



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Страсбург, 28 сентября 2018 г.

CommDH(2018)14

Оригинал на английском языке

ДОКЛАД ДУНИ МИЯТОВИЧ

**КОМИССАРА СОВЕТА ЕВРОПЫ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

**ПО ИТОГАМ ВИЗИТА В ЭСТОНИЮ
С 11 ПО 15 ИЮНЯ 2018 Г.**

Краткий обзор.....	1
Введение.....	2
1 Гендерное равенство и права женщин	3
1.1 Нормативно-правовая и институциональная база.....	3
1.2 Гендерное равенство на практике	5
1.2.1 Гендерный разрыв в оплате труда.....	6
1.3 Насилие в отношении женщин	8
1.3.1 Службы поддержки и защиты	10
1.3.2 Доступ к правосудию.....	11
1.4 Выводы и рекомендации.....	12
2 Права пожилых людей.....	13
2.1 Дискриминация	14
2.2 Бедность.....	16
2.3 Достойное обращение и самостоятельность при долгосрочном уходе	17
2.3.1 Нормативно-правовая база	17
2.3.2 Подход к деинституционализации.....	18
2.3.3 Лица с деменцией	20
2.3.4 Уход в частном порядке	20
2.4 Новые технологии	21
2.5 Выводы и рекомендации.....	22
3 Независимость и эффективность национальных структур по правам человека.....	24
3.1 Национальные структуры по правам человека	25
3.1.1 Канцлер юстиции и назначение национального правозащитного учреждения	25
3.1.2 Уполномоченный по гендерному равноправию и равному обращению	26
3.2 Выводы и рекомендации.....	27

Комиссар Дуня Миятович в сопровождении делегации посетила Эстонию в период с 11 по 15 июня 2018 года. В течение визита Комиссар обсуждала вопросы, касающиеся гендерного равенства и прав женщин; прав пожилых людей; положения национальных структур по правам человека, которые занимаются их защитой и продвижением.

Настоящий доклад охватывает следующие темы.

Гендерное равенство и права женщин

Гендерное равенство является базовым принципом прав человека. Оно необходимо для достижения истинной демократии, социальной справедливости и экономического развития. Несмотря на то, что в Эстонии был достигнут значительный прогресс в области гендерного равенства путем принятия важных нормативно-правовых актов, в ходе визита Комиссара стало ясно, что для искоренения сложившихся гендерных стереотипов и предрассудков о традиционных ролях мужчины и женщины в обществе требуются дополнительные усилия. Комиссар призывает власти страны активнее повышать осведомленность о негативных последствиях структурного неравенства между мужчинами и женщинами, а также использовать систему образования для продвижения идей гендерного равенства по всей стране. Чтобы поспособствовать скорейшему увеличению представительства женщин на руководящих должностях, нужно рассмотреть возможность принятия временных специальных мер, эффективных именно в условиях Эстонии. Кроме того, Комиссар призывает власти выработать комплексные решения для устранения всего спектра факторов, влекущих за собой значительный гендерный разрыв в оплате труда: по данным европейского статистического агентства Евростат, эта разница составляет 25,3% и является максимальной среди стран Европейского союза. Комиссар приветствует поправки к закону «О гендерном равноправии» как первый шаг в этом направлении.

Неравноправие женщин в обществе, проистекающее из несбалансированного распределения социальной, политической и экономической власти является одной из причин гендерного насилия в отношении женщин, которое по-прежнему распространено в Европе, включая Эстонию. Комиссар поздравила власти страны с ратификацией в 2017 году Конвенции Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (Стамбульской конвенции). Она призывает их продолжать проводить общественные кампании против гендерного и домашнего насилия. В этой связи она с одобрением отметила тот факт, что президент страны публично осудила насилие в отношении женщин и домашнее насилие. Поскольку в Эстонии хорошо развита система защиты и поддержки женщин, пострадавших от насилия, главная задача сейчас — обеспечить эффективное реагирование со стороны правоохранительной и судебной системы, чтобы к правонарушителям применялись соответствующие сдерживающие санкции для предотвращения насилия. Комиссар рекомендует продолжить обучение сотрудников правоохранительных и судебных органов, усилить юридическую помощь пострадавшим и рассмотреть возможность создания специальных подразделений прокуроров и судей для работы над делами о гендерном насилии.

Права пожилых людей

Перед Эстонией остро стоят социальные и экономические проблемы, связанные со стремительным старением населения, и их необходимо решать с полным соответствием прав пожилых людей. Учитывая обилие задач, Комиссар предлагает властям разработать комплексную стратегию в области прав пожилых людей в соответствии с рекомендацией CM/Rec(2014)2 Совета Европы о содействии развитию прав пожилых людей. Для борьбы с дискриминацией во всех сферах жизни Комиссар советует властям принять поправки к закону «О равном обращении», предложенные Министерством социальных дел; проводить просветительские кампании против эйджизма и стереотипов о пожилых людях; знакомить самих пожилых людей с их правами, чтобы они знали, что могут требовать их соблюдения. Комиссар выразила обеспокоенность очень высоким уровнем бедности среди пожилого населения Эстонии. Она просит власти принять необходимые меры по обеспечению пожилым людям достойной жизни и соблюдению их прав на здоровье, питание и достаточный

жизненный уровень, в том числе путем повышения минимальных норм социальной защиты, которые в нынешнем виде недостаточны. Необходимо также уделять внимание положению пожилых представителей русскоговорящего меньшинства.

Долгосрочный уход за пожилыми людьми (помощь в повседневных делах, сестринский уход за хроническими больными, помощь людям с физической инвалидностью или психическими расстройствами) также ставит ряд важных вопросов в области прав человека. В ходе визита обеспокоенность Комиссара вызвали вопросы доступности, организации, стоимости и качества услуг по долгосрочному уходу за пожилыми людьми. Канцлер юстиции неоднократно била тревогу по поводу нарушений прав человека в домах престарелых. Для того, чтобы обеспечить пожилым людям, нуждающимся в долгосрочном уходе, автономию и достойное обращение, Комиссар рекомендует властям в готовящемся плане действий подходить к долгосрочному уходу с позиций деинституционализации: расширять спектр надомных услуг, переселять обитателей домов престарелых в более компактные, интегрированные в местное сообщество учреждения. Она также советует властям оказывать бóльшую поддержку лицам, которые ухаживают за пожилыми людьми в частном порядке, чтобы гарантировать соблюдение их прав человека. Учитывая успехи Эстонии в цифровизации, распространении новых технологий и искусственного интеллекта, Комиссар призывает власти поддерживать и поощрять использование пожилыми людьми информационных и коммуникационных технологий, чтобы они могли в полной мере осуществлять свое право на участие в общественной жизни. При использовании роботов и искусственного интеллекта в уходе за пожилыми людьми нужно тщательно взвешивать все возможные этические и юридические последствия, а также последствия в области прав человека.

Национальные структуры по правам человека

Национальные структуры по правам человека в Эстонии, т.е. канцлер юстиции и уполномоченный по гендерному равноправию и равному обращению (уполномоченный по равноправию), играют ключевую роль в защите и продвижении прав человека и равноправия на национальном уровне. Комиссар приветствует недавние поправки к закону «О канцлере юстиции», благодаря которым этот институт сможет функционировать как национальное правозащитное учреждение Эстонии в соответствии с Парижскими принципами ООН. Наряду с этим, необходимо обеспечить большую независимость уполномоченного по равноправию: выработать независимую, основанную на заслугах процедуру назначения и выделить автономный бюджет. Комиссар призывает власти исправить ситуацию с недофинансированием уполномоченного по равноправию и предоставить структуре ресурсы, достаточные для эффективного осуществления своего мандата.

ВВЕДЕНИЕ

1. Комиссар Совета Европы по правам человека Дуня Миятович (Комиссар) побывала с визитом в Эстонии в период с 11 по 15 июня 2018 года.¹ Визит был посвящен двум ключевым вопросам: гендерное равенство и права женщин (раздел 1 настоящего доклада) и права пожилых людей (раздел 2). Кроме того, визит позволил ознакомиться с положением национальных структур по правам человека (раздел 3).
2. В Таллине Комиссар встретила со спикером Рийгигогу (эстонского парламента) Эйки Нестором, премьер-министром Юри Ратасом, министром социальной защиты Кайей Ивой, министром здоровья и труда Рийной Сиккут, представителями Министерства юстиции и Министерства иностранных дел, депутатами парламента и членами эстонской делегации в Парламентской ассамблее Совета Европы. Кроме того, Комиссар побеседовала с канцлером юстиции Юлле Мадизе, уполномоченным по гендерному равноправию и равному обращению Лийзой Пакостой и с представителями организаций гражданского общества.
3. Комиссар посетила Ида-Вирусский уезд, расположенный на северо-востоке Эстонии, где более 70% населения относятся к русскоговорящему меньшинству. В городе Кохтла-Ярве она побывала в

¹ Комиссара сопровождали заместитель директора ее офиса Бояна Урумова и советник Жеральдина Маттиоли-Зельтнер.

муниципальном доме престарелых и в недавно созданном кризисном центре помощи жертвам сексуального насилия при местной больнице. В городе Йыхви она посетила приют для жертв домашнего насилия и встретила с местными должностными лицами.

4. Комиссар выражает благодарность представительству Эстонии в Страсбурге и эстонские власти в Таллине за их помощь в организации визита. Она также признательна канцлеру юстиции за поддержку и выражает благодарность всем своим собеседникам за информацию и обмен мнениями.

1 ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО И ПРАВА ЖЕНЩИН

5. Права женщин представляют собой неотъемлемую, неделимую составную часть всеобщих прав человека. Как говорится в Стратегии Совета Европы по гендерному равенству на 2018-2023 годы, гендерное равенство *«влечет за собой равные права для женщин и мужчин, девочек и мальчиков, а также одинаковое присутствие, возможности, ответственность и участие во всех сферах общественной и частной жизни. Оно также подразумевает равный доступ к ресурсам и равное их распределение между женщинами и мужчинами»*.² Равенство между мужчинами и женщинами является базовым принципом прав человека, необходимостью для истинной демократии и обязательным условием для социальной справедливости и экономического развития.³
6. В 2017 году женщины составляли 53% населения Эстонии,⁴ и, следовательно, они должны иметь возможность беспрепятственно и полноценно реализовать себя и вносить свой вклад в экономическую, политическую, социальную и культурную жизнь Эстонии.

1.1 НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА

7. Эстония присоединилась к целому ряду международных документов в области прав человека, касающихся защиты прав женщин и ликвидации их дискриминации. Так, Эстония является государством-участником следующих договоров Организации Объединенных Наций (ООН): Международный пакт о гражданских и политических правах ([МПГПП](#)), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах ([МПЭСКП](#)), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин ([КЛДОЖ](#)).⁵
8. На европейском уровне в Совете Европы существуют многочисленные стандарты, касающиеся гендерного равенства и применимые к Эстонии, включая статью 14 Европейской конвенции по правам человека ([ЕКПЧ](#)) (где говорится, что пользование правами и свободами, признанными в конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации, в том числе по признаку пола) и судебную практику Европейского суда по правам человека.⁶ Эстония подписала, но еще не ратифицировала Протокол № 12 к ЕКПЧ, который предусматривает всеобщий запрет дискриминации. Комитет Министров Совета Европы принял несколько соответствующих рекомендаций⁷ и вторую

² Совет Европы, "Gender Equality Strategy 2018-2023" [«Стратегия по гендерному равенству на 2018–2023 гг.», март 2018 г., <https://rm.coe.int/strategy-en-2018-2023/16807b58eb>].

³ Рекомендация Комитета министров Совета Европы государствам-членам о стандартах и механизмах гендерного равенства, CM/Rec(2007)17, 21 ноября 2007 г., https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d4aa3.

⁴ Квартальный бюллетень Департамента статистики Эстонии, 26 июня 2017 г., с. 42, https://www.stat.ee/publication-2017_quarterly_bulletin-of-statistics-estonia-2-17.

⁵ Самые последние Заключительные замечания Комитета КЛДОЖ по Эстонии были выпущены в ноябре 2016 г., https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/EST/CO/5-6&Lang=En.

⁶ См. Европейский суд по правам человека, "Factsheet on Gender Equality" [«Тематическая подборка по гендерному равенству», обновлено в июне 2018 г., <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c>].

⁷ Совет Европы, "Gender Equality and Women's Rights, Council of Europe standards" [«Гендерное равенство и права женщин. Стандарты Совета Европы», <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168058feef>].

