсов / внутреннего потенциала для надлежащей работы с этой сферой и многими другими аспектами прав человека, которыми занимается офис омбудсмена. С другой стороны, Совет по обеспечению равенства не выполняет функции поддержки жертв и судебного разбирательства, в том числе ввиду потенциального конфликта между этой функцией и функцией принятия решений (имеющих обязательную силу). В этой связи офис омбудсмена должен более активно выполнять функции поддержки и судебного разбирательства в делах по вопросам равенства и недискриминации.

Совет по обеспечению равенства, учрежденный в 2013 г. после вступления в силу закона о равенстве, является независимым органом, созданным для обеспечения защиты от дискриминации и обеспечения равенства всем жертвам дискриминации. Совет состоит из пяти членов, назначаемых парламентом на пятилетний срок по итогам открытого конкурса, организованного двумя парламентскими комиссиями. Совет обладает важными гарантиями независимости, которые тем не менее недостаточны для обеспечения полной операционной и финансовой независимости. В частности, члены Совета по обеспечению равенства не обладают профессиональной неприкосновенностью и иммунитетом от необоснованного увольнения. Совет по обеспечению равенства не имеет полной финансовой независимости и самостоятельности. С 2018 г. Совет по обеспечению равенства является членом EQUINET⁷⁹.

В сферу компетенций Совета по обеспечению равенства входят все признаки, включенные в закон о равенстве. Кроме того, с момента своего создания Совет по обеспечению равенства последовательно и напрямую применяет ЕКПЧ, а также, используя собственную правоприменительную практику, расширяет перечень подлежащих защите признаков, не ограничиваясь признаками, непосредственно включенными в закон о равенстве под совокупной характеристикой «другие подобные признаки». Совет по обеспечению равенства использует критерий сексуальной ориентации в любой области, а не только в сфере занятости и трудоустройства. Деятельность Совета охватывает как частный, так и государственный сектор. В отношении территории деятельности Совет по обеспечению равенства, как и другие государственные органы Республики Молдова, де-юре охватывает всю территорию, а де-факто его деятельность не распространяется на восточный регион Молдовы, который фактически не находится под контролем правительства Молдовы.

Совет по обеспечению равенства обладает рядом компетенций, которые в целом можно разделить на три вида: 1) содействие равенству и недискриминации в государственном и частном секторах; 2) анализ законодательства и государственной политики с позиций принципа равенства и недискриминации; 3) рассмотрение индивидуальных жалоб на дискриминацию. Совет по вопросам равенства не выполняет функцию поддержки жертв

⁷⁹ Equinet — Европейская сеть органов по обеспечению равенства. Более подробную информацию см.: <https://equineteurope.org/>.

посредством юридической помощи и судебного разбирательства, как рекомендовано ОПР ЕКРН № 2 (пп. 10, 14—16). Расплывчатые формулировки положений, касающихся процедур принятия и обжалования решений Совета по обеспечению равенства, а также отсутствие полномочий по наложению взысканий существенно снижают эффективность работы Совета. По запросу суда или одной из сторон и с разрешения суда он может выступать с заключениями в ходе судебного разбирательства. Совет не может представлять Конституционному суду свою оценку конституционности законов.

В **Украине** Уполномоченный Верховной Рады по правам человека (далее «Уполномоченный») является наделенным многосторонними полномочиями правозащитным органом, учрежденным в соответствии с конституцией и специальным законом «Об Уполномоченном Верховной Рады по правам человека». Закон «Об основах предупреждения и противодействия дискриминации в Украине» от 2012 г. (закон о запрете дискриминации) наделил Уполномоченного полномочиями по разработке политики, координации и обеспечению предупреждения и противодействия дискриминации и нетерпимости. Полномочия Уполномоченного в сфере недискриминации делегируются представителю Уполномоченного по соблюдению равенства прав и свобод (представителю по вопросам равенства). Представитель по вопросам равенства назначается Уполномоченным⁸⁰.

Мандат Уполномоченного охватывает всю территорию Украины, а в его компетенцию входит защита от всех видов дискриминации. Уполномоченный назначается Верховной Радой простым большинством голосов и может быть освобожден от должности также простым большинством голосов. Уполномоченный пользуется финансовой независимостью и осуществляет деятельность в рамках бюджета, утвержденного Верховной Радой по представлению Уполномоченного. Представитель Уполномоченного по вопросам равенства пользуется профессиональной неприкосновенностью. Уполномоченный утверждает бюджет представителя по вопросам равенства и его секретариата⁸¹.

Уполномоченный несет пропагандистскую и информационно-просветительскую функцию в сфере равенства и недискриминации, может подавать судебные иски о дискриминации в целях защиты общественных интересов и лично или через представителя участвовать в судебных разбирательствах по отдельным делам. Он также может рассматривать индивидуальные жалобы на дискриминацию, вынося рекомендации необязывающего характера⁸². В своем докладе по Украине за 2017 г. ЕКРН пришла к выводу о том, что компетенции Уполномоченного, вероятно, почти полностью соответствуют ОПР ЕКРН №№ 2 и 7 (п. 24), причем единственным недостающим элементом остаются полномочия по проведению расследований, которые ЕКРН рекомендовала возложить на Уполномоченного⁸³.

⁸⁰ Базовое исследование по Украине, стр. 50.

⁸¹ Базовое исследование по Украине, стр. 48—51.

⁸² Базовое исследование по Украине, стр. 50.

⁸³ Доклад ЕКРН по Украине за 2017 г., п. 17.

2.2. Эффективность решения структурных вопросов, связанных с дискриминацией, преступлениями на почве ненависти и пропагандой ненависти

Принимая во внимание отсутствие четко сформулированного мандата на обеспечение равенства, Защитник прав человека в **Армении** не занимается структурными вопросами, связанными с дискриминацией, преступлениями на почве ненависти или пропагандой ненависти⁸⁴.

В **Грузии** Народный защитник может предлагать поправки к законодательству, обеспечивающие соответствие законов закону о запрете дискриминации. Департамент по вопросам равенства при Народном защитнике Грузии выявляет общие проблемы с точки зрения ситуации в области равенства и публикует для сведения ответчика рекомендации / общие предложения⁸⁵.

В **Республике Молдова** отсутствует четкое определение структурной дискриминации. По отдельности Совет по обеспечению равенства и аппарат омбудсмана не обладают достаточными компетенциями для эффективного решения проблемы структурной дискриминации, однако при более тесном сотрудничестве они могли бы достичь более значимых результатов. Например, Совет по обеспечению равенства может участвовать в решении проблемы структурной дискриминации путем предоставления заключений по проектам законов или государственных стратегий. Эти заключения не носят обязывающего характера для соответствующего государственного органа. Что касается действующего законодательства, то Совет не может напрямую оспорить в Конституционном суде закон, нарушающий принцип равенства и недискриминации, в то время как омбудсмен обладает таким правом. Совет по обеспечению равенства не имеет четких полномочий в отношении местных нормативных актов и административных положений. Теоретически Совет может провести их анализ, изучив *ex officio* соответствующие положения и представив свои рекомендации местным властям. Совет также может участвовать в решении проблемы структурной дискриминации путем рассмотрения индивидуальных жалоб и принятия имеющих обязательную юридическую силу решений, содержащих рекомендации по исправлению сложившейся ситуации, включая внесение поправок в законы. Несмотря на то что государственные органы часто оспаривают решения Совета и неохотно вносят поправки в законодательство на основе его решений, ряд рекомендаций Совета все же был реализован. К ним, например, относится внесение в 2018 г. поправок в законодательство для исключения дискриминационных положений в отношении одной из категорий пенсионеров⁸⁶. Сотрудничество между двумя вышеуказанными органами может быть расширено в целях более эффективного решения проблемы структурной дискриминации⁸⁷.

⁸⁴ В базовом исследовании по Армении отсутствует информация по этому вопросу.

⁸⁵ Базовое исследование по Грузии, стр. 19—20.

⁸⁶ Доклад Совета по обеспечению равенства Республики Молдова за 2018 г., стр. 54.

⁸⁷ Базовое исследование по Республике Молдова, стр. 24.

В **Украине** Уполномоченный принимает участие в решении проблемы структурной дискриминации посредством постоянного мониторинга ситуации с правами человека в стране. Его аппарат проводит регулярный (еженедельный) анализ зарегистрированных Верховной Радой законопроектов с точки зрения прав человека, включая аспект дискриминации. Уполномоченный регулярно представляет письменные заключения, предложения и замечания по совершенствованию действующих законов и законопроектов в целях предотвращения дискриминации и борьбы с ней. Уполномоченный и члены его секретариата принимают участие в парламентских слушаниях и заседаниях парламентских комиссий. Уполномоченный на регулярной основе сотрудничает с Комитетом Верховной Рады по вопросам прав человека, национальных меньшинств и межнациональных отношений и Подкомитетом по вопросам гендерного равенства и недискриминации.

Уполномоченный осуществляет мониторинг деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также других государственных и частных субъектов посредством отслеживания их заявлений, рекламных материалов и другой общедоступной информации. При обнаружении сообщений, уведомлений, доказательств или индивидуальных жалоб в отношении дискриминации, преступлений на почве ненависти или пропаганды ненависти Уполномоченный имеет право ходатайствовать о возбуждении дела и обратиться в соответствующий государственный или частный орган с рекомендациями относительно мер по ликвидации дискриминации, защите жертв и восстановлению их прав. Уполномоченный и его представители могут совершать инспекционные визиты (включая срочные посещения) в любые частные и государственные учреждения для проверки соблюдения прав человека, в том числе в связи с делами о дискриминации, находящимися на рассмотрении Уполномоченного. Они могут приглашать должностных лиц для личной встречи с целью получения устных или письменных объяснений по обстоятельствам, проверяемым в рамках дела. Они также могут выступать в качестве посредников при проведении встреч между сторонами конфликта⁸⁸.

2.3. Эффективность рассмотрения индивидуальных жалоб, связанных с дискриминацией, преступлениями на почве ненависти и пропагандой ненависти

Несмотря на то что Защитник прав человека в **Армении** не имеет четко сформулированного мандата на обеспечение равенства, он рассматривает индивидуальные жалобы с точки зрения равенства и недискриминации, ограничиваясь документированием акта дискриминации. В дальнейшем жертвы используют заключения Защитника прав человека в ходе слушаний в национальных судах, Европейском суде по правам человека или иных инстанциях. Наиболее распространенные формы дискриминации, которые упоминались в индивидуальных жалобах, рассмотренных Защитником прав человека за последние годы, касаются дискриминации в сфере занятости, дискриминации женщин как жертв домашнего насилия, а также дискриминации инвалидов⁸⁹.

⁸⁸ Базовое исследование по Украине, стр. 52—54.

⁸⁹ Базовое исследование по Армении, стр. 18.

В **Грузии** Народный защитник имеет право рассматривать индивидуальные жалобы⁹⁰ на дискриминацию и выносить рекомендации в отношении мер, которые должны быть приняты для устранения выявленного нарушения. В законодательстве предусмотрены важные гарантии, обеспечивающие эффективность механизма Народного защитника в области защиты прав. В частности, закон предусматривает совместное бремя доказывания, причем истцу предлагается представить факты и соответствующие доказательства, указывающие на дискриминацию, в то время как на ответчика возлагается бремя доказывания того, что акт дискриминации отсутствовал. Закон обязывает все административные и государственные органы, органы местного самоуправления (в том числе органы прокуратуры, следственные и судебные органы), а также частные структуры, включая физических лиц, предоставлять Народному защитнику материалы, документы и иную информацию в течение 10 календарных дней со дня запроса⁹¹. Не установлено, может ли Народный защитник толковать непредоставление запрашиваемых материалов против не предоставившей их стороны, что могло бы стать важным фактором обеспечения эффективности судебного процесса. В тех случаях, когда коммуникации с отдельными сторонами недостаточно для всестороннего изучения всех фактических и правовых обстоятельств дела, Народный защитник имеет право провести публичные слушания.

Закон предусматривает важные гарантии выполнения вынесенных рекомендаций — например, обязанность государственных органов и частных структур сообщать Народному защитнику Грузии о шагах, предпринятых для выполнения полученной рекомендации / общего предложения. В мае 2019 г. были приняты важные поправки к закону о запрете дискриминации, которые, в частности, укрепили механизм выполнения решений Народного защитника. Например, если факт предполагаемой дискриминации был совершен юридическим лицом частного права, Народный защитник вправе обратиться в суд и потребовать от соответствующего субъекта действия или бездействия в том случае, если последний не отреагировал на рекомендации или предложения Народного защитника в связи с предполагаемым фактом дискриминации либо не выполнил их. Ранее эта компетенция могла применяться только к государственным органам; тем не менее на физических лиц она по-прежнему не распространяется. Впервые эта компетенция была использована в 2018 г., чтобы обеспечить выполнение рекомендации Народного защитника в адрес администрации муниципалитета Кобулет и компании Kobuleti Water Ltd. относительно подключения к системе водоснабжения школы-интерната, открытой мусульманской общиной на фоне протестов со стороны местного населения⁹².

В **Республике Молдова** предполагаемая жертва дискриминации может обратиться в любой из двух органов по вопросам равенства. Совет по обеспечению равенства выносит имеющие обязательную юридическую силу решения, действуя в качестве квазисудебного

⁹⁰ Форма заявления для подачи жалобы размещена по адресу <http://www.ombudsman.ge/geo/sakhalkho-damtsvelistvis-gantskhadebit-sachivrit-mimartva>.

⁹¹ Базовое исследование по Грузии, стр. 20—21.

⁹² Базовое исследование по Грузии, стр. 21.

органа⁹³, в то время как аппарат омбудсмена дает необязывающие рекомендации, имеющие конкретное отношение к институту омбудсмена. Обращение в Совет по обеспечению равенства — это альтернативный, но не обязательный путь для жертв дискриминации, желающих обратиться непосредственно в суд. Жертва может выбрать одно из средств правовой защиты (Совет по обеспечению равенства или суд) или даже подать в них жалобы параллельно. Для возмещения ущерба жертва должна обращаться в суд. Индивидуальная жалоба на дискриминацию, включая пропаганду ненависти, может быть подана в Совет по обеспечению равенства или в суд в течение одного года с момента совершения акта предполагаемой дискриминации либо с момента, когда лицо получило возможность узнать о его совершении. Индивидуальные жалобы на преступления на почве ненависти следует подавать в правоохранительные органы. Передавать жалобы в правоохранительные органы может как Совет по обеспечению равенства, так и аппарат омбудсмена

Закон о равенстве предусматривает принцип совместного бремени доказывания в делах о дискриминации, и Совет по обеспечению равенства эффективно применяет его на практике. Кроме того, законом предусмотрено, что юридические и физические лица обязаны предоставлять информацию, запрашиваемую Советом по обеспечению равенства, и что «отказ в предоставлении запрашиваемой Советом информации влечет применение санкций в соответствии с действующим законодательством и толкуется Советом не в пользу лица, не представившего запрашиваемые данные»⁹⁴. Это положение является важной гарантией для жертв, не позволяющей предполагаемым правонарушителям игнорировать рассмотрение дела Советом по обеспечению равенства. Количество жалоб, поступающих в Совет по обеспечению равенства⁹⁵, является важным показателем, свидетельствующим о значении механизма Совета для жертв дискриминации. Количество жалоб, поступивших в Совет, выросло с 44 в 2013 г. до 903 в 2013—2018 гг. (из них 247 в 2018 г.), а количество вынесенных решений (решение может включать в себя несколько рекомендаций) — с 12 в 2013 г. до 708 в 2013—2018 гг. (из них 213 в 2018 г.)⁹⁶.

