

# Новый единый закон Великобритании «О равенстве»

Боб Хеппл<sup>1</sup>

## Вступление

Закон «О равенстве» от 2010 года стал одной из последних мер, которую должно было принять лейбористское правительство, утратившее в Великобритании свои полномочия в мае 2010 года. Это результат 14 лет кампании, проводившейся специалистами в области равенства и правозащитными организациями. Примечательно, что, в конечном счете, почти все положения Закона получили межпартийную поддержку, и новое правительство, созданное консервативно-либерально-демократической коалицией намерено вводить его в действие поэтапно с октября 2010 года. Закон распространяется на Великобританию (Англию, Уэльс и Шотландию), но не на Северную Ирландию, которая имеет развитые полномочия в этих вопросах, и, похоже, будет и далее следовать собственной пестрой смеси антидискриминационных норм и правил, вместо того, чтобы принять единый закон, а все из-за разногласий по поводу разделения власти внутри правительства этой административной единицы. Тем не менее, с 1989 года Северная Ирландия является первопроходцем в деле борьбы с неравенством и нашла для этого новые способы, некоторые из которых отражены в британском Законе.

Отдельные особенности Закона могут служить примером для других стран, в частности:

- принятие единого или комплексного подхода к законодательству о равенстве, выполнение которого обеспечивается одной комиссией;
- уточнение определений дискриминации, притеснений и виктимизации и их применение по всем защищенным характеристикам;
- расширение позитивных обязанностей на органы государственной власти для продвижения равенства в отношении всех защищенных характеристик;
- расширение обстоятельств, при которых разрешена деятельность по поддержке ущемленных групп; и
- новая обязанность государственных органов, касающаяся надлежащего учета социально-экономической ущемленности при принятии стратегических решений.

Безусловно, правовые модели невозможно просто перенести из одной юрисдикции в другую. Необходимо учитывать точные исторические, политические и социально-экономические условия, в которых законодательство о равенстве разрабатывается и претворяется в жизнь. Поэтому цель данной статьи состоит в объяснении истории и контекста британского Закона, а затем в оценке ее содержания по критерию Декларации принципов равенства («Декларация»), представленной правозащитным фондом Equal Rights Trust (ERT); этот критерий выражается

в «моральном и профессиональном консенсусе экспертов в области прав человека и равенства».<sup>2</sup>

Будет показано, что, несмотря на обещания, по-прежнему есть серьезные различия между Законом и концепцией Декларации.

## 1. Пять поколений законодательства

Закон «О равенстве» от 2010 года является частью пятого поколения законодательства Великобритании в области равноправия. Такое социальное законодательство не является «подарком» просвещенных правителей. Это результат борьбы между разными группами интересов и конкурирующими идеологиями. Как сказал Абрамс, «то, что получает конкретная группа людей, – это не только то, чего она хочет, но и то, что другие группы могут ей дать под ее давлением или убеждением».<sup>3</sup> Первое поколение британского законодательства было основано на понятии формального равенства: для похожих явлений требуется одинаковый подход. Закон «О расовых отношениях» от 1965 года стал откликом лейбористского правительства на кампании, инициированные, помимо прочего, членами Движения за свободу колоний и Кампании против расовой дискриминации, чтобы противодействовать широко распространенной тогда откровенной дискриминации новых иммигрантов из стран Карибского бассейна и с Индийского субконтинента. Закон был своего рода слепой заменой закона Содружества «Об иммигрантах» от 1962 г., который усложнял въезд в Великобританию чернокожим и азиатским иммигрантам. Он запрещал прямую расовую дискриминацию, но только в местах общественного отдыха, например,

в пивных и отелях. В соответствии с ним был образован Совет по расовым отношениям, расследовавший жалобы через согласительные комиссии. Если спор разрешить не удавалось, и были все основания полагать, что дискриминация будет продолжаться, Совет мог передать дело в Генеральную прокуратуру с просьбой выдачи судебного запрета.

Второе поколение, закон «О расовых отношениях» от 1968 года, также был мерой формального равенства. Он был ограничен прямой расовой дискриминацией, однако, распространил ее запрет на сферы трудоустройства, жилья, товаров и услуг. Правоприменение по-прежнему осуществлялось через местные согласительные комиссии и добровольные организации в 40 отраслях промышленности, но если спор разрешить не удавалось, Совет по расовым отношениям мог сам возбуждать дела в соответствующем суде графства. Группам, проводившим кампании, удалось мобилизовать политическое давление для этого нового закона путем представления двух докладов: один был посвящен масштабам расовой дискриминации (существование которой многие тогда отрицали), а второй – антидискриминационному законодательству США и Канады. Министр внутренних дел, лейборист Рой Дженкинс, специальным советником которого был Энтони Лестер (впоследствии ставший королевским адвокатом лордом Лестером Херн-Хиллским и первым председателем фонда Equal Rights Trust), инициировал принятие этой меры через парламент, но вновь на смену пришел ограничительный закон Содружества «Об иммигрантах» от 1968 года, направленный на прекращение притока в страну беженцев из Восточной Африки и Азии.

Третье поколение началось с расширения законодательства о борьбе с дискриминацией по половому признаку (закон «О равной оплате труда» от 1970 г. и закон «О борьбе с дискриминацией по половому признаку» от 1975 г. [Sex Discrimination Act, SDA]). За это уже давно боролись профсоюзные и феминистские движения, Лейбористская и Либеральная партии. Уникальными особенностями SDA от 1975 года, принятого при администрации лейбористского правительства, было введение понятия не прямой дискриминации или дискриминации с неблагоприятными эффектами (термин был заимствован у США), а также положения, позволяющие деятельность по поддержке ущемленных групп. Это положило начало переходу от формального равенства к материальному равенству. Кроме того, появилось индивидуальное право требовать компенсацию за незаконную дискриминацию в промышленных трибуналах и судах (позже переименованных в суды по трудовым делам). Была создана Комиссия по равным возможностям (Equal Opportunities Commission, EOC) для осуществления стратегического правоприменения и оказания помощи людям. Эта модель была использована и в новом законе «О расовых отношениях» от 1976 года, который был умышленно введен позднее, чем SDA, потому что идея защиты прав женщин была более популярной, чем идея защиты прав этнических меньшинств. Появилась отдельная Комиссия по расовому равенству (Commission for Racial Equality, CRE) вместо Совета по расовым отношениям и Комиссии по связям с гражданскими организациями и населением (Community Relations Commission, CRC). SDA был принят вскоре после присоединения Великобритании к Европейскому Экономическому Сообществу (ЕЭС) в

