



ЗАЩИТА ПРАВ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА: ОСНОВНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ

Боршевский Андрей - доктор наук, старший научный сотрудник Института культурного наследия Академии наук Молдовы

This article describes the national legislation to protect the rights of ethnic minorities. All human beings are equal before the law and are entitled to equal protection of the law against any discrimination and against any incitement to discrimination.

Discrimination between human beings on the grounds of race, colour or ethnic origin is an obstacle to friendly and peaceful relations among nations and is capable of disturbing peace and security among peoples and the harmony of persons living side by side even within one and the same State, the existence of racial barriers is repugnant to the ideals of any human society.

United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination of 20 November 1963 (General Assembly resolution 1904 (XVIII)) solemnly affirms the necessity of speedily eliminating racial discrimination throughout the world in all its forms and manifestations and of securing understanding of and respect for the dignity of the human person.

Key words: ethnic minorities, rights of ethnic minorities, NGO, national legislation.

Эта статья описывает национальное законодательство по защите прав этнических меньшинств. Все люди равны перед законом и имеют право на равную защиту закона от всякой дискриминации и от всякого подстрекательства к дискриминации.

Дискриминация людей по признаку расы, цвета кожи или этнического происхождения является препятствием к дружественным и мирным отношениям между нациями и может привести к нарушению мира и безопасности среди народов, существование расовых барьеров противоречит идеалам любого человеческого общества.

Декларация Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 20 ноября 1963 (резолюция Генеральной Ассамблеи 1904 (XVIII)) торжественно подтверждает необходимость скорейшей ликвидации расовой дискриминации во всем мире во всех его формах и проявлениях, и обеспечения понимания и уважения достоинства человеческой личности.

Ключевые слова: этнические меньшинства, права этнических меньшинств, НПО, национальное законодательство.

Вводная часть и актуальность. Молдова – многонациональная страна, поэтому защита прав национальных меньшинств должна являться постоянной заботой государства. Развитие Республики Молдова как многонационального, демократического, правового государства, обеспечение его национальной безопасности и сохранение территориальной целостности воз-

можны только в условиях межнационального мира и гражданского согласия.

По данным Национального бюро статистики РМ, в Молдове проживают: молдоване (их доля в общей численности населения составляет 75,8% и увеличилась по сравнению с 1989 годом на 5,9%), украинцы – 8,4% (в 1989 г. – 13,8%), русские – 5,9% (в 1989 г. – 13%), гагаузы – 4,4% (в 1989 г. – 3,5%),

румыны – 2,2% (в 1989 г. – 0,1%), болгары – 1,9% (в 1989 г. – 2%), евреи – 0,11% (в 1989 г. – 1,5%), цыгане – 0,4% (в 1989 г. – 0,3%) [1, р. 40].

Национальные меньшинства исторически являются неотъемлемой частью общества и обогащают его своим трудом и самобытной культурой.

Последние десятилетия характеризуются во всем мире возросшим национальным самосознанием, образованием и активизацией деятельности значительного числа национальных общественных организаций. Со всей остротой поднимаются вопросы правового обеспечения конституционных принципов на свободное национальное развитие каждого человека, возможностей сохранения его этнокультурной самобытности.

Наряду с позитивными тенденциями в национальной сфере более жестко проявились и некоторые негативные процессы, связанные с нарушением национального равноправия, ксенофобией, дискриминацией по признаку национальной принадлежности, развитием национализма и экстремизма. Это побуждает государство уделять растущее внимание развитию в обществе толерантности, налаживанию межэтнического и межконфессионального согласия.

Правовая защита национальных меньшинств – одна из наиболее актуальных проблем, стоящих перед мировым сообществом, от решения которой во многом зависит политическое положение страны.

Статья 16 Конституции Молдовы гарантирует права национальных меньшинств: все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения [2].

Цель данной статьи состоит в выявлении законодательного закрепления прав этнических меньшинств в Молдове и выявление роли гражданского общества в этом процессе.