Стратегию по гендерному равенству на 2018–2023 годы.⁸ Эстония в 2000 году присоединилась к пересмотренной Европейской социальной хартии (ЕСХ), приняв в том числе статью 20, которая гласит, что все работники имеют право на равные возможности и равное обращение в сфере занятости и профессиональной деятельности без дискриминации по признаку пола. Вступление Эстонии в Европейский союз (ЕС) в 2004 и подписанием учредительных договоров ЕС и [директивы 2006/54/ЕС](#), укрепило нормативно-правовую базу, направленную на поощрение гендерного равенства в стране.⁹

9. На национальном уровне статья 12 [Конституции](#) Эстонии гласит, что все граждане равны перед законом и никто не может быть подвергнут дискриминации, в том числе из-за своего пола. Основным нормативный акт, который регулирует вопросы гендерного равенства, — [закон 2004 года «О гендерном равноправии»](#). Этот закон запрещает дискриминацию на основании пола и уполномочивает национальные и местные власти активно содействовать развитию гендерного равенства. Он также предусматривает создание институтов для поощрения гендерного равенства, о которых будет сказано ниже. В соответствии с поправками, принятыми в 2009 году, закон позволяет требовать компенсацию за дискриминацию на работе и в других сферах жизни.
10. В Эстонии существует ряд институтов и органов, в задачи которых входит борьба с дискриминацией в отношении женщин и поощрение гендерного равенства. [Уполномоченный по гендерному равноправию и равному обращению](#) (уполномоченный по равноправию) — независимый орган, которому поручено бороться с дискриминацией.¹⁰ Вопросами прав женщин также занимается независимый институт [канцлера юстиции](#) (подробнее об этих двух органах см. в разделе 3 доклада). Помимо этого, закон 2004 года «О гендерном равноправии» предусматривает создание Совета по гендерному равноправию — совещательного органа при Министерстве социальных дел, который консультирует по вопросам политики и стратегий в области гендерного равноправия. После некоторой задержки совет был создан в 2013 году. По информации, предоставленной властями, в совет вошел широкий спектр участников (эстонская Касса по безработице, Институт развития здоровья, представители неправительственных организаций (НПО), научного сообщества и т. д.), и он созывается два-три раза в год. В Министерстве социальных дел за политику в области гендерного равенства отвечает [отдел политик равноправия](#). Эстонские НПО, отстаивающие права женщин, и Комитет КЛДОЖ выражали обеспокоенность по поводу уполномоченного по равноправию и отдела Министерства социальных дел, которые сначала занимались исключительно вопросами гендерного равенства, а позже в их мандаты вошли все вопросы дискриминации без соответствующего увеличения их бюджета, вследствие чего гендерному равенству стало уделяться меньше внимания.¹¹
11. Эстония поставила перед собой цели в области гендерного равенства. Они обозначены в Программе развития благосостояния на 2016–2023 годы, разработанной Министерством социальных дел. Программа охватывает различные вопросы, которыми занимается министерство, включая трудоустройство и социальную защиту, а также стратегии в отношении пожилых людей и лиц с

⁸ Совет Европы, “Gender Equality Strategy 2018-2023”, указ. соч. В Стратегии по гендерному равенству выделены 6 стратегических задач: профилактика гендерных стереотипов и сексизма и противодействие им; предотвращение насилия в отношении женщин и домашнего насилия и борьба с ним; обеспечение женщинам равного доступа к правосудию; сбалансированное участие женщин и мужчин в принятии политических и общественно важных решений; защита прав мигранток, беженок и просительниц убежища; всесторонний учет гендерной проблематики во всех политиках и мерах.

⁹ Европейская комиссия, “[EU Gender Equality Law](#)” («Закон ЕС о гендерном равенстве»), сентябрь 2018 г.

¹⁰ См. раздел 3 ниже, где рассказывается об уполномоченном по гендерному равноправию и равному обращению.

¹¹ С уполномоченным по равноправию это произошло в 2009 году после принятия закона [«О равном обращении»](#), который запрещает дискриминацию по признаку национальности (этнической принадлежности), расы, цвета кожи, вероисповедания, возраста, инвалидности либо сексуальной ориентации, а со специальным отделом гендерного равноправия Министерства социальных дел — в 2014 году. Заключительные замечания Комитета КЛДОЖ по Эстонии, 18 ноября 2016 г., указ. соч. “NGO Shadow Report on combined fifth and sixth periodic reports of Estonia on the implementation of CEDAW” [«Неофициальный доклад НПО по сводным пятому и шестому периодическим докладам Эстонии о выполнении КЛДОЖ»], октябрь–ноябрь 2016 г., http://www.enu.ee/lisa/625_7CEDAW_Shadow_Report_2016_2.pdf.

инвалидностью.¹² Несмотря на то, что государство с годами увеличило расходы на гендерное равноправие и борьбу с насилием в отношении женщин, внешние источники финансирования (например, Европейские структурные фонды и норвежские гранты) по-прежнему играют важную роль в реализации проектов и мероприятий по поощрению гендерного равенства.¹³

1.2 ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО НА ПРАКТИКЕ

12. Признавая усилия властей, направленные на принятие нормативно-правовой базы в области гендерного равенства, Комиссар отмечает, что прогресс достигнут пока лишь частично. Во время ее визита большинство собеседников Комиссара признавали, что выполнение закона «О гендерном равноправии» дается с трудом. В 2017 году по гендерному равенству Эстония находилась на 20 месте среди 28 государств-членов ЕС: ее общий рейтинг составил 56,7 при 66,2 в среднем по ЕС (по шкале от 1 до 100 в Индексе гендерного равенства от полного гендерного неравенства до полного гендерного равенства).¹⁴ Тем не менее в отдельных областях рейтинг Эстонии выше среднего, например в том, что касается участия женщин на рынке труда (см. ниже).
13. Обеспокоенность Комиссара вызвала информация о том, что в обществе сохраняются дискриминационные стереотипы и предрассудки касательно традиционных ролей мужчины и женщины, и они мешают полноценному участию женщин в общественной и экономической жизни. Так, в 2017 году специальное исследование «Евробарометра» по гендерному равенству показало, что 70% опрошенных в Эстонии согласились с утверждением «важнейшая роль женщины — заботиться о доме и о семье» (в среднем по ЕС так ответили 44% респондентов).¹⁵ НПО проинформировали Комиссара, что политики регулярно делают сексистские заявления.¹⁶
14. Несмотря на некоторый прогресс,¹⁷ женщины по-прежнему недостаточно представлены на руководящих позициях на государственной службе. Они занимают менее 40% должностей в государственных руководящих органах (40% — это минимальный целевой показатель, установленный Комитетом министров Совета Европы в [рекомендации \(2003\)3](#) о сбалансированном участии женщин и мужчин в процессе принятия решений в области политики и общественной жизни). На выборах 2016 года в Рийгигогу прошли 25,7% депутатов-женщин. На момент визита Комиссара 5 из 14

¹² Министерство социальных дел Эстонии, Welfare Development Plan 2016-2023 [«Программа развития благосостояния на 2016–2023 гг.», https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/welfare_development_plan_2016-2023.pdf]. В области гендерного равенства программа предусматривает следующие основные цели: 1) поддержка равной экономической независимости мужчин и женщин, балансирование гендерного состава на всех уровнях управления и принятия решений; 2) сокращение гендерных стереотипов и их отрицательного влияния; 3) создание институциональных условий для сокращения гендерного неравенства и поощрения гендерного равенства.

¹³ “Estonia National Review on the Implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action adopted at the Fourth World Conference on Women and the outcomes of the 23rd Special Session of the General Assembly”, 2009-2014, [«Национальный обзор Эстонии по осуществлению Пекинской декларации и Платформы действий, принятых на четвертой Всемирной конференции по положению женщин, и итоговых документов 23-й специальной сессии Генеральной Ассамблеи. 2009–2014 гг.», https://www.unece.org/fileadmin/DAM/Gender/publication/Estonian_National_Review_of_the_Implementation_of_the_Beijing_Declaration_and_Platform_for_Action.pdf].

¹⁴ Европейский институт гендерного равенства, Индекс гендерного равенства-2017, <http://eige.europa.eu/gender-equality-index/2015/countries-comparison>.

¹⁵ Европейская комиссия, Евробарометр, исследование гендерного равенства за 2017 г., <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2154>.

¹⁶ См., например, открытое письмо с осуждением сексистских высказываний после назначения министра государственного управления (на эстонском языке), <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/avalik-kiri-feministid-taunivad-labaseid-nalju-treiva-lobistining-jutlustaja-janek-maggi-maaramist-riigihalduse-ministriks?id=81933741>.

¹⁷ Совет Европы, Комиссия по гендерному равенству, “Balanced Participation of Men and Women in Decision Making, Analytical Report, 2016 Data” [«Сбалансированное участие мужчин и женщин в принятии решений. Аналитический доклад на основе данных за 2016 год»], сентябрь 2017 г., <https://rm.coe.int/analytical-report-data-2016-/1680751a3e>.

министерств возглавляли женщины (чуть больше 30%); в 2015 году среди депутатов местных собраний и мэров было, соответственно, 31,1% и 17% женщин.¹⁸ Комиссар отмечает положительные примеры представительства женщин в политической жизни, в частности действующий президент Эстонии Керсти Кальюлайд — первая женщина на этом посту.

15. Что касается частного сектора, в 2016 году в Эстонии среди членов советов директоров, председателей и генеральных директоров крупных компаний было всего 8,8% женщин, тогда как в среднем по ЕС их доля составляла 23,9%.¹⁹ По данным Министерства социальных дел, меньшая представленность женщин на руководящих должностях частично объясняется гендерными стереотипами работодателей, которые часто считают женщин менее надежными, менее ориентированными на работу из-за их прочих обязанностей.²⁰ Трудности с совмещением профессиональной и личной жизни также мешают женщинам делать карьеру и занимать позиции в топ-менеджменте. Отсутствие примеров для подражания — женщин на высоких должностях — способствует сохранению ситуации. По данным, предоставленным властями, в 2017 году женщины замещали 39% руководящих должностей, составляли 26% работодателей и 34% самозанятых лиц в стране.
16. В течение визита Комиссар обсуждала с несколькими собеседниками возможность принятия временных специальных мер, которые позволили бы ускорить достижение фактического гендерного равенства в Эстонии в соответствии с законом «О гендерном равноправии» (см. п. 5). Как говорится в [общей рекомендации № 25](#) Комитета КЛДОЖ, временные специальные меры являются важной частью государственной стратегии, нацеленной на активное продвижение гендерного равенства. Эти меры включают в себя различные политические и практические шаги, такие как просветительские и вспомогательные программы, выделение ресурсов, целевой набор, наем и повышение, а также разные типы квот. Их можно вводить в государственном и частном секторе, но только на ограниченный срок.
17. Комиссар заметила, что мнения по этому вопросу разделились. Противники временных специальных мер ссылались на их непопулярность в обществе, среди политиков и руководителей частных предприятий, а также говорили о возможных негативных последствиях. Сторонники выступали за комплексное решение, а не только введение квот, и указывали на то, что успехи в гендерном равноправии могут быть достигнуты и без временных специальных мер, но на это уйдет больше времени. В 2017 году глава эстонской делегации в Парламентской ассамблее Совета Европы Марианне Микко внесла законопроект, предусматривавший равное представительство мужчин и женщин в первой двадцатке любого избирательного списка на государственных выборах, однако ее предложение отклонили.²¹ В недавней [публикации](#) Комиссии Совета Европы по гендерному равенству отмечалось, что в 2016 году в 17 из 47 государств-членов действовали гендерные квоты или системы паритетного представительства и что это положительно повлияло на наличие женщин в политических руководящих органах.

1.2.1 ГЕНДЕРНЫЙ РАЗРЫВ В ОПЛАТЕ ТРУДА

18. Равная оплата труда мужчин и женщин за равноценную работу предусмотрена Всеобщей декларацией прав человека 1948 года и является требованием эстонского законодательства согласно

¹⁸ Европейская комиссия, 2017 Report on equality between women and men in the EU [«Доклад о равенстве между женщинами и мужчинами в ЕС за 2017 год»],

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2017_report_equality_women_men_in_the_eu_en.pdf.

¹⁹ Там же.

²⁰ Министерство социальных дел Эстонии, Analysis on Gender Equality [«Анализ гендерного равноправия»], февраль 2015 г., <http://www.sm.ee/et/gender-equality>.

²¹ ERR, «Рийгикогу отклонил законопроект о гендерном равноправии в избирательных списках», <https://rus.err.ee/601774/riigikogu-otklonil-zakonoproekt-o-gendernom-ravnopravii-v-izbiratelnyh-spiskah>

закону «О гендерном равноправии» (пункт 2 статьи 6). Гендерный разрыв в оплате труда может возникать из-за несоблюдения этого принципа. Однако имеют значение и прочие факторы. Европейская комиссия определяет гендерный разрыв в оплате труда как «разницу между средним годовым доходом мужчин и женщин. Здесь учитываются три типа негативных факторов, с которыми сталкиваются женщины: более низкая почасовая ставка, меньшее количество часов, проводимых на оплачиваемой работе, и более низкий уровень занятости».²² Сокращение гендерного разрыва в оплате труда способствует экономической независимости женщин, которая, в свою очередь, тесно связана с прочими фундаментальными правами женщин: она позволяет сократить бедность и социальную изоляцию, в том числе в пожилом возрасте. Кроме того, экономическая независимость облегчает женщине расставание с партнером, который применяет к ней насилие.

