

# Пожилой возраст, занятость и равенство в законодательстве: «прогрессивный» эстонский подход?

Вадим Полещук<sup>1</sup>

Данная статья проливает некоторый свет на прецедентное право Эстонии, связанное с пожилым возрастом,<sup>2</sup> неравенством и дискриминацией. Либеральная социальная политика и высокий процент пожилого населения заставили эстонские судебные органы принять «прогрессивный» подход в этой области, который также можно применить и в других юрисдикциях. В статье особенности ситуации пожилых эстонцев объясняются в разделах 1 (статистический обзор) и 2 (социально-политический контекст). В разделе 3 содержится информация об эстонском антидискриминационном законодательстве. В разделах 4 и 5 представлены два важных судебных дела. Они показывают, как Верховный суд Эстонии запретил некоторые модели неравенства и дискриминации людей пожилого возраста в сфере занятости, используя при этом два вида проверки: «проверку произвольности решений» и «проверку соразмерности». Выводы изложены в разделе 6.

## 1. Пожилое население Эстонии: статистический обзор

Население Эстонии стареет одними из самых быстрых темпов в Европе, и показатель численности пожилого населения страны занимает верхние строчки в статистике Европейского союза (ЕС). Изменения, ознаменовавшие начало демографического сдвига, наблюдаются в Эстонии с середины XIX века. В конце 20-х годов XX века произошло первое сокращение рождаемости ниже «уровня воспроизводства», т. е. впервые показатель численности населения не стоял на месте и не увеличивался. Временное омоложение населения, прежде всего, было вызвано массовой иммиграцией в Эстонию после окончания Второй мировой войны, в годы советского господства. Как независимая страна в начале 90-х годов XX века Эстония столкнулась с резким ускорением старения населения, и тогда этот показатель был одним из самых высоких в Европе. Так, в 1991–2013 гг. процент пожилых людей (в возрасте 65 лет и старше) вырос с

---

1 Вадим Полещук, магистр правоуедения, является юридическим советником-аналитиком Центра юридической информации о правах человека (Таллинн, Эстония). Также он является национальным специалистом Европейской сети экспертов по правовым вопросам в сфере защиты от дискриминации.

2 Подробный обзор см. в Пуур, А., Полдма, А., «Старение населения с демографической точки зрения», *Social Trends*, Том 5, 2010 г.

7% до 18,1% (т. е. увеличение более чем на 50%).<sup>3</sup> Этот рост наблюдался гораздо активнее среди людей иностранного происхождения. Если коэффициент рождаемости будет оставаться неизменным, процент пожилых людей (в возрасте 65 лет и старше) к 2050 году в Эстонии достигнет 26%.<sup>4</sup>

Общее количество пенсионеров по старости составило в 2012 году 297 413 человек.<sup>5</sup> Досрочный выход на пенсию в Эстонии весьма непопулярен, поскольку в таком случае человек получает пониженную пенсию. В 2012 году люди, вышедшие на пенсию досрочно, составляли в стране всего 7% от числа пенсионеров по старости.<sup>6</sup>

До и вскоре после окончания советской власти пенсионный возраст составлял 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин. В настоящее время закон «О государственном пенсионном страховании» (Статья 7) предоставляет право на получение пенсии по старости для мужчин и женщин, достигших 63-летнего возраста и имеющих 15 лет трудового стажа на территории Эстонии. С января 2017 года пенсионный возраст будет установлен на уровне 65 лет. Переходный период был создан для тех, кто родился с 1944 по 1960 гг., с постепенным увеличением пенсионного возраста в зависимости от года рождения.

Общеизвестным атрибутом советской экономики 1980-х годов был очень высокий уровень участия в рабочей силе людей старшего возраста: процент работающих пенсионеров по старости был очень высоким, и почти не было безработицы. В 1989 году в Эстонии в рабочей силе принимали участие 52,3% людей в возрасте 60–64 лет и 40,1% людей в возрасте 65–69 лет.<sup>7</sup> Радикальные изменения произошли в экономике Эстонии с начала социально-экономических реформ. Сийм Круселль подвел итог в своем обзоре в начале 1990-х годов:

*[Э]кономическая и социальная реструктуризация в Эстонии привела, помимо прочего, к тому, что молодые люди добились довольно хороших позиций на рынке труда, поскольку их предпочитали пожилым работникам. С переходом к рыночной экономике возросла ценность человеческого капитала и образования. Однако работодатели считали качество образования, полученного в конце 1980-х и в начале 1990-х годов, более высоким, нежели у образования, приобретенного ранее. Экономика переживала воз-*

---

3 Департамент статистики Эстонии, Общественная база данных, доступно по адресу: <http://pub.stat.ee> (последнее обращение 1 марта 2014 г.).

4 Там же, стр. 27.

5 Департамент социального страхования, Статистика за 2012 г., доступно по адресу: <http://www.ensib.ee> (последнее обращение 1 марта 2014 г.).

6 Там же.

7 См. выше сноску 3.