Методы и использованные материалы. Методологической основой исследования является совокупность научных принципов изучения правовой защиты прав этнических меньшинств во взаимосвязи с общими процессами

развития социально-экономической и политической жизни общества.

Исходя из цели и задач статьи, в работе используются конкретно-исторический и диалектический методы. В процессе работы широко использовался сравнительный и системный подходы.

Структурно-функциональный метод явился основой для вычленения инвариантного аспекта системы, выделения функций каждого из ее компонентов, проявляя свою продуктивность при изучении институционального аспекта правовой характеристики защиты прав этнических меньшинств в Республике Молдова.

Также использован *метод сравнительно-правового анализа*.

Основная часть. Полученные резюме и обсуждения. Исполняя рекомендации отдельных представителей Совета Европы, Парламент РМ принял закон № 121 от 25.05.2012 года «Об обеспечении равенства», запрещающий дискриминацию по всем признакам, в том числе и по признаку сексуальной ориентации.

Данный закон является одним из наиболее скандальных законодательных актов последних лет. Отметим, что Священный Синод Русской православной церкви призвал Молдову внести изменения в закон об обеспечении равенства. «Православная Церковь усматривает в некоторых положениях закона, принятого вопреки воле большинства граждан Республики Молдова, опасность для нравственной и духовной целостности молдавского общества, – отмечается в обращении.

Закон об обеспечении равенства перед принятием назывался «О недискриминации», затем «О равенстве шансов».

Данный закон был опубликован в Официальном мониторе РМ № 103 от 25.05.2012 года и вступил в силу с 1 января 2013 года [3].

В целях исполнения закона РМ «Об обеспечении равенства» Парламент РМ принял закон «О деятельности Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства» № 298 от 21.12.2012 года, опубликованный в Официальном мониторе РМ № 48 от 05.03.2013 года [4].

В преамбуле закона РМ «Об обеспечении равенства» указано, что настоящий закон создает

необходимую базу для применения Директивы 2000/43/ЕС Совета от 29 июня 2000 года об обеспечении выполнения принципа равенства лиц независимо от расовой или этнической принадлежности, опубликованной в Официальном журнале Европейского Союза № L180 от 19 июля 2000 года, и Директивы 2000/78/ЕС Совета от 27 ноября 2000 года о создании общих стандартов в поддержку равноправия в сфере занятости и труда, опубликованной в Официальном журнале Европейского Союза № L 303 от 2 декабря 2000 года.

Данный закон состоит из 5 глав, заключающих в себя 23 статьи.

Согласно части (1) ст. 1 закона РМ «Об обеспечении равенства» целью настоящего закона является предупреждение и борьба с дискриминацией, а также обеспечение равных прав всем лицам, находящимся на территории Республики Молдова, в политической, экономической, социальной, культурной и других сферах жизни независимо от расы, цвета кожи, национальной принадлежности, этнического происхождения, языка, религии или убеждений, пола, возраста, ограниченных возможностей, взглядов, политической принадлежности, а также на основе любого другого подобного признака.

Согласно части (2) ст. 1 этого закона положения закона не распространяются и не могут быть истолкованы как наносящие ущерб: семье, основанной на браке по взаимному согласию между мужчиной и женщиной; отношениям усыновления; религиозным культам и их составным частям в части, связанной с религиозными убеждениями.