После рассмотрения индивидуальной жалобы Совет выносит мотивированное решение. В случае обнаружения факта дискриминации Совет имеет право составить рекомендацию, которая может включать в себя рекомендации по восстановлению прав жертвы и предотвращению аналогичных актов дискриминации в будущем, и/или составить протокол о правонарушении, подлежащий рассмотрению в суде. Кроме того, Совет может принять участие в мирном урегулировании путем посредничества. Нарушитель или лицо/орган, получившие рекомендации Совета, должны в течение 10 дней информировать Совет о мерах, принятых для осуществления этих рекомендаций. В случае невыполнения решения

⁹³ Народный адвокат рассматривает жалобы на дискриминацию, выявляет факты дискриминации и выносит рекомендации о восстановлении в правах и возмещении ущерба, а также может просить суд наложить штрафы за неисполнение его решений на основании статьи 71/2 Кодекса о правонарушениях.

⁹⁴ Закон о равенстве, ст. 15, пп. 2—3.

⁹⁵ Электронная форма для подачи жалобы и пояснение понятия дискриминации доступны по адресу <http://egalitate.md/depune-o-plingere/>.

⁹⁶ Базовое исследование по Республике Молдова, стр. 26.

Совет может составить протокол о правонарушении и передать его на утверждение в суд, который может назначить штраф в размере 75—150 евро для физических лиц и 112—225 евро для юридических лиц. Суммы штрафов являются незначительными, а сама процедура сопряжена с трудностями, поскольку от Совета требуется внимательно следить за исполнением своих решений, а затем обращаться в суд, чтобы в итоге к нарушителю был применен сравнительно символический штраф за невыполнение рекомендаций Совета. Кроме того, даже несмотря на то, что обеспечение выполнения решений Совета остается его приоритетной задачей на протяжении последних двух лет, процесс контроля требует значительных кадровых ресурсов, отсутствующих у Совета. Подобная система совершенно не удовлетворяет потребностей жертвы. По результатам мониторинга выполнения рекомендаций Совета, содержащихся в принятых им на протяжении 2017 г. решениях, к концу 2017 г. было выполнено только 35% из них⁹⁷.

Совет имеет право составлять протоколы о правонарушениях в случае совершения более серьезного акта дискриминации. Тем не менее ввиду противоречий между соответствующими нормами процессуального права (законом о равенстве и Кодексом о правонарушениях) и различий в их толковании судами и Советом по обеспечению равенства подавляющее большинство составленных Советом протоколов о правонарушениях были отменены судами, что снизило готовность Совета использовать это средство правовой защиты в дальнейшем⁹⁸. Вместо улучшения процедур Совет практически прекратил применять это средство правовой защиты⁹⁹ и сосредоточился на вынесении рекомендаций, параллельно продолжая выступать за наделение Совета прямыми полномочиями по наложению взысканий¹⁰⁰. Таким образом, хотя законодательством предусмотрено административное средство правовой защиты для наложения взысканий за акты дискриминации, оно не используется Советом по обеспечению равенства вследствие процедурных несоответствий между законом о равенстве и Кодексом о правонарушениях, в результате чего практически все акты дискриминации остаются безнаказанными с административной точки зрения.

Основные ограничения, связанные с возможностями Совета по обеспечению равенства рассматривать индивидуальные жалобы, заключаются в том, что он не обладает полномочиями применять эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции, которые соответствовали бы требованиям ЕС и Совета Европы к государствам, наделяющим органы по вопросам равенства полномочиями по принятию решений¹⁰¹. В нескольких докладах

⁹⁷ Доклад Совета по обеспечению равенства за 2018 г., стр. 53.

⁹⁸ Например, в 2013—2015 г. Совет по обеспечению равенства составил 32 протокола о правонарушениях. Из этих 32 протоколов суд утвердил лишь два, но даже по этим двум случаям штрафы не были назначены в связи с истечением срока давности.

⁹⁹ В 2017 г. Совет составил два протокола о правонарушениях, оба из которых были утверждены судом. В 2018 г. Совет не составил ни одного протокола о правонарушениях.

¹⁰⁰ Ежегодный доклад Совета по обеспечению равенства за 2016 г.

¹⁰¹ Директива 2000/43/ЕС, ст. 15; директива 2000/78/ЕС, ст. 27; общеполитическая рекомендация Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) № 2.

было рекомендовано наделить Совет прямыми полномочиями по наложению взысканий, что позволит значительно повысить эффективность и результативность его работы¹⁰².

В **Украине** Уполномоченный Верховной Рады рассматривает индивидуальные жалобы жертв дискриминации, преступлений на почве ненависти и пропаганды ненависти. Жертвы могут направить жалобу по обычной или электронной почте либо подать ее лично¹⁰³. Уполномоченный выносит рекомендации по каждой рассмотренной жалобе. Эти рекомендации могут быть адресованы соответствующим государственным органам, частным организациям или проживающим в Украине физическим лицам. Они сопровождаются требованием в месячный срок принять соответствующие меры, необходимые для исправления ситуации жертвы. Невыполнение рекомендаций дает Уполномоченному право составить протокол об административном правонарушении и передать его в суд, который может наложить штраф в размере от 100 до 200 «необлагаемых минимумов» доходов граждан. В ежегодном докладе Уполномоченного отсутствуют данные о количестве составленных протоколов об административных правонарушениях, связанных с дискриминацией¹⁰⁴.

Уполномоченный обладает важной компетенцией, в том числе рекомендованной согласно ОПР ЕКРН № 2, которая позволяет передавать в суд жалобы по делам о дискриминации в целях защиты общественных интересов и лично или через представителя участвовать в судебных разбирательствах по отдельным делам. Из числа включенных в анализ стран только в Республике Молдова аппарат омбудсмена обладает компетенцией ведения судебных разбирательств, однако не использует ее на практике. В этом отношении опыт украинского Уполномоченного может стать одним из примеров передовой практики, которым следует поделиться с другими странами.

В 2018 г. Уполномоченным были рассмотрены 616 сообщений о случаях дискриминации и нарушения принципа равенства; кроме того, по собственной инициативе Уполномоченного было подано 106 исков в связи со случаями, имеющими признаки дискриминации и выявленными в ходе мониторинга средств массовой информации и социальных сетей¹⁰⁵. Принимая во внимание размер населения Украины, такое количество жалоб может показаться относительно скромным, например по сравнению с Молдовой, но для достоверных выводов необходимо провести более глубокий анализ. Секретариат Уполномоченного сообщает об очень высоком уровне выполнения его рекомендаций: так, около 90% рекомендованных средств правовой защиты применяются в установленные законом сроки, а около 10% — в течение более длительного периода (как правило, в тех

¹⁰² См., например: анализ совместимости от 2015 г.; правовой анализ решений Совета по обеспечению равенства и решений национальных судов по делам о дискриминации в Республике Молдова (Джон ВАДХЭМ и Думитру РУССУ, 2016 г.); оценки закона о равенстве и Совета по обеспечению равенства, проведенные Советом Европы в 2016 г.; рекомендации гражданского общества в ходе инспекционной поездки ЕКРН (в докладе ЕКРН по Молдове за 2018 г., п. 99).

¹⁰³ Электронная форма для подачи жалобы размещена на странице <http://www.ombudsman.gov.ua/ru/page/applicant/how-to-file-a-petition-to-the-commissioner/>.

¹⁰⁴ Базовое исследование по Украине, стр. 56.

¹⁰⁵ Базовое исследование по Украине, стр. 58.

случаях, когда речь идет о более сложных решениях или бюджетных ассигнованиях)¹⁰⁶. В любом случае подобные высокие показатели выполнения рекомендаций являются хорошим сигналом об эффективности данного механизма.

Как и авторы исследований по Армении и Республике Молдова, автор базового исследования по Украине подчеркивает необходимость создания в стране механизма или органа, который обладал бы компетенцией напрямую назначать наказания за акты дискриминации, что позволит быстро и эффективно защищать права жертв дискриминации, включая жертв пропаганды ненависти.

2.4. Деятельность по информированию и повышению осведомленности об органе по вопросам равенства / институте омбудсмена

Во всех четырех странах — участницах исследования информация об органе по вопросам равенства / институте омбудсмена размещена на соответствующих веб-сайтах и характеризуется различной степенью доступности и полноты информации. В Армении информация о Защитнике прав человека размещена на его сайте <https://www.ombuds.am>. При этом на сайте отсутствует конкретная информация о жалобах, связанных с дискриминацией, а также о мерах по повышению осведомленности общества о противодействии дискриминации.

В **Грузии** информация о Народном защитнике Грузии размещена на его сайте <http://www.ombudsman.ge>. На сайте есть раздел о механизме борьбы с дискриминацией, который включает в себя информацию для заявителей, форму заявления, опубликованные тематические общие предложения и рекомендации Народного защитника, информацию о выступлениях Народного защитника в качестве *amicus curiae*, а также сведения о заинтересованных сторонах, которые могут участвовать в качестве третьих сторон в разбирательствах, проводимых Народным защитником. Кроме того, на сайте размещена информация о текущей ситуации, новости и актуальные мероприятия, включая проводимые Народным защитником информационно-просветительские мероприятия, а также ежегодные доклады о деятельности Народного защитника. Недавно в рамках финансируемого ЕС проекта по противодействию всем формам дискриминации в Грузии, реализацией которого занимается аппарат Народного защитника, был укреплен потенциал Отдела по вопросам равенства при Народном защитнике в области проведения информационно-просветительских мероприятий по вопросам равенства и недискриминации¹⁰⁷.

В **Республике Молдова** основными источниками информации о функциях органов по вопросам равенства являются сайты Совета по обеспечению равенства (www.egalitate.md) и аппарата омбудсмена (www.ombudsman.md). Оба сайта содержат информацию о соответствующих органах, способах подачи жалобы, а также отчеты о деятельности этих

¹⁰⁶ Базовое исследование по Украине, стр. 58.

¹⁰⁷ Базовое исследование по Грузии, стр. 21—22.

органов и другие публикации. Сайт Совета по обеспечению равенства адаптирован для лиц с особыми потребностями и национальных меньшинств. На нем также присутствует возможность для подачи жалобы в режиме онлайн. В структуру сайта интегрирован инструмент Google Translate, позволяющий пользователям переводить наиболее важную информацию. Совет также ведет активную работу в социальных сетях Facebook, Twitter и «Одноклассники».

Помимо этого, краткая информация об информационно-просветительских мероприятиях, проводимых Советом по обеспечению равенства и аппаратом омбудсмена, приводится в соответствующих ежегодных докладах. Как сообщили представители этих двух органов, основную поддержку информационно-просветительских мероприятий, проводимых Советом по обеспечению равенства, по-прежнему оказывают партнеры по развитию. Недавно был повышен уровень и увеличен бюджет аппарата омбудсмена, что позволило этому органу проводить информационно-просветительские мероприятия с использованием государственного бюджета.

В **Украине** информация о деятельности Уполномоченного в сфере недискриминации размещена на его официальном сайте www.ombudsman.gov.ua. Она включает в себя информацию для заявителей о том, как и куда следует обращаться с индивидуальными жалобами, а также сведения о правовой базе деятельности Уполномоченного и информацию по различным аспектам равенства и недискриминации для заинтересованных сторон, включая национальную и международную правоприменительную практику и практические рекомендации. На сайте также размещены результаты осуществляемого Уполномоченным мониторинга соблюдения прав и свобод человека, лента текущих новостей и ежегодные доклады о деятельности Уполномоченного. Информация о деятельности Уполномоченного также включена в ежегодные доклады, которые выносятся на рассмотрение парламента и публикуются на сайте. В настоящее время решения и рекомендации по каждой рассмотренной Уполномоченным индивидуальной жалобе не публикуются, но могут быть опубликованы после запуска новой версии сайта¹⁰⁸. Публикация решений Уполномоченного по рассмотренным им индивидуальным жалобам будет иметь большое значение как для повышения прозрачности и подотчетности института Уполномоченного, так и для заинтересованных сторон, которые смогут изучить трактовки и рекомендации Уполномоченного. Публикация решений также может выполнять важную превентивную функцию.

¹⁰⁸ Базовое исследование по Украине, стр. 60—62.

3. Механизмы сбора данных о дискриминации, преступлениях на почве ненависти и пропаганде ненависти

3.1. Национальные данные о дискриминации, преступлениях на почве ненависти и пропаганде ненависти

В **Армении** не существует общенационального механизма сбора данных о дискриминации. Аналогичным образом в открытом доступе отсутствуют официальные данные по преступлениям на почве ненависти и пропаганде ненависти. Вероятно, подобная ситуация главным образом объясняется тем, что полиция, прокуратура и судебные органы не дезагрегируют собранные данные по отягчающим обстоятельствам, что позволило бы экстраполировать данные о преступлениях на почве ненависти и пропаганде ненависти, поступивших в эти органы или рассмотренных ими.

Например, Информационный центр полиции ведет базу данных по преступлениям, в которой данные о преступлениях на почве ненависти и пропаганде ненависти не выделены в четко характеризованную отдельную категорию. Генеральная прокуратура собирает данные и ежегодно публикует описательный отчет о преступности, в котором приводятся суммарные цифры с разбивкой по количеству, тяжести, категориям и видам преступлений. В этом докладе преступления на почве ненависти или пропаганда ненависти не выделяются в отдельную категорию, поскольку речь в нем идет о видах преступлений без дальнейшего уточнения отягчающих обстоятельств. Судебный департамент, осуществляющий административное управление судебной системой, составляет полугодовые и ежегодные отчеты о деятельности судов, в которых обобщает судебную практику и текущие тенденции. В юриспруденции используются статистические индексы, обозначающие различные виды преступлений для целей обработки статистических данных. Тем не менее ни один из этих индексов не обозначает преступления на почве ненависти как отдельную категорию преступлений. Статистический комитет Республики Армения обрабатывает полученные от полиции статистические данные о преступлениях в разбивке по следующим категориям: гендерные преступления, нарушения общественной безопасности и порядка, имущественные преступления, экономические преступления, преступления против государственной власти, государственной службы и методов управления, а также другие преступления. Преступления на почве ненависти не выделены в отдельную категорию преступлений¹⁰⁹.

Некоторые неправительственные организации в зависимости от области своей специализации ведут сбор и обработку данных о преступлениях на почве ненависти и пропаганде ненависти. Например, правозащитная организация «ПИНК Армения» публикует описательные отчеты о преступлениях на почве ненависти в отношении членов ЛГБТ-сообщества, а Хельсинкский комитет — о пропаганде ненависти в средствах массовой информации¹¹⁰.

¹⁰⁹ Базовое исследование по Армении, стр. 19—20.

¹¹⁰ Базовое исследование по Армении, стр. 21.

В 2017 г. Армения впервые передала ОБСЕ/БДИПЧ информацию о преступлениях на почве ненависти. В отчет вошли 14 зарегистрированных полицией преступлений на почве ненависти и 15 инцидентов, о которых сообщили другие источники¹¹¹.

В **Азербайджане** Министерство внутренних дел не выделяет в отдельную категорию и не регистрирует преступления на почве ненависти, поэтому возможности для получения официальной информации отсутствуют¹¹². В последний раз Азербайджан передавал в БДИПЧ данные о преступлениях на почве ненависти для доклада о преступлениях на почве ненависти за 2011 г.¹¹³

В **Беларуси** отсутствует механизм сбора данных о дискриминации, преступлениях на почве ненависти и пропаганде ненависти¹¹⁴. Беларусь не осуществляет периодическую передачу в БДИПЧ достоверной информации и статистических данных о преступлениях на почве ненависти¹¹⁵.