соответствии с Римским договором, который заложил принцип равной оплаты труда женщин и мужчин, а позднее издал директивы о равных возможностях. В результате показательных процессов, инициированных EOC в Суде европейских сообществ (СЕС), наблюдалось радикальное развитие европейского права в области гендерного равенства. Следующий шаг на пути к реальному равенству был осуществлен с принятием закона «О борьбе с дискриминацией инвалидов» от 1995 года (Disability Discrimination Act, DDA). Возрастающая политическая активность организаций инвалидов была направлена на установление «прав, а не благотворительности». Инвалиды все чаще стали называть подход, обеспечивающий их жизнь и быт, патерналистским и угнетающим. Именно при правительстве консерваторов Закон от 1995 года установил для людей с ограниченными возможностями индивидуальные права на равное обращение. Было признано, что дискриминация по признаку инвалидности является асимметричной, поэтому меры по достижению реального равенства предусматривали обязанность осуществления разумных коррективов для инвалидов. В 2000 году была создана Комиссия по защите прав инвалидов (Disability Rights Commission, DRC).

Четвертое поколение законодательства появилось на основе статьи 13 Амстердамского договора (1997 г.) и исполнения Директивы о противодействии расовой дискриминации<sup>4</sup> и Рамочной директивы о занятости<sup>5</sup> (охватывавших такие основания для дискриминации, как возраст, инвалидность, вероисповедание или убеждения и сексуальную ориентацию), а затем Директивы о равном обращении<sup>6</sup> (охватывавшей половую принадлежность). В

Великобритании имело место растущее давление для расширения антидискриминационного законодательства на новые направления, включая группы ЛГБТ, религиозные группы, в частности, мусульман, и жертв дискриминации по возрасту. Но тогда было маловероятно, что какое-либо национальное законодательство будет введено в действие без соблюдения статьи 13 Амстердамского договора и Директив ЕС. С 2003 по 2007 годы были внедрены нормы для выполнения Директив. Правительство предпочло сделать это через подзаконные акты, а не первичное законодательство, чтобы британские нормы не могли выходить за рамки положений Директив. Например, нормы о борьбе с дискриминацией по признаку возраста, вероисповедания или убеждений и сексуальной ориентации должны были быть ограничены занятостью и смежными областями, потому что таковой была сфера применения Рамочной директивы о занятости. Несмотря на пробелы и недостатки, это поколение законодательства, вдохновленного ЕС, знаменует собой начало комплексного равенства.

Пятое поколение законов продолжает движение в направлении комплексного равенства и открывает период преобразующего равенства. Оно было инициировано давлением со стороны США и ирландских активистов-католиков, которые хотели продвигать справедливое представительство в Северной Ирландии, и было основано на американской модели. В 1989 году закон Северной Ирландии «О справедливых условиях в сфере трудоустройства» ввел позитивные обязательства для некоторых работодателей в целях достижения справедливого участия в занятости общин католиков и протестантов. Это привело к значитель-

ному улучшению ситуации со справедливой занятостью как для католиков, так и для протестантов, без установления квот.<sup>7</sup> Закон Северной Ирландии от 1998 года (реализующий Белфастское соглашение, также известное как Соглашение Страстной пятницы) пошел еще дальше, наложив на государственные органы позитивные обязанности, предусматривавшие надлежащий учет необходимости обеспечения равенства возможностей не только между протестантскими и католическими общинами, но и в отношении возраста, инвалидности, расовой принадлежности, вероисповедания, пола, семейного положения и сексуальной ориентации. Иными словами, государственные органы должны были актуализировать равенство при осуществлении всех своих функций. Этот подход переключался через Ирландское море в Великобританию в 2000 году в связи с расовым равенством после расследования смерти чернокожего подростка Стивена Лоуренса, которая разоблачила «институциональный расизм» столичной полиции.<sup>8</sup> Поправки к закону «О расовых отношениях» не только расширили антидискриминационное законодательство на полицию и аналогичные структуры, но и ввели общие и конкретные обязанности по обеспечению равенства для государственного сектора.<sup>9</sup> Похожие положительные обязанности для государственного сектора были введены в отношении инвалидности в 2005 году<sup>10</sup> и половой принадлежности в 2007 году.<sup>11</sup>

## **2. Кампания за единый закон и единую комиссию**

К 1997 году, когда было избрано лейбористское правительство Блэра, антидискриминационное законодательство подверглось широкой критике по при-

чине того, что оно было устаревшим, разобренным, противоречивым, неадекватным, недоступным, а порой и непонятным. Незадолго до выборов 1997 года Лорд Лестер и я собрали небольшую группу специалистов по правам человека под эгидой Министерства юстиции и фонда Runnymede Trust.<sup>12</sup> Мы изложили основные реформы, которые были необходимы стране. После выборов мы встретились с министром внутренних дел (лейбористом Джэком Стром) и предложили, чтобы новое правительство пересмотрело антидискриминационное законодательство и практику борьбы с ней. Он сказал, что у правительства и без этого много дел, но он с пониманием отнесся к нашему предложению и поддержал нашу заявку в финансовые органы для проведения одногодичной независимой проверки (Cambridge Review).<sup>13</sup>

Мы выполнили целевые исследования конкретных случаев в Великобритании, Северной Ирландии и США, чтобы узнать, как работодатели и другие структуры действуют при разных правовых режимах. Мы опросили отдельных лиц и организации, ответственные за правоприменение, и провели широкое общественное обсуждение. В своем докладе мы подчеркнули, что должен быть единый закон о равенстве, принимающий унитарный или комплексный подход, который охватывает все защищенные характеристики, и основывается на четких принципах. Также мы выступали за создание единой комиссии. Мы составили подробные рекомендации касательно дискриминации, притеснений и деятельности по поддержке ущемленных групп, предложили ввести для государственных органов обязанность по содействию установлению равноправия, для всех круп-

ных работодателей, включая частный сектор, обязанность проведения проверок соблюдения принципа равенства в своих процедурах найма и оплаты труда, а также использования договоров и субсидий в целях обеспечения равенства. Также мы рекомендовали сделать правоприменительные процедуры и средства правовой защиты более эффективными.