Статья 2 закона РМ «Об обеспечении равенства» дает толкование понятиям, содержащимся в этом законе:

дискриминация – любое различие, исключение, ограничение или предпочтение в правах и свободах личности или группы лиц, а также поддержка дискриминационного поведения, основанного на реальных признаках, установленных в настоящем законе или предполагаемых;

прямая дискриминация – обращение с одним лицом по любому из запретительных признаков менее благоприятное, чем с другим лицом в сопоставимой ситуации;

косвенная дискриминация – любое очевидное нейтральное условие, действие, критерий

или практика, ставящие одно лицо в неудобное положение по сравнению с другим лицом по установленным в настоящем законе признакам, кроме случая, когда такое условие, действие, критерий или практика объективно оправданы законной целью и средства достижения этой цели являются пропорциональными, соответствующими и необходимыми;

дискриминация по ассоциации – любой акт дискриминации, совершенный против лица, которое, хотя и не является частью категории, определенной по установленным настоящим законом признакам, связано с одним или несколькими лицами, принадлежащими к данным категориям лиц;

расовая сегрегация – любое действие или бездействие, которое прямо или косвенно приводит к разделению или различию лиц по признакам расы, цвета кожи, национальной или этнической принадлежности;

домогательство – любое нежелательное поведение, которое ведет к созданию недоброжелательной, враждебной, деструктивной, унижительной или оскорбительной обстановки, целью или результатом которого является унижение достоинства личности по установленным настоящим законом признакам;

подстрекательство к дискриминации – любое поведение, посредством которого лицо оказывает давление или проявляет определенное поведение с целью дискриминации третьего лица по установленным настоящим законом признакам;

виктимизация – любое действие или бездействие, сопровождающееся негативными последствиями в результате подачи жалобы, предъявления иска в судебную инстанцию в целях обеспечения применения положений настоящего закона или предоставления информации, в том числе свидетельских показаний, которые касаются жалобы или иска, поданных другим лицом, а также ряд других определений.

По нашему мнению, данные определения сформулированы нечетко, что затрудняет единообразное применение закона.

Согласно ст. 4 закона РМ «Об обеспечении равенства» серьезными формами дискриминации являются: продвижение или осуществление дискриминации органами публичной вла-

сти; поддержка дискриминации посредством средств массовой информации; размещение дискриминационных сообщений и символов в общественных местах; дискриминация лиц по двум или более признакам; дискриминация, совершенная двумя или более лицами; дискриминация, совершенная два или более раза; дискриминация, совершенная в отношении группы лиц; расовая сегрегация.

Смысл ст. 4 данного закона непонятен. Можно сделать вывод, что дискриминация проявляется в серьезных и несерьезных формах.

Статья 5 закона РМ «Об обеспечении равенства» предусматривает методы ликвидации дискриминации следующими методами: предупреждения любых дискриминационных действий посредством введения специальных мер, включая позитивные меры, в целях защиты лиц, находящихся в невыгодных по сравнению с другими лицами условиях. Позитивные меры должны применяться до достижения равенства и социальной интеграции лиц или групп лиц, находящихся в невыгодных по сравнению с другими лицами условиях; посредничества в разрешении возникших вследствие совершения дискриминационных действий конфликтов мирным путем; наказания за дискриминационное поведение; возмещения материального и морального вреда, причиненного вследствие дискриминационного действия.

Запрет дискриминации при найме на работу установлен ст. 7 закона РМ «Об обеспечении равенства». Запрещается любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, следствием которых являются ограничение или подрыв равных возможностей или отношения при найме на работу или увольнении, в непосредственной трудовой деятельности и профессиональной подготовке.

Являются дискриминационными следующие действия работодателя: размещение объявлений о найме на работу с указанием условий и критериев, препятствующих или благоприятствующих определенным лицам; необоснованный отказ лицу в найме на работу; необоснованный отказ в допуске лиц к курсам повышения профессиональной квалификации; неравная оплата за работу одного вида и/или объема; дифференцированное и необоснованное рас-

пределение трудовых заданий, вытекающее из предоставления лицам менее благоприятного статуса; домогательство; любые иные действия, противоречащие законным положениям.

Запрет дискриминации, причем не только при найме на работу, установлен Конвенцией МОТ № 111 «О дискриминации в области труда и занятий» от 25.06.1958 г. и ст. 8 Трудового кодекса РМ № 154-XV от 28.03.2003 года [6].