*никновение новых или расширение старых областей/секторов, что позволило вновь испеченным выпускникам колледжей стремительно получать руководящие должности.<sup>8</sup>*

К концу 1990-х годов старшему поколению частично удалось восстановить свои позиции на рынке труда. Их уровень участия в рабочей силе повышался отчасти из-за изменений пенсионного возраста. Тем не менее, возврата к показателю советского периода среди пожилого населения не произошло. В 2012 году процентные соотношения участия в рабочей силе составили 50,4% для людей в возрасте 60–64 лет и всего 27,7% для лиц в возрасте 65–69 лет.<sup>9</sup>

Среди людей предпенсионного и пенсионного возраста слишком много бедных и очень мало богатых. В 2012 году 24,1% люди в возрасте 55–64 лет и 28,5% люди в возрасте 65 лет и старше относились к квинтилю, соответствующему самому низкому уровню дохода, причем эти процентные показатели были выше, чем у остальных возрастных групп. И наоборот, их доля в квинтиле, соответствующем самому высокому уровню дохода, была самой маленькой (16,4% в возрастной группе 55–64 лет и 5,6% в возрастной группе 65+). Кроме того, в 2012 году показатель риска обнищания был довольно высоким для людей в возрасте 65 лет и старше (24,4%) и для тех, кто относился к возрастной группе от 50 до 64 лет (21,0%). Среднее значение по возрастной группе от 25 до 49 лет составляло всего 14,1%.<sup>10</sup>

По данным Маи Луук, в 2001–2008 годах средний размер пенсии по старости увеличился почти в три раза за счет ежегодной индексации. Однако из-за стремительного роста необходимых затрат (на продукты питания и жилье) пенсионеры зачастую испытывают нехватку средств к существованию. Пожилые люди работают до наступления пенсионного возраста или даже дольше, поскольку так они могут получать и зарплату и пенсию по старости.<sup>11</sup> В 2012 году средний размер пенсии по старости составлял 313 евро, а средняя заработная плата до удержания налогов – 887 евро.<sup>12</sup>

В Эстонии не распространены системы оплаты в зависимости от стажа работы. Расчеты, выполненные по данным исследования рабочей силы от 2009 года, показывают, что возраст человека является важным фактором, влияющим на заработную плату, независимо от образования, профессии, пола и этнического происхождения

---

8 Круссель, С., «Пожилые люди на рынке труда», *Social Trends*, Том 5, 2010 г., стр. 42.

9 См. выше сноску 3.

10 Там же.

11 Луук, М., «Уход на пенсию пожилых людей с рынка труда», *Quarterly Bulletin of Statistics Estonia*, №1, 2009 г., стр. 29–30.

12 См. выше сноску 3.

человека.<sup>13</sup> Вполне понятно, что маленькие пенсии (и в общем низкий доход) заставляют людей продолжать работать после достижения пенсионного возраста.

Итак, вначале (до переходного периода) Эстония имела полную занятость, для которой был характерен высокий показатель стабильной занятости для пожилых людей. Быстрое сокращение рынка труда в начале 1990-х годов вытеснило уязвимые группы, включая пожилых людей. Активное продвижение досрочного выхода на пенсию впоследствии было заменено более инклюзивной политикой в сфере занятости на фоне повышенного пенсионного возраста и низкого уровня государственного пенсионного обеспечения. В этом отношении Эстонии схожа с многими другими странами «новой» Европы.

## 2. Социально-политический контекст

Согласно градации, изложенной Гестой Эспинг-Андерсеном («Три мира капитализма благосостояния»),<sup>14</sup> Эстония, похоже, имеет типичный либеральный строй с довольно скромной социальной помощью, предоставляемой нуждающимся за счет государственных средств. В 2011 году расходы на социальную защиту в процентах от валового внутреннего продукта (ВВП) Эстонии составляли 16,1% (средний показатель среди 28 исследованных стран-членов ЕС составил 29,1%).<sup>15</sup> После 1991 года политические партии правого толка доминировали в политическом ландшафте страны. В Эстонии вопросы социальной солидарности, включая межпоколенческую, зачастую рассматриваются через призму традиционных («протестантских») ценностей. На практике это означает, что пожилые люди должны играть активную роль в социальной и экономической жизни, а не обращаться за общественной поддержкой.

Вопрос пенсионной реформы был предметом жарких споров в Эстонии примерно в 2010 году. Однако соответствующие организации гражданского общества оказались довольно слабыми и не способными существенно влиять на общественное мнение и принятие политических решений. Также в дискуссии участвовали профсоюзы и организации, представляющие интересы работодателей. Например, в 2010 году *Eesti Tööandjate Keskliit* (Конфедерация работодателей Эстонии) приняла «Манифест работодателей 2011–2015 гг.»,<sup>16</sup> который содержал отдельный раздел V, посвященный проблемам старения общества. Помимо прочего, Манифест выступал за увеличение пенсионного возраста минимум до 67 лет и задавался вопросом, оправданно ли пла-

---

13 См. выше сноску 8, стр. 46.

14 Эспинг-Андерсен, Г., *Три мира капитализма благосостояния*, Princeton University Press, 1990 г.

15 Латвия является единственной страной ЕС, в которой расходы на социальное обеспечение еще ниже (15,1%). См. Евростат, «Социальная защита. ЕС28 потратили 29,1% ВВП на социальное обеспечение в 2011 году», Пресс-релиз №174/2013, 21 ноября 2013 г.

16 Конфедерация работодателей Эстонии, *Манифест работодателей 2011–2015 гг.*, стр. 17, доступно по адресу: <http://www.tooandjad.ee> (последнее обращение 1 марта 2014 г.).