Доклад был одобрительно принят правительством лейбористов, но никаких конкретных действий не последовало, кроме создания единой Комиссии по вопросам равенства и правам человека (Equality and Human Rights Commission, EHRC) в октябре 2007 года в результате слияния существующих комиссий и охвата всех направлений дискриминации. В целях стимулирования реформы член Либерально-демократической партии в Верхней палате парламента лорд Лестер в 2003 году представил личный законопроект. Этот законопроект прошел через все этапы в Палате лордов при межпартийной поддержке, и более 200 членов Палаты общин подписали ходатайство, призывающее правительство его принять. В своем манифесте по случаю выборов 2005 года лейбористское правительство вслед за либерал-демократами пообещало внедрить законопроект, но потребовалось еще два года, прежде чем он был опубликован в журнале Equalities Review<sup>14</sup> для исследования масштабов дискриминации, и в Discrimination Law Review с предложением принять единый закон о равенстве.<sup>15</sup> В консультации приняло участие свыше 4000 частных лиц и организаций.<sup>16</sup> После ряда «фальстартов, пустых объявлений и задержек»,<sup>17</sup> закона правительства «О равенстве», наконец, был представлен в апреле 2009 года министром по делам женщин и равенства Харриет Харман. Консервативная партия, которая

в целом поддержала основные принципы законопроекта, выступила против некоторых положений на том основании, что они «невыполнимы и чересчур бюрократичны» и «излишне обременительны» для бизнеса в период рецессии.<sup>18</sup>

Либерал-демократы поддержали законопроект, но сообщили, что его нужно доработать, особенно в отношении равной оплаты труда.<sup>19</sup> Законопроект стал результатом пристального рассмотрения и обсуждений в Палаты общин в течение целого года, подпитываемых организациями в области прав человека и равенства, которые представляли свидетельства в Комитет по публичным законопроектам и подробные рекомендации парламентариям. Дебаты могли продолжаться еще дольше, когда законопроект достиг Верхней палаты, но лорд Лестер убедил своих коллег проявить сдержанность, чтобы документ был принят до выборов, намеченных на май 2010 года. Законопроект получил королевскую санкцию 8 апреля 2010 года, как раз перед роспуском парламента.

### 3. Единый или комплексный подход

Важнейшей целью закона «О равенстве» от 2010 года является достижение унификации, упрощения и модернизации законодательства о равенстве. Это фактически выражает ряд принципов Декларации, в частности, право на равенство всех людей (Принцип №1), на равную защиту от дискриминации независимо от ее оснований (Принцип №6), а также обязанность государств придать «полную силу» праву на равенство во всех областях деятельности государства (Принцип №11).<sup>20</sup> Никакой иерархии равенства быть не должно. Это же правило должно применяться ко всем направлениям дискими-

нации, если нет убедительных оснований для исключений. В значительной степени Закон достигает этой цели, хотя некоторые исключения в отношении отдельных направлений остаются спорными. Например, сохранение по умолчанию обязательного пенсионного возраста 65 лет<sup>21</sup> (хотя коалиционное правительство пообещало постепенно его понизить), исключение из сферы защиты некоторых дискриминационных решений об иммиграции,<sup>22</sup> и ограничение защиты от притеснений по признаку вероисповедания, убеждений или сексуальной ориентации в сфере занятости и смежных областях.<sup>23</sup>

В кулуарах обязательно будет продолжаться спор, особенно там, где принцип равенства нужно согласовать со свободой вероисповедания и свободой выражения мнений, но в целом составители сумели ограничить число исключений.

Судьям было предоставлено право решать, является ли непрямая дискриминация по любому признаку и прямая дискриминация по признаку возраста, или возникающая в результате инвалидности, оправданной как «соразмерная законной цели».<sup>24</sup> Это позволит им сбалансировать явно противоречивые ценности на основе доказательств в отношении того, является ли положение, критерий или практика уместной и необходимой. По сути, британские судьи все больше осознают, что никакой иерархии равенства быть не должно. Например, в недавнем деле, в котором консультант, нанятый службой психологической поддержки, был уволен за отказ предоставлять услуги однополым парам из-за его особых христианских верований, лорд-судья Джон Лос, отказывая в праве на обжалование решения, признавшего увольнение справедливым, дал ясно

понять, что предусмотренная законодательством защита права придерживаться определенного убеждения и выражать его не означает, что первоочередное внимание необходимо уделять сущности или содержанию веры, если это противоречит принципу равенства.<sup>25</sup>

Закон заменяет собой девять предыдущих крупных законодательных актов<sup>26</sup> и направлен на полную реализацию четырех основных Директив ЕС.<sup>27</sup> Возникает вопрос по поводу того, в каких масштабах единый закон «О равенстве» может успешно «упростить» эту очень сложную область права и сделать ее более доступной. В 2003 году законопроект лорда Лестера включал в себя 94 статьи и 8 приложений на 111 страниц. В новом Законе 218 разделов, представленных в 16 частях, и 28 приложений на 239 страниц, также в подзаконных актах будут кое-какие детальные правила и рекомендации в нормах и стандартах. Для сравнения, закон Нидерландов «О равном обращении» от 1994 года имеет всего 35 разделов, а закон Швеции «О борьбе с дискриминацией» от 2008 года – 71 раздел. Закон Великобритании, как и нормативные акты и правила Ирландии, отражает различные законопроектные условности систем общего англо-саксонского права и систем континентального гражданского права. В рамках этих ограничений британские составители предложили модель, которая может повлиять на другие юрисдикции общего права. Закон сопровождается очень полезный пакет пояснительных записок, которые делают напыщенные юридические формулировки более доступными для понимания рядового читателя. Рекомендации и стандарты будут выдаваться ЕНРС. Однако тем, кто желает подать иск, все равно довольно

часто будут необходимы профессиональные юридические консультации.