Согласно части (1) ст. 8 ТК РМ в рамках трудовых отношений действует принцип равноправия всех работников. Запрещается любая прямая или косвенная дискриминация работника по признаку пола, возраста, расы, цвета кожи, национальности, вероисповедания, политических убеждений, социального происхождения, места жительства, наличия физических, умственных или психических отклонений, ВИЧ/СПИД-инфицирования, членства в профсоюзе или участия в профсоюзной деятельности, а также по иным критериям, не связанным с профессиональными качествами работника.

Часть (1) ст. 8 ТК РМ запрещает дискриминацию не только при найме на работу.

К сожалению, запреты, установленные ст. 8 ТК РМ и законом РМ «Об обеспечении равенства», нарушаются не только работодателями, но и Парламентом.

Несмотря на категорические запреты дискриминации в области трудовых отношений, у нас имеются и действуют законы, явно нарушающие запрет дискриминации по признаку возраста и др.

Так, пункт j) ст. 82 ТК РМ обязывает прекращать трудовые отношения в связи с достижением возраста 65 лет с руководителем государственного, в том числе муниципального предприятия или предприятия с преимущественно государственным капиталом.

Пункт c) части (1) ст. 301 ТК РМ обязывает работодателей прекращать индивидуальные трудовые договоры с педагогическими работниками и с работниками организаций в области науки и инноваций в связи с назначением им пенсии по возрасту [7, с. 118-122].

И эти, явно дискриминационные, нормы действуют.

Ранее согласно пункта i) ст. 82 ТК РМ (в редакции закона РМ № 8-XVI от 09.02.2006 г.) ра-

ботодатели были обязаны прекращать индивидуальные трудовые договоры со всеми работниками, имеющими право на пенсию по возрасту или за выслугу лет.

Этот противоречащий ст. 16 Конституции закон действовал со 2 июня по 27 июля 2006 г. и позволил работодателям уволить «неудобных» им пенсионеров.

При этом Высшая судебная палата РМ признала такие увольнения законными, а Конституционный суд РМ по этому не высказался [7, с. 118-122].

Указанные обстоятельства дают основания сомневаться в том, что закон «Об обеспечении равенства» сможет обеспечить декларируемые им равенство и запрет дискриминации.

Трудно надеяться, что законодатели, принявшие дискриминационные законы, сами их отменяют, тем самым, признав свои, мягко говоря «ошибки», а точнее ошибки, позволяющие нарушать права простых граждан.

Для того, чтобы закон «Об обеспечении равенства» действовал, а не играл роль декларации, следовало бы, по нашему мнению, отменить пункт i) ст. 82 и пункт с) части (1) ст. 301 ТК РМ.

Также следовало бы изменить и часть (1) ст. 87 ТК РМ, установив, что увольнение по инициативе работодателя всех работников, в том числе и не членов профсоюза, допускается только с предварительного письменного согласия профсоюзного органа (профсоюзного организатора) предприятия.

Закону РМ «Об обеспечении равенства» противоречит и часть (5) ст. 24 ГПК РМ (в редакции закона № 155 от 5 июля 2012 года), согласно которой судебные акты вручаются участникам процесса на языке, на котором ведется процесс, или, по их просьбе, на государственном языке.

Согласно части (1) ст. 24 ГПК РМ судопроизводство по гражданским делам в судебных инстанциях ведется на молдавском языке.

Следовательно, действующая редакция части (5) ст. 24 ГПК РМ лишает русскоязычное население права на получение судебных актов на русском языке, что ограничивает их возможность по обжалованию судебных актов.

По нашему мнению, следует изменить часть (5) ст. 24 ГПК РМ, восстановив ее старую редакцию.

Статья 8 закона РМ «Об обеспечении равенства» запрещает дискриминацию в сфере торговли и обслуживания. На практике такие формы дискриминации встречаются крайне редко, но лишний запрет не повредит.