тить работающему пенсионеру полную государственную пенсию.<sup>17</sup> *Eesti Ametiühingute Keskliit* (Конфедерация профсоюзов Эстонии), головная ассоциация, объединяющая 19 отраслевых профсоюзов, в своем меморандуме от 2010 года в адрес парламентских групп выразила сомнение по поводу того, должно ли состояние здоровья пожилых людей в Эстонии позволять им работать дольше.<sup>18</sup> Согласно данным опроса «Флэш Евробарометр» от 2009 года, посвященного межпоколенческой солидарности, эстонские респонденты разошлись во мнениях относительно необходимости крупных пенсионных реформ, направленных на облегчение финансового бремени людей трудоспособного возраста.<sup>19</sup> Как бы там ни было, парламент продлил пенсионный возраст до 65 лет (это было второе решение об увеличении пенсионного возраста за первое десятилетие века). Однако следует отметить, что право работающих пенсионеров на полную государственную пенсию осталось прежним. Эти изменения были противоречивыми для многих профсоюзов, но крупномасштабных протестов в стране не было.

В 2012 году Евробарометр изучал общественное мнение по вопросу о дискриминации в Европейском союзе. В Эстонии 55% респондентов считают, что дискриминация по признаку пожилого возраста (55+) очень или довольно широко распространена в их стране (средний показатель среди 27 опрошенных государств-членов ЕС (ЕС27) составляет 45%). Этот запрещенный признак дискриминации был упомянут чаще остальных. Также пожилой возраст наиболее часто упоминается эстонскими респондентами в качестве недостатка для работодателя, выбирающего из двух кандидатов с одинаковыми навыками и квалификацией. Этот результат оказался идентичным среднему значению по ЕС27 (54%).<sup>20</sup>

В 2007 году Министерство социальных дел распорядилось провести комплексное антидискриминационное исследование. В ходе исследования был выявлен и рассмотрен личный опыт дискриминации людей за последние три года. Люди самого старшего возраста (от 60 лет) упоминали о неравном обращении, прежде всего, в плане доступа к занятости. Ученые полагают, что пожилые люди сталкиваются с проблемами на рынке труда, если они теряют работу непосредственно перед достижением пенсионного возраста; поэтому вполне вероятно, что они страдают от неравного обращения при поиске новой работы.<sup>21</sup>

17 Похожие положения существовали в Эстонии в 1990-е годы.

18 *Eesti Ametiühingute Keskliit, Riikliku pensionikindlustuse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu*, Письменное коммюнике от 17 февраля 2010 г. №1-9/8, стр. 1, доступно по адресу: <http://www.eakl.ee> (последнее обращение 1 марта 2014 г.).

19 Европейская комиссия, *Флэш Евробарометр 269, Межпоколенческая солидарность. Аналитический отчет*, 2009 г., стр. 17.

20 Европейская комиссия, *Дискриминация в Европейском союзе в 2012 году: Евробарометр 77.4. Результаты по Эстонии*, 2012 г., стр. 1, 3.

21 Лагершпец, М., Хинно, К., Йоонс, С., Рикманн, С., Зепп, М., Валлимае Т., *Isiku tunnuste või sotsiaalse positsiooni tõttu aset leidev ebavõrdne kohtlemine: elanike hoiakud, kogemused ja teadlikku*, Таллинн, 2007 г., стр. 50.

Однако следует отметить, что в исследовании Евробарометра от 2012 года всего 6% пожилых респондентов (в возрасте от 50 до 74 лет) заявили, что они лично подвергались дискриминации в сфере занятости (на текущем месте работы).<sup>22</sup> Пожилые люди неохотно интерпретируют свой собственный неприятный опыт или неприятный опыт своих групп как возрастную дискриминацию. Кроме того, и национальные власти, и гражданское общество редко рассматривают проблемы пожилых людей в плоскости возрастной дискриминации.

### 3. Национальное антидискриминационное законодательство

Говоря о борьбе против неравенства и дискриминации, мы должны рассмотреть соответствующие положения Конституции Эстонии (1992 г.), а также понимать исторический контекст. В данном разделе изучаются конституционные условия и исторические предпосылки к общим положениям о защите от дискриминации и равенстве, а затем изложены истоки законов, касающихся вынужденного выхода на пенсию пожилых работников.

Согласно эстонской правовой доктрине и судебной практике, все конституционные положения об основных правах, включая права на равенство и защиту от дискриминации, применяются напрямую и в государственном, и в частном секторах.<sup>23</sup> Статья 12(1) Конституции содержит четкий запрет дискриминации:

*Все равны перед законом. Никто не должен подвергаться дискриминации по признаку этнического происхождения, расы, цвета кожи, пола, языка, происхождения, религии, политических или иных убеждений, имущественного положения или социального статуса, либо на других основаниях.*

Катри Ломус поясняет:

*Статья 12 Конституции запрещает неравное обращение во всех сферах деятельности, регулируемых и охраняемых государством. Законодательная, исполнительная и судебная ветви власти должны соблюдать принцип равного обращения. (...) [П]ринцип равного обращения действует для всех законов, независимо от их сферы применения.<sup>24</sup>*

22 Эспенберг, К., Вахасте, С., Саммул, М., Хальасмае Р., *Vanemaalised tööturul, Raport*, Тарту: RAKE, 2012 г., стр. 43.

23 Детальный анализ антидискриминационного законодательства Эстонии см. в Полещук, В., *Доклад о мерах по борьбе с дискриминацией. Директивы 2000/43/ЕС и 2000/78/ЕС. Отчет по стране за 2012 г.: ЭСТОНИЯ. Состояние дел на 1 января 2013 года*, доступно по адресу: <http://www.non-discrimination.net> (последнее обращение 1 марта 2014 г.). Прямая применимость этих конституционных прав в частной сфере является обычным явлением во многих странах Центральной и Восточной Европы.