19. Согласно [докладу Международной организации труда о заработной плате в мире в 2016–2017 годах](#), гендерный разрыв характерен для рынка труда практически во всех странах мира и преодолевается он долго и тяжело. В Эстонии гендерный разрыв в оплате труда максимален среди ЕС и составляет 25,3% (то есть здесь женщины зарабатывают в среднем 74,7% от заработка мужчин), в то время как в среднем по ЕС этот разрыв составлял в 2016 году 16,2%.²³ Как сообщили власти страны, гендерный разрыв в оплате труда почти не отличается в государственном и частном секторе и наибольшей величины достигает в финансовой и страховой отраслях. Самый большой гендерный разрыв в оплате труда зафиксирован в Ида-Вируском уезде.²⁴
20. Гендерный разрыв в оплате труда в Эстонии до некоторой степени носит «структурный» характер: он связан с тем образованием, которое получают женщины, и теми сегментами рынка труда, где они работают. Очевидно, что эстонский рынок труда довольно сегрегирован между полами как горизонтально (между областями деятельности), так и вертикально (между должностями в конкретном секторе). Представители НПО сообщили Комиссару, что в Эстонии очень сильны стереотипы и ожидания касательно выбора профессий девочками и мальчиками. Девушки и женщины чаще выбирают социальные и гуманитарные профессии (например, в сфере ухода, образования, воспитания), которые, конечно, важны, но не очень хорошо оплачиваются.²⁵ В Эстонии 83% учителей — женщины.²⁶ Кроме того, женщин мало на лучше оплачиваемых руководящих должностях. НПО объяснили, что это характерно даже для тех секторов, где преобладают женщины, например в вузах и социальных службах. Гендерный разрыв в оплате труда частично объясняется тем, что женщины берут на себя большую часть неоплачиваемых домашних обязанностей. В частности, гендерный разрыв в оплате труда максимален (33%) для женщин в возрасте 35–44 лет, что в какой-то мере коррелирует с возрастом воспитания детей.²⁷ Несмотря на то, что обеспеченность детскими садами по стране увеличилась, место в детском саду, как отмечают НПО, получить по-прежнему трудно, особенно в крупных городах, либо же слишком дорого, если это частный сад. Кроме того, как говорится в разделе 2 доклада, непросто обеспечить и уход за нуждающимися в помощи пожилыми

²² Европейская комиссия, «Справедливость и потребители», [“The Gender Pay Gap in the European Union”](#) [«Гендерный разрыв в оплате труда в Европейском союзе»], ноябрь 2017 г.

²³ Евростат, [“Gender Pay Gap Statistics”](#) [«Статистика по гендерному разрыву в оплате труда»], март 2018 г., http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics.

²⁴ Департамент статистики Эстонии, [“The gender pay gap remained at the level of previous year”](#) [«Гендерный разрыв в оплате труда остался на прошлогоднем уровне»], 14 мая 2018 г., <https://www.stat.ee/news-release-2018-053?highlight=gender%2Cpay%2Cgap>.

²⁵ Welfare Development Plan 2016-2023, указ. соч.

²⁶ ОЭСР, [“Estonia: Education at a glance 2014”](#) [«Эстония. Взгляд на образование 2014»], <http://www.oecd.org/education/Estonia-EAG2014-Country-Note.pdf>.

²⁷ Министерство социальных дел, [“The Gender Pay Gap in Estonia, empirical analysis”](#) [«Гендерный разрыв в оплате труда в Эстонии. Эмпирический анализ»], https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Valjaanded/gender_pay_gap_estonia_analysis.pdf.

родственниками. Большие перерывы, необходимые для ухода за нуждающимися в помощи родственниками, означают меньше заработков, меньше шансов продвинуться по карьерной лестнице, а следовательно, меньше шансов получить высокооплачиваемую работу.

21. Тем не менее гендерный разрыв в оплате труда согласно информации, предоставленной властями, определяется не только вышеописанными «структурными» факторами. Он также проявляется в разной зарплате у мужчин и женщин, выполняющих одинаковую работу. Так, НПО и национальные структуры по правам человека говорили Комиссару, что у женщин меньше шансов договориться о более высокой зарплате в начале карьеры. Собеседники Комиссара были единогласны в том, что работодатели вовсе не обязательно преднамеренно дискриминируют женщин — они просто не уделяют проблеме внимания, достаточного для того, чтобы дискриминации не возникало. В качестве положительного примера в частном секторе в разговорах постоянно приводили Swedbank, который успешно реализует комплексную программу по сглаживанию внутреннего гендерного разрыва в оплате труда, в том числе путем создания детского сада, целевого найма и специализированного карьерного консультирования.
22. В последние годы эстонское правительство предприняло ряд шагов для преодоления гендерного разрыва в оплате труда. Программа развития благосостояния на 2016–2023 годы включает в себя целый ряд мер. В 2017 году правительство начало реформировать политику в области родительских отпусков, чтобы поспособствовать более равномерному распределению обязанностей по уходу между мужчинами и женщинами и дать родителям маленьких детей гибкие возможности для сочетания работы и декрета.²⁸ Комиссару также стало известно о нескольких проектах, осуществляемых НПО и уполномоченным по равноправию в связи с гендерным разрывом в оплате труда, включая день просвещения о гендерном разрыве в оплате труда, лекции и тренинги в школах и вузах, кампанию под лозунгом «Выбирай работу в соответствии со своими желаниями, а не полом».
23. Во время визита Комиссар обсудила поправки к закону «О гендерном равноправии», подготовленные министром здоровья и труда в связи с гендерными разрывом в оплате труда в государственном секторе. Согласно предоставленной информации, поправки предусматривают расширение полномочий Инспекции труда, чтобы она могла контролировать равенство оплаты труда за одинаковую работу, и создание цифрового инструмента для облегчения такого контроля (так называемый «спидометр гендерного разрыва зарплат», который должен появиться в 2020 году). Помимо этого, поправками предполагается проведение исследования гендерного разрыва в оплате труда в государственном секторе.²⁹

1.3 НАСИЛИЕ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН

24. В ходе визита Комиссар поздравила руководство Эстонии с ратификацией в 2017 году Конвенции Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием ([Стамбульской конвенции](#)). Конвенция представляет собой основополагающий правовой документ, предусматривающий комплекс инструментов для борьбы с насилием в отношении женщин. Эстония пока первая и единственная страна среди балтийских государств, которая ратифицировала ее. Эстония также участница [Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми](#).
25. Согласно Индексу гендерного равенства за 2017 год, 33,5% женщин в Эстонии переживали физическое или сексуальное насилие, что соответствует средним значениям по ЕС. По информации, предоставленной канцлером юстиции, в 2017 году было зарегистрировано 2632 преступления, связанных с домашним насилием. В 86% случаев домашнего насилия виновниками были мужчины, в

²⁸ ERR, “Government approves amendments to parental leave, benefits system” [«Правительство одобрило изменения в системе родительских отпусков и пособий»], 27 сентября 2017 г., <https://news.err.ee/632922/government-approves-amendments-to-estonia-s-parental-leave-benefits-system>.

²⁹ ERR, “Estonia to target gender pay gap in the public sector” [«Эстония хочет преодолеть гендерный разрыв в оплате труда в государственном секторе»], 10 февраля 2018 г., <https://news.err.ee/682168/estonia-to-target-gender-pay-gap-in-public-sector>.

12% — женщины, в 2% — лица обоего пола. Согласно поступившим от властей данным, за период с 2013 по 2017 год от насильственных преступлений (в целом) погибли 54 женщины.

26. Как говорится в [исследовании 2014 года](#) о насилии в отношении женщин, проведенном Агентством ЕС по основным правам, 13% женщин в Эстонии сталкивались с преследованиями (это включает в себя сообщения с оскорблениями и угрозами, слежку, причинение ущерба имуществу). В этом исследовании также отмечается, что 21% эстонских женщин в возрасте от 18 до 29 лет становились жертвами киберхарассмента. Во время визита НПО сообщили Комиссару об интернет-травле (особенно в социальных сетях) женщин, которые занимают определенную позицию по таким общественно важным вопросам, как, например, беженцы или расизм.³⁰ В стране есть три полицейских следователя, «веб-констебля», которые специализируются на делах о ненавистнических высказываниях и травле в интернете.³¹
27. В Эстонии нет отдельного закона о гендерном насилии или домашнем насилии, однако по мнению собеседников Комиссара при его нормальном применении существующее эстонское законодательства вполне достаточно. В случаях насилия в отношении женщин и домашнего насилия может быть применен подраздел «Насильственные деяния» [Пенитенциарного кодекса Эстонии](#) (он включает в себя угрозы насилием, применение физического насилия, истязания). В декабре 2017 года были приняты поправки к Пенитенциарному кодексу, и в соответствии со Стамбульской конвенцией в него были внесены такие преступления, как преследование с целью домогательства, нанесение увечий женским гениталиям, принуждение к вступлению в брак и покупка сексуальных услуг у жертв торговли людьми. Также сексуальное домогательство было добавлено в качестве незначительного преступления.³² На политическом уровне в Эстонии в 2015 году была принята [стратегия предотвращения насилия на период 2015-2020 г.г.](#), нацеленная на снижение уровня насилия и преступности в целом.
28. Согласно исследованиям, упомянутым в стратегии предотвращения насилия, несмотря на то, что подавляющее большинство населения Эстонии осуждает домашнее насилие, 21% опрошенных полагают, что это внутреннее дело семьи и что посторонним не надо вмешиваться. Более того, 54% респондентов уверены, что женщины, пострадавшие от домашнего насилия, «частично виноваты» в совершенных против них преступлениях, а 47% — что «жертвы изнасилования сами напросились из-за своей одежды». В стратегии говорится, что такие мнения, возможно, наиболее распространены среди пожилых мужчин и мужчин из русскоязычного меньшинства.
29. Несмотря на то, что НПО на протяжении нескольких лет проводили целенаправленные просветительские кампании при поддержке Норвежских фондов,³³ вышеприведенная статистика свидетельствует о том, как важно бороться с гендерными стереотипами и продолжать регулярные информационные кампании о гендерном и домашнем насилии. Комиссар высоко оценила то, что

³⁰ Postimees, “Hope you get raped” [«Я надеюсь, что тебя изнасилуют»], 11 февраля 2016 г., <https://news.postimees.ee/3579475/hope-you-get-raped>, Feministerium “Küberahistamine ajab naised veebist minema” [«Киберхарассмент отвращает женщин от интернета»] (на эстонском языке), апрель 2018 г., <https://feministeerium.ee/kuberahistamine-ajab-naised-veebist-minema/>.

³¹ Сайт полиции Эстонии, страница «Веб-констебли», <https://www2.politsei.ee/ru/nouanded/veebikonstaablid/index.dot>.

³² Европейская сеть правовых экспертов в области гендерного равенства и недискриминации “Estonia: amendments to the penal code” [«Эстония: поправки к уголовному кодексу»], 16 июня 2017 г., <https://www.equalitylaw.eu/downloads/4560-estonia-ratification-of-the-istanbul-convention-pdf-109-kb>.

³³ Эстонское Министерство социальных дел, “Norwegian Financial Mechanism 2009-2014, Annual Programme Report on the Implementation of the Programme EE11 on Domestic and Gender-based violence” [«Норвежский финансовый механизм 2009–2014 гг. Ежегодный отчет о выполнении программы EE11 по домашнему и гендерному насилию»], 2015 г., https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Norra_toetused/Koduse_ja_soopohise_vagivalla_vahendamise_programm/ee11_annual_programme_report_2015_final_.pdf.

президент Эстонии Керсти Кальюлайд подает личный пример и в нарушение сложившихся табу рассказывает в своих публичных выступлениях о домашнем и гендерном насилии.³⁴

1.3.1 СЛУЖБЫ ПОДДЕРЖКИ И ЗАЩИТЫ

30. В Эстонии действует общенациональный круглосуточный бесплатный телефон поддержки для женщин Tugitelefон (1492). Эта служба работает на эстонском и на русском языках. Там женщинам, столкнувшимся с физическим, эмоциональным, экономическим и (или) сексуальным насилием, оказывают эмоциональную поддержку, дают юридические советы, рассказывают, куда еще можно обратиться за помощью. Телефон поддержки организован НПО «[Эстонский союз женских приютов](#)». По полученной от властей информации, на эту горячую линию в 2017 году поступило 750 звонков.
31. В стране действует хорошо развитая сеть из 15 приютов для женщин, пострадавших от насилия, в том числе домашнего. Эта сеть охватывает все 15 уездов Эстонии и управляется НПО. Приюты работают круглосуточно и бесплатно, и в общей сложности по всей стране в них насчитывается около 100 мест. По данным, предоставленным властями, за последние годы количество обратившихся в приюты женщин увеличилось: в 2011 году их было 1180, в 2014 году — 1617, а в 2016 году — 1939.
32. Комиссар воспользовалась возможностью лично ознакомиться с работой служб поддержки для пострадавших и посетила женский приют в городе Йыхви. В приюте имеется общедоступный офис и муниципальная квартира, адрес которой не разглашается. На момент визита там проживала одна женщина с ребенком. Помимо административного персонала, в приюте работают юрист и психолог. Сотрудники приюта отметили, что обращающимся к ним женщинам прежде всего нужна психологическая и юридическая помощь. Психолог приюта говорит по-русски, что необходимо, так как 80% обращающихся женщин — русскоговорящие (это связано с составом населения в районе).
33. С 1 января 2017 года оказание помощи женщинам, пострадавшим от насилия, оплачивается из государственного бюджета, а организацией таких государственных услуг в соответствии с законом «[О помощи жертвам](#)» занимается Департамент социального страхования Эстонии. Сами услуги оказывают НПО, полностью финансируемые государством. Во время визита НПО рассказывали, что в 2017 году Департамент социального страхования провел тендер, и главным критерием отбора поставщиков услуг была стоимость, а не опыт или иные показатели качества. В результате победителями стали менее опытные НПО, а качество услуг, предоставляемых женщинам, снизилось.
34. По информации властей, для борьбы с домашним насилием Эстония с 2016 года использует британскую модель курирования случаев на основе сетевого сотрудничества MARAC (Multi-Agency Risk Assessment Conference — совместная оценка рисков специалистами разных учреждений). К 2020 году планируется распространить действие этой модели на все 15 уездов страны. Модель предусматривает регулярные встречи представителей соответствующих учреждений и ведомств (полиции, медицинских учреждений, социальных служб, приютов, НПО, помогающих защищать жертв) для обмена информацией по конкретным ситуациям и предотвращения дальнейшего насилия.³⁵ В ходе визита Комиссару сообщили о ряде интересных проектов, предусматривающих межведомственное сотрудничество. Так, в городе Кохтла-Ярве Комиссар побывала в недавно созданном кризисном центре помощи жертвам сексуального насилия при местной больнице. На территории Эстонии действуют четыре таких центров. Там работает небольшая команда высокомотивированных, специально обученных врачей и медсестер. Они рассказали, что при необходимости их вызывают для оказания медицинской помощи женщинам, пострадавшим от сексуального насилия. Полиция проинструктирована направлять женщин в этот центр. Кроме того, в центре собирают медицинские улики, которые могут быть использованы в суде, а также уговаривают жертв подать заявление в

³⁴ См., например, «Речь Президента Республики на концерте и приеме по случаю годовщины образования Республики в Музее эстонского народа», 24 февраля 2018 г., <https://www.president.ee/ru/official-duties/speeches/14155-2018-02-24-10-59-18/index.html>

³⁵ Подробнее о модели MARAC см., например, раздел MARAC на сайте благотворительного фонда Reducing the Risk of Domestic Abuse («Сокращение риска домашнего насилия»): <http://www.reducingtherisk.org.uk/cms/content/marac>.