#### **4. Уточнение определений дискриминации, притеснений и виктимизации и их применение по всем защищенным характеристикам**

Принцип №4 Декларации гласит, что «право на защиту от дискриминации является автономным, фундаментальным правом, которое относится к категории права на равенство», а Принцип №5 содержит определение дискриминации. В целом, британский Закон согласуется с этими принципами. Однако, в отличие от Европейской конвенции по правам человека и большинства других международных документов, он не принимает открытый подход к определению типов защищенных состояний или особенностей личности. Закон охватывает только восемь характеристик, указанных в Принципе №5. К ним относятся: возраст, инвалидность, перемена пола (которая, возможно, является более узкой, чем гендерная особенность), брак или гражданское партнерство, беременность и материнство, раса (которая включает в себя цвет кожи, национальность, этническое или национальное происхождение; впоследствии подзаконными актами могут быть добавлены касты), вероисповедание или убеждения, пол (мужской или женский) и сексуальная ориентация. В Законе не упоминается родословная (хотя этническая родословная входит в понятие «этнических групп»), язык, политические или иные воззрения («убеждение» должно быть философского характера, а не просто политическим), рождение, социальное происхождение, экономическое положение, состояние здоровья, генетическая или иная предрасположенность к како-

му-либо заболеванию. Новое определение прямой дискриминации является достаточно широким, чтобы исправить ошибочное представление о том, что человек обладает любой из защищенных характеристик (например, что он, как полагают, являются ВИЧ-положительным).

Правительство отказалось предоставить особую защиту опекунам, заявив, что это не «состояние», и что они лучше защищены другими законами, например, которые позволяющими определенным опекунам требовать дополнительные выходные или гибкий график работы. Однако Законом охраняется связь человека с какой-либо защищенной характеристикой, например, с национальным меньшинством. Закон вводит в действие решение СЕС о том, что законодательство должно запрещать ущемление человека из-за инвалидности или возраста лица, за которым он ухаживает,<sup>28</sup> однако решение по опекунам, подвергающимся дискриминации из-за своего положения, а не из-за характеристик людей, за которыми они ухаживают, до сих пор является неоднозначным. Положение опекунов имеет большое значение. Было подсчитано, что половина женщин способны оказывать уход до 59 лет; опекуны имеют меньше шансов получить оплачиваемую работу или в получении образования, чем остальные представители населения; а также уход усиливает гендерное неравенство, потому что он оказывает несопоставимо большее влияние на женщин.<sup>29</sup>

Закон только частично касается проблемы, которая в Принципе №12 Декларации названа «множественной дискриминацией», т. е. дискриминацией сразу по нескольким признакам.<sup>30</sup> Закон допускает иски, в которых из-за сочета-

ния двух соответствующих защищенных характеристик один человек относится к другому менее благосклонно, чем он относится или будет относиться к тому, у кого нет ни одной из таких характеристик.<sup>31</sup> Ограничение до двух оснований стало компромиссом, достигнутым между министрами по вопросам равенства в правительстве вопреки желаниям оппозиционных бизнес-лобби, поддерживаемых министрами по делам бизнеса, которые выступали против каких-либо положений о множественной дискриминации. Новое положение допускает сочетание только двух исков о прямой дискриминации, и иски о прямой и непрямой дискриминации объединять в один нельзя. Так, если женщине-инвалиду будет отказано в установлении гибкого графика работы, и она подаст иск о непрямой дискриминации по признаку пола и прямой дискриминации по причине инвалидности, она не сможет объединить их в один иск, в котором будет непонятно, какая из дискриминаций привела к ущемлению. Опять-таки в защиту такого ограничения был назван аргумент о том, что это будет «слишком обременительным» для бизнеса.

Принцип №5 гласит, что «прямая дискриминация допускается только в исключительных случаях, когда она может быть оправдана по строго определенным критериям». Закон не позволяет защиту оправдания прямой дискриминации, кроме как в случае дискриминации по возрасту. В этом случае бремя доказывания лежит на ответчике, который обязан подтвердить, что дискриминация является «адекватным средством достижения законной цели». Например, правила, которые проводят «четкую разграничительную линию» для некоторых видов



социальных льгот (например, для образовательных грантов) в определенном возрасте, могут быть оправданы с учетом конкретных обстоятельств. Однако простые обобщения и предвзятые предположения о возрасте без достаточных доказательств приниматься не должны.

Определение дискриминации в связи с инвалидностью значительно отличается от дискриминации из-за других защищенных характеристик.<sup>32</sup> В сущности, это применение Принципа №2: «равное обращение как аспект равенства не является эквивалентом одинакового обращения». Закон не предполагает, что к людям с ограниченными возможностями необходимо относиться точно так же, как к тем, у кого нет инвалидности. Закон признает особые потребности людей с ограниченными возможностями. Допускается более благоприятное отношение к инвалидам, чем ко всем остальным, а новое положение улучшает защиту людей с ограниченными возможностями, ущемляемых из-за «чего-то, возникающего в результате» из инвалидности.<sup>33</sup> Так, человек с очевидной инвалидностью, которому не разрешили прийти в ресторан с собакой-поводырем, не обязан доказывать, что к нему отнеслись менее благоприятно, чем к другим владельцам собак. Предусмотрена защита обоснования в отношении этого вида дискриминации с помощью теста соразмерности. Например, человек, имеющий лицензию на содержание пивной, который выгоняет кого-либо из-за насильственных действий, вытекающих из инвалидности, может доказать, что это было соразмерное средство достижения законной цели защиты других посетителей.

Также, как и в ранее действовавшем законодательстве, предусмотрена обя-

занность осуществления разумных корректив для инвалидов.<sup>34</sup> Это соответствует целям Принципа №13 Декларации: «чтобы добиться полного и эффективного равенства, возможно, придется требовать от организаций государственного и частного сектора обеспечивать разумные коррективы для разных потребностей людей, относящихся к одному или нескольким запрещенным основаниям». Несмотря на то, что Закон теперь предусматривает некоторую последовательность касательно разумных коррективов, например, требования к инвалиду, чтобы он доказал свою «существенную ущемленность»,<sup>35</sup> необходимо обсудить как минимум шесть приложений к Закону, чтобы установить точные обстоятельства, при которых возникает обязанность осуществления разумных корректив. Например, есть различные требования в отношении разных видов общественного транспорта. В целом, эти требования бывают двух видов. Некоторые являются реактивными, т. е. они запускаются, когда положение, критерий или практика существенно ущемляет конкретного человека, например, чтобы соискатель имел особые потребности. Другие являются упреждающими, требующими заблаговременных мер, чтобы сделать услуги доступными, например, менеджер крупного розничного магазина, возможно, должен установить автоматические двери и лифты для инвалидов-колясочников.