В страновом докладе по **Грузии** отсутствует информация о каких-либо общенациональных механизмах сбора данных о дискриминации. С другой стороны, в Грузии, очевидно, существует развитая система сбора данных о преступлениях на почве ненависти и их передачи в БДИПЧ, хотя публикация в открытом доступе достоверных данных и статистики по преступлениям на почве ненависти не осуществляется. В 2017 г. Грузия сообщила о 86 зарегистрированных полицией преступлениях на почве ненависти, дезаггрегированных по основанному на предрассудках мотивам. Другие источники сообщили о 39 случаях¹¹⁶.

По данным БДИПЧ, Грузия регулярно передает в БДИПЧ сведения о преступлениях на почве ненависти. В этих данных отдельно не выделены случаи дискриминации и преследований. Сбором статистики преступлений на почве ненависти занимаются как информационно-аналитический департамент Министерства внутренних дел, так и Главное управление прокуратуры Министерства юстиции, Национальная статистическая служба и Верховный суд. Система сбора данных о преступлениях на почве ненависти выглядит следующим образом. В случае подозрения на совершение преступления на почве ненависти и нетерпимости сотрудники Министерства внутренних дел должны немедленно начать расследование. Информационно-аналитический отдел Министерства формирует статистику уголовных преступлений, в которых присутствует элемент дискриминации. В январе 2018 г. в Министерстве внутренних дел Грузии был создан департамент защиты и

¹¹¹ Доклад ОБСЕ/БДИПЧ о преступлениях на почве ненависти (на английском языке): <http://hatecrime.osce.org/armenia>.

¹¹² Базовое исследование по Азербайджану, стр. 16.

¹¹³ Доклад ОБСЕ/БДИПЧ о преступлениях на почве ненависти (на английском языке): <http://hatecrime.osce.org/azerbaijan>.

¹¹⁴ Базовое исследование по Беларуси, стр. 27.

¹¹⁵ Доклад ОБСЕ/БДИПЧ о преступлениях на почве ненависти (на английском языке): <http://hatecrime.osce.org/belarus>.

¹¹⁶ Доклад ОБСЕ/БДИПЧ о преступлениях на почве ненависти (на английском языке): <http://hatecrime.osce.org/georgia>.

мониторинга прав человека, который ведет мониторинг преступлений на почве ненависти, собирает статистические данные и осуществляет надзор за начальным этапом расследования других общеуголовных преступлений, совершенных по мотивам, основанным на предрассудках. Министерство также указывает в своей статистике мотив предполагаемой нетерпимости и конкретные причины дискриминации, такие как раса, цвет кожи, пол, сексуальная ориентация или другие признаки, предусмотренные пунктом 3(1) статьи 53 Уголовного кодекса Грузии. Эти процедуры осуществляются в соответствии с инструкцией Министерства внутренних дел. На основании рекомендации о применении пункта 3(1) статьи 53 Уголовного кодекса необходимо уведомлять в электронном виде отдел по правам человека прокуратуры Грузии о возможных преступлениях совершенных по мотивам, основанным на предрассудках, в течение не более трех дней после составления соответствующего процессуального документа. Сообщаемая информация должна включать в себя подробные сведения о деле, судебном процессе и расследовании. Судебная система Грузии самостоятельно ведет сбор статистических данных о преступлениях на почве ненависти силами аналитического отдела Верховного суда Грузии, который составляет сводку всех решений городских и районных судов по делам, в которых пункт 3(1) статьи 53 был использован в качествеотягающего обстоятельства¹¹⁷.

В **Республике Молдова** единственным государственным органом, который публикует данные о дискриминации, является Совет по обеспечению равенства. Совет публикует два типа данных: данные опросов общественного мнения о дискриминации в соответствии с ОПР ЕКРН № 4 и дезагрегированные данные о полученных Советом по обеспечению равенства жалобах на дискриминацию и результатах их рассмотрения в соответствии с рекомендациями ОПР ЕКРН № 2. Национальное бюро статистики публикует демографические данные, как правило, в разбивке по полу, возрасту и месту жительства (городское/сельское население). Национальное статистическое бюро не публикует данных, имеющих конкретное отношение к дискриминации, за исключением данных, предоставляемых специализированными органами, или отдельных исследований / сборов данных, проводимых Национальным статистическим бюро. В интерфейсе информационно-судебной системы отсутствуют меню/поля, позволяющие найти дела о дискриминации; таким образом автоматизированный реестр судебных дел, который в Республике Молдова имеет достаточно сложную структуру, не дает возможности сформировать данные по делам о дискриминации. Совет по обеспечению равенства не может отслеживать судебные дела о дискриминации, если он не является одной из сторон такого дела или если суд не запрашивает его заключение (экспертное мнение).

Централизованной системы подготовки и публикации данных о пропаганде ненависти не существует. В своем ежегодном докладе Совет по обеспечению равенства публикует информацию о полученных жалобах или возбужденных *ex officio* делах. Принимая во внимание ежедневную деятельность по мониторингу средств массовой информации, начатую Советом в 2018 г., он может располагать дополнительной информацией за 2019 г.

¹¹⁷ Доклад ОБСЕ/БДИПЧ о преступлениях на почве ненависти (на английском языке): <http://hatecrime.osce.org/georgia>.

Данные о пропаганде ненависти можно найти в докладах аппарата омбудсмана. Соответствующие данные по индивидуальным случаям также могут быть извлечены из информации о делах/жалобах, рассмотренных Советом прессы и Координационным советом по телевидению и радио.

В Республике Молдова не осуществляется регулярная публикация данных о преступлениях на почве ненависти. Единственным надежным источником данных о преступлениях на почве ненависти являются данные, переданные в ОБСЕ/БДИПЧ национальным сотрудником по связям с ОБСЕ в области преступлений на почве ненависти, который в настоящее время входит в штат Генеральной прокуратуры. В 2017 г. Молдова впервые сообщила о значительном росте количества зарегистрированных полицией преступлений на почве ненависти по сравнению с предшествующим периодом (так, в 2017 г. полиция зарегистрировала 17 преступлений на почве ненависти по сравнению с 5 случаями в 2016 г., 0 в 2015 г., 1 в 2014 г. и 4 в 2013 г. Другие источники сообщили о 17 случаях за 2017 г.)¹¹⁸.

Тем не менее в информации о вошедших в отчетность преступлениях отсутствуют данные о мотивах, основанных на предрассудках, поскольку правоохранные органы не фиксируют такие мотивы отдельно. Все преступления регистрируются в интегрированной автоматизированной информационной системе учета преступлений, которой управляет информационный центр Министерства внутренних дел. Регистрация преступлений осуществляется в соответствии со статьями Уголовного кодекса. Преступления на почве ненависти могут быть вычленены из общего количества дел путем индивидуальной экстраполяции конкретных статей иотягчающих обстоятельств. Тем не менее система не позволяет отслеживать мотивы, основанные на предрассудках, поскольку этот признак не регистрируется отдельно. Аналогичная система существует в прокуратуре. С 1 июля 2017 г. в прокуратуре работает электронная система учета всех уголовных дел, получившая название «Е-дело». Эта система включает в себя все уголовные дела с момента регистрации и до принятия окончательного решения. Пока она не связана ни с системой Министерства внутренних дел, ни с судебной системой. Прокуроры регистрируют преступления в соответствии со статьями Уголовного кодекса. Система также позволяет указать отягчающие обстоятельства, но не имеет дополнительных возможностей для указания мотивов, основанных на предрассудках. Прокуратура заинтересована в дальнейшем развитии электронной системы «Е-дело» в целях добавления в нее соответствующих мотивов. Судебная система аналогична системам полиции и прокуратуры: сбор статистических данных осуществляется в соответствии со статьями Уголовного кодекса. Преступления на почве ненависти могут быть вычленены из системы в целом путем указания конкретных статей Уголовного кодекса, но основанные на предрассудках мотивы в ней не фиксируются¹¹⁹.

¹¹⁸ Доклад ОБСЕ/БДИПЧ о преступлениях на почве ненависти (на английском языке): <http://hatecrime.osce.org/moldova>.

¹¹⁹ Базовое исследование по Республике Молдова, стр. 30.

Помимо громоздкости системы сбора данных, отсутствие данных о преступлениях на почве ненависти объясняется нежеланием правоохранительных органов и судов квалифицировать их как таковые. Подобное нежелание связано как с личным предубеждением, так и с нехваткой надлежащих навыков и знаний в области преступлений на почве ненависти. В результате нежелания правоохранительных органов регистрировать и квалифицировать преступления на почве ненависти как таковые жертвы с большим недоверием относятся к сообщению о подобных преступлениях в правоохранительные органы. Существующие учебные курсы для прокуроров и судей по преступлениям на почве ненависти, которые проводит Национальный институт юстиции, имеют недостаточный объем и поверхностный характер (модули продолжительностью 1—2 часа). Существует необходимость более широкого обучения всех трех основных участников процесса (полиции, прокуроров и судей) и подготовки инструкторов, что позволит создать локальную базу практикующих юристов, способных обеспечить устойчивый процесс обучения сотрудников правоохранительных органов и судей.

В **Украине** за национальную статистику, получаемую от различных органов власти, в том числе за статистику в области правосудия и преступности, отвечает Государственная служба статистики. Тем не менее в ее ежегодных отчетах отсутствуют данные о дискриминации и пропаганде ненависти¹²⁰. Государственная судебная администрация Украины ведет Единый государственный реестр судебных решений, доступный в интернете и включающий в себя судебные решения, которые можно искать по отраслям права, дате, рассматривавшему дело суду и другим параметрам. Тем не менее в системах документооборота Государственной судебной администрации не ведется учет дел по категориям «дела о дискриминации» или «преступления на почве ненависти»¹²¹. С 2018 г. по запросу Уполномоченного Государственная судебная администрация ежеквартально направляет Уполномоченному данные по общему количеству дел о дискриминации, рассмотренных в гражданском, административном и уголовном судопроизводстве. Уполномоченный обратился к Государственной судебной администрации с просьбой включить категорию дел о дискриминации в перечень категорий, на основе которых составляются сводки судебной статистики¹²².

Украина передает в ОБСЕ/БДИПЧ данные о преступлениях на почве ненависти, дискриминации и пропаганде ненависти, но не разделяет эти категории. Разбивка данных о регистрируемых полицией преступлениях на почве ненависти осуществляется по признаку основанных на предрассудках мотивов. В 2017 г. Украина сообщила о 163 зарегистрированных полицией преступлениях на почве ненависти в разбивке по основанному на предрассудках мотивам, а другие источники сообщили о 212 случаях¹²³. Сбор данных о преступлениях на почве ненависти осуществляет Главное следственное управление Национальной полиции Украины на основании сведений из протоколов о

¹²⁰ Базовое исследование по Украине, стр. 63.

¹²¹ Базовое исследование по Украине, стр. 65.

¹²² Базовое исследование по Украине, стр. 68.

¹²³ Доклад ОБСЕ/БДИПЧ о преступлениях на почве ненависти (на английском языке): <http://hatecrime.osce.org/ukraine>.

совершенных преступлениях или готовящихся преступлениях, а также Единого реестра досудебных расследований. В состав следственных отделов главных управлений Национальной полиции по областям, городу Киеву, Автономной Республике Крым и городу Севастополю входят сотрудники, ответственные за мониторинг и выявление информации о преступлениях, в которых могут присутствовать признаки предвзятости. Эта информация также направляется для обобщения в Главное следственное управление Национальной полиции. В ходе сбора информации о преступлениях на почве ненависти Национальная полиция Украины запрашивает необходимые данные у других организаций и учреждений, например у Государственной судебной администрации Украины или секретариата Уполномоченного Верховной Рады по правам человека. Статистическая информация о преступлениях на почве ненависти ежегодно публикуется на официальном сайте Национальной полиции. Генеральная прокуратура не формирует статистику о преступлениях на почве ненависти, поскольку в действующем украинском законодательстве отсутствует четкое юридическое определение преступления на почве ненависти. Информацию о таких преступлениях можно вычлениить только на основе статей Уголовного кодекса Украины¹²⁴.

Некоторые неправительственные организации в зависимости от своей области работы ведут сбор данных о дискриминации, преступлениях на почве ненависти и пропаганде ненависти. Например, Украинский Хельсинкский союз по правам человека ведет регистрацию жалоб на дискриминацию в девяти областях Украины. Общественная организация «Правозащитный ромский центр», деятельность которой охватывает территорию 10 областей Украины, собирает и передает информацию о случаях дискриминации представителей народа рома. Общественная организация «Лига защиты женщин „Гармония равных”» следит за рекламой и онлайн-журналами. В 2018 г. Лига получила, рассмотрела и направила Уполномоченному Верховной Рады по правам человека, в Индустриальный гендерный комитет по рекламе и в Государственный комитет по защите прав потребителей 398 обращений и жалоб граждан.

3.2. Механизмы сбора данных в органах по вопросам равенства / аппаратах омбудсмена

В **Армении** ввиду отсутствия у Защитника прав человека отдельного мандата на обеспечение равенства этот орган не располагает особым механизмом сбора данных о дискриминации, преступлениях на почве ненависти и пропаганде ненависти. Тем не менее Защитник прав человека включает в ежегодные описательные отчеты о своей деятельности (например, в отчет за 2018 г.) информацию об отдельных или систематических случаях преступлений на почве ненависти и пропаганды ненависти. Этот орган также выпускает тематические доклады о случаях пропаганды ненависти — например, доклад за 2016 г. о событиях июля 2016 г., которые вызвали широкомасштабные и систематические нарушения запрета на пропаганду ненависти¹²⁵.

¹²⁴ Базовое исследование по Украине, стр. 64.

¹²⁵ Базовое исследование по Армении, стр. 22.

В **Грузии** Народный защитник ежегодно осуществляет сбор информации о рассматриваемых им делах. Эта статистика дезагрегирована по признакам и сферам проявления дискриминации, а также по представленности сторон и факту членства стороны в «Коалиции за равенство»¹²⁶. Соответствующие данные публикуются в ежегодном специальном докладе о положении в области равенства в стране¹²⁷.

В **Республике Молдова** Совет по обеспечению равенства проводит периодические опросы общественного мнения в области равенства. Один из таких опросов был проведен в 2015 г., а второй — в 2018 г.; оба из них состоялись при финансовой поддержке партнеров по развитию. Эти опросы позволяют получить важную информацию о взглядах и представлениях общества, поэтому их постоянное проведение должно обеспечиваться за счет бюджетных средств. Совет по обеспечению равенства публикует данные о жалобах и результатах их рассмотрения. Данные о жалобах дезагрегируются по следующим критериям: пол, место жительства (городское/сельское население), язык, способ подачи (почта, личный прием, электронная почта, онлайн-форма), характер жалобы (в интересах жертвы, от имени другого лица, от имени группы, через представителя, перенаправление) и результаты рассмотрения жалоб. Эта информация содержится в ежегодных докладах Совета, а также может быть получена по запросу или найдена самостоятельно на сайте Совета. С 2018 г. Совет по обеспечению равенства разрабатывает систему отслеживания для мониторинга выполнения его рекомендаций. Результаты этого мониторинга публикуются в ежегодном докладе Совета. Тем не менее Совет пока не располагает системой, которая позволяла бы без сложностей увидеть выполнение рекомендаций по каждому решению. Подобная информация может быть получена только по запросу, причем сотрудникам Совета необходимо извлекать ее вручную. Совет по обеспечению равенства публикует все решения на своем сайте, обезличив имена сторон и удалив подлежащие защите персональные данные (например, домашний адрес).

Для института омбудсмена не предусмотрено специальных механизмов сбора данных о дискриминации.