полицию. За психологической помощью пострадавших направляют в приют в Йыхви. За первые несколько месяцев работы в центр обратились три потерпевшие.

1.3.2 ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

35. Во время визита Комиссара проинформировали о том, что нормативно-правовые акты, касающиеся расследования и привлечения к ответственности за гендерное и домашнее насилие, применяются в Эстонии неэффективно. Ежегодно до суда доходят лишь несколько дел, а тюремные сроки получают вообще лишь считанные виновники. Хотя процедура подачи заявления о преступлении в принципе проста, персонал приютов и врачи кризисного центра помощи жертвам сексуального насилия сообщили Комиссару, что на практике женщины очень неохотно пишут заявления. Судебные разбирательства идут долго и стоят дорого. Работники кризисного центра объяснили, что по закону они обязаны сообщать только о сексуальном насилии в отношении девочек в возрасте до 15 лет, а остальные девушки и женщины должны заявлять в полицию самостоятельно.
36. Полиция своим отношением не располагает к подаче заявлений. НПО провели несколько тренингов по гендерному и домашнему насилию для сотрудников полиции. Организации сообщили, что отношение полицейских в целом улучшилось, но, к сожалению, многое по-прежнему зависит от конкретного сотрудника. Проведенное в 2015 году [исследование](#) отношения среди представителей судебной системы продемонстрировало, что хотя большинство респондентов однозначно возлагают ответственность за насилие над женщиной на мужчину, значительная их часть все равно думает, что на женщине тоже есть доля ответственности, потому что она «вела себя безответственно» или «провоцировала мужчину бесконечным ворчанием». В ходе визита Комиссару рассказали, что в 2017 году в Нарве две женщины были убиты своими партнерами, причем одна из них до этого несколько раз обращалась в полицию.
37. Другая причина, по которой женщины не спешат заявлять о насилии, связана с их безопасностью. Несмотря на то, что эстонский [Уголовно-процессуальный кодекс](#) предусматривает долгосрочный и временный запрет на приближение к пострадавшей, судебная процедура его выдачи занимает много времени, а срочный запрет на приближение (в течение нескольких часов) получить пока невозможно. Комиссар с удовлетворением узнала от властей, что сейчас готовится законопроект об ускоренной процедуре выдачи таких запретов. Комиссара также заинтересовала информация о пилотном проекте в Пярну, в рамках которого полицейские удаляют виновников домашнего насилия из дома и не пускают обратно. Это сочетается с ускоренными судебными процедурами и реабилитационными программами для нарушителей.
38. НПО подчеркивали, что в судебных решениях прослеживается недопонимание и некоторая глухота к проблемам гендерного насилия, что также не способствует готовности женщин к обращению в правоохранительные органы. Так, НПО указывали на то, что домашнее насилие редко учитывается при принятии судебных решений об опеке над детьми. Комиссару рассказали о нескольких делах, когда мужчины-нарушители использовали суд об опеке для оказания давления на своих партнерш и семьи. Кроме того, считается, что в делах о сексуальном насилии очень трудно доказать вину, а приговоры оказываются мягкими.³⁶ Как отмечалось Комитетом КЛДОЖ, в эстонском Пенитенциарном кодексе делается различие между изнасилованием (статья 141) и понуждением к половому сношению или к иному деянию сексуального характера (статья 143). По словам НПО, в некоторых случаях это позволяет квалифицировать сексуальное нападение как менее тяжкое преступление.

³⁶ В трех недавних решениях Государственный суд либо смягчил наказание для виновных в сексуальных преступлениях, либо вернул дело в суд низшей инстанции на доследование: Государственный суд, дело 1-17-7206, 18 июня 2018 г., <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=1-17-7206/27>; Государственный суд, дело 1-16-7179, 15 июня 2018 г., <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=1-16-7179/127>; Государственный суд, дело 1-17-1629, 11 июня 2018 г., <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=1-17-1629/44>.

1.4 ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Гендерное равенство

39. Комиссар подчеркивает, что равенство между мужчинами и женщинами — не только основополагающий принцип прав человека. Помимо этого, оно положительно влияет на общество в целом, обеспечивая эффективную демократию и экономическое развитие. Оно также входит в [Цели ООН в области устойчивого развития до 2030 года](#). Комиссар призывает власти при выработке любой политики учитывать гендерное равенство, будь то путем принятия отдельной стратегии по гендерному равенству или всестороннего учета гендерной проблематики во всех остальных стратегических планах.
40. Комиссар обращает особое внимание на то, как важно продолжать бороться с дискриминирующими гендерными стереотипами, которые влияют на выбор, перспективы и возможности женщин во всех сферах их жизни. Комиссар призывает власти пересмотреть школьную программу и провести тренинги для учителей, чтобы изжить гендерные предрассудки и стереотипы в образовании. Необходимо регулярно проводить просветительские кампании, в том числе среди русскоговорящего меньшинства.
41. Притом что в целом создается впечатление, что страна прогрессирует в гендерном равенстве, в Индексе гендерного равенства за 2017 г. Эстония получила всего 28,2 балла в категории «власть», тогда как в среднем по ЕС этот показатель составляет 48,5. Отмечая, что [рекомендация Комитета министров \(2007\)17](#) о стандартах и механизмах гендерного равенства требует проактивных мер по поощрению гендерного равенства, Комиссар указывала на необходимость дополнительно проанализировать причины недостаточной представленности женщин на руководящих позициях в государственном и частном секторах и рассмотреть возможность принять соответствующие временные специальные меры, подходящие для Эстонии. Комиссар также предлагает властям провести информационно-просветительские кампании, чтобы разъяснить необходимость, разнообразие и возможное влияние временных специальных мер на установление гендерного равенства.

Гендерный разрыв в оплате труда

42. Комиссар признает, что гендерный разрыв в оплате труда является следствием многих структурных факторов, и призывает власти принять ряд комплексных мер для их устранения. Комиссар хотела бы обратить внимание эстонских властей на недавний [доклад](#) «Расширение возможностей женщин в экономике», принятый Парламентской ассамблеей Совета Европы, и на упомянутые в нем возможные меры. В Эстонии они должны включать в себя преодоление гендерных стереотипов и распространенных тенденций к гендерному разделению по сфере образования и трудовой деятельности, а также ликвидацию «стеклянного потолка», который мешает женщинам занимать более высокие позиции. Следует по-прежнему развивать политику, нацеленную на поддержание благоприятного баланса между работой и личной жизнью и на обеспечение детей и прочих членов семьи уходом. Важно не допускать со стороны работодателей дискриминации в распределении семейных обязанностей, которая одинаково плохо сказывается и на женщинах, и на мужчинах, намеревающихся получать родительский отпуск и иметь для этого более гибкие возможности на работе.
43. Комиссар приветствует поправки к закону «О гендерном равноправии», благодаря которым государственный сектор может стать образцом для подражания в преодолении гендерного разрыва в оплате труда. В этой связи она напоминает, что в некоторых государствах — членах Совета Европы действует принцип [«обязательного соблюдения равенства в государственном секторе»](#), согласно которому государственные органы должны принимать упредительные меры для поощрения равенства. Она подчеркивает необходимость работать также с частным сектором в этой области и отмечает, что необходимую для этого базу может заложить реализация Целей ООН в области устойчивого развития либо принятие плана действий в области предпринимательской деятельности и

прав человека.³⁷ Помимо этого, Комиссар призывает власти сотрудничать с профсоюзами и социальными партнерами с целью повысить прозрачность политики в области заработных плат путем публикации тарифных сеток.

Насилие в отношении женщин

44. Насилие в отношении женщин унижает их достоинство и нарушает физическую неприкосновенность, а также наносит серьезный вред семьям, ближайшему окружению и обществу в целом. Комиссар призывает эстонские власти поддерживать регулярные информационно-просветительские и профилактические кампании, в том числе в регионах, населенных представителями русскоязычного меньшинства. Она подчеркивает, что здесь большую роль могут сыграть политики и публичные деятели, в том числе мужчины. Комиссар приветствовала сообщение властей о том, что борьба с гендерным и домашним насилием является приоритетом для правительства. Выработка стратегии в этой сфере поможет определить первоочередные шаги и всесторонне учесть гендерную проблематику во всех программах борьбы с преступностью.
45. В Эстонии имеется развитая система защиты и поддержки жертв гендерного насилия. Комиссар одобряет улучшение государственного финансирования в этой области. В свете нового тендерного подхода, избранного Департаментом социального страхования, Комиссар призывает власти выделять НПО долгосрочные, многолетние гранты и учитывать при отборе победителей, помимо минимизации стоимости услуг, еще и такие факторы, как их качество и опыт организации. Одобрив подготовку Министерством юстиции проекта закона о срочных запретах на приближение, Комиссар также просит власти изучить вопрос о законодательных изменениях, которые заставили бы при рассмотрении дел об опеке учитывать факты домашнего насилия.
46. Чтобы насилие над пострадавшими не повторялось и гендерное насилие прекратилось, необходимо прилагать дополнительные усилия к судебному преследованию и наказанию виновников. В связи с этим Комиссар призывает власти продолжать поддержку таких проектов, как кризисные центры помощи жертвам сексуального насилия, которые развивают сотрудничество между медицинскими учреждениями и судебной системой. Кроме того, важно, чтобы пострадавшие получали большую юридическую помощь на протяжении судебного разбирательства. Комиссар просит власти не прекращать развитие компетенций среди всех сотрудников судебной системы и рассмотреть возможность создания специальных подразделений прокуроров и судей для работы над делами о гендерном и домашнем насилии.

2 ПРАВА ПОЖИЛЫХ ЛЮДЕЙ

47. Эстония — страна со стремительно стареющим населением. По данным [Евростата](#), доля людей в возрасте старше 65 лет увеличилась с 12,8% в 1996 году до 19,3% в 2016 году и при сохранении текущей рождаемости может достичь 30% к 2050 году. Сейчас почти 10% эстонского населения составляют люди старше 74 лет. Существует заметная разница в ожидаемой продолжительности жизни между мужчинами и женщинами: в 2016 году она была 82 года для женщин и 73 — для мужчин.³⁸

³⁷ Датский институт по правам человека, “Women in business and human rights: a mapping of topics for state attention in the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights implementation processes – preliminary draft” [«Женщины в бизнесе и права человека. Обзор тем, заслуживающих внимания органов государственной власти при реализации ооновских Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека. Проект»], февраль 2018 г., https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/projects_docs/gender_business/bhr_gender_mapping_notes_draft_2018.pdf.

³⁸ Департамент статистики Эстонии, Life Expectancy at Birth [«Ожидаемая продолжительность жизни при рождении»], <https://www.stat.ee/34279>.

48. В мире не существует международного юридически обязательного договора о правах пожилых людей. Однако, учитывая по определению универсальный характер прав человека, все стандарты и принципы, которые сформулированы в основополагающих международных и региональных соглашениях в области прав человека, применимы и к пожилым людям.³⁹ Стандарты Совета Европы о правах пожилых людей содержатся в [рекомендации CM/Rec\(2014\)2 Комитета министров](#) 2014 года о содействии развитию прав пожилых людей и в [резолюции 2168 \(2017\) Парламентской ассамблеи Совета Европы](#) 2017 года о правах пожилых людей и комплексном уходе за ними.