Статья 9 этого закона запрещает дискриминацию в сфере образования. Образовательные учреждения не могут устанавливать критерии приема в них, основанные на определенных ограничениях, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством [3].

Важную роль в борьбе с дискриминацией должен играть Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства.

Порядок организации и деятельности, функции, права и обязанности установлены ст. 11-15 закона РМ «Об обеспечении равенства» и законом РМ «О деятельности Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства» № 298 от 21.12.2012 года [4].

Порядок создания этого Совета установлен ст. 11 закона РМ «Об обеспечении равенства».

Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства (далее – Совет) является коллегиальным органом со статусом юридического лица публичного права, созданным для обеспечения защиты от дискриминации и обеспечения равенства всем лицам, которые полагают себя жертвами дискриминации. Совет действует на началах беспристрастности и независимости от органов публичной власти.

Совет состоит из пяти членов, не имеющих какой бы то ни было политической принадлежности, назначаемых Парламентом на пятилетний срок; трое из них являются представителями гражданского общества. Не менее трех членов Совета должны быть лицензиатами права.

Функции Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации обеспечению равенства установлены ст. 12 закона РМ «Об обеспечении равенства».

Совет осуществляет следующие функции: рассматривает соответствие действующего законодательства стандартам по недискриминации; выдвигает предложения о внесении изменений в действующее законодательство в

области предупреждения и борьбы с дискриминацией; утверждает консультативные заключения о соответствии проекта нормативного акта законодательству в области предупреждения и борьбы с дискриминацией; осуществляет мониторинг порядка выполнения законодательства в данной области; собирает информацию о масштабах, состоянии и тенденциях явления дискриминации на общенациональном уровне и подготавливает исследования и доклады; направляет органам публичной власти предложения общего характера о предупреждении и борьбе с дискриминацией, а также об улучшении отношения к лицам, подпадающим под действие настоящего закона; содействует повышению уровня информированности и осведомленности общества в целях ликвидации всех форм дискриминации в контексте демократических ценностей; сотрудничает с международными организациями, имеющими полномочия в области предупреждения и борьбы с дискриминацией; рассматривает жалобы лиц, полагающих себя жертвами дискриминации; обращается в соответствующие органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного производства в отношении должностных лиц, допустивших в своей деятельности дискриминационные действия; устанавливает правонарушения, содержащие элементы дискриминации, в соответствии с Кодексом о правонарушениях; информирует органы уголовного преследования в случае совершения дискриминационных актов, содержащих элементы преступления; способствует мирному разрешению конфликтов, возникших в результате совершения дискриминационных актов, путем примирения сторон и поиска взаимоприемлемого решения; выполняет иные функции, установленные настоящим законом и положением о деятельности Совета.

Совет осуществляет свои функции в соответствии с главой IV (ст. 18-20) закона РМ «О деятельности Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства».

При осуществлении своих функций по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства всех лиц, полагающих себя жертвами дискриминации, Совет принимает решения, определения по вопросам,

возбужденным по собственной инициативе, консультативные заключения, констатирующие акты, подготавливает заявления и ходатайства, разрабатывает исследования и отчеты, представляет информацию и подает запросы.

Совет действует на началах беспристрастности и независимости от других органов публичной власти, физических или юридических лиц.

Статья 21 вышеуказанного закона предоставляет Совету возможность вносить предложения по совершенствованию законодательства.

В целях совершенствования законодательства по предупреждению и борьбе с дискриминацией, а также изменения практик в данной области Совет: рассматривает соответствие действующего законодательства стандартам по недискриминации и выдвигает предложения о внесении изменений в действующее законодательство в области предупреждения и борьбы с дискриминацией; выносит консультативные заключения о соответствии проектов нормативных актов законодательству в области предупреждения и борьбы с дискриминацией; осуществляет мониторинг порядка внедрения законодательства в области предупреждения и борьбы с дискриминацией; разрабатывает программные документы в целях предупреждения, борьбы и улучшения положения в области дискриминации и осуществляет мониторинг их внедрения; утверждает регулятивные акты о внутренних процедурах реализации своих функций.