Новый Закон, реализующий Рамочную директиву о занятости 2000/78/ЕС, также применяет к инвалидности концепцию непрямой дискриминации.<sup>36</sup> Это может поощрять поставщиков услуг заранее выявлять и устранять неудобства для людей с ограниченными физи-

ческими возможностями. Предыдущий закон был сосредоточены только на обеспечении индивидуальных решений отдельных проблем.

Новый Закон предусматривает единое, однородное определение незаконных притеснений, которое идет дальше, чем определения, прописанные в законодательстве ЕС. В британском законодательстве есть три типа притеснений. Первый определяется почти так же, как и в Принципе №5 Декларации. Он касается нежелательного поведения, связанного с соответствующей защищенной характеристикой, и имеющего своей целью или результатом нарушение достоинства человека или создания угрожающей, враждебной, унижительной, обидной или оскорбительной среды.<sup>37</sup> Второй тип относится к поведению сексуального характера, или которое связано с переменной пола, с той же целью или результатом, что и притеснения первого типа.<sup>38</sup> Третий тип – это ущемление кого-либо потому, что этот человек отверг или подчинился проведению сексуального характера, или которое связано с переменной пола. Спорным образом Закон исключает притеснения на почве вероисповедания или убеждений, или связанные с сексуальной ориентацией, из своего применения к предоставлению услуг, осуществлению государственных функций, а также распоряжению, управлению и занятию недвижимости. В действительности, запрет притеснения на почве вероисповедания или убеждений либо сексуальной ориентации ограничивается рабочим местом.<sup>39</sup> Данное ограничение отражает озабоченность по поводу свободы религии и свободы выражения мнений, которые охраняются статьями 9 и 10 Европейской конвенции по правам

человека. Например, было опасение по поводу того, что карикатура, «оскорбительная» для некоторых мусульман, или христианская проповедь против гомосексуализма, практикуемая способом, «оскорбительным» для геев и лесбиянок, будут представлять собой притеснения. Вероятно, данные проблемы можно было бы решить путем использования соединяющего определения притеснений, как в законодательстве ЕС, в сферах, не связанных с работой (т. е. предусматривающего и посягательство на достоинство, и объективно оскорбительное поведение), а не разъединительного определения, которому отдается предпочтение в британском законодательстве о занятости. Применение определений Декларации к словесному поведению не обязательно означает игнорирование других прав человека, например, на свободу вероисповедания и свободу слова. Должен быть установлен разумный баланс, но британское законодательство по-прежнему заходит слишком далеко, позволяя словесные притеснения геев и лесбиянок, что является особой проблемой в школах.

Долгожданным изменением, которое было внесено в новый Закон, стало то, что виктимизация больше не считается одним из видов дискриминации. В соответствии с прежним законодательством, человек, подающий иск о виктимизации, должен был доказать наличие компаратора, который не ущемлялся бы в сопоставимых условиях. Необходимость в предъявлении компаратора отпала. Человек является жертвой виктимизации, если ему наносится ущерб, потому что он совершает «защищенное действие», например, подает иск на основании Закона или добросовестно дает показания.<sup>40</sup>

## 5. Расширение позитивных обязательств на органы государственной власти для продвижения равенства

Концепция всеобъемлющего и преобразующего равенства закреплена в расширении на все защищенные характеристики того, что теперь называется единой общей обязанностью по обеспечению равенства органами государственного сектора. Как уже упоминалось выше, прежние обязанности государственного сектора по продвижению равенства распространялись только по такие основания для дискриминации, как расовая принадлежность, пол и инвалидность, а также между ними существовали различия. Отныне единая обязанность также распространяется на возраст, перемену пола, беременность и роды, вероисповедание или убеждения и сексуальную ориентацию.<sup>41</sup> Эта обязанность состоит из трех элементов:

- ликвидация дискриминации, притеснений, виктимизации и любого другого поведения, запрещенного Законом;
- продвижение равенства возможностей между лицами, имеющими одни, и те же соответствующие характеристики, и теми, кто их не разделяет;
- содействие установлению добрых отношений между людьми с одними и теми же соответствующими характеристиками, и людьми, которые не разделяют.<sup>42</sup>

Это общая обязанность налагается на большинство центральных и местных государственных органов, учреждений здравоохранения, школ и правоохранительных структур. Например, данная обязанность может заставить местный орган власти обеспечить финансирование для убежища чернокожих женщин, ставших

жертвами бытового насилия, при этом такая мера имеет своей задачей обеспечить большее равенство возможностей для женщин и, в частности, удовлетворить различные потребности женщин из разных групп. Также обязанность может потребовать, чтобы местный орган власти сосредоточился при предоставлении своих услуг на пожилых людях, или может заставить школу пересмотреть свои меры по борьбе с притеснениями, чтобы не допустить проявлений гомофобного поведения.<sup>43</sup> Кроме того, министр может после проведения консультаций ввести правила, налагающие определенные обязанности на некоторые государственные органы, чтобы они могли более эффективно выполнять свою обязанность по обеспечению равенства в государственном секторе. Возможно, наиболее важными из этих конкретных обязанностей будут те, которые подпадают под действие законодательства ЕС о режиме государственных закупок, например, при покупке товаров и услуг у частных фирм. Эти конкретные обязанности могут позволить государственным органам требовать от своих подрядчиков из частного сектора обеспечения равных возможностей.