2.1 ДИСКРИМИНАЦИЯ

49. В законе Эстонии «[О равном обращении](#)», принятом в 2009 году, возраст отдельно упоминается как недопустимое основание для дискриминации. Однако сейчас дискриминация по возрасту запрещена только в сфере трудоустройства. Дело в том, что признаки, по которым запрещается дискриминация, делятся в законе на две категории. Если дискриминация по признаку этнической принадлежности, расы и цвета кожи запрещена во всех сферах жизни (трудоустройство, образование, получение услуг, социальная защита), то дискриминация по признаку вероисповедания или убеждений, возраста, инвалидности и сексуальной ориентации запрещается только при трудоустройстве (статья 2 закона). Обнаружив это в момент принятия закона, канцлер юстиции установил, что разные уровни защиты в законе «О равном обращении» не противоречат законодательству ЕС, но нарушают международные договоры в области прав человека, в которых участвует Эстония, а также эстонскую Конституцию.⁴⁰

50. В ходе визита Комиссару стало известно, что правительство готовит [поправки](#) к закону «О равном обращении», чтобы распространить защиту от дискриминации по всем признакам, включая возраст, на все сферы жизни. Комиссар будет признательна, если её продолжат держать в курсе этого процесса.

51. По данным [исследования «Евробарометра»](#) за 2012 год, 55% эстонских респондентов считают, что дискриминация по признаку пожилого возраста (старше 55 лет) очень или в известной степени распространена у них в стране (в среднем по ЕС эта цифра составляет 45%). Дискриминация пожилых людей может быть следствием эйджизма — стереотипов и предубеждений относительно пожилых людей, в основе которых лежит предположение, что пожилые *«становятся отдельной, худшей категорией людей только из-за того, что прожили определенное количество лет»*.⁴¹ Всемирная организация здравоохранения отмечает, что эйджизм — *«наиболее „нормализованный“ в обществе стереотип»* и он часто транслируется в СМИ. Это усугубляет маргинализацию пожилых людей и отрицательно влияет на их здоровье и благополучие.⁴²

52. В Эстонии 26% пожилых людей продолжают работать (при 9,2% в среднем по ЕС), и уровень занятости среди пожилого населения страны один из самых высоких, если не самый высокий, в ЕС.⁴³

³⁹ Управление Верховного комиссара по правам человека, “Human Rights of older persons: international human rights principles and standards. Background paper – revised and updated, Open-ended Working Group, GA resolution 65/182” [«Права человека пожилых людей: международные принципы и стандарты в области прав человека. Справочный документ, пересмотренный и обновленный. Рабочая группа открытого состава, созданная в соответствии с резолюцией ГА 65/182»], апрель 2011 г., <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/OHCHR%20Backgroud%20paper%202011.pdf>. Это многократно [подтверждалось](#) в работе наблюдательных органов и специальных докладчиков ООН, в том числе при принятии конкретных комментариев, например [Общей рекомендации №27 Комитета КЛДОЖ относительно пожилых женщин и защиты их прав человека](#) и [Замечания общего порядка №6 КЭСКП об экономических, социальных и культурных правах пожилых людей](#).

⁴⁰ Эстонский центр по правам человека. «Права человека в Эстонии 2008–2009», 2010 г., https://humanrights.ee/app/uploads/2012/06/IÖ_aruanne_RU_final.pdf

⁴¹ Управление Верховного комиссара по правам человека, “Human Rights of older persons: international human rights principles and standards. Background paper – revised and updated, Open-ended Working Group, GA resolution 65/182”, указ. соч.

⁴² Всемирная организация здравоохранения, Ageing and life-course [«Старение и жизненный цикл»], <http://www.who.int/ageing/ageism/en/>.

⁴³ Евростат, “A look at the lives of the elderly in the EU today” [«Взгляд на жизнь пожилых людей в сегодняшнем ЕС»]

Государственный суд Эстонии выпустил несколько важных решений, направленных на противодействие дискриминации пожилых работников. В частности, он признал незаконными обязательный выход на пенсию и разницу в медицинской страховке.⁴⁴ Несмотря на эти положительные моменты, Комиссар во время своего визита постоянно слышала о том, что дискриминация пожилых людей в трудовой сфере очень распространена.

53. Согласно [опросу](#), проведенному Институтом открытого общества Эстонии в 2018 году, на трудовом рынке сохраняются стереотипы, которые препятствуют найму пожилых людей. Сюда относятся следующие убеждения: пожилые люди быстро утомляются, имеют больше проблем со здоровьем, не умеют пользоваться современными технологиями. НПО сообщили Комиссару, что пожилым людям особенно трудно найти новую работу, и поиск работы занимает у них значительно больше времени.⁴⁵ И национальные структуры по правам человека, и НПО полагают, что в процессе найма резюме пожилых людей повсеместно отбраковывают, хоть это и незаконно.
54. НПО также проинформировали Комиссара, что пожилые люди часто работают на должностях ниже уровня своей квалификации и что они страдают от существенного разрыва в оплате труда по сравнению со своими более молодыми коллегами. Дискриминация особенно остро проявляется применительно к пожилым женщинам, в том числе, потому что их больше среди пожилого населения и потому что отсутствует межпоколенческая солидарность. Канцлер с сожалением отметила, что от пожилых людей поступает очень мало жалоб на дискриминацию в трудовой сфере. Как стало известно Комиссару, в Министерстве здоровья и труда рассматривают возможность введения налоговых льгот для работодателей, нанимающих пожилых людей.
55. Вне сферы трудоустройства Канцлер юстиции сталкивалась с несколькими случаями дискриминации пожилых людей при оказании услуг. Так, в своем [ежегодном отчете за 2016-2017 годы](#) канцлер юстиции описала случай, произошедший с 76-летним пенсионером, которому банк автоматически отказал в выдаче кредитной карты по причине возраста.
56. Наконец, Комиссару также напомнили, что, несмотря на значительные усилия Эстонии по интеграции представителей русскоязычного меньшинства и решению проблемы неграждан (в том числе за счет облегчения натурализации лицам старше 65 лет), часть русскоязычных пожилых людей все еще не могут получить эстонское гражданство из-за неспособности выучить эстонский язык. Неграждане — представители эстонского русскоязычного меньшинства, не имеющие ни эстонского, ни российского гражданства с 1991 года. В Эстонии насчитывается около 80 000 неграждан. Неграждане не могут создавать политические партии, вступать в них, баллотироваться и голосовать на общенациональных парламентских выборах; в остальном же они фактически обладают теми же политическими и гражданскими правами, что и граждане Эстонии.⁴⁶

⁴⁴ Вадим Полещук, «Пожилые возраст, занятость и равенство в законодательстве: „прогрессивный“ эстонский подход?», журнал The Equal Rights Review, том 12, 2014 г.,

<http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Вадим%20Полещук1.pdf>

⁴⁵ Министерство социальных дел Эстонии, “Report on the follow-up to the regional implementation strategy of the Madrid International Plan of Action on Ageing in Estonia” [«Отчет о выполнении в Эстонии Региональной стратегии осуществления Мадридского международного плана действий по проблемам старения»], 2016 г.,

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/country_rpts/2017/EST_report.pdf.

⁴⁶ Подробнее см.: Консультативный комитет по рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, “Fourth Opinion on Estonia” [«Комментарий № 4 по Эстонии»], 2015 г.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168047d0e5>.

2.2 БЕДНОСТЬ

57. В 2016 году в Эстонии 41,8% людей в возрасте 65 лет и старше жили за чертой бедности,⁴⁷ и это намного больше, чем в среднем по ЕС (17,4%).⁴⁸ Процент пожилых людей, живущих за чертой бедности, резко вырос после 2013 года, когда он еще составлял 24,4%. В Эстонии наихудший уровень бедности в ЕС среди лиц старше 74 лет: 48,2% людей в этой возрастной категории находятся за чертой бедности.⁴⁹
58. Как стало известно Комиссару во время визита, хуже всего обстоят дела у одиноких людей и у сельских жителей. Пожилые женщины особенно уязвимы, потому что живут дольше, а значит, чаще остаются одни. У них также ниже пенсия из-за работы в более низкооплачиваемых секторах рынка труда (см. раздел 1). Комиссару Миятович также сообщили, что уровень бедности выше среди русскоговорящего населения, и это отражает существующее экономическое неравенство между соответствующими общинами.⁵⁰
59. Высокий уровень бедности среди пожилого населения Эстонии объясняется несколькими факторами. Многие из тех, чей средний возраст пришелся на 1980–1990-е годы, лишились своих сбережений в 1990-е годы из-за денежной реформы с обменом рублей на эстонскую валюту.⁵¹ Кроме того, как рассказали Комиссару НПО, часть пожилых людей живут в бедности, потому что не имеют права на пенсию, так как работали без официального оформления.
60. Кроме того, пенсии по старости сами по себе невелики. По состоянию на 1 апреля 2018 года полная пенсия по старости (при рабочем стаже 44 года) составляла 446,5 евро, что находится за чертой бедности (468 евро). При этом минимальная пенсия в стране (для людей, которые не имеют достаточного стажа для пенсии по старости, либо лишены возможности работать, либо потеряли кормильца) составляет 167,4 евро в месяц,⁵² что ниже уровня абсолютной бедности (201 евро в 2015 году).⁵³ В своем недавнем отчете Совету Европы о выполнении рекомендации (2014)2 эстонские власти признали, что социальные выплаты и гарантии недостаточны, чтобы избежать бедности среди пожилых людей.⁵⁴
61. Бедность представляет собой и следствие, и причину нарушения прав человека. В ситуации пожилых людей бедность чаще всего мешает реализации следующих прав человека: право на достаточное

⁴⁷ Черта бедности рассчитывается как 60% от медианного дохода в стране (после социальных выплат). В Эстонии в 2016 году она составляла 468 евро. См.: Департамент статистики Эстонии, “Last year, every fifth person lived in relative poverty” [«В прошлом году каждый пятый человек жил в относительной бедности»], декабрь 2017 г., <https://www.stat.ee/news-release-2017-135>.

⁴⁸ Евростат, “People at risk of poverty or social exclusion” [«Люди за чертой бедности и социального отчуждения»], декабрь 2016 г., http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion.

⁴⁹ ERR, “Estonia needs to address the poverty risk of its elderly” [«Эстония должна решать проблему бедности среди пожилых людей»], декабрь 2017 г., <http://estonianworld.com/opinion/estonia-needs-address-poverty-risk-elderly/>.

⁵⁰ Центр информации по правам человека, «Национальные меньшинства в Эстонии: риск бедности и социальной маргинализации», совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения, посвященное человеческому измерению 2014 г., <https://www.osce.org/ru/odihr/124460?download=true>

⁵¹ ERR, “Estonia needs to address the poverty risk of its elderly”, указ. соч.

⁵² Эстонское э-государство, «Государственные пенсии», <https://www.eesti.ee/ru/pensii-i-posobia/pensia/gosudarstvennye-pensii/>.

⁵³ Уровень абсолютной бедности определяется суммой, необходимой для удовлетворения минимальных потребностей. В 2015 году в Эстонии он составлял 201 евро. Департамент статистики Эстонии, “Quarterly Bulletin of Statistics Estonia” [«Квартальный бюллетень Департамента статистики Эстонии»], июнь 2017 г., https://www.stat.ee/publication-2017_quarterly-bulletin-of-statistics-estonia-2-17.

⁵⁴ Руководящий комитет Совета Европы по правам человека, “Request for Information on the Implementation of the Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2014)2 on the promotion of the human rights of older persons: Compilation of member states answers” [«Запрос информации о выполнении рекомендации Комитета министров CM/Rec(2014)2 о содействии развитию прав пожилых людей: сборник ответов государств-членов»], 23 августа 2018 г., <https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-comite-directeur-pour-les-droits-d/16808c7a63>.

жилище, на достаточный жизненный уровень, на здоровье, на питание. В Эстонии особенно сильно бросается в глаза связь между состоянием здоровья и бедностью: бедность чаще грозит именно тем людям, которым необходимо лечение и уход.⁵⁵ Лечение и уход стоят дорого, и оплачивать их должен сам нуждающийся в помощи человек или его родственники настолько, насколько они могут себе позволить. Согласно поступившим от властей данным, в 2016 году 70% людей, пользовавшихся услугами по круглосуточному уходу, платили за них самостоятельно (либо с помощью родственников). По данным исследования Группы Всемирного банка о долгосрочном уходе в Эстонии, 1 из 4 больных людей в возрасте старше 65 лет не может позволить себе уход.⁵⁶

62. Как стало известно Комиссару, эстонские власти предпринимают некоторые шаги для борьбы с бедностью среди пожилых людей. Так, 1 апреля 2018 года правительство утвердило увеличение пенсий по старости на 7,6%. Однако, как отмечалось в СМИ, это повышение едва покрывает уровень инфляции.⁵⁷ Министерство социальных дел сообщило Комиссару о выплате единовременных пособий, например одиноким пенсионерам и матерям-одиночкам. Кроме того, государство может оплачивать некоторые лекарства, если их стоимость превышает определенную сумму. Во время визита в дом престарелых в городе Кохтла-Ярве Комиссар побеседовала с пенсионерами, чье проживание там оплачивает муниципалитет, поскольку у них нет средств на то, чтобы жить самостоятельно.
63. Сейчас главная задача, которую ставит перед собой правительство, — реформировать пенсионную систему и рынок труда таким образом, чтобы люди работали как можно дольше. По мнению ученых, это создает угрозу того, что у пожилого человека не будет иного выбора, кроме как продолжать работать, несмотря на достижение пенсионного возраста.⁵⁸

2.3 ДОСТОЙНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ПРИ ДОЛГОСРОЧНОМ УХОДЕ

64. Когда люди в течение длительного времени нуждаются в помощи в повседневных делах, таких как закупки в магазинах, приготовление пищи, питание, купание и уборка, встает вопрос о долгосрочном уходе. Долгосрочный уход может также включать в себя сестринское обслуживание хронических больных, а также помощь людям с физической или психической инвалидностью. Согласно вышеупомянутому исследованию Группы Всемирного банка, в Эстонии в долгосрочном уходе нуждается около 20% лиц старше 65 лет. При этом население Эстонии не только быстро стареет, но и состояние его здоровья хуже, чем в других странах ЕС. Это сильно влияет на потребность в уходе.