24 Ломус, К., "Võrdsusõiguse kontroll Riigikohtus ja Euroopa Inimõiguste Kohtus", *Juridica*, №2, Том 11, 2003 г., стр. 109.

Таким образом, общий принцип равенства применим ко «всем сферам жизни» (толкование, подтверждаемое Верховным судом).<sup>25</sup> Дискриминация запрещена по любому «другому» признаку. Сюда, например, относится возраст, который неявно включен в текст Конституции (см. примеры соответствующих судебных дел ниже в разделах IV и V). Тем не менее, в Конституции Эстонии ни общее право на равенство, ни право на защиту от дискриминации не являются абсолютными, и они могут быть ограничены в соответствии со Статьей 11. Она предусматривает, что конституционные права и свободы могут быть ограничены только в соответствии с Конституцией (после соблюдения надлежащей правовой процедуры). Однако такие ограничения должны быть «необходимыми в демократическом обществе и не должны искажать сущность ограничиваемых прав и свобод».

В последние годы Верховный суд выполнял оценку того, имело ли место нарушение права на равенство, используя два вида проверки. Во-первых, в некоторых решениях Суд анализирует, было ли неравное обращение самовольным, т. е. не имеющим под собой никаких разумных оснований (эту концепцию Суд детально не определил). Во-вторых, в некоторых других решениях Суд использует так называемую «проверку соразмерности». Обе проверки использовались Верховным судом в делах, связанных с равенством и дискриминацией людей пожилого возраста. Данные проверки будут рассмотрены ниже в разделах IV и V при обсуждении показательных судебных дел.

Текст Конституции напрямую относится к пожилым людям только с точки зрения права на государственную помощь (Статья 28(2)), что вряд ли актуально в контексте законодательства о равенства.

Следует отметить, что первые положения о запрещении дискриминации в сфере занятости содержатся в законе советского периода. Кодекс законов о труде от 1972<sup>26</sup> запрещал несколько расплывчатое понятие прямого или косвенного нарушения прав или прямых или косвенных преимуществ в плане доступа к занятости по признаку пола, расы, этнического происхождения или отношения к религии, но не возраста (Статья 18(2)). Когда Эстония восстановила свою независимость, парламент заменил Кодекс новым законом «О трудовых договорах» от 1992 г., в котором использовалось то же туманное понятие запрещения прямого или косвенного нарушения прав или прямых или косвенных преимуществ в плане доступа к занятости, что и в Кодексе от 1972 г. Однако Закон от 1992 г. предусматривает больше защищенных признаков. К сожалению, возраст не был включен в этот новый закрытый перечень признаков (Статья 10). Таким образом, на протяжении многих лет защита от возрастной дискриминации

---

25 Решение Конституционной палаты Верховного суда от 6 марта 2002 г. по делу №3-4-1-1-02, п. 13, доступно по адресу: <http://www.nc.ee/?id=434> (последнее обращение 1 марта 2014 г.).

26 *Кодекс законов о труде Эстонской ССР. Официальный текст с изменениями и дополнениями на 1 января 1985 года*, Таллинн: Raamat, E., 1985 г.

в сфере занятости в Эстонии может основываться только на всеобщем праве на равенство и недопущение дискриминации, изложенном в Конституции (Статья 12).

Эстония стала членом ЕС 1 мая 2004 года. В тот же день закон «О трудовых договорах» от 1992 г. был коренным образом изменен с учетом директив ЕС о равенстве. В трудовом законодательстве возраст, наконец, стал прямо упоминаемым запрещенным признаком, а также к тексту закона «О трудовых договорах» были добавлены подробные определения дискриминации. С января 2009 года основной набор антидискриминационных положений (включая положения, применяемые в сфере занятости) был определен в отдельный правовой документ – закон «О равном обращении» от 2008 г. Ни в новом законе «О трудовых договорах» от 2008 г., ни в новом законе «О государственной службе» от 2012 г. не содержатся подробные положения о борьбе с дискриминацией.

Трудовое законодательство Эстонии изначально сохранило несколько спорных вопросов, касающихся пожилых работников, включая вынужденный выход на пенсию. В конце 1980-х годов в федеральное советское законодательство были внесены поправки, позволяющие работодателям увольнять работников, которые достигли 65-летнего возраста, и которые имели право на получение полной пенсии по старости. Решение было принято на фоне резкого увеличения рождаемости и жарких дискуссий о предполагаемой необходимости повышения эффективности советской экономической модели.<sup>27</sup> Эти поправки были внедрены в трудовое законодательство союзных республик, в т. ч. Эстонии. Кроме того, данные изменения были отображены в законе «О трудовых договорах» (Статьи 86(10) и 108). Схожие положения были включены в закон «О государственной службе» от 1995 г., регулирующий занятость государственных служащих (Статья 120).

Это ограничение прав пожилых людей в области занятости неоднократно критиковалось экспертами по правовым вопросам и гражданским обществом. Соответствующие положения закона «О трудовых договорах» были, в конечном счете, отменены парламентом 8 февраля 2006 года после доклада, составленного офисом канцлера юстиции (органа, занимающегося контролем конституционности подобно управлению уполномоченного по правам человека). В своем докладе канцлер юстиции утверждал, что положения закона «О трудовых договорах» могут противоречить принципам равенства и защиты от дискриминации, изложенным в Конституции и законодательстве ЕС, и что, по всей видимости, нет уважительных причин для оправдания такого неравного обращения с пожилыми работниками.<sup>28</sup> Тем не менее, в отношении правил, регулирующих работу государственных служащих, политики

---

27 Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 февраля 1988 года «О внесении в законодательство союза ССР о труде изменений и дополнений, связанных с перестройкой управления экономикой».

28 *Õiguskantsleri ettekanne Riigikogule nr 3 "Töölepingu seaduse probleemid"*, 12 октября 2005 г., доступно по адресу: <http://www.oiguskantsler.ee> (последнее обращение 1 марта 2014 г.).

не были столь либеральными и открытыми. Как результат, государственных служащих могли уволить сразу по достижении 65-летнего возраста в соответствии со Статьей 120 закона «О государственной службе», пока Верховный суд 1 октября 2007 года не объявил, что Закон (и соответствующие положения) нарушают Статью 12(1) Конституции, которая предусматривает равенство перед законом и запрещает дискриминацию по любому признаку.<sup>29</sup>

На этом фоне возникло два судебных дела, представляющих особый интерес. Остальная часть статьи посвящена относительно детальному рассмотрению этих дел.

#### 4. Вынужденный уход на пенсию государственных служащих (дело I)

Согласно Конституции Эстонии, суд не должен применять никакие законы или другие правовые акты, противоречащие Конституции, при этом Верховный суд должен признать недействительным любой закон или другой правовой акт, если он противоречит положениям и духу Конституции (Статья 152). Проверка конституционности законодательства общего применения также может быть инициирована любым судом путем направления соответствующего решения или постановления в Верховный суд.<sup>30</sup> Дело, которое мы здесь рассматриваем,<sup>31</sup> было открыто в июне 2007 года Таллиннским административным судом, который отказался признать конституционность Статьи 120 закона «О государственной службе». Речь шла о двух государственных служащих Департамента гражданства и миграции, которые были отправлены на пенсию исключительно из-за их возраста. Оба подали иски в Таллиннский административный суд, который объявил их увольнение незаконным. Суд не применил Статью 120 закона «О государственной службе» при рассмотрении этого дела и передал свое решение в Верховный суд.

Таллиннский административный суд установил, что увольнение человека с подходящей для него должности только потому, что он достиг определенного возраста, является серьезным нарушением «свободы самореализации», предусмотренной Статьей 19 Конституции.<sup>32</sup> Кроме того, Статья 12 Конституции запрещает обращение с человеком иначе, чем с другими, исключительно по причине его возраста без разумного и соразмерного обоснования. Суд подчеркнул, что, помимо Конституции, Конвенция №111 Международной организации труда и положения Директивы Совета 2000/78/ЕС требуют равного обращения в сфере занятости и служебных отношений. Если служащий, которому больше 65 лет, не в состоянии из-за своего преклонного возраста надле-

---

29 Решение Конституционной палаты Верховного суда от 1 октября 2007 г. по делу №3-4-1-14-07, доступно по адресу: <http://www.riigikohus.ee/?id=850> (последнее обращение 1 марта 2014 г.).

30 Статья 4 Закона «О судебной процедуре проверки конституционности» (2002 г.).

31 См. выше сноску 29.

32 Это право не сформулировано аналогичными терминами в международном законодательстве о правах человека, но может широко толковаться как право на реализацию своего потенциала.

жащим образом выполнять свои обязанности, увольнение такого служащего из-за профессиональной непригодности считается законным. Далее суд заявил, что Статья 120 также противоречит обязательствам, принятым Эстонией при присоединении к Европейской социальной хартии (пересмотренной), в плане защиты каждого гражданина от незаконного увольнения. В соответствии с Хартией, правовыми основаниями для увольнения являются трудоспособность или поведение работника, а также оперативные потребности предприятия, учреждения или службы (Часть II, Статья 24а).

Департамент по делам гражданства и миграции (работодатель) считал, что соответствующие положения согласовались с Конституцией. Он подчеркнул, что к государственно-му и частному секторам применяется разное правовое регулирование. И Конституция, и законодательство ЕС допускают исключения из принципа равного обращения в некоторых обоснованных случаях. Так, в Статье 6 Директивы Совета 2000/78/ЕС установлено, что различия в обращении по признаку возраста не являются дискриминацией, если в контексте национального права они были объективно и обоснованно оправданы законной целью, и если средства достижения этой цели являются надлежащими и необходимыми. Департамент по делам гражданства и миграции получил поддержку Конституционной комиссии парламента. Комиссия заявила, что Статья 120 закона «О государственной службе» необязательна по своей природе, поскольку предоставляет работодателю свободу усмотрения при принятии решения о том, как быть с каждым отдельным работником в каждом конкретном случае. Статья 120 не дискриминировала пожилых служащих, а, скорее, была им на пользу, позволяя им уйти на пенсию с достоинством и получить компенсацию. Министр юстиции утверждал, что возрастной предел был оправдан, помимо прочего, необходимостью обеспечения устойчивого развития учреждения. Кроме того, министр заявил, что, уходя в отставку, служащие получают достойную компенсацию и пенсию. Также чиновники общей государственной службы и специальной службы были сопоставимыми группами, и для последних уход со службы по достижении 65 лет было общей нормой.

В своем решении от 1 октября 2007 года Верховный суд постановил, что Статья 12(1) Конституции должны истолковываться как предусматривающая равенство в законодательстве. Суд утверждал, что законы должны по существу рассматривать всех лиц, находящихся в схожей ситуации, одинаково, а тех, кто находится в разном положении, рассматривать по-разному. По мнению Суда, отталкиваться нужно от того, что равные должны рассматриваться одинаково, а неравные неодинаково. Тем не менее, Суд отметил, что неравное обращение с равными допустимо (право на равенство не является абсолютным), если неравное обращение не является произвольным. Сославшись на свой предыдущий опыт, Суд напомнил: «при наличии разумного и соразмерного основания неравное обращение по закону является оправданным».<sup>33</sup>

---

33 Следует уточнить, что в национальном контексте эти основания были поняты как соответствующие Конституции и высоким моральным ценностям.

Верховный суд пришел к выводу о том, что не может быть никаких разумных оснований для Статьи 120, если возникает ситуация, в которой работодатель может оставить одного работодателя старше 65 лет, уволив со службы другого исключительно по причине его возраста. Веские причины для неравного обращения со служащими, достигшими 65-летнего возраста, не указаны в пояснительной записке к закону «О государственной службе». Мнения Конституционной комиссии парламента и министра юстиции не могут быть приняты в качестве разумного обоснования. Их заявления о том, что пожилому человеку легче справиться с увольнением со службы из-за возраста, а не из-за профессиональной непригодности, не убедили Верховный суд. Вместо этого, Суд постановил, что во избежание произвольного неравного обращения мотивы увольнения со службы должны быть прозрачными и отражать реальную ситуацию. Суд пришел к выводу, что нарушение «общего права на равенство» не было разумно или соразмерно обосновано, поэтому оно составило произвольное неравное обращение. Соответственно, Статья 120(1) закона «О государственной службе» и соответствующие нормы противоречили Статье 12(1) Конституции.

Интересно, что Конституционный суд Беларуси пришел к совершенно иному выводу в очень похожем деле. В Беларуси существовали те же правовые нормы, которые, по существу, были взяты из законодательства позднего советского периода, позволявшего работодателям увольнять работников исключительно на том основании, что они достигли 65-летнего возраста. Конституция Республики Беларусь (1994 г.) предусматривает равенство перед законом и запрещает дискриминацию по любому признаку (Статья 22). Положения, разрешающие увольнять человека в частной сфере только из-за его возраста, были признаны неконституционными в 1994 году.<sup>34</sup> Тем не менее, в 2001 году Конституционный суд пришел к выводу, что подобные возрастные ограничения для государственных служащих являются оправданными, и что чиновники находятся в ином положении, нежели обычные работники.<sup>35</sup> Было определено, что возрастные ограничения были установлены для устойчивой работы государственных органов, и что это законное и веское основание. Суд отметил, что государственные служащие пользуются различными льготами, которые могут компенсировать им нарушение некоторых их прав.

Другими словами, в своем анализе белорусский суд сравнил государственных служащих с обычными работниками и обнаружил, что они находятся в разном положении, и поэтому эти различия оправдывают неравное обращение. Однако эстонский суд посмотрел на дело под другим углом зрения и не нашел достаточного основания для неравного обращения с государственными чиновниками, относящимися к одной воз-

---

34 Заключение Конституционного суда Республики Беларусь от 23 сентября 1994 г. №Z-1/94, доступно по адресу: <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=11893> (последнее обращение 1 марта 2014 г.).

35 Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 18 июля 2001 г. №P-127/2001, доступно по адресу: <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=10653> (последнее обращение 1 марта 2014 г.).

растной группе (старше 65 лет). Законодательство Эстонии допускало произвольное неравное обращение с государственными чиновниками, поскольку в одном учреждении можно было уволить одного пожилого работника и позволить другому пожилому чиновнику остаться на службе. Не было никаких серьезных оснований для соблюдения этого правила, хотя любой государственный служащий мог быть уволен со службы из-за несоответствия занимаемой должности.

## 5. Доступ к рабочим льготам (дело II)

Как уже пояснялось выше, Верховный суд Эстонии заявил, что правовые положения, которые допускают увольнение государственных служащих исключительно из-за их пожилого возраста, являются неконституционными. Далее мы предлагаем обзор другого судебного решения от 7 июня 2011 г.,<sup>36</sup> в котором эстонский суд высшей инстанции объявил незаконным неравное обращение и дискриминацию по возрастному признаку работающих пожилых людей в связи с доступом к некоторым важным льготам.

В этом деле работающему 67-летнему пенсионеру не выплачивалось пособие по болезни наравне с людьми, которые были моложе его. В соответствии со Статьей 5(2) (1) закона «О медицинском страховании» от 2002 г., застрахованными лицами являются все, кто работает на основании трудового договора, и за которых работодатель обязан уплачивать социальный налог. Статья 57(5) Закона предусматривает, что застрахованное лицо имеет право на получение пособия по болезни на срок не более 250 календарных дней в течение календарного года. Однако в этом случае максимальное количество календарных дней значительно меньше для застрахованных лиц в возрасте от 65 лет. Они могут получать такое пособие в случае болезни и травмы в течение максимум 60 календарных дней подряд за одну болезнь, но не более чем в общей сложности 90 календарных дней в течение календарного года (Статья 57(6)). Из-за этих положений истец не получал свое пособие по болезни в полном объеме и подал иск в суд. Процедура контроля конституционности была инициирована Тартуским окружным судом (судом второй инстанции).

Тартуский окружной суд не применил Статью 57(6) закона «О медицинском страховании» в связи с ее неконституционностью (в отношении ограничений для людей, достигших 65-летнего возраста). Окончательное решение было вынесено Верховным судом в полном составе (т. е. палатой, состоящей из всех судей Верховного суда). Суд пришел к выводу о том, что специальные положения, касающиеся пособия по болезни для людей в возрасте от 65 лет, нарушают Статью 12(1) Конституции, которая предусматривает равенство перед законом и запрещение дискриминации по любому признаку.

---

36 Решение Верховного суда в полном составе от 7 июня 2011 г. по делу №3-4-1-12-10, доступно по адресу: <http://www.riigikohus.ee/?id=1301> (последнее обращение 1 марта 2014 г.).

В этом деле Верховный суд использовал проверку соразмерности (которая была в значительной степени позаимствована эстонскими судами у Германии), поскольку ее разрешено проводить в соответствии с общими положениями Статьи 11 Конституции, касающейся ограничения прав. Аналогично подходу к оценке соразмерности, широко признаваемому другими юрисдикциями при толковании их положений о защите от дискриминации, Суд рассмотрел соответствие этих ограничений принципу соразмерности, проанализировав три их характеристики – уместность, необходимость и соразмерность в самом узком смысле.<sup>37</sup>

Суд отклонил довод о том, что соответствующие ограничения были установлены в интересах охраны здоровья людей, достигших 65-летнего возраста: было невозможно принять этот аргумент, поскольку ограничения никак не могли способствовать достижению этой цели. Однако Суд согласился, что цель государства, состоящая в обеспечении рационального использования фонда медицинского страхования (полунезависимого государственного института, который получает средства из социальных налогов для оплаты медицинских услуг), а также в экономии средств за счет заплаты меньших пособий, если это возможно, является уместной и необходимой. Суд заявил, что невозможно достичь этой цели другими методами, которые менее обременительны для человека, но как минимум столь же эффективны, как и первый способ. На следующем этапе проверки соразмерности Верховный суд проанализировал масштабы и интенсивность вмешательства в фундаментальное право на равенство по признаку возраста, с одной стороны, и важность цели экономии средств фонда медицинского страхования, с другой стороны. Другими словами, Суд должен был принять решение о соразмерности той или иной меры в буквальном смысле.

Соразмерность в самом узком смысле означает, что суд обязан рассмотреть вопрос о том, были ли указанные основания для неравного обращения обоснованными. Верховный суд изучил различные аргументы, представленные сторонами. Во-первых, Суд установил, что неравное обращение по любому признаку, не зависящему от воли человека (в данном случае по признаку возраста, который является непреложной характеристикой любого человека на определенном этапе его жизни), должно быть обосновано вескими причинами. Суд установил, что возрастной предел 65 лет не может быть оправдан статистическими данными, представленными в материалах дела Министерством социальных дел. Суд отметил, что состояние здоровья человека необязательно существенно ухудшается при наступлении 65-летнего возраста. Вероятно, статистика была бы очень схожей, если бы после формирования возрастных групп в одну группу были бы отнесены лица, которые, например, достигли 63-летнего или 67-летнего возраста.

Во-вторых, есть много людей значительно старше 65 лет, здоровье и работоспособность которых не хуже, чем у людей, которые моложе их. И молодые, и пожилые люди могут

---

37 О проверке соразмерности см. Гримм Д., «Соразмерность в канадской и немецкой конституционной юриспруденции», *University of Toronto Law Journal*, Том 57, 2007 г.

надолго заболеть, хотя и временным недугом (например, из-за травмы или болезни без необратимого снижения трудоспособности). Несмотря на то, что нельзя с уверенностью утверждать, что именно 65 лет является «точкой бифуркации», ограничение продолжительности выплаты пособия по болезни на основании возраста представляет собой серьезное вмешательство в основополагающее право пожилых людей на равенство.

В-третьих, Верховный суд не согласился с одним из предложенных аргументов о том, что выплата двух разных пособий с одной и той же целью (пенсия и пособие по временной нетрудоспособности) могут представлять собой неэкономное использование государственных ресурсов:

*[Г]осударственная пенсия по старости является финансовой льготой пожилых людей. А пособие по болезни является финансовой компенсацией, выплачиваемой фондом медицинского страхования застрахованному лицу на основании свидетельства о временной нетрудоспособности в случаях, когда человек не получает доходов, облагаемых зарегистрированным в индивидуальном порядке социальным налогом, из-за его временного освобождения от обязанностей или экономической или профессиональной деятельности (Статья 50(1) и (3) закона «О медицинском страховании»). Цель пособия по временной нетрудоспособности заключается в обеспечении человека доходом, пока он из-за своей временной нетрудоспособности не может выполнять работу, необходимую для получения им обычного дохода. С другой стороны, государственная пенсия по старости является государственной льготой для пожилых людей, которые заслужили ее своим трудом, и чья заработная плата облагалась налогами в целом, по крайней мере, 15 лет (см. также Статью 30(1) закона «О государственном пенсионном страховании»), включая государственное пенсионное страхование, облагаемое зарегистрированным в индивидуальном порядке социальным налогом, от которого зависит размер пенсии по старости (Статьи 11(1) и 12(2) закона «О государственном пенсионном страховании»). Получение государственной пенсии по старости не зависит от состояния здоровья человека и его способности иным способом зарабатывать себе на жизнь.<sup>38</sup>*

В-четвертых, Верховный суд также отметил, что не каждый человек, которому исполнилось 65 лет, получает государственную пенсию по старости, так что это не может использоваться в качестве аргумента. Кроме того, скидка на лекарства и стоматологические услуги, которой пользуются пенсионеры по старости и застрахованные лица, достигшие 63-летнего возраста, никак не влияет на «умеренность» продолжительности выплаты пособия по болезни.

---

38 См. выше сноску 36, п. 55.

Таким образом, Суд постановил, что ни состояние здоровья хуже среднего пожилых людей, ни получение пенсии по старости, ни экономия средств фонда медицинского страхования не могут оправдать неравное обращение по возрастному признаку касательно получения пособия по болезни. Наконец, Верховный суд в полном составе заявил, что формулировка «или застрахованные лица, достигшие 65-летнего возраста» в Статье 57(6) закона «О медицинском страховании» является неконституционной и недействительной.

Очевидно, что в этом решении Верховный суд принял подход индивидуальных прав с должным уважением к достоинству и самостоятельности личности пожилых людей на рынке труда. Суд отклонил формальное использование статистических данных или лицемерных аргументов о том, что нарушение прав пожилых людей, на самом деле, было в их интересах (для защиты их здоровья). Суд подчеркнул, что право на получение пенсии не должно влиять на возможность пенсионера принимать самостоятельные решения в сфере занятости, а именно касательно того, продолжать ему работать или нет.

Интересно, что в этом решении суд высшей инстанции также проанализировал собственную практику и пришел к выводу о том, что есть достаточные основания для применения проверки соразмерности ко всем делам, связанным со Статьей 12(1) Конституции, и что нет необходимости использовать «проверку произвольности решений».<sup>39</sup> Данное постановление следует приветствовать, поскольку последней явно не хватает той степени четкости и контроля, которая есть у проверки соразмерности.

## 6. Выводы

Эстонцы считают, что дискриминация по признаку пожилого возраста наиболее распространена в их стране, если брать во внимание дискриминацию по всем запрещенным признакам. Эстонский экономический либерализм оказывает большое влияние на старшие поколения: они должны проявлять инициативу на рынке труда и в меньшей степени зависят от государственной помощи. Основной причиной активности пожилых людей на рынке труда, по всей видимости, является небольшой размер пенсий или других видов дохода. Таким образом, уровень участия пожилых людей в рабочей силе в Эстонии относительно высокий.

Сцилла Коллонай-Лехочки, которая выполняла сравнительный анализ прецедентного права Европейского суда и судов США в части обязательного пенсионного возраста, пришла к выводу о том, что Европейский суд «значительно более уважительно относится к правилам государств-членов, вынуждающим работников уходить на пенсию против их воли».<sup>40</sup> Различие в подходе она объяснила разной подоплекой соответству-

---

39 Там же, pp. 34–35.

40 Коллонай-Лехочки, С., «Кто, кого, когда, как? Вопросы и появляющиеся ответы о возрастной дискриминации», *The Equal Rights Review*, Том 11, 2013 г., стр. 86.

ющего законодательства и тем, что американские законодатели руководствовались «высочайшим уважением к свободе выбора человека и намерением искоренить несправедливые стереотипы»,<sup>41</sup> тогда как Рамочная директива ЕС сочетает в себе задачи борьбы со стереотипами и более широкие социально-экономические соображения, а также ответные меры на осложнения рынка труда и бюджета и проблемы «стареющего общества».<sup>42</sup>

Что же касается либеральной социальной политики, Эстония ближе к США, чем большинство стран-членов ЕС. Эстонские судьи должны мыслить достаточно открыто при рассмотрении дел о дискриминации по возрастному признаку. Если нормы социально-трудового рынка страны являются «минималистскими», национальные суды практически не обращаются к ним, чтобы оправдать ограничения, накладываемые на пожилые (и молодые) возрастные группы на рынке труда. Вполне логично, что, если пожилым людям полагается заботиться о себе самостоятельно, они должны иметь аналогичный уровень защиты от дискриминации в сфере занятости, как и представители все остальных поколений. Другими словами, как это ни парадоксально, в беспощадной социальной среде пожилые люди Эстонии могут извлекать выгоду из сравнительно продвинутого способа применения принципов равенства и защиты от дискриминации в своей группе. Несмотря на то, что отсутствие упреждающей социальной политики, как правило, не очень хорошо для пожилых людей, при таких обстоятельствах суды смело берутся рассматривать проблему неравенства и дискриминации по возрасту точно так же, как и проблему дискриминации по любым другим признакам.

Два показательных дела Верховного суда Эстонии, которые обсуждались в этой статье, могут быть источником «прогрессивного» подхода эстонской судебной системы. На самом деле, логика и аргументы эстонского суда в обоих делах не являются специфичными только для этой конкретной страны и могут быть применимы к другим европейским юрисдикциям с упреждающей социальной политикой.

В деле о принудительном выходе на пенсию Верховный суд, используя солидную юридическую аргументацию, смог подчеркнуть явную произвольность решения об увольнении государственного служащего исключительно из-за его возраста. Решение по делу о доступе к пособию по болезни является еще одним хорошим примером. Верховный суд исходил из уважения к самостоятельности человека, чтобы решить связанные с его жизнью вопросы без ненужного вмешательства извне. Тщательный анализ, выполненный Судом, показал, что пространные аргументы, представленные властями в этом деле, были необоснованными. Данное решение заставило нас поверить, что многочисленные возрастные ограничения доступа к рабочим выгодам зависят от политических решений, которым зачастую не хватает соразмерности в самом узком смысле этого слова, т. е. они являются необоснованными.

---

41 Там же.

42 Там же.