В **Украине** Уполномоченный Верховной Рады осуществляет подробный учет в электронном виде всей своей деятельности, в том числе и в сфере борьбы с дискриминацией. Его секретариат ежегодно готовит сводку по общему и дезагрегированному количеству обращений/жалоб, запросов о предоставлении информации и ответных мер Уполномоченного, включая контрольные поездки, инспекции и т. д. Эти данные приводятся в ежегодных докладах Уполномоченного. Данные о дискриминации дезагрегируются по различным признакам — например, жалобы Уполномоченному с разбивкой по признакам дискриминации или дела, возбужденные по итогам мониторинга средств массовой информации, в разбивке по признакам дискриминации. С 2018 г. по запросу Уполномоченного Государственная судебная администрация ежеквартально

¹²⁶ Информация предоставлена Народным защитником Грузии.

¹²⁷ Базовое исследование по Грузии, стр. 23.

направляет Уполномоченному данные по общему количеству дел о дискриминации, рассмотренных в гражданском, административном и уголовном судопроизводстве¹²⁸.

Уполномоченный не проводит каких-либо опросов общественного мнения об отношении населения Украины к дискриминации. В 2018 г. фонд «Демократические инициативы» имени Илько Кучерива совместно с общественной организацией «Информационный центр по правам человека» провел общенациональный опрос «Что украинцы знают и думают о правах человека: оценка изменений (2016—2018 гг.)»¹²⁹. Это мероприятие было поддержано Программой развития ООН в Украине¹³⁰.

¹²⁸ Базовое исследование по Украине, стр. 68.

¹²⁹ http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/humanrightsresearch-2018.html (на украинском языке).

¹³⁰ Базовое исследование по Украине, стр. 68.

4. Сотрудничество органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмена с НПО, судебными органами и другими национальными заинтересованными сторонами для защиты и оказания помощи жертвам расизма и дискриминации

4.1. Механизмы сотрудничества органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмена с НПО

В **Армении** аппарат Защитника прав человека сотрудничает с неправительственными организациями в различных сферах, связанных с правами человека, включая противодействие дискриминации. В соответствии с тремя порученными ему мандатами (деятельность Национального превентивного механизма, защита прав инвалидов и защита прав детей) аппарат Защитника прав человека сотрудничает с НПО в сфере борьбы с дискриминацией в рамках этих трех направлений работы. Согласно размещенной на сайте Защитника прав человека информации, в настоящее время в число его партнеров входят 18 неправительственных правозащитных организаций. НПО сотрудничают с Защитником прав человека в контексте передачи дел в Конституционный суд в целях проверки конституционности законодательных норм в порядке абстрактного нормоконтроля. Аппарат Защитника прав человека сотрудничает с НПО при подготовке ежегодных докладов, поскольку в соответствии с законом после публикации эти доклады должны рассылаться в НПО¹³¹.

Аппарат Защитника прав человека применяет передовой опыт, привлекая сторонние НПО для оказания услуг по правовому анализу законов и практики и подготовки специальных докладов, включая доклады о конкретных событиях¹³² или практике. Право на получение экспертной поддержки прямо предусмотрено законом «О Защитнике прав человека» как часть национального превентивного механизма и применяется в рамках всех трех мандатов¹³³. Кроме того, закон уполномочивает Защитника прав человека создавать советы в составе своей структуры и приглашать в качестве их членов сотрудников НПО. В настоящий момент при Защитнике прав человека действуют экспертные советы по вопросам прав военнослужащих и предотвращения пыток¹³⁴. Подобная передовая практика представляет интерес для других стран.

В **Азербайджане** сотрудничество с НПО осложняется в связи с неблагоприятной правовой базой и окружающей обстановкой, которые не способствуют формированию активного гражданского общества и плодотворного сотрудничества между НПО и государственными

¹³¹ Базовое исследование по Армении, стр. 23—24.

¹³² Так, для подготовки доклада о событиях июля 2016 г., в ходе которых группа вооруженных людей напала на патрульно-постовой полк полиции и захватила заложников, а ее сторонники распространили через социальные сети и СМИ огромное количество ненавистнических высказываний в адрес полицейских, аппарат Защитника прав человека привлек экспертов по преступлениям на почве ненависти и пропаганде ненависти из правозащитной НПО и Палаты адвокатов (см. страновой доклад по Армении).

¹³³ Базовое исследование по Армении, стр. 24.

¹³⁴ Базовое исследование по Армении, стр. 24.

органами, включая институт омбудсмена. В своем докладе по Азербайджану за 2016 г. ЕКРН рекомендовала правительству создать условия для развития многообразного и независимого гражданского общества путем выполнения подробных рекомендаций Парламентской ассамблеи Совета Европы (резолюция 2062 (2015), пп. 11.1, 11.2 и 11.6—11.8) и Венецианской комиссии (заключение № 787/2014, п. 94). Эта рекомендация была вынесена в период государственных гонений на НПО, которые в том числе выражались в законодательных ограничениях на регистрацию и получение иностранного финансирования, введенных в 2014 г.¹³⁵ Особенно негативно эти ограничения сказались на представителях уязвимых групп, которые обращаются к подобным НПО за помощью и содействием, став жертвами пропаганды ненависти и других проявлений расизма и дискриминации. В своем заключении от июня 2019 г. о выполнении рекомендаций, подлежащих промежуточному контролю, ЕКРН пришла к выводу о том, что эта рекомендация до настоящего момента не выполнена. ЕКРН приветствовала публикацию в 2016 г. президентского указа, который включал меры по упрощению процедур регистрации грантов от иностранных доноров и обеспечению их прозрачности, а также создание в 2016 г. платформы для диалога между правительством и гражданским обществом в рамках Национального плана действий по развитию открытого правительства (2016—2018 гг.), целью которого являлось расширение участия организаций гражданского общества. Тем не менее ЕКРН пришла к заключению, что вышеперечисленные меры являются недостаточными, поскольку президентский указ не затронул законодательное требование о регистрации грантов для НПО и не изменил неограниченное право органов власти принимать решения о регистрации грантов по собственному усмотрению. Кроме того, различные заинтересованные стороны сообщали ЕКРН о продолжении применения ограничительных норм со стороны органов власти. Эта практика препятствует надлежащему и независимому функционированию НПО и в некоторых случаях не позволяет этим организациям возобновить работу¹³⁶.

В 2014 г. во время разработки проекта закона о борьбе с дискриминацией при поддержке фонда «Открытое общество — Грузия» в **Грузии** была создана «Коалиция за равенство», в которую вошли десять НПО¹³⁷. Целью коалиции является содействие во введении закона о запрете дискриминации и контроль за его практическим применением. В этой связи коалиция намерена способствовать повышению осведомленности о механизме борьбы с дискриминацией и осуществлению закона о запрете дискриминации посредством проведения стратегических судебных процессов, предоставления юридических консультаций предполагаемым жертвам дискриминации, передачи стратегических дел о

¹³⁵ В 2014 г. был принят ряд поправок в Административный кодекс и законы об НКО, грантах и регистрации юридических лиц.

¹³⁶ С выводами ЕКРН о выполнении рекомендаций, подлежащих промежуточному контролю, в отношении Азербайджана, утвержденными 3 апреля 2019 г. и опубликованными 6 июня 2019 г., можно ознакомиться по адресу <https://rm.coe.int/interim-follow-up-conclusions-on-azerbaijan-5th-monitoring-cycle-/168094ce04> (на английском языке).

¹³⁷ «Грузинская ассоциация молодых юристов», Центр изучения и мониторинга прав человека, «Сапары», «42-я статья Конституции», «Идентичность», «Партнерство за права человека», Группа поддержки женских инициатив, «Движение за равноправие», Демократическая инициатива Грузии, Институт толерантности и многообразия.

дискриминации в аппарат Народного защитника и участия в судебных слушаниях в качестве третьей стороны. Члены коалиции уделяют внимание различным группам населения и признакам дискриминации, охватывая широкий круг вопросов, связанных с дискриминацией. В 2015 г. коалиция и аппарат Народного защитника подписали меморандум о сотрудничестве, в котором определили направления и темы совместной работы. Коалиция и аппарат Народного защитника также заключили договоренность о проведении отдельных встреч по вопросам, представляющим общий интерес. По данным аппарата Народного защитника, последняя встреча в этом формате состоялась в октябре 2019 г. Предполагалось, что аппарат Народного защитника создаст совет, в который, помимо членов коалиции и представителей аппарата Народного защитника, войдут и другие НПО. Однако к настоящему моменту этот совет не создан¹³⁸. НПО могут участвовать в качестве третьих сторон в судебных процессах, инициированных аппаратом Народного защитника, что предоставляет НПО хорошую возможность внести свой вклад в повышение эффективности практической работы Народного защитника. Подобная передовая практика представляет интерес для других стран.

В **Республике Молдова** положение о Совете по обеспечению равенства прямо предусматривает сотрудничество между Советом по обеспечению равенства и НПО в рамках совместных проектов. Совет по обеспечению равенства сотрудничает с НПО посредством различных механизмов, которые, как правило, зависят от конкретных проектов, осуществляемых или инициируемых НПО или Советом. Такое сотрудничество может быть официально оформлено меморандумом о сотрудничестве либо осуществляться без соблюдения формальностей. Сам метод формирования Совета, по меньшей мере три члена которого должны являться представителями гражданского общества, способствует постоянному сотрудничеству между Советом и НПО. Совет располагает важным механизмом, с помощью которого НПО могут влиять на правоприменительную практику Совета, вынося заключения *amicus curiae* по текущим делам. НПО также могут подавать жалобы в Совет¹³⁹. Подобная передовая практика представляет интерес для других стран.

Представители Совета высказались за то, чтобы НПО принимали более активное участие в деятельности Совета. Согласно сообщению Совета, он дважды пытался создать консультативный совет, состоящий из представителей НПО, но потерпел неудачу вследствие недостаточной заинтересованности НПО. В 2019 г. Совет впервые организовал конкурс с присуждением символических премий наиболее активным НПО, журналистам, государственным органам и заявителям, с тем чтобы стимулировать более тесное сотрудничество между институтами и группами-кандидатами, а также вдохновить большее количество людей/институтов на деятельность в области равенства и недискриминации. В каждом ежегодном докладе Совета по обеспечению равенства содержатся ссылки на совместные проекты или партнерства, заключенные с НПО¹⁴⁰.

¹³⁸ Базовое исследование по Грузии, стр. 25.

¹³⁹ Базовое исследование по Республике Молдова, стр. 32.

¹⁴⁰ Базовое исследование по Республике Молдова, стр. 32.

Аппарат омбудсмена также использует сотрудничество с НПО для реализации своего мандата. Это сотрудничество может носить официальный характер или затрагивать отдельные мероприятия. Представители аппарата омбудсмена отметили, что в последнее время НПО стали шире сотрудничать в подготовке омбудсменом оценок конституционности законов. Они также выразили пожелание к НПО более активно участвовать в решении вопросов, которыми занимается аппарат омбудсмена. В 2018 г. аппарат омбудсмена сделал центральным направлением своей деятельности положение правозащитников, что стало важным шагом на пути к укреплению сотрудничества между аппаратом омбудсмена и гражданским обществом¹⁴¹.

В Украине Уполномоченный Верховной Рады активно сотрудничает с НПО посредством как формальных, так и неформальных механизмов. Сотрудничество с гражданским обществом прямо предусмотрено законом «Об Уполномоченном» и подзаконными актами, регулирующими работу Уполномоченного (положением о секретариате Уполномоченного, положением о представителях Уполномоченного, а также приказами о работе структурных подразделений секретариата, о процедурах контрольных визитов, о работе консультативных органов и т. д.). В рамках мандата по обеспечению деятельности Национального превентивного механизма Уполномоченный располагает несколькими способами сотрудничества с НПО, в том числе путем заключения договоров с представителями гражданского общества для проведения инспекционных и контрольных визитов. В законе «Об Уполномоченном» прямо указано, что Уполномоченный сотрудничает с НПО путем создания консультативного совета, действующего в качестве консультативного органа, и рассматривает предложения НПО по улучшению состояния защиты прав и свобод человека. Секретариат Уполномоченного обеспечивает секретарскую поддержку совета, а также поддерживает регулярную связь между Уполномоченным и его представителями и НПО¹⁴². Подобная передовая практика представляет интерес для других стран.

В 2018 г. Уполномоченный создал Координационный совет по вопросам недискриминации и гендерного равенства и Координационный совет по соблюдению прав внутренне перемещенных лиц и лиц, проживающих на временно оккупированной территории, половину членов которых составляют представители соответствующих государственных органов, а вторую половину — представители НПО, занимающихся вопросами недискриминации и гендерного равенства. Эти советы являются коллегиальными консультативными органами, которые обеспечивают Уполномоченного и его/ее представителя консультациями, предложениями и рекомендациями. Их регулярные заседания проводятся четыре раза в год; помимо этого, между секретариатом и членами Координационных советов поддерживаются постоянные контакты в целях продвижения и реализации инициатив, обсуждаемых в ходе заседаний. Основные темы для рассмотрения на заседаниях предлагаются членами советов. Эти темы, как правило, включают в себя

¹⁴¹ Базовое исследование по Республике Молдова, стр. 33.

¹⁴² Базовое исследование по Украине, стр. 70—71.

решение системных проблем или реагирование на неотложные вопросы. Для решения конкретных вопросов в рамках советов могут формироваться рабочие группы. Работой Консультативных советов руководит представитель Уполномоченного по соблюдению равных прав и свобод. Информация о деятельности советов публикуется в форме пресс-релизов на сайте Уполномоченного¹⁴³. Практика Уполномоченного по созданию и поддержанию деятельности специализированных консультативных советов может представлять интерес для других стран, в частности для Молдовы и Грузии, которые, очевидно, заинтересованы в существовании таких советов, но пока не смогли их создать.

Кроме того, для обеспечения взаимодействия Уполномоченного с гражданами и представителями институтов гражданского общества была создана сеть общественных активистов, выступающих в качестве региональных координаторов по взаимодействию с гражданским обществом (см. положение о региональных представительствах Уполномоченного). Эти координаторы являются местными активистами, которые должны оперативно реагировать на нарушения прав и свобод человека и гражданина. Они также сотрудничают с Ассоциацией украинских мониторов соблюдения прав человека в деятельности правоохранительных органов. Кроме того, региональные координаторы осуществляют деятельность за границей. На основании письменного мандата Уполномоченного, которым определяются их права, они осуществляют контроль за соблюдением прав человека граждан Украины, находящихся на территории иностранных государств, контактируют с гражданами Украины и созданными ими НПО¹⁴⁴. Подобная сеть может представлять интерес для других стран как эффективный инструмент вовлечения местных сообществ. О существовании таких сетей не сообщалось ни в одной стране.

Еще одной передовой практикой Уполномоченного является ведение обновляемого перечня наиболее надежных НПО, работающих в различных сферах защиты прав человека, дополненного актуальной контактной информацией. Уполномоченный и его секретариат могут контактировать с НПО по вопросам, представляющим совместный интерес, а также предоставлять этот перечень заявителям — предполагаемым жертвам дискриминации в тех случаях, когда они нуждаются в срочной помощи, которая не может быть оказана Уполномоченным¹⁴⁵.

Активное сотрудничество с Уполномоченным осуществляет украинская Коалиция по противодействию дискриминации, в которую входят более 50 общественных и благотворительных организаций, работающих в сфере борьбы с дискриминацией и обеспечения равенства. Коалиция ведет информационную кампанию «Дискриминация ограничивает — действуй!», ссылка на страницу которой также присутствует на сайте Уполномоченного. В частности, посетители этой страницы могут в режиме онлайн обратиться к адвокату с вопросом, касающимся дискриминации по различным признакам. Ответы для них готовят юристы, работающие в проекте «Без границ». Коалиция в

¹⁴³ Базовое исследование по Украине, стр. 71.

¹⁴⁴ Базовое исследование по Украине, стр. 71.

¹⁴⁵ Базовое исследование по Украине, стр. 72.

сотрудничестве с Уполномоченным проводит ряд информационно-просветительских мероприятий в сфере равенства и недискриминации. Уполномоченный также активно сотрудничает с ромскими НПО в целях содействия осуществлению Стратегии защиты и интеграции ромского национального меньшинства, направленной на защиту представителей народа рома от насилия, стигматизации, сегрегации, маргинализации, враждебности и преступлений на почве ненависти. Уполномоченный подписал ряд других меморандумов о сотрудничестве с отдельными НПО и постоянно работает над расширением и сохранением эффективного сотрудничества с НПО¹⁴⁶.

4.2. Механизмы сотрудничества органов по вопросам равенства / аппарата омбудсмена с судебными органами и другими соответствующими заинтересованными сторонами на национальном уровне

В **Армении** аппарат Защитника прав человека наделен полномочиями направлять в Конституционный суд запрос в порядке абстрактного нормоконтроля для проверки конституционности тех или иных законодательных норм или актов правительства. Аппарат Общественного защитника часто использует эту возможность, в том числе совместно с НПО. Конституционный суд, в свою очередь, также запрашивает экспертное заключение Защитника прав человека по делам, вынесенным на его рассмотрение частными лицами, судами или другими соответствующими сторонами (*amicus curiae*). Аппарат Общественного защитника периодически публикует сборники *amicus curiae*, представленных Конституционному суду. Это важные каналы взаимодействия между аппаратом Защитника прав человека и Конституционным судом.

Аппарат Защитника прав человека представляет ежегодные и специальные доклады о структуре и содержании «мягкого права», используя нарративный и описательный подход к рассматриваемым вопросам. Такой подход позволяет тем, кто подает судебные иски и жалобы в государственные органы, ссылаться на доклады Защитника прав человека как на источники «мягкого права»¹⁴⁷.

В **Республике Молдова** омбудсмен может представлять заключения или иные материалы *amicus curiae* в Конституционный суд по запросу суда или по собственной инициативе. Суд затем решает, рассматривать ли представленное заключение. В соответствии с положениями Гражданского процессуального кодекса заключения по текущим судебным делам о дискриминации может представлять Совет по обеспечению равенства — по запросу суда или одной из сторон либо по собственной инициативе. Окончательное решение о том, принимать ли такие заключения, выносит судья¹⁴⁸. Это важный механизм,

¹⁴⁶ Базовое исследование по Украине, стр. 72—73.

¹⁴⁷ Базовое исследование по Армении, с. 25. Конкретный пример — отчет о событиях июля 2016 г., в котором приводится пояснительный обзор международных норм свободы слова и оснований для запрещения пропаганды ненависти и нетерпимости в целом; этот отчет уже упоминается различными группами, включая юристов, в материалах, подаваемых в суды и другие государственные органы.

¹⁴⁸ В 2018 г. Совет представил пять таких заключений.

посредством которого Совет может влиять на судебную практику по вопросам равенства и недискриминации. В 2018 г. в рамках проекта, реализуемого при поддержке Совета Европы, для Совета по обеспечению равенства были разработаны руководящие принципы по представлению материалов *amicus curiae* в обычные суды, Конституционный суд и европейские учреждения; Совет по обеспечению равенства мог бы более широко использовать эти принципы для укрепления своего потенциала в этом отношении¹⁴⁹. Эти руководящие принципы могут также представлять интерес для других стран проекта.

Внесенный в парламент в 2018 г. проект закона о внесении изменений в правовую базу по вопросам равенства, в том числе касающуюся Совета по обеспечению равенства, предусматривает, что Совет по обеспечению равенства может участвовать *ex officio* в судебных делах о дискриминации. Этот механизм используется в Румынии и демонстрирует эффективность. Эта практика может также представлять интерес для других стран проекта.

Совет по обеспечению равенства сотрудничает с государственными органами в основном посредством проведения тренингов для их сотрудников и представления мнений по проектам законов / мер политики, а также по конкретным вопросам (в зависимости от их характера). В 2018 г. Совет по обеспечению равенства, аппарат омбудсмена и Агентство межэтнических отношений подписали меморандум о сотрудничестве под эгидой Миссии ОБСЕ в Молдове в целях поощрения прав национальных меньшинств¹⁵⁰.

В **Украине** Уполномоченный Верховной Рады имеет широкие возможности для сотрудничества с судебной системой, в том числе посредством активного участия в судебных процессах. Закон об Уполномоченном предусматривает такие инструменты, как право Уполномоченного присутствовать на заседаниях Конституционного суда, Верховного суда Украины и высших специализированных судов Украины. Уполномоченный имеет право обращаться в Конституционный суд с представлениями по широкому кругу вопросов, таких как соответствие Конституции Украины законов Украины и других правовых актов Верховной Рады, актов Президента и Кабинета Министров, правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым, касающихся прав и свобод человека и гражданина; а также официальное толкование Конституции Украины. Уполномоченный также может обращаться в суд с заявлением о защите прав и свобод человека, который в силу состояния здоровья, возраста, недееспособности или ограниченной дееспособности не может защитить свои права и свободы самостоятельно. Кроме того, Уполномоченный может участвовать в рассмотрении дел, инициированных по его запросу, и в качестве третьей стороны участвовать в разбирательствах, начатых на основании жалоб других лиц. Кроме того, Уполномоченный может инициировать пересмотр судебных решений независимо от того, участвовал ли он в судебном процессе¹⁵¹.

¹⁴⁹ Equality Bodies as *amicus curiae*, Guidelines to the Moldovan Council for Preventing and Eliminating Discrimination and Ensure Equality to Write and Amicus Curiae Brief, prepared by Frederique AST, Council of Europe Expert, доступно по адресу <https://rm.coe.int/equality-bodies-as-amicus-curiae/1680932030>.

¹⁵⁰ Базовое исследование по Республике Молдове, с. 33.

¹⁵¹ Базовое исследование по Украине, с. 73.

Закон о запрете дискриминации дает Уполномоченному право выносить заключения по делам о дискриминации по запросу суда, в том числе *ex officio*, или по запросу одной из сторон. На практике эта возможность используется недостаточно, в основном по причине нежелания судов рассматривать иски, связанные с дискриминацией. Например, в 2018 г. Уполномоченный получил только три запроса такого типа¹⁵².

Уполномоченный также может отслеживать ход судебных разбирательств. Кроме того, Уполномоченный может обращаться в Верховный суд Украины, когда возникают системные проблемы, создающие трудности при реализации определенного закона. Уполномоченный может рекомендовать Верховному суду: обратить внимание на проблему; рассмотреть вопрос о проведении анализа соответствующей судебной практики; дать пояснения по результатам рассмотрения дел судами. Так, в 2018 г. Уполномоченный обратился к председателю Верховного суда по вопросу отсутствия единой судебной практики при рассмотрении административных правонарушений. Уполномоченный также имеет право обращаться в Высший совет правосудия с жалобами на судей для привлечения к дисциплинарной ответственности. Кроме того, Уполномоченный совместно с главой Государственной судебной администрации Украины участвует в назначении (посредством публичного конкурса) члена Высшей квалификационной коллегии судей Украины; кандидат выбирается из числа вышедших на пенсию судей или лиц, которые не являются судьями¹⁵³.

Уполномоченный сотрудничает с Государственной судебной администрацией по вопросам судебной статистики. С 2018 г. Государственная судебная администрация ежеквартально направляет Уполномоченному информацию об общем количестве дел о дискриминации, рассмотренных судами. Уполномоченный также сотрудничает с Национальной школой судей, обеспечивая подготовку по вопросам законодательства о запрете дискриминации, европейских стандартов и правоприменительной практики в сфере дискриминации¹⁵⁴.

¹⁵² Базовое исследование по Украине, с. 74.

¹⁵³ Базовое исследование по Украине, с. 76.

¹⁵⁴ Базовое исследование по Украине, с. 76.

Выводы и предлагаемые меры

Основные выводы по стране и предлагаемые мероприятия

В **Армении** отсутствие закона о запрете дискриминации препятствует разработке эффективных судебных и внесудебных средств правовой защиты для жертв дискриминации. НПО не могут подавать иски по делам, в которых отсутствует конкретная жертва. Защитник прав человека — это национальный правозащитный институт, охватывающий только государственный сектор. У него нет мандата на обеспечение равенства, прямо установленного законом. Тем не менее он проводит пропагандистские и информационно-просветительские мероприятия по вопросам равенства и недискриминации, а также может рассматривать жалобы отдельных лиц на дискриминацию. Он может подать в Конституционный суд конституционную жалобу в порядке абстрактного нормоконтроля для проверки правовых актов на предмет потенциального нарушения прав человека, в том числе принципов равенства и недискриминации. Защитник прав человека не может инициировать судебную процедуру от имени предполагаемой жертвы дискриминации.

Жалобы на пропаганду ненависти со стороны государственных должностных лиц или государственных органов могут быть поданы в вышестоящий административный орган или аппарат Защитника прав человека. Ввиду отсутствия конкретных положений, касающихся бремени доказывания применительно к делам о дискриминации, вероятность обнаружения дискриминации или пропаганды ненависти в ходе судебного разбирательства, если они не были ранее выявлены административным органом, очень мала.

Жалобы, связанные с преступлениями на почве ненависти, необходимо подавать в правоохранительные органы. Тем не менее в Уголовном кодексе недостаточно подробно рассмотрено понятие преступлений на почве ненависти. В перечень признаков, подлежащих защите, не входят цвет кожи, язык, этническое происхождение, сексуальная ориентация и гендерная идентичность. Уголовный кодекс не предусматривает уголовной ответственности за публичное подстрекательство к насилию или дискриминации и не содержит каких-либо конкретных положений, запрещающих публичные оскорбления и клевету, связанные с перечнем запрещенных признаков.

Как подчеркивается в отчете ЕКПН по Армении за 2016 г., выявленные пробелы в отношении несоблюдения ОПР ЕКПН №№ 2 и 7 по-прежнему имеют место. На рассмотрении находятся два основных законопроекта о совершенствовании правовой базы по вопросам равенства и недискриминации: проект закона о борьбе с дискриминацией и проект закона о внесении изменений в Уголовный кодекс.

Отсутствует общенациональный механизм сбора данных о дискриминации. Официальные данные о преступлениях на почве ненависти и пропаганде ненависти также не

публикуются. По-видимому, это связано главным образом с тем, что полиция, прокуратура и судебные органы не предпринимают разбивку собранных данных по отягчающим обстоятельствам, что позволило бы экстраполировать данные о преступлениях на почве ненависти и пропаганде ненависти, информацию о которых получают и рассматривают эти органы. Защитник прав человека включает информацию о случаях или практике преступлений на почве ненависти и пропаганды ненависти в свои ежегодные доклады, а также выпускает тематические доклады об инцидентах, связанных с разжиганием ненависти.

Аппарат Защитника прав человека сотрудничает с неправительственными организациями по различным вопросам прав человека, в том числе по вопросам недискриминации. В настоящее время он сотрудничает с 18 НПО. Это сотрудничество, в частности, направлено на передачу дел в Конституционный суд для абстрактного нормоконтроля конституционности законодательных норм, на подготовку ежегодных отчетов и на привлечение экспертных услуг НПО (правовой анализ законов и практики, составление специальных отчетов и т. д.). При Защитнике прав человека работают экспертные советы по правам военнослужащих и по предотвращению пыток. С учетом того, что Защитник прав человека наделен полномочиями добиваться рассмотрения законов Конституционным судом в порядке абстрактного нормоконтроля, у этих учреждений установлена хорошая практика сотрудничества. Конституционный суд также запрашивает экспертное заключение Защитника прав человека по рассматриваемым делам (*amicus curiae*). Аппарат Общественного защитника периодически публикует сборники материалов *amicus curiae*, представленных Конституционному суду. Практика/решения Защитника прав человека используются в качестве источника «мягкого права» при рассмотрении жалоб, поданных в судебные и другие государственные органы.

Проекты сотрудничества на национальном уровне могли бы быть направлены на:

- содействие принятию всеобъемлющего национального закона о запрете дискриминации, охватывающего как частный, так и государственный сектор, включению положений о разделении бремени доказывания в разделы Гражданского процессуального кодекса, касающиеся судебных процедур, и включение положений о недискриминации в закон «Об основах администрирования и административном производстве»;
- помощь в создании национального органа по вопросам равенства, занимающегося делами частного сектора, в соответствии с ОПР ЕКРН № 2;
- законодательная поддержка внесения поправок в Уголовный кодекс, с тем чтобы привести его в полное соответствие с ОПР ЕКРН № 7;
- содействие созданию системы сбора и публикации данных о преступлениях на почве ненависти;
- организация обучения сотрудников правоохранительных органов и юристов по вопросам дискриминации, пропаганды ненависти и преступлений на почве ненависти, в том числе по вопросам фиксации данных и отчетности;
- содействие разработке национальной стратегии по эффективному предотвращению пропаганды ненависти и борьбе с ней.

В Азербайджане принцип равенства закреплен в Конституции и в ряде законов. Однако страна до сих пор не приняла всеобъемлющий закон о запрете дискриминации по признаку расы, цвета кожи, языка, вероисповедания, гражданства, национального или этнического происхождения, сексуальной ориентации и гендерной идентичности. В Азербайджане нет учреждения, непосредственно отвечающего за предотвращение дискриминации и борьбу с ней. Омбудсмен отвечает за предотвращение нарушений прав и свобод человека в государственном секторе, но не обладает мандатом на обеспечение равенства. Рекомендация ЕКРП о создании отдельного специализированного органа по борьбе с расизмом и дискриминацией как в частном, так и в государственном секторе все еще не выполнена, и в настоящее время подготовка законопроектов или какая-либо иная инициатива по этому вопросу не предусмотрены.

Вопросы борьбы с пропагандой ненависти регулируются национальным законодательством в недостаточной степени, а жертвы пропаганды ненависти не имеют эффективных средств правовой защиты. Уголовный кодекс не включает в себя такие признаки, как раса, цвет кожи, язык, вероисповедание, гражданство, национальное или этническое происхождение, сексуальная ориентация и гендерная идентичность. В обязанности омбудсмана входит рассмотрение случаев пропаганды ненависти, в том числе в отношении таких наиболее уязвимых групп, как ЛГБТИ, политическая оппозиция и внутренне перемещенные лица.

В страновом исследовании не указаны какие-либо конкретные средства правовой защиты для жертв преступлений на почве ненависти, кроме подразумеваемых средств правовой защиты, логически вытекающих из положений Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов. Уголовный кодекс не включает в себя такие признаки, как цвет кожи, язык, гражданство, этническое происхождение, сексуальная ориентация и гендерная идентичность, а также не предусматривает уголовной ответственности за подстрекательство к насилию и дискриминации иностранцев. ЕКРП рекомендовала уделить первоочередное внимание решению этих вопросов, а также другим нормам, не соответствующим ОПР ЕКРП № 7. Ни одна из этих рекомендаций, судя по имеющимся данным, не выполнена. Получить данные о преступлениях на почве ненависти не представляется возможным, поскольку Министерство внутренних дел не классифицирует и не регистрирует преступления на почве ненависти. В последний раз Азербайджан сообщал данные о преступлениях на почве ненависти в БДИПЧ в рамках отчетности о преступлениях на почве ненависти за 2011 г.

В своем докладе по Азербайджану за 2016 г. ЕКРП рекомендовала властям создать условия, в которых может развиваться разнообразное и независимое гражданское общество, путем выполнения подробных рекомендаций Парламентской ассамблеи Совета Европы (пп. 11.1, 11.2 и 11.6—11.8 Резолюции 2062 (2015)) и Венецианской комиссии (п. 94 Заключения № 787/2014). Эта рекомендация была вынесена в контексте государственного давления на неправительственные организации, в частности в виде правовых ограничений на регистрацию и получение иностранного финансирования, введенных в 2014 г. В своих

заклучениях за июнь 2019 г. о выполнении рекомендаций, подлежащих промежуточному контролю, ЕКРН пришла к выводу, что эта рекомендация еще не выполнена.

Проекты сотрудничества на национальном уровне могли бы быть направлены на:

- содействие разработке всеобъемлющего национального закона о запрете дискриминации, охватывающего как частный, так и государственный сектор;
- содействие в создании отдельного специализированного органа по борьбе с расизмом и дискриминацией как в частном, так и в государственном секторе в соответствии с рекомендацией ЕКРН;
- поддержка внесения поправок в Уголовный кодекс, с тем чтобы привести его в полное соответствие с ОПР ЕКРН № 7;
- содействие в создании системы сбора и публикации данных о преступлениях на почве ненависти и организация обучения сотрудников правоохранительных органов и юристов по вопросам дискриминации, пропаганды ненависти и преступлений на почве ненависти;
- содействие вовлечению разнообразного и независимого гражданского общества в борьбу с дискриминацией;
- помощь местным НПО в отслеживании ситуации и оказании поддержки жертвам в случаях дискриминации, пропаганды ненависти и преступлений на почве ненависти, а также пропаганда принятия национального законодательства и эффективных государственных средств правовой защиты от дискриминации.

В **Беларуси** принцип равенства закреплен в конституции, а положения о недискриминации включены в нормы различных отраслей права, в частности в конституционное, гражданское, административное, уголовное и др. законодательство. Вместе с тем отсутствуют всеобъемлющий закон о запрете дискриминации и специализированный орган по обеспечению равенства и недискриминации. Отсутствие конкретных процессуальных норм, обеспечивающих защиту от дискриминации, и основных понятий, связанных с дискриминацией, ограничивает применимость широкого круга общих положений о равенстве и недискриминации.

Жертвы дискриминации могут оспаривать нарушение своих прав в суде на основании ряда материальных положений действующего законодательства и/или использовать доступные им внесудебные средства правовой защиты, в частности обратившись в прокуратуру и другие государственные органы. Жертвы предполагаемых нарушений могут подавать жалобы в государственные органы на основании положений закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» и в прокуратуру на основании закона «О прокуратуре Республики Беларусь». Однако данные о том, подаются и рассматриваются ли жалобы по вопросам дискриминации в рамках этих процедур, отсутствуют.

Из соответствующих органов Национальный совет по гендерной политике при Совете министров обеспечивает координацию и мониторинг государственной политики по обеспечению гендерного равенства, но не рассматривает жалобы отдельных лиц. Уполномоченный по делам религий и национальностей может рассматривать

индивидуальные жалобы в отношении осуществления свободы вероисповедания, однако статистика в отношении жалоб, полученных Уполномоченным, не публикуется.

Уголовный кодекс (ст. 190) запрещает «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». Однако эта статья, по-видимому, не применяется на практике, поскольку ни один суд не получал и не рассматривал дел, основанных на ее положениях. Отсутствует механизм для сбора данных о дискриминации, преступлениях на почве ненависти и пропаганде ненависти. Беларусь не предоставляет достоверную информацию и статистические данные о преступлениях на почве ненависти в БДИПЧ/ОБСЕ на регулярной основе.

Проекты сотрудничества на национальном уровне могли бы быть направлены на:

- содействие в разработке всеобъемлющего национального закона о запрете дискриминации, охватывающего как частный, так и государственный сектор;
- поддержка создания национального органа по правам человека, наделенного мандатом на обеспечение равенства, в соответствии с ОПР ЕКПН № 2;
- содействие в создании системы сбора и публикации данных о преступлениях на почве ненависти и организация обучения сотрудников правоохранительных органов и юристов по вопросам дискриминации, пропаганды ненависти и преступлений на почве ненависти;
- помощь местным НПО в отслеживании ситуации и оказании поддержки жертвам в случаях дискриминации, пропаганды ненависти и преступлений на почве ненависти, а также пропаганда принятия национального законодательства и эффективных государственных средств правовой защиты от дискриминации.

В Грузии принцип равенства закреплен в конституции. Основным закон в этой области — закон «Об устранении всех форм дискриминации» от 2014 г. (закон о запрете дискриминации), в котором содержатся ключевые определения и указываются органы, ответственные за его реализацию. Этот закон содержит неисключительный перечень признаков, подлежащих защите, в который входят «раса, цвет кожи, язык, пол, возраст, гражданство, происхождение, место рождения, место жительства, имущественное либо сословное положение, религия или вера, национальная, этническая или социальная принадлежность, профессия, семейное положение, состояние здоровья, ограниченные возможности, сексуальная ориентация, гендерная идентичность и выражение, политические или иные взгляды либо другие признаки». Этот закон применяется как к государственному, так и к частному сектору. И закон о запрете дискриминации, и Гражданский процессуальный кодекс предусматривают разделение бремени доказывания в делах о дискриминации.

Жалобы на дискриминацию рассматриваются судами общей юрисдикции и Народным защитником Грузии (институтом омбудсмена). В августе 2014 г. в аппарате Народного защитника был создан отдел по обеспечению равенства, которому было поручено рассматривать жалобы на дискриминацию и проводить просветительские мероприятия по вопросам равенства. Народный защитник является независимой инстанцией, избирается на свою должность парламентом и обладает всеми полномочиями, рекомендованными в ОПР № 7 ЕКРН, п. 24. Аппарат Народного защитника выполняет функции по продвижению и повышению осведомленности и принимает решения по жалобам, но не в полной мере выполняет функцию поддержки и судебного разбирательства, как это рекомендовано в ОПР ЕКРН № 2.

Закон о запрете дискриминации не содержит положений об отказе в разумном приспособлении, а также понятий сегрегации, дискриминации по ассоциации и объявления о намерении совершить акт дискриминации (включение трех последних концепций рекомендуется ОПР ЕКРН № 7, п. 6). В законе о запрете дискриминации отсутствуют конкретные положения, которые позволяли бы Народному защитнику толковать поданную жалобу против стороны, не предоставившей запрошенные документы (такие положения существуют, например, в Республике Молдова и очень полезны для дисциплинарного воздействия на стороны). Народный защитник не может инициировать гражданское разбирательство в отношении частных лиц, не выполнивших ее рекомендации. Частные лица, которые посчитали, что их законные права нарушены, имеют право инициировать судебное разбирательство, но «ускоренной процедуры» при этом не существует. Эти лакуны еще не устранены.

В Кодексе об административных правонарушениях мотив нетерпимости не рассматривается ни как отдельное преступление, ни как отягчающее обстоятельство. Таким образом, приравниваемые к административным правонарушениям деяния, тяжесть которых недостаточна для квалификации в качестве преступления, наказанию не подлежат.

Грузинское законодательство не устанавливает уголовную ответственность за пропаганду ненависти, за исключением тех случаев, когда она создает угрозу немедленного, необратимого и очевидного насилия. Ненавистнические высказывания в СМИ запрещены несколькими законами и подзаконными актами. Механизмы саморегулирования вещателей рассматривают различные жалобы, в том числе на разжигание ненависти. Однако вопрос о том, какие стороны могут подавать такие жалобы, подвергается различным интерпретациям, что отрицательно влияет на эффективность этих механизмов. Совет Хартии журналистской этики Грузии рассматривает жалобы на журналистов, в том числе связанные с разжиганием ненависти. Избирательный кодекс запрещает в рамках предвыборной агитации призывы к национальной розни и вражде, религиозному и этническому противостоянию. Тем не менее Кодекс не предусматривает прекращения государственного финансирования, запрета или роспуска организаций, поощряющих и поддерживающих расизм, как это рекомендовано в ОПР ЕКРН № 7, пп. 16 и 17.

Преступления на почве ненависти определяются в Уголовном кодексе и как отдельные преступления, и как мотивы нетерпимости в качестве отягчающего обстоятельства, учитываемого при назначении наказания за любое преступление. Необходимо внести поправки в Уголовный кодекс, с тем чтобы привести его в полное соответствие с ОПР ЕКРН № 7. В частности, в Уголовном кодексе по-прежнему отсутствуют положения, «запрещающие такие правонарушения, как оскорбления расистского характера, публичное или совершаемое на почве расизма распространение материалов, содержащих расистские высказывания, а также создание группы или руководство группой, которая пропагандирует расизм». Язык и религия до сих пор не включены в список признаков, подлежащих защите. Эти и другие лакуны устраняются в законопроекте о внесении изменений в Уголовный кодекс, предложенном Министерством внутренних дел.

По всей видимости, в Грузии имеется развитая система сбора данных о преступлениях на почве ненависти по сравнению с другими странами проекта, что широко отражено в докладах, представленных в ОБСЕ/БДИПЧ, однако достоверных публичных данных и статистики по преступлениям на почве ненависти не публикуется. Грузия представляет ОБСЕ/БДИПЧ отчетность о зарегистрированных полицией преступлениях на почве ненависти в разбивке по основанной на предрассудках мотивации. Народный защитник Грузии каждый год представляет данные по рассматриваемым им делам. Статистика дезагрегируется по основанию дискриминации и сфере, в которой совершена дискриминация. Соответствующие данные публикуются в ежегодном специальном отчете о ситуации с равноправием в стране. Периодические опросы общественного мнения, по имеющимся данным, не проводились.

Аппарат Народного защитника тесно сотрудничает с Коалицией за равенство, в которую входят пять крупных НПО. Однако последняя встреча в этом формате состоялась в феврале 2015 г. Предполагалось, что аппарат Народного защитника создаст консультативный совет, в состав которого войдут различные НПО, но такой совет еще не сформирован. НПО могут участвовать в качестве третьих сторон в разбирательстве, инициированном аппаратом Народного защитника, что является хорошей возможностью для НПО внести свой вклад в совершенствование практики Народного защитника.

Проекты сотрудничества на национальном уровне могли бы быть направлены на:

- содействие внесению поправок в закон о запрете дискриминации с целью добавления недостающих понятий, перечисленных в п. 6 ОПР ЕКРН № 7, и включения ускоренной процедуры передачи дел о дискриминации в суды, как рекомендовано в п. 10 ОПР ЕКРН № 7;
- содействие внесению поправок в закон «О юридической помощи», предусматривающих право на бесплатную юридическую помощь и переводчика, если это необходимо, для заявителя, желающего обратиться в суд по делу, связанному с фактом дискриминации;
- поддержку усиления мандата аппарата Народного защитника путем добавления функций поддержки жертв и судебного разбирательства, а также оказания помощи,

- с тем чтобы Народный защитник имел право инициировать гражданское разбирательство против лиц, не выполняющих его рекомендации;
- содействие в создании постоянной консультационной службы при аппарате Народного защитника, в которой будут заняты сотрудники аппарата и представители гражданского общества;
 - содействие во внесении поправок в Уголовный кодекс, с тем чтобы привести его в соответствие с ОПР ЕКПН № 7;
 - продолжение совершенствования процедур сбора данных, с тем чтобы системы сбора данных, связанных с преступностью, предусматривали дезагрегацию по мотиву преступлений на всех уровнях: Министерства внутренних дел, Генеральной прокуратуры и Верховного суда Грузии, — и обеспечение общедоступности статистики по преступлениям на почве ненависти. Изучение вопроса о разработке подробного руководства по регистрации, анализу и обобщению информации о преступлениях на почве ненависти, включая четкое распределение обязанностей на каждом уровне, с тем чтобы обеспечить более эффективную регистрацию и публикацию данных.

В *Республике Молдова* закон «Об обеспечении равенства» от 2012 г. включает в себя следующий открытый список подлежащих защите от дискриминации признаков: раса, цвет кожи, национальность, этническое происхождение, религия или верования, пол, возраст, инвалидность, убеждения, политическая принадлежность и любые другие аналогичные признаки применительно к политической, экономической, социальной, культурной и другим сферам жизни. Национальное происхождение, гражданство, сексуальная ориентация и гендерная идентичность не являются общими признаками, подлежащими защите. Закон не содержит определения перекрестной дискриминации или структурной дискриминации и ряда других важных понятий.

Функциями предотвращения дискриминации и борьбы с ней наделены Совет по обеспечению равенства, суды и другие органы государственной власти. Кроме того, мандатом на обеспечение равенства также наделен институт омбудсмена. Жертвы дискриминации могут обратиться в любую из этих инстанций. Однако государственные органы не предоставляют эффективных средств правовой защиты, поскольку зачастую именно они совершают дискриминационные действия; государственные должностные лица не обязаны содействовать равенству; не предусмотрен единый подход к рассмотрению государственными органами жалоб на дискриминацию. Совет по обеспечению равенства и омбудсмен являются независимыми органами, каждый из которых имеет явно определенный мандат на поощрение равенства и недискриминации. Совет по обеспечению равенства выносит имеющие обязательную юридическую силу решения, действуя в качестве квазисудебного органа, в то время как аппарат омбудсмена дает необязывающие рекомендации, имеющие конкретное отношение к институту омбудсмена. Эти два органа — основные внесудебные механизмы, которыми могут пользоваться жертвы дискриминации, в том числе в спорах с государственными органами.

Совет по обеспечению равенства и институт омбудсмена обладают важными гарантиями независимости, но их недостаточно для обеспечения их операционной и финансовой независимости. Для того чтобы обеспечить эффективные национальные средства правовой защиты для жертв дискриминации, необходимы законодательные поправки, касающиеся методов работы и полномочий Совета по обеспечению равенства, с тем чтобы он мог напрямую обращаться в Конституционный суд и непосредственно применять санкции за дискриминацию. Совет по обеспечению равенства и аппарат омбудсмена недостаточно сотрудничают в борьбе со структурной дискриминацией и не располагают механизмом направления жертв дискриминации в соответствующие инстанции путем оформления рекомендаций в письменной форме. Ни один из этих двух органов не выполняет функции поддержки и судебного разбирательства, как рекомендовано в ОПР ЕКПН № 2. В рамках текущей системы эту функцию, уже предусмотренную законом, но не реализованную, должен выполнять аппарат омбудсмена.

В законе «Об обеспечении равенства» предусматривается принцип *разделения бремени доказывания в делах о дискриминации* при их рассмотрении как в Совете по вопросам равенства, так и в судах. Кроме того, непредставление информации, запрошенной Советом по вопросам равенства, влечет за собой санкции в соответствии с действующим законодательством и интерпретируется Советом в ущерб лицу, которое не представило требуемые данные.

НПО могут обращаться в Совет по обеспечению равенства с жалобами на дискриминацию, как представляя конкретную жертву, так и от своего имени, когда акт дискриминации направлен против той или иной группы или сообщества. В судах НПО могут подавать жалобы только от имени конкретных лиц. Неправительственные организации могут участвовать в судебных процессах в качестве третьих сторон и представлять материалы *amicus curiae* в Совет по обеспечению равенства. Система юридической помощи распространяется на гражданские дела, в том числе касающиеся дискриминации, в случае если жертва прошла проверку финансового положения и проверку обоснованности дела.

Имеется несколько законов, прямо регулирующих вопросы, связанные с пропагандой ненависти. Однако правоприменительные механизмы, касающиеся жалоб на ненавистнические высказывания, неэффективны, и законодательство в этой сфере недостаточно проработано. Наименее эффективным является избирательное законодательство, которое не содержит положений, допускающих роспуск политических партий или организаций, пропагандирующих расизм, а также механизмов оперативного наказания за пропаганду ненависти в ходе избирательных кампаний. Меры по осуждению ненавистнических высказываний от имени органов государственной власти не предусмотрены. Уголовный кодекс и Кодексы о правонарушениях необходимо доработать, чтобы обеспечить эффективное наказание за разжигание ненависти. У соответствующих государственных органов, включая правоохранительные органы, Координационный совет по телевидению и радио, Центральную избирательную комиссию, Совет по обеспечению равенства, аппарат омбудсмена и Совет прессы, отсутствует скоординированная стратегия,

которая могла бы мобилизовать их на профилактику пропаганды ненависти и борьбу с ней в Республике Молдова.

Жертвы любого предполагаемого преступления на почве ненависти могут подать жалобу в полицию и/или прокуратуру (правоохранительные органы). Направить потерпевшего или его жалобу в правоохранительные органы также могут Совет по обеспечению равенства, аппарат омбудсмана и любые другие государственные органы. В отношении эффективной борьбы с преступлениями на почве ненависти в Республике Молдова существуют две основные проблемы: недостаточно развитое законодательство и сопротивление правоохранительных органов либо отсутствие знаний или навыков у них для квалификации преступлений на почве ненависти как таковых. Последнее приводит к отсутствию данных и недостаточному уровню сообщения о нарушениях, поскольку жертвы не верят, что правоохранительные органы адекватно воспримут их жалобы. Уголовный кодекс нуждается в доработке; подлежащие устранению пробелы определены как в докладе ЕКРН по Молдове 2018 г., так и в законопроекте № 301, который в настоящее время рассматривается парламентом.

Совет по обеспечению равенства — единственный государственный орган, публикующий данные о дискриминации. Совет публикует два типа данных: данные опросов общественного мнения о дискриминации в соответствии с ОПР ЕКРН № 4 и дезагрегированные данные о жалобах на дискриминацию, полученных Советом по обеспечению равенства, и результатах их рассмотрения, как рекомендовано в ОПР ЕКРН № 2. Национальное бюро статистики публикует данные о населении, которые обычно дезагрегированы по полу, возрасту и району проживания (сельский/городской). Данные о случаях разжигания ненависти можно найти в ежегодных отчетах Совета по обеспечению равенства и аппарата омбудсмана. Соответствующие данные также могут быть получены из информации об отдельных случаях/жалобах, рассмотренных Советом прессы и Координационным советом по телевидению и радио. Молдова не публикует данные о преступлениях на почве ненависти на регулярной основе. Страна представляет информацию ОБСЕ/БДИПЧ в рамках отчетности о преступлениях на почве ненависти, но при этом по-прежнему не указываются основанные на предрассудках мотивы таких преступлений, поскольку правоохранительные органы не фиксируют их отдельно.

Совет по обеспечению равенства и аппарат омбудсмана регулярно сотрудничают с НПО посредством различных механизмов. Вместе с тем оба органа выразили заинтересованность в расширении сотрудничества. Совет по обеспечению равенства дважды не смог создать Консультативный совет из представителей НПО ввиду отсутствия интереса с их стороны. Сотрудничество обоих органов с судебной властью в основном ограничивается правовыми механизмами, в рамках которых каждый из них представляет материалы *amicus curiae* / заключения в Конституционный суд и обычные суды. Неофициальный диалог между этими органами и судебными инстанциями отсутствует.

Проекты сотрудничества на национальном уровне могли бы быть направлены на:

- содействие в отношении законопроекта о внесении поправок в Уголовный кодекс и Кодекс о правонарушениях, касающихся преступлений на почве ненависти и разжигания ненависти (законопроект № 301, принятый в первом чтении), а также в совершенствовании проекта закона о внесении изменений в правовую базу в области равенства и недискриминации, в первую очередь в закон «Об обеспечении равенства» и закон о функционировании Совета по обеспечению равенства, предусматривающих, в частности, полномочия применять сдерживающие санкции для предотвращения дискриминации;
- предоставление аппарату омбудсмена возможностей для оказания правовой помощи и судебной поддержки жертвам дискриминации и ненавистнических высказываний;
- содействие разработке многосторонней стратегии по борьбе с разжиганием ненависти под руководством Совета по обеспечению равенства и аппарата омбудсмена;
- обеспечение наращивания потенциала Координационного совета по телевидению и радио и Совета прессы для более совершенного отслеживания и наказания ненавистнических высказываний; создание протокола о сотрудничестве между этими двумя органами и Советом по обеспечению равенства, для того чтобы они могли передавать информацию о случаях разжигания ненависти, выявленных в ходе ежедневного мониторинга средств массовой информации;
- предоставление журналистам, а также организациям СМИ / владельцам сайтов информации об ответственности за модерацию комментариев;
- содействие в совершенствовании системы электронной документации, используемой прокуратурой, с тем чтобы она могла фиксировать основанную на предрассудках мотивацию предвзятости при регистрации преступлений на почве ненависти, и в разработке механизма регулярной публикации информации о преступлениях на почве ненависти;
- организацию программы обучения преподавателей в целях подготовки группы местных практикующих специалистов, способных проводить тренинги по эффективной борьбе с преступлениями на почве ненависти для сотрудников правоохранительных органов, адвокатов и судей, включая модули по преодолению личных и гендерных стереотипов и предрассудков;
- содействие включению учебных занятий по преступлениям на почве ненависти и разжиганию ненависти в программы подготовки и повышения квалификации сотрудников полиции, прокуроров, судей и адвокатов;
- оказание Совету по обеспечению равенства и аппарату омбудсмена помощи в разработке совместной практики выпуска оперативных заявлений о ненавистнических или дискриминационных высказываниях, что может дать другим государственным органам и должностным лицам стимул и основания для участия в этой работе в будущем;
- содействие Совету по обеспечению равенства и аппарату омбудсмена в том, чтобы в сотрудничестве с НПО и при поддержке со стороны международного сообщества провести анализ и разработать законодательные инициативы по обеспечению

возможности роспуска или прекращения государственного финансирования организаций или политических партий, которые пропагандируют расизм;

- помощь Совету по обеспечению равенства и аппарату омбудсмана в изучении возможностей для создания при каждом учреждении консультативного совета, состоящего из представителей НПО и органов государственной власти, в целях содействия сотрудничеству между заинтересованными сторонами.

В Украине принцип недискриминации закреплен в конституции. Основным законом в этой сфере является закон «Об основах предупреждения и противодействия дискриминации» от 2012 г. (закон о запрете дискриминации), который включает в себя основные концепции и механизмы предупреждения и противодействия дискриминации. Закон о запрете дискриминации не содержит каких-либо положений о бремени доказывания, а положения Гражданского процессуального кодекса, касающиеся бремени доказывания, не соответствуют определению ЕКПН, изложенному в п. 11 ОПР ЕКПН № 7.

Уполномоченный Верховной Рады по правам человека (Уполномоченный) является правозащитным институтом, наделенным рядом мандатов, в том числе с 2012 г. имеет мандат на обеспечение равенства. Полномочия Уполномоченного в области недискриминации делегируются его представителю по вопросам равенства. Мандат Уполномоченного распространяется на частный и государственный сектор. Уполномоченный ведет информационно-просветительскую и пропагандистскую работу по вопросам равенства и недискриминации, инициирует судебное рассмотрение дел о дискриминации в целях защиты общественных интересов и участвует в судебных разбирательствах по отдельным делам. Он рассматривает индивидуальные жалобы на дискриминацию и выносит не имеющие обязательной силы рекомендации. При этом у Уполномоченного нет полномочий на проведение расследований и согласительных процедур. Обращение к Уполномоченному является основным внесудебным средством защиты для подачи жалоб на дискриминацию.

Аппарат Уполномоченного сообщает об очень высоких показателях выполнения его рекомендаций — около 90% рекомендованных средств правовой защиты были реализованы в течение срока, установленного законом, и около 10% были реализованы в более длительные сроки — обычно это имело место в тех случаях, когда требовались сложные решения или бюджетные ассигнования.

Жалобы на дискриминацию подаются в государственные органы на основании положений закона «Об обращениях граждан». Тем не менее в Украине не существует единого подхода или конкретных руководящих указаний в отношении рассмотрения жалоб на дискриминацию государственными органами или дезагрегированных данных, позволяющих сделать какие-либо выводы об использовании этого средства правовой защиты в контексте жалоб на дискриминацию. Жалобы на дискриминацию также могут подаваться в правоохранительные органы (в соответствии с Уголовным кодексом и Кодексом об административных правонарушениях) и суды.

В Украине не существует закона о медиации, который можно было бы использовать для разрешения споров, связанных с дискриминацией.

Закон «О свободе выражения мнений» запрещает пропаганду ненависти, насилия и жестокости, разжигание расовой, национальной и религиозной ненависти. Жалобы в отношении аудиовизуальных услуг могут подаваться в *Национальный совет по телерадиовещанию*, который может налагать санкции, в том числе за разжигание ненависти. Жалобы также могут подаваться в *Комиссию по журналистской этике* — орган саморегулирования для журналистов и сотрудников редакций, созданный Национальным союзом журналистов Украины. В период с 2015 по 2018 г. Судебная комиссия по этике вынесла 12 решений в связи с нарушениями положений Этического кодекса о запрете дискриминации.

Уголовный кодекс определяет преступления на почве ненависти и как отдельные преступления, и как преступления, совершенные по мотиву нетерпимости, который является обстоятельством, отягчающим ответственность за совершение всех преступлений. В своем докладе за 2017 г. ЕКРН рекомендовала правительству внести поправки в Уголовный кодекс, включив в него следующие элементы: подстрекательство к дискриминации и насилию; диффамация; публичное распространение с расистскими целями идеологии, которая провозглашает превосходство или порочит и преуменьшает достоинства определенной категории лиц; публичное отрицание, преуменьшение, одобрение или оправдание преступлений геноцида, преступлений против человечности или военных преступлений; создание группы, пропагандирующей расизм, руководство такой группой, ее поддержка или участие в ее деятельности; ответственность юридических лиц. Во все соответствующие положения также должны быть включены признаки расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства и национального или этнического происхождения¹⁵⁵. До настоящего момента никакие поправки в Уголовный кодекс внесены не были¹⁵⁶.

Украина передает в ОБСЕ/БДИПЧ данные о преступлениях на почве ненависти, о дискриминации и о пропаганде ненависти, но не отдельно по каждой категории. Полиция регистрирует преступления на почве ненависти в разбивке по мотивам, основанным на предрассудках. Данные о преступлениях на почве ненависти собираются Главным следственным управлением Национальной полиции Украины на основе информации из протоколов о совершенных или пресеченных преступлениях, а также из Единого реестра досудебных расследований. Прокуратура и суды не собирают данные о преступлениях на почве ненависти. Данные о таких преступлениях регулярно не публикуются.

Уполномоченный ведет подробный электронный учет всей своей деятельности, в том числе в области дискриминации, и публикует собранные данные в ежегодных докладах. С 2018 г., после того как Уполномоченный направил соответствующий запрос,

¹⁵⁵ Доклад ЕКРН по Украине за 2017 г., п. 9.

¹⁵⁶ Страновой доклад по Украине.

Государственная судебная администрация ежеквартально предоставляет Уполномоченному информацию об общем количестве дел о дискриминации, рассмотренных в рамках гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Уполномоченный не проводит исследований общественного мнения о дискриминации в Украине.

Уполномоченный активно сотрудничает с НПО посредством формальных и неформальных механизмов. Закон прямо предусматривает обязанность Уполномоченного создать Консультативный совет и рассматривать предложения НПО по улучшению защиты прав и свобод человека в рамках его работы. В 2018 г. Уполномоченный создал Координационный совет по вопросам недискриминации и соблюдения гендерного равенства и Координационный совет по вопросам соблюдения прав внутренне перемещенных лиц и лиц, проживающих на временно оккупированной территории, каждый из которых состоит наполовину из представителей соответствующих государственных органов и организаций, а наполовину — из представителей НПО, занимающихся вопросами недискриминации и гендерного равенства. Однако Совет еще не достиг достаточно заметных результатов. Кроме того, была создана сеть общественных активистов, действующих в качестве региональных координаторов по взаимодействию с гражданским обществом, для обеспечения связи Уполномоченного с гражданами и представителями институтов гражданского общества. С Уполномоченным активно сотрудничает коалиция по борьбе с дискриминацией в Украине, в которую входят более 50 государственных и благотворительных организаций, занимающихся борьбой с дискриминацией и поощрением равенства.

Уполномоченный имеет широкие возможности для сотрудничества с судебной системой, в том числе посредством активного участия в судебных процессах. Уполномоченный имеет право присутствовать на заседаниях Конституционного суда, Верховного суда Украины и высших специализированных судов Украины. Уполномоченный также может участвовать в определенных судебных разбирательствах, отслеживать ход рассмотрения дел в суде и выносить заключения по делам о дискриминации по запросу суда, в том числе *ex officio*, или по запросу одной из сторон. На практике эта возможность используется недостаточно, в основном по причине нежелания судов рассматривать иски, связанные с дискриминацией.

Проекты сотрудничества на национальном уровне могли бы быть направлены на:

- содействие в связи с разработкой проекта закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты относительно гармонизации законодательства о предупреждении и противодействии дискриминации с законодательством Европейского союза (регистрационный № 3501 от 20 ноября 2015 г.);
- содействие в связи с разработкой проекта закона о внесении изменений в Уголовный кодекс Украины относительно усовершенствования квалификации преступлений, совершенных по признакам национальной, расовой либо религиозной ненависти или вражды (регистрационный № 2314а от 8 июля 2015 г.);
- при необходимости — содействие пересмотру и принятию закона о медиации;

- содействие Уполномоченному Верховной Рады в связи с полномочиями на проведение расследований и примирительных процедур;
- проведение специализированного обучения для сотрудников государственных органов, лиц, принимающих решения, и юристов по вопросам стандартов равенства и недискриминации и применения закона о запрете дискриминации;
- содействие в сборе доступных публичных данных о преступлениях на почве ненависти и в обеспечении взаимосвязи между отчетностью о преступлениях на почве ненависти, представляемой полицией, прокуратурой и судебными органами;
- содействие Уполномоченному в обеспечении более широкой доступности его данных о дискриминации, включая решения о дискриминации, которые Уполномоченный получает от Государственной судебной администрации.

Синергия на региональном уровне

В том, что касается синергетического эффекта между органами по вопросам равенства, региональный проект мог бы сосредоточиться на органах по вопросам равенства в Армении, Грузии, Республике Молдова и Украине, при этом приветствуется участие также властей Азербайджана и Беларуси — с их стороны есть готовность создать соответствующие органы или предоставить мандат на обеспечение равенства существующим органам. Общая тема для Грузии, Республики Молдова и, возможно, Армении — это функции поддержки жертв и судебного разбирательства, которые должны выполнять, но не выполняют в настоящее время органы по вопросам равенства. Представляется, что в Украине эти функции предусмотрены, но информации об их практической реализации недостаточно. Обмен опытом в этой области может быть очень полезным. Украина может извлечь пользу из опыта трех других стран в том, что касается осуществления следственных полномочий органами по вопросам равенства. С учетом того, что в Армении в настоящее время обсуждается проект закона о равенстве, было бы полезно провести обмен мнениями между армянскими заинтересованными сторонами и органами по вопросам равенства Грузии, Республики Молдова и Украины относительно сравнительных преимуществ и недостатков модели одного учреждения, наделенного многосторонними полномочиями, включая мандат на обеспечение равенства, и модели, при которой существуют аппарат омбудсмена и отдельный орган по вопросам равенства. Еще одной общей темой для обсуждения и обмена опытом между всеми четырьмя странами может стать независимость органов по вопросам равенства. По всей видимости, Армения, Грузия и Украина достигли более существенного прогресса в обеспечении финансовой независимости и функционального иммунитета органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмена; их опыт может быть полезным для Молдовы и, возможно, для Беларуси.

Еще одна потенциальная тема для обмена опытом между органами по вопросам равенства / аппаратами омбудсмена в Армении, Грузии, Республике Молдова и Украине — эффективные стратегии и инструменты для борьбы со структурной дискриминацией. Другая тема, актуальная для Армении, Республики Молдова и Украины, связана с полномочиями на принятие решений, которыми наделяется орган по вопросам равенства.

Лишь молдавский Совет по обеспечению равенства наделен полномочиями принимать имеющие обязательную юридическую силу решения, но ввиду недостатков процессуального характера окончательный эффект от осуществления этих полномочий весьма ограничен. Предоставление органам полномочий на прямое применение санкций за дискриминацию рекомендуется авторами всем трем странам и может стать важным вопросом для обсуждения. Еще одна тема, поднятая в отношении Грузии, Республики Молдова и Украины, касается практического применения рекомендаций, вынесенных в отношении выявленных случаев дискриминации. Украина, по всей видимости, добилась наиболее высокого уровня выполнения рекомендаций, но сделать более полные выводы об этом механизме на основе имеющихся данных не представляется возможным. Обмен опытом между указанными тремя странами может быть полезным.

Сотрудничество с НПО имеет большое значение для различных аспектов, в особенности для распространения деятельности органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмена на те группы и районы, с которыми они не могут взаимодействовать напрямую. В то же время сотрудничество невозможно при недостатке интереса или открытости со стороны органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмена, а также при недостаточной гибкости реагирования и инициативности со стороны НПО. Органы по вопросам равенства / аппараты омбудсмена в Армении, Грузии, Республике Молдова и Украине используют для взаимодействия с НПО разные инструменты. Грузия и Республика Молдова, по-видимому, испытывают трудности с созданием консультативных советов, в то время как Украина создала несколько таких органов. Может быть полезен обмен опытом между органами по вопросам равенства / аппаратами омбудсмена, который позволит им освоить инструменты, используемые в других странах.

Аналогичным образом, сотрудничество между органами по вопросам равенства и судебной системой, а также другими соответствующими национальными заинтересованными сторонами имеет огромное значение для эффективного продвижения равенства и недискриминации. Органы по вопросам равенства / аппараты омбудсмена в Армении, Грузии, Республике Молдова и Украине используют для взаимодействия с судебными органами разные инструменты и имеют разные компетенции в этом отношении. В Республике Молдова и Украине органы по вопросам равенства / аппараты омбудсмена могут принимать участие в судебных разбирательствах в качестве третьих сторон: в Республике Молдова это происходит с разрешения судьи, а в Украине им предоставлены гораздо более широкие полномочия. Подобная практика должна быть расширена в обеих странах и может также представлять интерес для других стран. Передовой практикой, пока еще не применяемой ни в одной из этих стран, но присутствующей в одном из законопроектов Республики Молдова, является возложение на суды обязанности запрашивать *ex officio* мнение органа по вопросам равенства по каждому делу о дискриминации. Региональный проект мог бы помочь укрепить этот потенциал путем проведения обучения и разработки/распространения руководящих принципов для органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмена по теме участия в судебных процессах в качестве третьей стороны, аналогично руководящим принципам по участию

amicus curiae в обычных судах, Конституционном суде и европейских учреждениях, разработанным для Совета по обеспечению равенства в Республике Молдова.

Аппараты омбудсменов в Армении, Грузии, Республике Молдова и Украине могут участвовать в качестве третьей стороны при рассмотрении дел в Конституционном суде. Сообщается, что все страны эффективно используют эту функцию. Возможно провести региональное совещание, для того чтобы более подробно рассмотреть практику и подходы, используемые, в частности, при постановке вопросов конституционности в связи с эффективной защитой прав уязвимых групп.

Одним из чрезвычайно важных инструментов, который следует использовать органам по вопросам равенства, является сотрудничество с юридическими вузами и государственными органами в сфере организации обучения будущих судей и государственных служащих. Активное сотрудничество в этой области было отмечено только в Республике Молдова и Украине, но возможно, такая деятельность осуществляется и в других странах проекта. Развитие потенциала органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмена по подготовке преподавателей для выполнения этой функции может стать одним из направлений деятельности регионального проекта.

В разных странах действуют разные законодательные нормы в отношении пропаганды ненависти, а органы по вопросам равенства / аппараты омбудсмена используют разные подходы к решению этой проблемы. Ни в одной из стран не осуществляется сбор дезагрегированных данных о пропаганде ненависти и подготовка отчетности на эту тему. Подобные данные обычно входят либо в общие данные о дискриминации или преступлениях на почве ненависти, либо в нерегулярные/тематические доклады органов по вопросам равенства или неправительственных организаций. Только Молдова сообщила об инициированной Советом по обеспечению равенства в 2019 г. инициативе по отслеживанию ненавистнических высказываний в СМИ. Ни одна из стран не сообщила о наличии быстрых механизмов реагирования на пропаганду ненависти. Общее впечатление заключается в том, что решение проблемы пропаганды ненависти не входит в число приоритетных задач органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмена в странах — участницах регионального проекта и даже осведомленность о ОПР ЕКРН № 15 о борьбе с языком ненависти недостаточна. Было бы крайне полезно провести для сотрудников органов по вопросам равенства / аппаратов омбудсмена специальное совещание по стратегиям борьбы с пропагандой ненависти, организованное в формате полутренинга, полусеминара. Общей темой, подлежащей изучению, является также возможность проведения обучения или разработки для журналистов и владельцев публичных форумов письменных руководств по модерации комментариев. Наконец, важным направлением деятельности для регионального проекта может стать содействие проведению между ключевыми субъектами в каждой стране обсуждения эффективных путей борьбы с пропагандой ненависти.

Отсутствие национальных механизмов сбора данных и общедоступной информации о дискриминации, преступлениях на почве ненависти и пропаганде ненависти является

общей проблемой для всех стран проекта, хотя между ними и наблюдаются некоторые различия. Национальные данные о дискриминации практически отсутствуют. Ни в одной из стран судебные базы данных не содержат информации о судебных решениях с разбивкой по факту дискриминации. В некоторых странах (Грузии, Республике Молдова и Украине) проводятся опросы, посвященные восприятию дискриминации в обществе. Тем не менее в настоящее время только Молдова представляет периодические доклады, подготовленные Советом по обеспечению равенства. Ни в одной из стран опросы не проводятся регулярно за счет государственного бюджета, что негативно влияет на их устойчивость в долгосрочной перспективе.

Еще одной общей проблемой для всех стран проекта является отсутствие данных о преступлениях на почве ненависти. Несмотря на то что Армения, Грузия, Республика Молдова и Украина регулярно передают данные о преступлениях на почве ненависти механизму отчетности ОБСЕ/БДИПЧ о преступлениях на почве ненависти, серьезные пробелы в этом отношении во всех странах по-прежнему не устранены. Среди шести стран Грузия, по-видимому, располагает наиболее передовой системой сбора данных и передачи отчетности о преступлениях на почве ненависти в ОБСЕ/БДИПЧ. Однако достоверные публичные данные и статистика преступлений на почве ненависти до сих пор не доступны широкой общественности. В Украине общедоступными являются только данные полиции о преступлениях на почве ненависти, а данные прокуратуры и судов отсутствуют. Кроме того, Украина не предоставляет механизму отчетности ОБСЕ/БДИПЧ о преступлениях на почве ненависти отдельную информацию о преступлениях на почве ненависти, включая ее в отчеты о пропаганде ненависти и/или дискриминации. Только Грузия и Украина предоставляют ОБСЕ/БДИПЧ отчетность о зарегистрированных полицией преступлениях на почве ненависти в разбивке по основанным на предрассудках мотивам. В Армении и Республике Молдова при регистрации преступлений на почве ненависти основанные на предрассудках мотивы не фиксируются, а следовательно и не фигурируют в отчетности. Особенно актуально для стран проекта будет провести совместное совещание, посвященное успешной практике сбора и публикации данных о преступлениях на почве ненависти, возможно с примерами из стран, не участвующих в проекте. Работа в рамках регионального проекта могла бы быть направлена на наращивание потенциала органов уголовного правосудия во всех странах, открытых для разработки систем регистрации и публикации данных о преступлениях на почве ненависти.

Еще одним важным препятствием для получения достоверных данных о преступлениях на почве ненависти представляется небольшое количество включенных в отчеты случаев и/или нежелание правоохранительных органов регистрировать преступления на почве ненависти как таковые из личных предубеждений, ввиду недостатка подготовки или по другим причинам. Одной из возможных тем для проработки в рамках регионального проекта является обучение сотрудников правоохранительных органов. В частности, в рамках проекта может быть обеспечена подготовка инструкторов для создания резервов местных специалистов, которые смогут в дальнейшем проводить обучение коллег на постоянной основе.

Приложения

1. Список использованных сокращений

ЕКПЧ	Европейская конвенция по правам человека
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ЕКРН	Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью
ОПР	общеполитическая рекомендация
НПО	неправительственная организация
аппарат омбудсмена	аппарат омбудсмена / народный защитник / защитник прав человека / общественный защитник
региональный проект	проект «Расширение доступа к правосудию для жертв дискриминации, преступлений на почве ненависти и пропаганды ненависти в странах Восточного партнерства», являющийся частью программы «Партнерство за надлежащее управление», которая финансируется совместно Европейским союзом и Советом Европы и осуществляется Советом Европы в Армении, Азербайджане, Грузии, Республике Молдова, Украине и Беларуси

2. Список опрошенных (по странам)

Армения

1. Нвард Пилипосян — коалиция «Недискриминация и равенство», координатор по правовым вопросам
2. Мария Варданян — коалиция «Недискриминация и равенство», юрист
3. Степан Даниелян - центр «Сотрудничество во имя демократии», председатель; редактор портала Religions.am
4. Анаит Мкртчян — гуманитарная НПО «Новое поколение», координатор отдела защиты прав человека и пропагандистской деятельности
5. Маро Хачатурян — адвокат
6. Лусине Саргсян — Защитник прав человека Республики Армения, руководитель образовательного и исследовательского центра
7. Армен Лусян — НПО «Центр религии и права», президент; церковь «Слово Жизни» в Армении, пастор
8. Карине Кочарян — бывший учитель, жертва дискриминации
9. Изабелла Саргсян — «Фонд партнерство Евразия», директор программы
10. Николай Ованнисян — «Фонд партнерство Евразия», менеджер проекта
11. Асмик Петросян — «ПИНК Армения», юрист
12. Сипан Асатрян — НПО «Инвалидность и инклюзивное развитие», представитель; член Совета старейшин Еревана
13. Сашик Султанян — Езидский центр по правам человека, координатор
14. Давид Асатрян — адвокат
15. Ани Галстян — Департамент правовой помощи, Министерство юстиции Республики Армения
16. Асмик Акопян — Программа верховенства права Американской ассоциации юристов (ABA ROLI), страновой директор

Азербайджан

1. Самед Рахимли — адвокат, обеспечивающий правовую защиту представителям ЛГБТ-сообщества
2. Эльман Фаттах — заместитель председателя партии «Мусават»
3. АкифГурбанов - руководитель Института демократических инициатив (ИДИ)
4. Шамшад Агаев — редактор онлайн-ресурса Argument.az и представитель этнической группы талышей
5. Айдан Фуад и Наргиз Мухтарова — наблюдатели и авторы работ по теме пропаганды ненависти в выступлениях политиков
6. Насими Мамедли — политолог

Беларусь

1. Абрамович В. — преподаватель кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета
2. Артемьев С. — преподаватель кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета
3. Коннова Е. — доцент кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета
4. Киселева Т. — доцент кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета
5. Шавцова А. — доцент кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета
6. Масловская Т. — доцент кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета
7. Решетников С. — заведующий кафедрой политологии юридического факультета Белорусского государственного университета
8. Савчук Е. — ведущий специалист Секретариата Конституционного суда Республики Беларусь
9. Соколовская Т. — старший преподаватель кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета
10. Шуманская О. — сотрудник Национального банка Республики Беларусь
11. Шуманский В. — студент первого курса Международного гуманитарно-экономического института (Минск)
12. Шидловский А. — заместитель декана юридического факультета Белорусского государственного университета

Молдова

1. Беседа с исполнительным директором центра «Партнерство для развития».
2. Беседа с генеральным государственным секретарем Министерства юстиции.
3. Беседа с председателем Совета прессы.
4. Беседа с председателем Центральной избирательной комиссии.
5. Беседа с председателем и руководителем аппарата Совета по обеспечению равенства.
6. Беседа с двумя сотрудниками аппарата омбудсмена.
7. Беседа с двумя сотрудниками Миссии ОБСЕ в Молдове.
8. Беседа с тремя представителями Генеральной прокуратуры.
9. Беседа с представителем офиса УВКПЧ по правам человека и представителем местного гражданского общества.
10. Беседа с сотрудником Министерства внутренних дел.

Украина

11. Г-жа Лидия Козуб, представитель Уполномоченного Верховной Рады по соблюдению равных прав и свобод
12. Г-жа Елена Степаненко, представитель Уполномоченного Верховной Рады по соблюдению социальных и экономических прав
13. Г-жа Светлана Величанская, начальник управления мониторинга соблюдения равных прав и свобод, Секретариат Уполномоченного Верховной Рады
14. Г-жа Виктория Парубок, заместитель начальника отдела равных прав и свобод управления мониторинга соблюдения равных прав и свобод, Секретариат Уполномоченного Верховной Рады
15. Г-жа Оксана Сулима, Департамент проведения реформ, Министерство социальной политики Украины
16. Г-жа Наталия Герасимчук, государственный эксперт, Управление прав человека, доступа к правосудию и правосознания, Министерство юстиции Украины
17. Г-н Константин Тарасенко, управление по обеспечению прав человека, Национальная полиция Украины
18. Г-н Леонид Ильчук, и. о. директора Научно-исследовательского института труда и занятости населения Министерства социальной политики Украины и Национальной академии наук Украины, кандидат политических наук

19. Г-н Александр Носиков, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского института труда и занятости населения Министерства социальной политики Украины и Национальной академии наук Украины, кандидат социологических наук
20. Г-жа Ирина Сахарук, Центр проблем имплементации европейского социального права, Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, кандидат юридических наук
21. Г-жа Наталья Козаренко, координатор сети общественных приемных, Украинский Хельсинский союз по правам человека
22. Г-жа Земфира Кондур, вице-президент Международного благотворительного ромского женского фонда «Чирикли»
23. Г-н Владимир Кондур, руководитель общественной организации «Правозащитный ромский центр»
24. Г-жа Элеонора Кульчар, член Межведомственной рабочей группы при Кабинете Министров Украины по реализации Стратегии защиты и интеграции рома
25. Г-н Ростислав Дзундза, Бюро социальных и политических разработок, НПО
26. Г-жа Александра Голуб, глава Лиги защиты прав женщин «Гармония равных»

3. Базовые исследования по странам (предоставляются Советом Европы по запросу)