2.3.1 НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

65. Эстония в 2012 году ратифицировала Конвенцию ООН о правах инвалидов ([КПИ](#)). Хотя категории лиц с инвалидностью и пожилых людей не совсем совпадают, между возрастом и инвалидностью часто есть сильная корреляция.⁵⁹ КПИ имеет прямое отношение к пожилым людям с инвалидностью и

⁵⁵ По данным недавнего исследования Всемирного банка, в Эстонии процент людей старше 65 лет, испытывающих серьезные ограничения из-за состояния своего здоровья, один из самых высоких в ЕС. Группа Всемирного банка, “Reducing the burden of care in Estonia” [«Уменьшение бремени ухода в Эстонии»], 5 июня 2017 г.,

https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/hoolduskoormus/3_aparnaa_somanathan.pdf.

⁵⁶ Группа Всемирного банка, “Reducing the burden of care in Estonia”, указ. соч.

⁵⁷ ERR, «Росту пенсий дан зеленый свет: с 1 апреля они повысятся на 7,6%», 15 марта 2018 г., <https://rus.err.ee/689811/rostu-pensij-dan-zelenyj-svet-s-1-aprelja-oni-povyvsjatsja-na-7-6>.

⁵⁸ Кристина Линдемманн, Марге Унтъ, “Trapped in “involuntary Work” in the late career? Retirement expectations versus the “desire to retire” in Estonia” [«В ловушке „недобровольной работы“ на закате карьеры? Ожидания от пенсии против „желания отдохнуть на пенсии“ в Эстонии»], Studies of Transition States and Societies, том 8, выпуск 3, 2016 г., <http://publications.tlu.ee/index.php/stss/article/view/237>.

⁵⁹ Европейская комиссия, “Implementation of the UN CRPD with regard to older people” [«Выполнение КПИ ООН применительно к пожилым людям»],

нуждающимся в уходе, так как в ней перечислены основные принципы и права, а именно: уважение человеческого достоинства, автономии и свободы выбора; недопустимость дискриминации, свобода от насилия и надругательства (статья 16); право на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество (статья 19); право на достаточный жизненный уровень и социальную защиту (статья 28). С 1 января 2019 года канцлер юстиции станет национальным наблюдательным органом, следящим за выполнением КПИ (см. раздел 3).

66. На европейском уровне в дополнение к вышеупомянутым стандартам действует еще статья 23 [пересмотренной Европейской социальной хартии](#), согласно которой государства обязуются помогать пожилым людям как можно дольше оставаться полноценными членами общества.⁶⁰ Комиссар отметила, что Эстония пока не приняла эту статью хартии.
67. На национальном уровне к долгосрочному уходу за пожилыми людьми применимы два нормативных акта: глава 8 закона «[О семье](#)» (обязанность по предоставлению содержания, вытекающая из происхождения) и закон «[О социальном обеспечении](#)», где определены разные категории социальных услуг для незащищенных лиц, включая пожилых людей. Услуги для пожилых людей включают в себя надомное медицинское обслуживание, персонального помощника для выполнения повседневных дел, услуги социального транспорта, центры по дневному уходу, дома престарелых (попечительские дома). Организацией услуг по уходу занимаются органы местного самоуправления (муниципалитеты) с привлечением государственных и частных учреждений.
68. В ходе визита Комиссару постоянно сообщали о проблемах с организацией, доступностью и качеством услуг по долгосрочному уходу за пожилыми людьми. В Эстонии создана рабочая группа по вопросам долгосрочного ухода, а Министерство социальных дел готовит план действий по долгосрочному уходу, в том числе за пожилыми людьми. Комиссар надеется, что при разработке плана действий власти учтут приведенные ниже замечания, и она будет признательна, если её будут держать в курсе дела.
69. Большинство домов престарелых в Эстонии представляют собой большие учреждения, построенные еще в советский период. Очереди на место в домах престарелых велики, а надомных услуг недостаточно. Несмотря на поправки 2016 года к закону «О социальном обеспечении», предусматривающие перечень обязательных услуг, которые должны оказывать органы местного самоуправления, насколько известно Комиссару, муниципалитеты до сих пор сильно отличаются по количеству и качеству доступных услуг. Эти отличия частично вызваны разницей местных бюджетов, а также разными подходами к организации ухода: некоторые органы местного самоуправления понимают закон «О семье» строго в том смысле, что обязанности по уходу почти целиком возлагаются на родственников нуждающихся в помощи лиц. Согласно предоставленной властями информации, после административной реформы 2017 года, приведшей к радикальному сокращению количества муниципалитетов, ожидается, что у них будет больше средств на организацию ухода. В 2017 году бюджетные расходы Эстонии на долгосрочный уход (по официальной информации, 0,37% ВВП за этот год) были ниже, чем в большинстве государств — членов ЕС.

2.3.2 ПОДХОД К ДЕИНСТИТУЦИАЛИЗАЦИИ

70. Комиссар побывала в доме престарелых в городе Кохтла-Ярве (Ида-Вирусский уезд), рассчитанный на 140 мест. Персонал, очевидно, предан своему делу, однако штат недоукомплектован. Всего в доме престарелых работает 28 человек, по семь в дневную смену и по три в ночную. В четырехэтажном

https://social.un.org/ageing-working-group/documents/sixth/Presentation_ten%20Geuzendam.pdf.

⁶⁰ Это включает в себя возможность пожилым людям жить самостоятельно в привычной для них обстановке до тех пор, пока у них есть такое желание и возможность, путем приспособления их жилья к состоянию их здоровья и предоставления необходимого им медицинского обслуживания и услуг. Пожилым людям, живущим в домах престарелых, государства должны гарантировать надлежащую поддержку с соблюдением неприкосновенности их частной жизни и сохранением возможности участвовать в принятии решений об условиях жизни.

здании нет лифта (но есть пандусы), поэтому малоподвижных и лежачих его обитателей трудно выводить на улицу.

71. Директор сообщил Комиссару, что некоторым работникам придется пройти обучение, чтобы соответствовать новым требованиям закона «О социальном обеспечении» в редакции 2016 года. Действительно, согласно предоставленной властями информации, лишь 22% всех лиц, занимающихся уходом в Эстонии, имеют профессиональную квалификацию (48% обучались на работе, 30% не обучались совсем). Чтобы изменить эту ситуацию, законом «О социальном обеспечении» с 1 января 2020 года вводятся требования к подготовке.
72. Выполняя функции национального превентивного механизма, созданного в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток, канцлер юстиции посещает дома престарелых. На протяжении нескольких лет канцлер указывает на систематические проблемы и ряд нарушений прав человека в домах престарелых.⁶¹ Канцлер отмечала следующие виды нарушений прав человека: ограничение свободы передвижения;⁶² введение медикаментов без информированного согласия пациента, в том числе иногда используются седативные препараты для физического обездвиживания; нарушение права на неприкосновенность частной жизни, особенно во время гигиенических процедур; нарушение права на достойное обращение, например при плохих условиях проживания, когда обитателей учреждения кормят в спешке, не выводят гулять, не обеспечивают им проведение досуга. Также сообщалось о проблемах в общении между персоналом и их подопечными из-за языкового барьера (в посещенном доме престарелых в Кохтла-Ярве такой проблемы, по-видимому, нет).
73. Департамент социального страхования Эстонии сейчас проверяет поставщиков услуг, чтобы добиться повышения качества обслуживания. В департаменте будет создан новый отдел, который будет контролировать и консультировать органы местного самоуправления. Кроме того, по предоставленной властями информации, в 2016 и 2018 годах правительство провело два конкурса проектов по оказанию дополнительных услуг пожилым людям, в том числе по уходу на дому, общему уходу вне дома и предоставлению персональных помощников. Следующий конкурс пройдет в 2019 году.
74. В Эстонии не хватает услуг, которые пожилые люди могли бы получать на дому.⁶³ Одно из следствий этого — люди, которые могли бы жить самостоятельно у себя дома при условии некоторой помощи, вынуждены отправляться в дома престарелых, в чем убедилась сама Комиссар при посещении дома престарелых в Кохтла-Ярве. А между тем, как уже говорилось выше, согласно КПИ и стандартам Совета Европы предпочтительнее, чтобы пожилые люди, в том числе с инвалидностью, вели самостоятельный образ жизни в местном сообществе как можно дольше (или до тех пор, пока они сами того желают), либо жили в более компактных и малочисленных учреждениях.
75. Во время визита стало очевидно, что хотя Эстония проводит программу деинституционализации⁶⁴ для лиц с инвалидностью и детей, этот подход гораздо реже распространяется на пожилых людей,

⁶¹ Канцлер юстиции Эстонии, “Systematic problems found in nursing care services” [«Систематические проблемы в сфере сестринского ухода»], <http://www.oiguskantsler.ee/en/chancellor-justice-systematic-problems-found-nursing-care-services>.

⁶² Канцлер юстиции Эстонии, “2016–2017 Overview of Activities, National Preventive Mechanism” [«Отчет о деятельности национального превентивного механизма за 2016–2017 гг.»], 2017 г., http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/NPM%20Annual%20Report%202017_0.pdf; «Канцлер юстиции: дом для престарелых не вправе ограничивать свободу людей», <http://www.oiguskantsler.ee/ru/канцлер-юстиции-дом-для-престарелых-не-вправе-ограничивать-свободу-людей>

⁶³ Министерство социальных дел Эстонии, “Report on the follow-up to the regional implementation strategy of the Madrid International Plan of Action on Ageing in Estonia”, 2016 г., указ. соч.

⁶⁴ Под деинституционализацией понимают постепенный перевод обитателей крупных интернатов и медицинских учреждений в нормальную жизнь в обществе. Для этого необходимо развивать услуги по сопровождению самостоятельного проживания и социальную инклюзию.

нуждающихся в долгосрочном уходе. По данным Государственного контроля Эстонии, с 2012 по 2014 год количество мест в домах престарелых выросло на 80%, в то время как объем услуг по уходу на дому увеличился лишь на 10%.⁶⁵

2.3.3 ЛИЦА С ДЕМЕНЦИЕЙ

76. Как подчеркивает Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), люди с деменцией особенно уязвимы перед злоупотреблениями. Во многих странах мира людей с деменцией физически и химически обездвигивают, подвергают насилию и эксплуатации как дома, так и в разного рода учреждениях.⁶⁶ По оценкам организации «Болезнь Альцгеймера — Европа», в 2013 году в Эстонии насчитывалось примерно 21 720 человек с деменцией.⁶⁷ Случаи лишения свободы в учреждениях, как те, о которых писала канцлер юстиции, в основном касаются пожилых людей с деменцией. Из-за отсутствия подходящих условий и нехватки персонала трудно обеспечивать безопасность пациентов с деменцией. НПО также сообщили Комиссару, что людям с деменцией постоянно отказывают в местах в домах престарелых, потому что нам нет квалифицированных сотрудников либо недостаточно ресурсов для ухода за ними.
77. Эстонские власти проинформировали Комиссара о планах создать осенью 2018 года научно-практический центр деменции. Он займется исследованиями, выработкой практических рекомендаций и подготовкой образовательных материалов, посвященных деменции. Правительство также собирается создать для лиц с деменцией 900 мест в попечительских учреждениях. По мнению Комиссара, нужно подходить к осуществлению этого плана с позиций деинституционализации и консультироваться с ассоциациями, объединяющими лиц с деменцией, и тех, кто ухаживает за ними.

2.3.4 УХОД В ЧАСТНОМ ПОРЯДКЕ

78. Нехватка услуг по долгосрочному уходу в Эстонии (как в домах престарелых, так и на дому) означает, что львиная доля ухода ложится на плечи близких родственников. По данным исследования Группы Всемирного банка о долгосрочном уходе в Эстонии, таким уходом в частном порядке занимаются в основном женщины (из числа родных или близких друзей) и преимущественно люди от 50 лет и старше, у которых могут быть собственные проблемы со здоровьем. Эстонский союз работников по уходу сообщил Комиссару, что те, кто ухаживают в частном порядке, не получают достаточной поддержки. Здесь тоже есть огромная разница между муниципалитетами: в одних выплачивают небольшие пособия, в других вообще никаких. Отсутствие эффективной поддержки людей, которые обеспечивают уход в частном порядке, может иметь серьезные последствия на качество такого ухода.
79. Комиссар также напоминает, что государство обязано гарантировать соблюдение прав человека людям, обеспечивающим уход в частном порядке. Если человек значительную часть своего времени и сил отдает уходу, это негативно сказывается на его праве на семейную и частную жизнь, на участие в социальной и общественной жизни, в том числе на праве на работу. Так, согласно исследованию Группы Всемирного банка, в Эстонии 18% лиц, осуществляющих уход в частном порядке, были вынуждены из-за этого бросить работу с очевидными последствиями на доходы и риска бедности. Хотя некоторые исследования показывают, что уход за нуждающимися в помощи родственниками

⁶⁵ Государственный контроль Эстонии, «Количество престарелых, которым предоставляются услуги домов призрения, росло в несколько раз быстрее, чем число престарелых, которым предоставляется услуга домашнего ухода», 2014 г., <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/708/amid/557/language/ru-RU/Default.aspx>

⁶⁶ Всемирная организация здравоохранения, «Ensuring a human rights-based approach for people living with dementia» [«Люди с деменцией: подход, основанный на правах человека»], http://www.who.int/mental_health/neurology/dementia/dementia_thematicbrief_human_rights.pdf.