Расширенная и усиленная обязанность обеспечения равенства, налагаемая на государственный сектор, совместима с Принципом №11 Декларации, который требует от государств «принять необходимые меры для полного осуществления права на равенство во всех видах деятельности государства» и, в частности, «продвигать равенство в законотворчестве и всех соответствующих программах», а также «принимать все необходимые меры для обеспечения того, чтобы все государственные органы и учреждения действовали в соответствии с правом на

равенство». Однако есть и свои недостатки. Во-первых, общая обязанность, как и по старому законодательству, должна «надлежащим образом учитывать необходимость» достижения трех поставленных целей, о которых говорилось выше. Несмотря на то, что было некоторое уточнение того, что это означает (например, данная обязанность может предусматривать более благоприятное отношение к некоторым категориям граждан, если это разрешается Законом), эти формулировки послужили причиной для возникновения подхода «сделать ради галочки», где внимание сосредоточено на процедурах, а не на результатах. Таким образом, органу власти достаточно учесть влияние равенства и двигаться дальше, не добившись справедливого представительства. Было бы лучше заменить словосочетание «надлежащим образом учитывать» обязательством «принимать меры, необходимые и адекватные для постепенного достижения равенства».<sup>44</sup>

Второй недостаток заключается в масштабе исключений. Например, данная обязанность не распространяется на такое основание для дискриминации, как возраст, для учреждений, связанных со школами и детскими домами; по сути, дети также не получают защиту от дискриминации по признаку возраста, что, по всей видимости, является нарушением положений Конвенции ООН о правах ребенка, которая признает права детей на защиту от неравного обращения и дискриминации. Еще одним примером является то, что обязанность государственного сектора не распространяется на иммиграционные учреждения, для которых в принципе присуща дискриминация, в отношении таких защищенных характеристик, как возраст,

расовая принадлежность (кроме случаев, когда речь идет о цвете кожи), вероисповедание или убеждения. В-третьих, обязанность государственного сектора по продвижению равенства не служит основанием для возникновения каких-либо обеспеченных правовой санкцией частных прав.<sup>45</sup> Они получают возможность осуществления только путем пересмотра судебного решения. Так, если местный орган власти решит прекратить финансирование убежище женщин, женщина не сможет подать в суд на местный совет. Процесс по пересмотру судебного решения может быть инициирован любым лицом, имеющим достаточный интерес (включая ЕНРС), и может привести к аннулированию решения, но лишь в редких случаях возможно получение компенсации. Кроме того, круг оснований для требования пересмотра судебного решения ограничен.<sup>46</sup> Обычным способом принуждения государственного органа к исполнению данной обязанности будет выдача ЕНРС предписания; если орган не выполнит его требования, ЕНРС может обратиться в суд с требованием заставить орган выполнить свое обязательство.

## **6. Расширение обстоятельств, допускающих деятельность по поддержке ущемленных групп**

Принцип №3 Декларации гласит:

«Чтобы право на равенство было эффективным, для него нужна деятельность по поддержке ущемленных групп.

Деятельность по поддержке ущемленных групп, включающая в себя ряд законодательных, административных и политических мер по преодолению прошлого

недостатка и ускорению прогресса на пути к равенству отдельных групп, является необходимым элементом права на равенство».

Международные стандарты в области прав человека допускают деятельность по поддержке ущемленных групп, если она является необходимой, соразмерной и ограниченной по срокам.<sup>47</sup> Новый британский Закон содержит три по большей части новых положения, которые, похоже, соответствуют этим принципам.

Во-первых, раздел 158 предусматривает, что Закон не запрещает человеку совершать какие-либо действия, которые являются адекватным средством достижения одной из трех следующих целей:

- включение в деятельность или поощрение лиц, имеющих одну и ту же защищенную характеристику, для преодоления или минимизации ущемленности, связанной с такой характеристикой;
- удовлетворение потребностей людей с одной и той же защищенной характеристикой, если эти потребности отличаются от нужд людей, не имеющих такой характеристики; или
- привлечение или поощрение лиц, имеющих одну и ту же защищенную характеристику, для их участия в какой-либо деятельности, участие в которой людьми с этой характеристикой несоизмеримо пропорционально мало.

Например, определенные меры, включая обучение, могут быть направлены на конкретные ущемленные группы, чтобы они могли получить работу или медицинские услуги. Предыдущее законодательство позволяло деятельность по поддержке ущемленных групп, но это по-разному

относилось к разным защищенным характеристикам. Новый раздел вносит согласованность и расширяет то, что допустимо, до пределов, разрешенных законодательством ЕС. Это относится ко всем защищенным характеристикам.

Во-вторых, раздел 159 Закона позволяет работодателю принимать защищенную характеристику во внимание, когда решается вопрос о том, кого следует нанять на работу или продвинуть по службе в так называемой ситуации «тай-брейк». Это может быть сделано, только если человек, имеющий аналогичную защищенную характеристику, ущемляется в связи с этой характеристикой, или если его участие в какой-либо деятельности несоизмеримо мало. Например, полицейская служба, в которой работает непропорционально малое количество людей из числа этнических меньшинств, может отдать предпочтение соискателю, полагаясь на эту причину. Однако соискатели должны иметь одинаковую квалификацию для того, чтобы их наняли или продвинули по службе, при этом сравнительные достоинства других соискателей также должны приниматься во внимание. Работодатель не должен относиться к людям, которые имеют защищенную характеристику, более благоприятно, нежели к тем, кто ее не имеет, и действия должны быть пропорциональными достижению упомянутых выше целей.

В-третьих, раздел 104 позволяет зарегистрированным политическим партиям принимать меры относительно отбора кандидатов для избрания, если наличие недостаточная представленность людей с особыми защищенными характеристиками в таких выборных органах, как парламент и органы местного

самоуправления. Сюда может относиться первоначальный отсев кандидатов определенного пола. Партия не может специально отсеивать только чернокожих кандидатов или выходцев из Азии, но она может зарезервировать места в соответствующих избирательных кратких списках для людей с такой защищенной характеристикой, как расовая принадлежность или инвалидность.

### **7. Обязанность государственных органов надлежащим образом учитывать социально-экономическую ущемленность**

Наконец, следует упомянуть о новом противоречивом положении, которое требует от некоторых органов государственной власти при принятии решений стратегического характера о том, как выполнять свои функции, надлежащим образом учитывать желательность их осуществления так, чтобы сократить неравенство, возникшее в результате социально-экономической ущемленности.<sup>48</sup> Цель этой обязанности, как было сказано, заключается в «сокращении разрывы между богатыми и бедными», а также в обеспечении того, чтобы «государственные органы систематически и стратегически учитывали ситуацию бедных и очевидно ущемленных людей».<sup>49</sup>

Были приведены примеры органа здравоохранения, выделяющего средства для финансирования географических районов с худшими результатами здравоохранительных мер; или агентства регионального развития, поощряющего увеличение числа заявок на финансирование из неблагополучных районов; или местных органов образования, принимающих меры для обеспечения того, чтобы дети из неблагопо-

лучных районов имели больше шансов на учебу в школе по своему выбору. Заместитель генерального прокурора (член парламента Вера Бэрд) сказала, используя при этом термины, не сильно отличающиеся от употребляемых в Принципе №14 Декларации, что «бедность и несправедливость значительно усложняют борьбу с дискриминацией, и сама по себе дискриминация, несомненно, может порождать нищету и несправедливость».<sup>50</sup> Положение было оспорено бывшей тогда в оппозиции Консервативной партией на том основании, что «средства правовой защиты, и полномочия по предупреждению дискриминации существенно отличаются от решений по искоренению социально-экономической ущемленности».<sup>51</sup>

Это новая обязанность вряд ли будет реализована новым коалиционным правительством. Даже если бы она была внедрена в ее нынешнем виде, она бы наделила отдельных лиц каким-либо частным правом на предъявление иска, и были бы огромные препятствия на пути пересмотра судебного решения из-за злоупотребления государственным органом своими дискреционными полномочиями. Однако несмотря на то, что это положение пока остается желательным, оно напоминает нам, что социальная ущемленность является сложной, многомерной проблемой, возникающей по многим причинам, включая дискриминацию. К ним относится отсутствие возможностей для бедных людей работать или получать образование и навыки, лишение детства, распад семей, неравенство в сфере здравоохранения и ограниченный доступ к социальному жилью. Долгосрочная проблема, которая остается нерешенной, заключается в том, как развивать социально-экономические права через призыв законодательства о равенстве.

## Заклучение

Закон является крупным достижением движения за равноправие. За последние 45 лет борьба за равноправие в Великобритании привела к постепенному признанию юридических прав широкого круга социально уязвимых групп населения и расширению законодательства с переходом от формального равенства к материальному равенству, чтобы бороться не только с отдельными проявлениями дискриминации, притеснений и виктимизации, но и с менее различимыми формами не прямой дискриминации. Кроме того, было признано, что равное обращение – это не одно и то же, что одинаковое обращение, и что полное и действительное равенство означает сглаживание различий.

Новое пятое поколение законодательства, воплощенное в законе «О равенстве» от 2010 года, идет еще дальше. Во-первых, оно основано на том принципе, что равенство является неделимым фундаментальным правом человека, и что никакой иерархии равенства быть не может. Несмотря на то, что первые достижения комиссии ЕНРС разочаровали, она может громко выступать от имени всех обездоленных групп населения на основе всеохватывающего принципа равенства, а не представлять лишь частные интересы. Во-вторых, Закон признает, что члены ущемленных групп не будут иметь равные жизненные шансы и пользоваться уважением за их равноценность до тех пор, пока институты не

начнут принимать упреждающие меры для обеспечения равенства. Актуализация и расширение обязанностей государственного сектора по продвижению равенства и положения о разрешенной деятельности по поддержке ущемленных групп являются стержнем нового подхода к преобразующему равенству.

К сожалению, до сих пор имеются значительные пробелы. В частности, Закон не реализовывает предложения, сделанные в Cambridge Review и многими активистами, чтобы каждый работодатель, имеющий более 10 сотрудников, периодически пересматривал свои процедуры найма и оплаты труда для того, чтобы определить, обеспечено ли в настоящем и будет ли обеспечено в будущем членам ущемленных групп справедливое участие и равная оплата за равноценный труд на предприятии, и осуществлял деятельность по поддержке ущемленных групп для достижения этих целей. В этом отношении британское законодательство по-прежнему плетется в хвосте за законами таких стран, как ЮАР и Канада, и не соответствует требованиям Декларации.<sup>52</sup> С учетом того факта, что более 80 процентов работников заняты в частном секторе, и что предоставление государственных услуг все чаще доверяется частным компаниям, есть серьезный риск того, что позитивные обязанности станут изолированными и неэффективными. Другими словами, новый Закон – это не конец борьбы за равенство, а ее важное новое начало.

- 1 Королевский адвокат, профессор сэра Боб Хеппл – председатель совета фонда Equal Rights Trust, заслуженный магистр Клэр-колледж и почетный профессор права Кембриджского университета. Основой для данной статьи послужила книга «Равенство: новая правовая база», которая будет опубликована в ближайшее время издательством Hart Publishing.
- 2 Декларация принципов равенства, опубликованная Equal Rights Trust, Лондон, октябрь 2008 г., стр. 2.
- 3 Абрамс, П. Историческая социология, Sheptom Mallet, Open Books, 1982 г., стр. 15.
- 4 Директива Совета 2000/43/ЕС об осуществлении принципа равного обращения с людьми независимо от их расового или этнического происхождения [2000] OJ L180/22.
- 5 Директива Совета 2000/78/ЕС, устанавливающая общие рамки для равного обращения в сфере занятости и трудоустройства [2000] OJ L303/16.
- 6 Директива Европейского парламента и Совета 2006/54/ЕС об осуществлении принципа равных возможностей и равного обращения с мужчинами и женщинами в вопросах занятости и профессиональной деятельности (пересмотренная) [2006] OJ L204/23.
- 7 Мак-Крадден, К, Муттарак Р, Хэмилл, Х., Хит, А. «Деятельность по поддержке ущемленных групп в Северной Ирландии без установления квот», Equal Rights Review, Том 4, 2009, стр. 7–14.
- 8 См. Запрос Стивена Лоуренса: доклад о расследовании сэра Уильяма Макферсона из Клани, Stationery Office, февраль 1999 г.
- 9 Раздел 71 закона «О расовых отношениях» (поправка) от 2000 года.
- 10 Раздел 49А закона «О борьбе с дискриминацией инвалидов» от 2005 года.
- 11 Положительные обязанности для учреждений государственного сектора в отношении пола были введены разделами 84 и 85 закона «О равенстве» от 2006 года и вступили в силу в 2007 году.
- 12 Хеппл, Б., Лестер, А., Эллис, Э., Роуз, Д. и Сингх Р. Совершенствование и законодательства о равенстве: варианты, Министерство юстиции и Runnymede Trust, 1997 г.
- 13 Хеппл, Б., Кусси, М., Чоудхури, Т. Равенство: новая система: доклад о независимом обзоре исполнения антидискриминационного законодательства Великобритании, Оксфорд, Hart Publishing, 2000 г.
- 14 Министерство по вопросам общин и местного самоуправления. Справедливость и свобода. Заключительный отчет об обзоре аспектов равенства, февраль 2007 года.
- 15 Министерство по вопросам общин и местного самоуправления. Правовой обзор дискриминации: основа для справедливости. Предложения по единому законопроекту о равенстве для Великобритании, июнь 2007 года.
- 16 Ответ правительства на консультации по законопроекту о равенстве, Cm 7454, 2008 г.
- 17 Дебаты Палаты общин, 11 мая 2009 года, столбцы 565–7. Тереза Мэй, член парламента от Консервативной партии, которая впоследствии стала министром внутренних дел в коалиционном правительстве.
- 18 Дебаты Палаты общин, 11 мая 2009 года, столбцы 565–7 – Тереза Мэй, член парламента.
- 19 Это заявила Линн Фезерстоун, член парламента от Либерально-демократической партии, которая позже стала министром по делам женщин и равенства в коалиционном правительстве.
- 20 См. выше примечание 2, стр. 5, 8 и 9.
- 21 Приложение 9, часть 2.
- 22 Приложение 3, часть 4.
- 23 Раздел 29 (8).
- 24 Раздел 13 (2) и статья 15 Закона.
- 25 Дело Макфарлейн против Relate Avon Ltd [2010] EWCA CivB1, 29 апреля 2010 года.
- 26 Закон «О равной оплате труда» от 1970 г., закон «О борьбе с дискриминацией по признаку пола» от 1975 г., закон «О расовых отношениях» от 1976 г., закон «О борьбе с дискриминацией инвалидов»



- от 1995 г., Правила о равенстве в сфере занятости (Вероисповедание или убеждения) от 2003 г., Правила о равенстве в сфере занятости (Сексуальная ориентация) от 2003 г., Правила о равенстве в сфере занятости (Возраст) от 2006 г., Часть 2 закона «О равенстве» от 2006 г. и Правила о равенстве (Сексуальная ориентация) от 2007 г.
- 27 Директива Совета 2000/43/ЕС об осуществлении принципа равного обращения с людьми независимо от их расового или этнического происхождения (Директива о противодействии расовой дискриминации), см. выше примечание 4; Директива Совета 2000/78/ЕС, устанавливающая общие рамки для равного обращения в сфере занятости и трудоустройства (Рамочная директива о занятости), см. выше примечание 5; Директива Совета 2004/113/ЕС об осуществлении принципа равного обращения между мужчинами и женщинами в доступе к товарам и услугам и их поставке [2004] OJ L373/37 (Директива о равном обращении с поправками); Директива Европейского парламента и Совета 2006/54/ЕС об осуществлении принципа равных возможностей и равного обращения с мужчинами и женщинами в вопросах занятости и профессиональной деятельности (пересмотренная) (Пересмотренная директива о равном обращении), см. выше примечание 6. Также актуальна здесь статья 157 Договора о функционировании ЕС. Был принят во внимание новый проект Директивы (июль 2008 г.) о дискриминации из-за инвалидности, вероисповедания или убеждений, сексуальной ориентации и возраста, в доступе к товарам и услугам, жилью, образованию, социальной защите, социальному обеспечению и социальным льготам.
  - 28 Дело Коулман против Attridge Law [2008] ECR I-5603.
  - 29 Национальная комиссия по вопросам равенства. Анатомия экономического неравенства в Великобритании, Лондон, правительственное бюро по вопросам равноправия, 2010, стр. 238–9.
  - 30 Детальный анализ см. в статье Учеллари, П. «Множественная дискриминация: как законодательство может отражать реальность», Equal Rights Review, том 1, 2008 г., стр. 24–49.
  - 31 Раздел 14.
  - 32 Раздел 15.
  - 33 Раздел 15 (1) (а).
  - 34 Раздел 20.
  - 35 Раздел 20 (3).
  - 36 Раздел 19.
  - 37 Раздел 26 (1).
  - 38 Раздел 26 (2).
  - 39 Раздел 26 (3).
  - 40 Раздел 27.
  - 41 Брак и гражданское партнерство не учитываются в связи со вторым и третьим элементами. Считалось, что с дискриминацией по этим признакам лучше бороться через другие каналы.
  - 42 Раздел 149.
  - 43 Примеры взяты из пояснительных записок, п. 492.
  - 44 Это было предложено Объединенным парламентским комитетом по правам человека, отчет о 26-й сессии 2008–9 гг., п. 263.
  - 45 Раздел 156.
  - 46 См. примечание 18.
  - 47 Например, см. Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка №18: Недопущение дискриминации, 1994 г., U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1, на стр. 26, п. 13; Статья 4(1) Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; Статья 1(4) Конвенции ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации; дело Belgian Linguistics (1979–80 гг.) 1 EHRR 252 (статья 14 Европейской конвенции по правам человека).
  - 48 Раздел 1.
  - 49 Дебаты Палаты лордов, 15 декабря 2009 года, столбец 1407.

- 50 Комитет по общественным законопроектам (законопроект о равенстве), 6-е заседание, 11 июня 2009 года, столбец 156. Принцип 14 Декларации гласит: «Поскольку бедность может быть как причиной, так и следствием дискриминации, меры борьбы с нищетой должны согласовываться с мерами по борьбе с дискриминацией для достижения полного и эффективного равенства».
- 51 Комитет по общественным законопроектам (законопроект о равенстве), 5-е заседание, 11 июня 2009 года, столбец 129.
- 52 В частности, Принцип №3 (Позитивные действия) и Принцип №11 (Введение права на равенство в действие).