Согласно ст. 22 этого закона каждый из членов Совета вправе выдвигать предложения о внесении изменений в законодательство и представлять свое мнение по проектам нормативных актов, предмет которых касается области дискриминации.

Согласно ст. 23 этого закона предложения о внесении изменений в законодательство или консультативные заключения принимаются членами Совета на основе консенсуса и представляются заинтересованным органам в установленном порядке.

Однако в законе не указано, в какой срок заинтересованный орган должен дать ответ на предложение или на консультативное заключение Совета. По нашему мнению, следует устано-

вить месячный срок для ответа на предложение или консультативное заключение Совета, а также санкции за отказ рассмотреть предложение или консультативное заключение.

Деятельность Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и привлечению к ответственности за дискриминацию регулируется ст. 32-36 вышеуказанного закона.

В целях обеспечения восстановления в правах лица, полагаящего себя жертвой дискриминации, и применения санкций за дискриминационные действия Совет: направляет органам публичной власти предложения общего характера о предупреждении и борьбе с дискриминацией и изменении отношения к лицам, подпадающим под действие Закона об обеспечении равенства и настоящего Положения; в случае несогласия с мерами, принятыми лицом, совершившим дискриминационное действие, обращается к вышестоящему органу за принятием соответствующих мер; обращается в соответствующие органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного производства в отношении должностных лиц, допустивших в своей деятельности дискриминационные действия; констатирует правонарушения, содержащие элементы дискриминации, в соответствии с Кодексом о правонарушениях; информирует органы уголовного преследования в случае совершения дискриминационных актов, содержащих элементы преступления.

В качестве констатирующего субъекта Совет передает в судебную инстанцию для рассмотрения по существу протокол о правонарушении и материалы дела.

Проект протокола о правонарушении составляется членом Совета, которому распределена жалоба в соответствии с пунктом 47, или членом Совета, который подал уведомление по собственной инициативе.

Протокол о правонарушении утверждается голосами трех членов Совета и подписывается членами, участвовавшими в его утверждении.

В судебном заседании по делу о правонарушении участвует член Совета, составивший протокол о правонарушении, либо другой член, назначенный председателем Совета.

По нашему мнению, вышеупомянутый закон содержит слишком сложный порядок кон-

статации правонарушения: Протокол о правонарушении должен составляться одним членом Совета по форме, утвержденной приказом Министерства финансов № 34 от 31.03.2011 г. [5], и не должен утверждаться тремя членами Совета.

Активную роль в деле защиты прав национальностей играют неправительственные организации Молдовы. Одной из таких организаций, активно занимающейся защитой прав граждан, в том числе и прав национальностей, является Институт демократии.

Вывод: В целом законодательство Республики Молдова в области прав равенства соответствует международным нормам, Молдова ратифицировала основные международные акты, гарантирующие права национальностей. Однако на практике законодательство нуждается в укреплении механизмов его реального обеспечения, так как демократическое законодательство о правах национальностей является важнейшим механизмом защиты их прав и сохранения их культурного наследия. Отметим, что только в правовом государстве гражданские свободы национальностей соблюдаются и защищаются в полном объеме.

Библиография

1. Anuarul statistic al Republicii Moldova. Chişinău, 2012.
2. Конституция Республики Молдова. Кишинев, 2016.
3. Закон РМ об обеспечении равенства № 121 от 25.05.2012 г. В: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2012. № 103.
4. Закон РМ о деятельности Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства № 298 от 21.12.2012 г. В: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2013. № 48.
5. Приказ Министерства финансов № 34 от 31.03.2011 г. В: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2011. № 59-62.
6. Трудовой кодекс РМ. Кишинев, 2014.
7. Трудовые книжки. Комментированное научно-практическое, справочное пособие / Науч. ред. Сосна Б. И. и др. Кишинев, 2012.