⁶⁷ Болезнь Альцгеймера — Европа, «2013: the prevalence of dementia in Europe: Estonia» [«Распространение деменции в Европе в 2013 году. Эстония»], 24 февраля 2014 г., <https://www.alzheimer-europe.org/Policy-in-Practice2/Country-comparisons/2013-The-prevalence-of-dementia-in-Europe/Estonia>.

может давать чувство удовлетворенности жизнью, сопутствующее ему чрезмерное давление, отсутствие признания и выбора нередко имеют негативные последствия на здоровье и психологическое состояние лиц, обеспечивающих уход в частном порядке.⁶⁸

2.4 НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

80. Эстония — лидер в области цифровизации и технологических инноваций. В этом разделе Комиссар кратко остановится на том, как на пожилых людях и соблюдении их прав человека сказывается, в частности, цифровизация государственных услуг и применение искусственного интеллекта и роботов при оказании социальных услуг и услуг по уходу.
81. Первый аспект прежде всего затрагивает право пожилых людей участвовать в социальной и общественной жизни на фоне больших изменений в обществе и переноса в интернет разных процедур взаимодействия с государством. За годы развития проекта электронного правительства [e-estonia](#) значительная часть процессов взаимодействия с государством и государственных услуг перешла в цифровой формат. Например, правительство и парламент полностью отказались от бумажного документооборота, и новые нормативные акты доступны только в интернете; подача налоговых деклараций юридических и физических лиц осуществляется через интернет; данные об услугах здравоохранения хранятся в цифровом формате благодаря проекту э-здоровье; с 2005 года работает система э-голосования, и у граждан Эстонии есть электронные удостоверения личности, которыми можно пользоваться не только для электронного голосования, но и для различных административных процедур. С одной стороны, благодаря этим изменениям маломобильные пожилые и одинокие люди могут обращаться за различными государственными услугами, участвовать в политических выборах, не выходя из дома (при наличии подключения к интернету). С другой стороны, требуются некоторые усилия властей, направленные на то, чтобы пожилые люди умели пользоваться интернетом и не остались за бортом стремительно меняющегося общества.
82. Некоторым пожилым людям, особенно с низким уровнем образования и малым опытом взаимодействия с информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ) на работе, бывает трудно осваивать интернет. Эстонские власти организуют бесплатные курсы по обучению ИКТ для пожилых людей, в частности, чтобы научить их пользоваться электронными госуслугами. Такие курсы проводятся на эстонском языке и на русском в регионах, населенных представителями русскоязычного меньшинства.⁶⁹ Однако, по данным [Евростата](#), в Эстонии доля людей в возрасте от 65 до 74 лет, пользующихся интернетом, все еще намного ниже, чем по населению в целом (в 2016 году раз в неделю пользовались интернетом 47% людей в возрасте 65-75 лет против 85% по населению в целом). Кроме того, как говорилось в ежегодном отчете канцлера юстиции за 2016–2017 годы, нет никаких данных по пользованию интернетом среди лиц старше 74 лет.
83. НПО с тревогой сообщили Комиссару о недавних проблемах, вызванных использованием систем автоматического принятия решений по социальным льготам и пособиям. После недавней [реформы трудоспособности](#) для автоматического оценивания трудоспособности стали применяться компьютеры и алгоритмы. По имеющейся информации, из-за неполноты данных на платформе э-здоровье, а также из-за того, что с людьми не проводилось личных встреч, некоторые лица с инвалидностью и пожилые люди с инвалидностью лишились пособий и льгот.
84. Появился ряд инициатив, предусматривающих применение новых технологий для облегчения долгосрочного ухода за пожилыми людьми. Так, город Таллинн участвует в общеевропейском пилотном проекте [Smartcare](#) по удаленному уходу. Утверждается, что Smartcare позволяет сократить

⁶⁸ Eurocarers, “What do informal carers need? Towards a fair and rights-based deal” [«Что нужно тем, кто занимается уходом в частном порядке? На пути к справедливости и соблюдению прав»],

https://www.eurocarers.org/userfiles/files/factsheets/Eurocarers%20-%20Needs_final.pdf.

⁶⁹ Министерство экономики и коммуникаций, “Digital Agenda 2020 for Estonia” [«Цифровая повестка дня Эстонии до 2020 года»], https://www.mkm.ee/sites/default/files/digital_agenda_2020_estonia_engf.pdf.

количество выездов на дом врачей, медсестер и персональных помощников благодаря оснащению домов тревожными кнопками (на случай падения или чрезвычайной ситуации), регулярному цифровому мониторингу показателей здоровья (давление, сахар и т. п.), медицинским консультациям по видеосвязи. Муниципальные власти Йыхви сказали Комиссару, что рассматривают вариант разработки аналогичных услуг, учитывая растущий спрос на уход и его стоимость.

85. По данным научных исследований, применение роботов и искусственного интеллекта в уходе за пожилыми людьми, скорее всего, будет стремительно увеличиваться.⁷⁰ Роботы могут использоваться в трех основных сферах: помощь пожилым людям и тем, кто за ними ухаживает, в повседневных делах (например, помощь в перемещении человека, купание, кормление, покупки и проч.); отслеживание состояния здоровья и поведения; обеспечение общением и развлечениями. Несмотря на очевидные преимущества, роботизация долгосрочного ухода сопряжена также и с рисками. К положительным сторонам можно отнести то, что роботы могут обеспечить пожилым людям более длительную автономию и самостоятельность, они способны помочь им избежать социальной изоляции, дать им чувство контроля и приватности (например, при гигиенических процедурах).
86. Вместе с тем, как указывала Независимый эксперт по вопросу об осуществлении всех прав человека пожилых людей, применение роботов в долгосрочном уходе за пожилыми людьми ставит серьезные этические вопросы и требует подхода, основанного на правах человека, чтобы не допустить их нарушения.⁷¹ Среди прочего, пожилые люди должны иметь выбор и располагать информацией об ассистивных технологиях. Такие технологии должны быть доступны всем людям, без дискриминации и без усугубления социального неравенства. Машины должны разрабатываться таким образом, чтобы технологии не стигматизировали и не дискриминировали пожилых людей и учитывали их предпочтения. В частности, одни из наиболее актуальных проблем связаны с обработкой данных, собранных датчиками контроля, поскольку это может влиять на право на неприкосновенность частной жизни. Кроме того, применение машин, помогающих следить за безопасностью пожилых людей и лиц с деменцией, может вступать в конфликт с соблюдением свободы передвижения и личной свободы. Также необходимо тщательно проверять параметры и условия, на основании которых машины с искусственным интеллектом будут принимать решения.
87. Помимо этого, необходимо помнить об угрозе сокращения человеческих контактов и усиления социальной изоляции. Как отмечается в [исследовании](#) организации Age Platform («ИКТ для благополучного старения. Выслушайте мнение пожилых!»), у пожилых людей разное отношение к применению новых технологий в уходе за ними, но некоторые из них подчеркивают, что больше всего скучают по неформальным разговорам с сиделками и медсестрами, которые могли бы их обслуживать. Исключительно важно, чтобы роботизация долгосрочного ухода проводилась не только исходя из соображений сокращения затрат и облегчения общественного бремени ухода, но и с учетом блага самих пожилых людей.

2.5 ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

88. Комиссар приветствует заявленные намерения властей уделять больше внимания положению пожилых людей. В этой связи она рекомендует им рассмотреть возможность принятия комплексной стратегии в сфере прав пожилых людей, которая в соответствии с рекомендацией (2014)2 Комитета министров охватывала бы все касающиеся их вопросы (в том числе дискриминация, участие, защита

⁷⁰ Аманда Шаркли и Ноэл Шаркли, "Granny and the robots: ethical issues in robot care for the elderly" [«Бабушка и роботы: этические аспекты роботизации ухода за пожилыми людьми»], *Ethics and Information Technology*, том 14, выпуск 1, март 2012 г., <https://link.springer.com/article/10.1007/s10676-010-9234-6>.

⁷¹ Совет ООН по правам человека, «Доклад Независимого эксперта по вопросу об осуществлении всех прав человека пожилых людей», A/HRC/36/48, 21 июля 2017 г.,

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/36/48&Lang=R

от насилия, социальная защита, уход, паллиативная помощь, доступ к правосудию) и делала упор на соблюдение прав человека.

Дискриминация

89. Комиссар приветствует инициативу властей расширить гарантии защиты от дискриминации, предусмотренные законом «О равном обращении». Кроме того, она рекомендует Эстонии ратифицировать Протокол № 12 к ЕКПЧ о всеобщем запрете дискриминации. Комиссар подчеркивает важность эффективных механизмов для реализации закона «О равном обращении» и призывает власти обеспечить национальные структуры по правам человека достаточными ресурсами, в том числе для борьбы с дискриминацией пожилых людей (см. раздел 3).
90. Отмечая, что сами по себе законы не способны изменить отношение, Комиссар предлагает властям проводить информационно-просветительские кампании для противодействия эйджизму и искоренения стереотипов о пожилых людях. Кроме того, важно, чтобы пожилые люди располагали информацией о своих правах человека и знали, что могут требовать их соблюдения.

Бедность

91. Комиссар призывает власти Эстонии бороться с бедностью, чтобы все пожилые люди могли жить достойно. Комиссар напоминает о своем недавнем комментарии по правам человека, озаглавленном [«Необходимо выполнить обещание об искоренении бедности и неравенства»](#). В нем она потребовала от всех государств — членов Совета Европы, чтобы борьба с бедностью заняла центральное место в их политике. В частности Комиссар просит власти воздержаться от любых пенсионных реформ, которые могут усугубить незащищенность пожилых людей. Обращая внимание на то, что Эстония тратит на социальную защиту едва ли не меньше всех стран ЕС,⁷² Комиссар призывает страну поднять уровень социальной защиты для борьбы с бедностью.

Долгосрочный уход

92. Комиссар приветствует подготовку плана действий в области долгосрочного ухода. Она также приветствует инициативы, которые позволят на государственном уровне усилить контроль качества долгосрочного ухода и обеспечить консультативную помощь в этой сфере. Она призывает правительство обратить особое внимание на то, что муниципалитеты сильно отличаются между собой по количеству и качеству услуг по долгосрочному уходу, и постараться сбалансировать систему.
93. Комиссар просит эстонские власти, чтобы разрабатываемый ими план действий по долгосрочному уходу помогал пожилым людям вести самостоятельный образ жизни и сохранять вовлеченность в местное сообщество до тех пор, пока это возможно или пока они этого хотят. Это подразумевает расширение услуг, оказываемых на дому, и постепенный перевод людей из крупных учреждений в более мелкие, интегрированные в местное сообщество. Комиссар также приветствует внимание, которое власти уделяют специфическим потребностям пожилых людей с деменцией. И наконец, в соответствии с [Замечанием общего порядка №6 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам](#) и рекомендацией (2014)2 Комитета министров Комиссар советует властям оказывать дополнительную поддержку лицам, осуществляющим уход в частном порядке. При принятии соответствующих решений необходимо консультироваться с ассоциациями, выражающими их интересы. Такая поддержка может включать в себя обучение, психологическую и эмоциональную помощь, предоставление ухода на время отдыха ухаживающего лица.
94. В целом Комиссар рекомендует эстонским властям подходить к долгосрочному уходу с позиций прав человека. Помимо прочего, такой подход требует следить за тем, чтобы реализация политики не нарушала ничьих прав человека, не приводила к дискриминации и чтобы пожилые люди могли

⁷² 15,1% ВВП против 29,7% в среднем по ЕС в 2014 году: Евростат, “Social Protection Statistics”[«Статистика по социальной защите»], июнь 2017 г., http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics.

участвовать в принятии решений об уходе за собой и в выработке политики. Здесь Комиссар предлагает обратиться к комментарию по правам человека своего предшественника «[Право пожилых людей на достойное обращение и автономию при уходе за ними](#)» и к публикации Европейской сети государственных структур по защите прав человека «Применение подхода, основанного на правах человека, при долгосрочном уходе за пожилыми людьми: [руководство](#) для осуществляющих уход».

Новые технологии

95. Учитывая, какой упор Эстония делает на цифровизацию и ИКТ, Комиссар напоминает, что для выполнения своих международно-правовых обязательств в сфере прав человека и достижения Целей ООН в области устойчивого развития до 2030 года государства должны предоставлять равный доступ к преимуществам ИКТ всем людям, включая пожилых. Она рекомендует властям изучить факторы, которые сейчас мешают пожилым людям пользоваться ИКТ, чтобы принять соответствующие меры и не допускать ущемления интересов. Она также советует выполнить рекомендацию канцлера юстиции о сборе данных по пользованию интернетом среди лиц старше 74 лет.
96. В контексте использования роботов и искусственного интеллекта для ухода Комиссар напоминает о своем недавнем комментарии по правам человека, озаглавленном «[Соблюдение прав человека в эру искусственного интеллекта](#)». В нем отмечаются некоторые этические, правовые последствия и последствия в области прав человека, которые могут иметь подобные новые технологии. Она призывает власти разобраться с ошибками, связанными с применением алгоритмов при принятии решений о социальных льготах и пособиях, и обеспечить их неповторение. Комиссар рекомендует властям рассмотреть вопрос о разработке руководства по роботизации долгосрочного ухода, взяв за основу подход, основанный на правах человека, а также учитывать соответствующие аспекты при подготовке стратегии и законов в области искусственного интеллекта.

3 НЕЗАВИСИМОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРУКТУР ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

97. Для защиты и содействия развитию прав человека и равенства на национальном уровне необходимо иметь эффективные и независимые национальные структуры по правам человека (НСПЧ). Визит Комиссара в Эстонию позволил ознакомиться с тем, как выполняются рекомендации в этой области, сделанные ее предшественником в 2013 году.⁷³
98. В Эстонии имеется несколько НСПЧ, включая Инспекцию труда и Инспекцию по защите данных. В этот раз в центре внимания Комиссара было положение канцлера юстиции и уполномоченного по гендерному равноправию и равному обращению (уполномоченного по равноправию). Эстонские НПО и международные наблюдательные органы по правам человека, в том числе предшественник Комиссара, неоднократно призывали Эстонию создать или назначить национальную правозащитную структуру (НПЗС) согласно Парижским принципам ООН.⁷⁴ В 1993 году на Всемирной конференции по правам человека в Вене было впервые рекомендовано, чтобы все государства создали независимые НПЗС для более эффективного выполнения государственных обязательств в сфере прав человека.

⁷³ "Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Estonia from 25 to 27 March 2013" [«Доклад Нилса Муйжниекса, Комиссара Совета Европы по правам человека, по итогам визита в Эстонию с 25 по 27 марта 2013 года»], 20 июня 2013 г., <https://rm.coe.int/16806db799>.

⁷⁴ «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека», приняты резолюцией 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 года, http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml

3.1 НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

3.1.1 КАНЦЛЕР ЮСТИЦИИ И НАЗНАЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВООЩИТНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

99. Канцлер юстиции представляет собой предусмотренный Конституцией независимый институт с широкими полномочиями.⁷⁵ Канцлера юстиции назначает на должность Рийгикогу по предложению президента страны сроком на семь лет. Действующий канцлер Юлле Мадизе была избрана в 2015 году. Канцлер имеет право проверять законы и прочие нормативные акты на предмет их соответствия конституции и международным конвенциям, а также обращаться в Государственный суд. Кроме того, канцлер может получать и рассматривать индивидуальные жалобы граждан на недобросовестное управление и нарушение фундаментальных прав органами государственной власти и частными организациями, выполняющими государственные функции (функция омбудсмена). Она может по собственной инициативе проводить расследования, публикует отчеты и рекомендации касательно системных проблем в области прав человека.
100. Канцлер может присутствовать и выступать на сессиях парламента и заседаниях кабинета министров. Подобные значительные полномочия позволяют ей своевременно консультировать власти страны по вопросам прав человека. Ежегодно канцлер отчитывается перед Рийгикогу.
101. С 2007 года канцлер юстиции является национальным превентивным механизмом, созданным в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции ООН против пыток ([ФП-КПП](#)), и регулярно посещает с проверками тюрьмы, отделы полиции, психиатрические больницы, попечительские дома (дома престарелых), как говорилось выше. С 2011 года канцлер юстиции также выступает в роли детского омбудсмена, то есть содействует развитию и защите прав детей согласно Конвенции ООН о правах ребенка ([КПР](#)): проверяет соответствующие нормативные акты, разбирает жалобы детей, публикует доклады, посещает детские учреждения.
102. Как стало известно Комиссару, аппарат канцлера хорошо финансируется, и в нём работает более 50 человек. Пока постепенное расширение мандата всегда сопровождалось выделением дополнительных ресурсов. Как сообщили в аппарате канцлера, в 2016–2017 годах канцлеру юстиции поступило 4314 жалоб, примерно 30% из которых привели к возбуждению дел. За тот же период канцелярия организовала 56 инспекционных визитов и представила Рийгикогу тематический доклад о конституционности законодательства о финансировании и рекламе избирательных кампаний.
103. Во время визита Комиссара в Эстонию Рийгикогу принял [поправки](#) к закону «О канцлере права», дополнительно расширив мандат. С 1 января 2019 года канцлер станет национальным независимым наблюдательным органом в соответствии с Конвенцией ООН о правах инвалидов (КПИ). Канцлер будет следить за выполнением конвенции, содействовать её реализации, а также совместно с гражданским обществом, в частности вместе с самими людьми с инвалидностью и их объединениями, защищать права лиц с инвалидностью.
104. Как с удовлетворением отметила Комиссар, в соответствии с принятыми поправками канцлер юстиции Эстонии назначается также НПЗС, что можно всячески поприветствовать. Следующим шагом канцлеру юстиции необходимо получить признание на международном уровне — аккредитацию в Глобальном альянсе НПЗС (ГАНПЗС) в ООН в Женеве. При принятии решений Подкомитет ГАНПЗС по аккредитации проверяет, соответствует ли национальная структура де-юре и де-факто критериям, установленным в Парижских принципах ООН: широта мандата и полномочий с точки зрения международных стандартов в области прав человека, автономия от правительства, гарантии независимости в конституции или ином законодательном акте страны, плюралистическое

⁷⁵ Закон «О канцлере юстиции», <https://v1.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee/files/elfinder/ru-seadused/ЗАКОН%20О%20КАНЦЛЕРЕ%20ЮСТИЦИИ%2001.01.2015.pdf>

представительство, достаточное финансирование и достаточные полномочия для проведения расследований.⁷⁶

105. Комиссар полагает, что канцлер юстиции, скорее всего, справится с выполнением большинства возложенных на нее функций и соответствует критериям, предъявляемым к НПЗС, за исключением плюралистического представительства. Последнее, а именно обеспечение представительства людям с инвалидностью, также важно для исполнения функции наблюдательного органа в соответствии с КПИ. Как сообщили Комиссару, этот вопрос может быть решен путем создания плюралистического консультативного совета, для чего не потребуется дополнительно менять законодательство. Как официальное НПЗС с международной аккредитацией канцлер юстиции сможет участвовать в европейском и международном сотрудничестве НПЗС, в том числе в мероприятиях ООН для аккредитованных НПЗС, и пользоваться всеми соответствующими преимуществами. Новая редакция закона «О канцлере юстиции» вступит в силу 1 января 2019 года.

3.1.2 УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ГЕНДЕРНОМУ РАВНОПРАВИЮ И РАВНОМУ ОБРАЩЕНИЮ

106. Уполномоченный по равноправию представляет собой эстонский орган по обеспечению равноправия. Уполномоченный по равноправию — независимый эксперт, назначаемый на пятилетний срок Министерством социальных дел. Сейчас эту должность занимает Лийза Пакоста. В соответствии с законами «О гендерном равноправии» и «О равном обращении» уполномоченный по равноправию выполняет ряд функций по обеспечению равенства и недопущению дискриминации в государственном и частном секторах. Сюда относятся консультации и помощь людям, которые подают жалобы на дискриминацию; выработка рекомендаций и заключений (не носящих юридически обязательного характера) по конкретным случаям дискриминации; консультирование властей по вопросам законодательства и равноправия; исследование систематических проблем; публикация докладов. В ходе визита уполномоченный по равноправию сообщила Комиссару, что основные вопросы, которыми она занимается, — дискриминация по признакам пола (включая баланс между работой и личной жизнью и семейными обязанностями), возраста, инвалидности и национальности.
107. Ранее различные органы по правам человека, включая предшественника Комиссара, уже указывали на определенные ограничения, которые сказываются на работе института уполномоченного по равноправию: недостаточные гарантии его независимости (учитывая ту роль, которую играет в назначении уполномоченного и выделении бюджета Министерство социальных дел), серьезная нехватка сотрудников и финансирования.⁷⁷
108. В ходе визита Комиссару стало известно, что в 2016 году бюджет уполномоченного по равноправию был существенно, хотя и временно, увеличен (помимо внешнего проектного финансирования), благодаря чему стало возможным нанять еще нескольких сотрудников. НПО с уважением отмечают, что усилиями уполномоченного по равноправию сам этот институт стал сильнее, а его работа — намного заметней и плодотворней. Однако на 2017 год увеличение бюджета перенесено не было.
109. Как рассказала уполномоченный по равноправию, общество проявляет все больший интерес к ее деятельности: количество индивидуальных жалоб увеличилось с 90 в 2011 году до 440 в 2017 году. Уполномоченный по равноправию обновила свой сайт, однако на нем по-прежнему нет ни русской версии, ни версии для слабовидящих. Чтобы доносить до общественности информацию о равенстве, помимо сайта, уполномоченный по равноправию применяет такие коммуникационные инструменты,

⁷⁶ Описание процедуры аккредитации в ГАНПЗС:

<https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/default.aspx>.

⁷⁷ См.: “Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Estonia from 25 to 27 March 2013,” 20 июня 2013 г., указ. соч.; Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью, доклад об Эстонии, 15 октября 2015 г., <https://rm.coe.int/fifth-report-on-estonia/16808b56f1>; Консультативный комитет Европы по Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств, доклад об Эстонии, 19 марта 2015 г., указ. соч.; Заключительные замечания Комитета КЛДОЖ по Эстонии, 18 ноября 2016 г., указ. соч.

как песни, рингтоны, короткие видео. Она выступает с лекциями в вузах, проводит тренинги в частных компаниях, участвует в совместных с гражданским обществом инициативах, например в дне просвещения о гендерном разрыве в оплате труда. Комиссар с интересом отметила подход, избранный уполномоченным по равноправию, когда ей поступило несколько взаимосвязанных жалоб: уполномоченный напрямую обратилась к работодателю, чтобы выработать системные решения.

110. Из-за того, что временное государственное финансирование, выделенное в 2016 году, не было продлено, уполномоченный по равноправию лишилась значительной части своих ресурсов — примерно 60%. В ходе визита уполномоченный по равноправию сообщила Комиссару, что нехватка ресурсов непосредственно сказалась на работе ее аппарата. В качестве первоочередной задачи уполномоченному по равноправию пришлось выделить рассмотрение индивидуальных жалоб и сократить информационно-просветительскую деятельность. Несмотря на все свое желание, уполномоченный по равноправию не может заниматься юридическим консультированием пострадавших от дискриминации, которые хотели бы довести свое дело до суда, равно как не может выступать экспертом или третьей стороной на суде. Кроме того, она не может проводить в рабочем порядке исследование различных тем (вне конкретных проектов с внешним финансированием). Она также отметила новые вызовы, например в связи с применением искусственного интеллекта, которые влекут за собой новые виды дискриминации и требуют специальных навыков со стороны органов по вопросам равенства.
111. В свете готовящихся поправок к закону «О равном обращении», которые призваны обеспечить равную защиту от дискриминации по всем признакам (см. выше раздел 2), уполномоченный по равноправию выразила озабоченность, что ее мандат будет расширен без сопутствующего увеличения финансирования.

3.2 ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

112. Комиссар приветствует недавние поправки к закону «О канцлере юстиции», благодаря которым этот институт приобретает статус национального правозащитного учреждения. Она надеется, что канцлер предпримет необходимые шаги и в кратчайшие сроки запустит процесс аккредитации в Глобальном альянсе национальных правозащитных учреждений в ООН, для чего, среди прочего, обеспечит плюралистическое представительство и формализует сотрудничество с соответствующими национальными правозащитными органами и гражданским обществом.
113. Комиссар призывает власти выделять канцлеру юстиции финансирование, соответствующее его новой роли в качестве НПЗС и наблюдательного органа в рамках КПИ и необходимое для эффективного исполнения обязанностей. Она просит власти сохранять этот сильный институт и пресекать все попытки его ослабления.
114. Комиссар с удовлетворением отмечает, что, несмотря на потенциально пересекающиеся сферы деятельности, канцлер юстиции и уполномоченный по равноправию тесно сотрудничают, регулярно обмениваются информацией и взаимно дополняют работу друг друга, избегая дублирования тем. Благодаря такому подходу обеим структурам удается добиваться большего в деле продвижения и защиты прав человека в Эстонии.
115. Комиссар подчеркивает, насколько важно принять все меры к тому, чтобы уполномоченный по равноправию мог эффективно работать. Согласно поступившей от властей информации, с 2019 года предлагается значительно увеличить бюджет уполномоченного по равноправию. У уполномоченного по равноправию должна быть возможность тратить существенные ресурсы на исполнение различных функций, перечисленных в Общеполитической рекомендации ЕКПН № 2 об органах по обеспечению равноправия,⁷⁸ таких как рассмотрение жалоб, оказание помощи пострадавшим от дискриминации,

⁷⁸ Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью, «Общеполитическая рекомендация № 2. Создание и деятельность органов по обеспечению равноправия», 27 февраля 2018 г., <https://rm.coe.int/-2-/16808b7674>

продвижение идей равноправия. Финансирование должно быть стабильным и расти при расширении мандата.

116. Наконец, Комиссар призывает власти сделать уполномоченного по равноправию более независимым институтом: выработать прозрачную, основанную на заслугах выборную процедуру назначения и выделить автономный бюджет. В этой связи Комиссар обращает внимание властей на стандарты, содержащиеся в недавно пересмотренной Общеполитической рекомендации № 2 об органах по обеспечению равноправия, которую подготовила Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН).