



СОДЕЙСТВИЕ РАВНОМУ ОБРАЩЕНИЮ И  
ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ О НЕМ В ЭСТОНИИ

# Содействие равному обращению и осведомленность о нем в Эстонии

## Отчет об исследовании

Институт Балтийских исследований

Тарту 2013

## Об авторах:

Настоящая книга составлена Институтом Балтийских исследований и Институтом международных и социальных исследований Таллиннского университета. В книге анализируется восприятие равного обращения в общественном пространстве Эстонии, в том числе принятие закона о равном обращении, влияние и результативность тематических ранее проведенных проектов, а также лучшие практики других государств в области развития равного обращения.



Институт Балтийских исследований является неправительственным научно-исследовательским центром, цель которого – помочь выполненным на хорошем уровне социально-экономическим анализом формированию общественной политики в регионе Балтийского моря.



Институт международных и социальных исследований (ИМСИ) Таллиннского университета является научно-исследовательским междисциплинарным научным учреждением.

Авторы выражают благодарность принимавшим участие в интервью и ответившим на вопросы анкеты, а также экспертам из Финляндии, Швеции и Германии за время и вклад, внесенные в данное исследование.

Проект помогли осуществить Кристьян Калдур, Кристина Каллас, Катс Кивистик и Каарин План из Института Балтийских исследований, а также Трийн Роосалу, Маарис Раудсепп, Лариса Кус, Кадри Аавик, Марион Паюметс, Маргарита Казюля и Пилле Петерсоо из Института международных и социальных исследований Таллиннского университета.

Сайт исследования, на котором можно найти дополнительные данные: [www.ibs.ee/VKE](http://www.ibs.ee/VKE)

Проект поддерживали: Европейский Фонд интеграции и миграции граждан третьих стран, министерство культуры, а также Целевое учреждение интеграции и миграции Наши люди.



**Редакторы:** Кристина Каллас, Кристьян Калдур, Маарис Раудсепп, Трийн Роосалу, Кадри Аавик

**Издатель:** Институт балтийских исследований / Институт международных и социальных исследований Таллиннского университета

Тарту 2013

ISBN 978-9985-9658-9-4

## Оглавление

Введение.....	6
<b>1. Отношение к равному обращению и осведомленность о законе о равном обращении.....</b>	<b>9</b>
1.1. Введение.....	9
1.2. Опрос населения: методы исследования и выборки .....	10
1.3. Результаты опроса населения .....	13
<b>2. Восприятие и осознание неравного обращения и осведомленность о Законе о равном обращении: опыт и оценка экспертов разных отраслей.....</b>	<b>30</b>
2.1. Введение.....	30
2.2. Групповые интервью экспертов: метод качественного исследования и выборка.....	30
2.3. Присутствие неравного обращения в Эстонии и критические области.....	32
2.4. Осведомленность экспертов об институтах и их критика.....	42
2.5. Сравнение основных дискурсов .....	47
<b>Подведение итогов исследования и наиболее важные выводы.....</b>	<b>52</b>
<b>3. Оценка проектов развития равного обращения.....</b>	<b>61</b>
3.1. Введение.....	61
3.2. Обзор методик.....	61
3.3. Результаты оценки .....	62
3.4. Оценки и предложения, касающиеся проектов в целом .....	68
3.5. Общее положение в области равного обращения и терпимости и предложения по развитию .....	69
3.6. Резюме .....	71
<b>4. Развитие равного обращения на рынке труда: хорошие практики на примере европейских стран .....</b>	<b>72</b>
4.1. Введение.....	72
4.2. Хорошие практики развития равного обращения .....	74
4.3. Резюме .....	92
<b>Краткое изложение результатов исследования, выводы и рекомендации ...</b>	<b>94</b>
Использованные источники .....	100
Приложения.....	102

## Введение

Конституция Эстонии устанавливает, что никто не может быть подвергнут дискриминации из-за его национальности, расовой принадлежности, цвета кожи, пола, языка, происхождения, вероисповедания, политических или иных убеждений, а также на основании имущественного и социального положения или по другим обстоятельствам. Разжигание национальной, расовой, религиозной или политической ненависти, насилия и дискриминации запрещаются и караются законом. Начиная с 2009 года в Эстонии действует закон о равном обращении, параграф первый, которого запрещает дискриминацию по признаку национальности (этнической принадлежности), расы, цвета кожи, вероисповедания или убеждений, возраста, физических и/или психических недостатков либо сексуальной ориентации. Основные принципы, установленные в эстонском законе о равном обращении исходят из Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и из соответствующих директив, к которым Эстония присоединилась в 1996 году.

Развитие терпимости (толерантности) и равного обращения является одним из основополагающих принципов составляемой эстонской программы развития в области интеграции "Интегрирующая Эстония 2020" ("Lõimuv Eesti 2020"). Равное обращение с людьми помогает избежать неравенства и отстраненности, вызванной национальной и расовой принадлежностью, что, в свою очередь, поддерживает цель создания более сплоченного общества. По этой причине одной из целей иммиграционного процесса является избежание национального и культурного «капсулирования» (закрытия), как постоянного населения, так и «капсулирования» новых иммигрантов.<sup>1</sup>

Конституционная защита от неравного обращения была установлена в начале восстановления независимости Эстонии, но формированием специфической недискриминационной политики и развитием принципов равного обращения государство начало заниматься позднее, наиболее активно, начиная со вступления в 2009 году в силу закона о равном обращении и созданием в 2010 году института уполномоченного по вопросам гендерного равноправия и равного обращения. Масштабной деятельности и исследований, которые были бы проведены с целью развития равного обращения, до настоящего времени было очень мало. Больше внимания общественность уделяла случаям гендерного неравенства, учитывая, что развитием равного обращения в области гендерного неравенства государство занималось начиная с 1996 года. Государство имеет больше информации в части проявления гендерного неравенства, как на рынке труда (разница в заработных платах, гендерная сегрегация по должностям и т.д.), так и в других областях благодаря регулярно проводимым мониторингам гендерного равноправия.<sup>2</sup> Информацию о

---

<sup>1</sup> Более подробно, см.: Министерство культуры (2012), "LÕIMUV EESTI 2020", предложение правительству Эстонии о составлении новой программы развития сферы интеграции и сплочения.

<sup>2</sup> Мониторинги гендерного равноправия проводились в 2002, 2005, 2009 и 2013 гг. Ознакомьтесь с отчетом на сайте Министерства социальных дел: <http://www.sm.ee/meie/uuringud-ja-analuusid/sotsiaalvaldkond.html>

неравном обращении на основании национальности помогают получить, более-менее регулярно проводимые, мониторинги интеграции<sup>3</sup>, в фокусе которых однако до сих пор были скорее данные, характеризующие социальную структуру в целом, в то же время механизмы неравного обращения отражаются в них лишь косвенно. Данная публикация основывается на проведенном в 2013 году исследовательском проекте “Развитие равного обращения”, целью которого было проанализировать содействие равному обращению и проявления неравного обращения на рынке труда Эстонии, вызванные национальной или/и расовой принадлежностью, цветом кожи и языком. В исследовании, которое было проведено в ходе проекта, измеряли информированность жителей Эстонии в области равного обращения. Поскольку целевой группой проекта были граждане третьих стран и люди с неопределенным гражданством, то фокус исследования, прежде всего, был направлен именно на исследование равного обращения на основании национальности.

Для выполнения целей проекта было проведено три вида деятельности.

Во-первых, среди жителей Эстонии было проведено исследование восприятия закона о равном обращении, в ходе которого были собраны данные об информированности жителей как о самом законе, так и об изложенных в нем принципах. Исследование состояло из двух частей – опрос населения и интервью с группами (фокус-интервью) специалистов в различных областях. В обоих случаях среди участников исследования были представители постоянно проживающих в Эстонии граждан третьих стран и лица без определенного гражданства. Результаты исследования представлены в первой и второй частях данного рапорта.

Во-вторых, было оценено влияние и жизнеспособность финансируемых до сих пор проектов в области равного обращения и повышения осведомленности. При анализе опирались на масштаб проведенной в ходе проектов деятельности и на вовлечении целевых и связующих групп. Рассматривался вопрос о том, были ли результаты и влияние осуществленной в ходе проекта деятельности продолжительными, в какой мере они продолжатся после окончания проекта и какое влияние они оказывают. На представлении результатов анализа сосредоточена третья глава данного исследования.

В-третьих, были рассмотрены хорошие практики развития равного обращения на рынке труда четырех государств – членов Европейского Союза – Великобритании, Швеции, Германии и Финляндии. В основном сосредоточились на правовых рамках и обзоре политических мер, и исследовали, как в вышеперечисленных государствах внедряются методы борьбы с неравным обращением и создания равных возможностей на рынке труда для разных этнических и иммигрировавших групп населения. Собранные хорошие примеры приведены в четвертой главе рапорта.

Результаты проведенного исследования во многих смыслах уникальны. Прежде всего, до настоящего времени в Эстонии не проводилось исследования подобного масштаба, которое

---

<sup>3</sup> Интеграционные мониторинги проводились в 2000, 2002, 2005, 2008 и 2011 гг. С мониторингами можно ознакомиться на сайте SA Meie Inimesed: <http://www.meis.ee/uuringud>

комбинировало бы в себе разные аспекты равного обращения: с одной стороны – исследование осведомленности эстонского общества в области равного обращения, к этому прибавляется оценка влияния проведенных до настоящего времени действий, которая дополняется примерами хороших практик других государств. Результаты проекта позволяют взглянуть на такие темы как пренебрежительное отношение к чужеродному или нетерпимость в отношении людей, говорящих на другом языке, общий климат в обществе в отношении равного обращения и влияние этого климата на осведомленность и проявления неравного обращения. Опрос населения показал, что и неосведомленность и пренебрежение нередко могут быть поводом для неравного обращения.

Результаты исследования указывают на необходимость более активного расширения осведомленности о равном обращении. Из анализа становится ясно, что в обществе отсутствует общее понимание как принципов равного обращения, так и действия закона о равном обращении и о защите человека в целом. Это относится как к чиновникам, работодателям, представителям средств массовой информации, так и к населению в целом. Несмотря на небольшую осведомленность в то же время был отмечен интерес к этой теме.

В конце отчета приведены выводы и предложения по улучшению существующей ситуации, полученные в ходе исследования знания являются вкладом в формирование мер и деятельности новой программы развития в этой области “Lõimuv Eesti 2020”. Данные и информация, которые были собраны в ходе проекта, проведенный анализ и сформулированные выводы позволяют существенно улучшить деятельность, которая в интеграционной политике и в других областях политики направлены на развитие равного обращения и на повышение терпимости, прежде всего, именно среди значимых целевых групп. Уже одно только привлечение граждан третьих стран и лиц без определенного гражданства в качестве респондентов исследования, вероятно, косвенно повысило их осведомленность в области равного обращения.

Целевой группой отчета об исследовании являются чиновники, аналитики и ученые, которые на правительственном и местном уровне занимаются формированием политики и её осуществлением, а также гражданские объединения и другие заинтересованные группы и лица, целью деятельности которых является развитие в Эстонии равного обращения и борьба против проявлений неравного обращения. Разные части отчета составлены в комбинации теоретических обсуждений и эмпирических данных, и все главы могут читаться и по отдельности. Отчет об исследовании доступен также на эстонском и на английском языках.<sup>4</sup>

Мы надеемся, что результаты этого исследования найдут широкое применение, в том числе будут полезны для причастных к теме учреждений. Хорошего Вам чтения, успеха и инициативы в деле содействия равному обращению!

---

<sup>4</sup> Параллельно с отчетом был создан и сайт, на котором можно более подробно ознакомиться со статистическими данными, собранными в ходе исследования, и вдобавок, ознакомиться с более длинной версией отчета: [www.ibs.ee/VKE](http://www.ibs.ee/VKE)



# 1. Отношение к равному обращению и осведомленность о законе о равном обращении

Трийн Роосалу, Маарис Раудсепп, Маргарита Казюля, Ларисса Кус, Кадри Аавик, Марион Паюметс, Пилле Петерсоо

## 1.1. Введение

Целью проведения исследования был сбор данных об осведомленности о равном обращении в эстонском обществе, а также анализ восприятия закона о равном обращении эстонским обществом, в том числе ключевыми целевыми группами – постоянно проживающими в Эстонии гражданами третьих стран, а также лицами с неопределенным гражданством. В ходе исследования стояла задача выяснить в какой мере представители целевых групп, в том числе постоянно живущие в Эстонии граждане третьих стран и лица с неопределенным гражданством

- осведомлены об основных принципах и терминах в области равного обращения (так, как они установлены в законе) и как относятся к ним;
- осведомлены о существовании закона, соприкасались с вопросами в области равного обращения, их опыт и критика в связи с применением закона.

**Восприятие закона о равном обращении** на уровне общества и индивида является сложным явлением, охватывая *когнитивные* (знание, понимание, толкование закона, распознавание ситуаций неравного обращения), *оценочные* (установки, отношение, ценности) и *поведенческие* (умение применить закон) компоненты. В дополнение к восприятию принципов и понятий, содержащихся непосредственно в законе, важно учитывать и более широко распространяемые в обществе установки, понимание и практики, например, какие группы включаются в число или же исключаются из числа людей, с которыми следует равно обращаться, или как обосновывается необходимость или ненужность равного обращения в обществе. Описание и анализ такого сложного объекта исследования возможны лишь с помощью комбинирования разных методов. На основании опроса репрезентативной выборки населения мы проанализировали распространенность принципов равного обращения среди населения Эстонии, в том числе среди упомянутых выше целевых групп. Кроме того, мы провели интервью в фокус-группах на эстонском, русском и английском

языках с представителями значимых областей общественной жизни в сфере равного обращения – системы образования, рынка труда, средств массовой информации и гражданского обществ. Целью интервью было выявление осведомленности о принципах равного обращения и содействия ему в рамках повседневной деятельности теми целевыми группам, которые тесно связаны с обеспечением равного обращения.

Результаты интервью представлены во 2-ом разделе. В текущей части мы представляем результаты опроса населения. Во 2-ом разделе следуют выводы, основанные на результатах этих двух исследований.

С детальными результатами исследования и сравнением с другими исследованиями можно вдобавок ознакомиться в отдельном отчете (Roosalu и др., 2013).

## 1.2. Опрос населения: методы исследования и выборки

Опираясь на проведенные ранее исследования (например, Lagerspetz и др. 2007, Eurobaromeeter 2009, 2012, Eesti elanike õigusteadlikkuse uuring 2007, Lindsalu jt 2011), а также исходя из задач нашего исследования, мы составили вопросник "Национальная идентичность, толерантность и равное обращение в Эстонии, 2013". Целью анкетного опроса было выяснение представлений, установок и опыта разных групп населения Эстонии в связи с дискриминацией и равным обращением, а также их осведомленности о законе о равном обращении. При составлении вопросника мы исходили из следующих принципов:

- сравнение с использовавшимися в ранних исследованиях и анкетами – были использованы многие вопросы, которые были представлены в предыдущих опросах, связанных с темой равного обращения и дискриминации;
- сравнение с интервью в фокусных группах
- важность содержания для представителей разных целевых групп (лица без гражданства, граждане третьих стран, этнические и языковые меньшинства)

Анкета для опроса состоит из 105 вопросов и включает как закрытые, так и открытые вопросы, в том числе вопросы, касающиеся личности самого отвечающего. Вопросы по содержанию охватывали следующие темы:

- **Общее представление об основных понятиях:** информированность о принципах и основных терминах в области равного обращения и отношение к ним (дискриминация, равенство, равное обращение); эмоциональные установки, знания, мировоззренческие восприятие как основа терпимости или нетерпимости.
- **Правовая информированность:** осведомленность о законе о равном обращении, оценка доступности и ясности закона; осведомленность о возможностях отстаивания своих прав.

- **Субъективный опыт дискриминации:** имеющийся опыт дискриминации и неравного обращения: области дискриминации и основания для нее, множественная дискриминация, реакции на неравное обращение.
- **Оценка ситуации в Эстонии:** восприятие неравенства между различными группами общества, общая оценка ситуации в области равного обращения в Эстонии, группы риска в сфере дискриминации и критические области, важные наблюдения в связи с применением закона.

Опрос населения провела исследовательская фирма АО Turu-uuringud в мае-июне 2013 г. Объем выборки составлял 1000 человек в возрасте 15-84 лет, из которых 86,2% были гражданами Эстонии, 6,1% - гражданами России, 6,2% - лица без определенного гражданства, и 1,3% - граждане иностранных государств. Для 81,7% граждан Эстонии родным языком был эстонский язык, а для 17,7% родным языком был русский язык.

Для анализа полученных данных мы сгруппировали отвечающих в соответствии с их гражданством, а также согласно заявленной самими ответчиками национальности. В свете тематики равного обращения важно исходить из государственной принадлежности, которая лучше всего измеряется гражданством. Исходя из гражданства, люди имеют в отношении государства определенные права, и, наряду с Эстонией, часть жителей Эстонии имеет права и обязанности и перед другими государствами. На основании гражданства эстонское государство наряду с гражданами Эстонии предоставляет определенные права также и гражданам других государств Европейского Союза. Права постоянно проживающих в Эстонии граждан России, которые, с точки зрения Европейского Союза, являются гражданами третьих стран (ГТС), отличаются от прав граждан Эстонии. Поэтому категория гражданства с точки зрения равного обращения имеет ключевое значение. Особенно ясно это проявляется в связи с лицами без определенного гражданства, которые защищены совсем в других международных правовых рамках, нежели вышеназванные граждане. Исходя из того, что на основании гражданства люди имеют разные возможности, но с членами общества все же следует обращаться одинаково, то гражданство является одной из подкатегорий, которые были использованы в этом исследовании. Отображая отношение населения к принципам равного обращения, а также описывая сферы нетерпимого или дискриминационного обращения, возникающего на почве национальности, целесообразно сопоставить и опыт групп разных национальностей. Национальная идентичность, в современном понимании, это скорее открытая и плавная категория, чем строго зафиксированная и неизменяющаяся (см., например, Bauman 2004). Все больше людей живет в контексте нескольких культур, неся разные идентичности в соответствии со своим выбором или же родившись в многонациональной семье. В такой ситуации на конструирование национальности, прежде всего, оказывает влияние субъективное ощущение. В этом исследовании мы исходим из национального самоопределения людей, то есть из субъективной идентичности. В итоге в большинстве частей анализа результаты приводятся относительно пяти групп граждан, разделение выборки по группам приведено в таблице 1.

**Таблица 1.** Состав выборки по группам граждан

	Удельный вес в анализе	Удельный вес в выборке	Удельный вес в народонаселении
1. Эстонцы с эстонским гражданством	70	83	82
2. Русские с эстонским гражданством	13		
3. Русские с российским гражданством	6	7	7
4. Представители других национальностей и граждане других стран	5	4	1,5
5. Лица без определенного гражданства	6	6	9,5
Всего	100	100	100

Таким образом, при интерпретации результатов следует учесть, что по сравнению с другими группами, группы 4 и 5 более неоднородны (гетерогенны). Если в других группах мы комбинируем национальную идентичность и государственную принадлежность, то в случае лиц с неопределенным гражданством мы национальное самоопределение не учитываем.

Такое создание основанных на гражданстве групп, несмотря на субъективность национального самоопределения, является однако, скорее механическим способом различия. По этой причине, для исследования исходной информации мы решили проверить, как выборка распределяется между включенными в интеграцию группами при охвате более субъективных категорий. Для этого на основе имеющихся у нас данных мы создали три сводных индекса, которые представляют три измерения, важные с точки зрения интеграции (мы следовали за опытом исследования EIM2011 и Nimmerfeldt 2013). На основании этих трех измерений мы разделили отвечающих на три более менее одинаковых по размеру кластера. В полной мере результаты этой части анализа представлены в полной версии этой главы об исследовании восприятия закона о равном обращении в Эстонии (см. Roosalu и др. 2013).

Если думать о населении Эстонии как о едином целом, то важно иметь в виду, что, с учетом важных для процесса интеграции измерений однозначно не выделяются группы, основанные только на гражданстве, а скорее группы создаются на основе гражданской активности, профессии, мировоззрения и пр. В двух из этих сложившихся в ходе нашего анализа кластерных групп эстонцы, имеющие эстонское гражданство, составляют подавляющее большинство, но в каждой из них есть и те, кто имеют иное гражданство.

Этим мы в первую очередь хотим подчеркнуть, что при рассмотрении субъективно определенных измерений участия в жизни общества формируются группы, выходящие за границы гражданства. Это, в свою очередь, позволяет предположить, что и основанием для формирования отличий в области равного обращения является не столько само гражданство, сколько аспекты, вытекающие из индивидуальной идентичности и

индивидуальных установок. Поэтому, в своем анализе мы хотим подчеркнуть возможность при рассмотрении равного обращения и осведомленности в этой области преодолеть границу между группами, образованными на основе гражданства или, непосредственно, на основании родного языка или степени владения языком. Следует обратить внимание на то, что внутри каждой основанной на гражданстве группы представлены все ответы. Таким образом, каждая так называемая виртуальная группа которая сформирована определенной позицией в области равного общения и терпимости состоит из людей из всех групп гражданства, а также из групп, определяемых другими социальными факторами. Так, например, среди граждан третьих стран есть граждане России, представленные в трех из четырех групп гражданского измерения, жители Эстонии с неоднозначной идентичностью или происхождением также распределены по всем четырем группам. И имеющие эстонское гражданство эстонцы распределены по всем четырем группам. Этот аспект отражается и в дальнейшем анализе, хотя мы представляем положение именно в разрезе групп, основанных на гражданстве.

## 1.3. Результаты опроса населения

### 1.3.1. Открытость или закрытость в отношении темы равного обращения

Мы исследовали **отношение к проблематике неравного обращения в общем**. Для 32% ответивших, в общем, характерно негативное отношение к этой проблематике (разговор о равном обращении особенно не интересует или даже раздражает), 26% - чувствуют интерес к этой теме только тогда, когда нарушаются их права, 28% - следят за обсуждением этой темы в Эстонии и во всем мире, а 22% можно считать активно интересующимися (соглашаются с утверждением *“Это для меня очень важная тема, я говорю об этом и со своими близкими”*, а также *“я сам принимаю активное участие в отстаивании равных прав”*). Среди эстонцев значительно больше тех, кто не интересуется тематикой равного обращения, и даже чувствует неприязнь к этой теме. Среди русскоязычных людей, напротив, больше тех, кто активно интересуется этой областью, кто следит за проходящими в Эстонии и во всем мире обсуждениями этой темы.

### 1.3.2. Является ли нетерпимость и неравное обращение проблемой в Эстонии?

В части осознания нетерпимости и неравного обращения в Эстонии как проблемы, мнения склонились к тому, что проблема существует. На вопрос **Считаете ли Вы что нетерпимость является проблемой в Эстонии?** 54% ответивших отметили, что это очень серьезная или скорее серьезная проблема, а 40% ответивших, что это не очень серьезная проблема или скорее вообще не проблема. Сравнивая между собой основанные на гражданстве группы можно сказать, что, по мнению эстонцев с эстонским гражданством, нетерпимость является *не очень серьезной* (43%) или же *скорее серьезной* (34%) проблемой. В

то же время, с точки зрения других основанных на гражданстве групп, речь идет об очень серьезной проблеме: так считает более четверти русских, имеющих гражданство Эстонии (27%), около трети русских с гражданством России (29%), и примерно 40% лиц без гражданства или граждан других государств. На основании этого можно предположить, что эстонцы не ощущают нетерпимости со стороны общества или если ощущают, то не считают это важным („не очень серьезная проблема“), в то же время как другим группам общество видится нетерпимым в большей степени. Мы подчеркиваем еще раз, что не измеряли фактическую нетерпимость, существующую в обществе, но его субъективное восприятие населением.

Для того чтобы выяснить, **в отношении каких групп общество кажется наиболее нетерпимым**, мы предложили участникам исследования перечень разных групп населения. Этот список был составлен на основе различных переменных (статус, язык, страна происхождения). Отвечающий мог указать, по отношению к представителям какой, по его мнению, группы в Эстонии можно наблюдать нетерпимое отношение. **В качестве первого результата можно сказать, что более 50% ответивших считают что ни к одной из перечисленных групп не наблюдается враждебного отношения в Эстонии.** Особенно ясно проявляется всеобщее признание, что цыгане больше остальных подвергаются враждебному отношению, так считает 40% населения. Еще 30% ответивших считают, что враждебно относятся к русским, приехавшим в Эстонию во времена СССР, но в отношении других приехавших в Эстонию во времена СССР народов такое отношение отмечают лишь 16%, в части новых иммигрантов - 6% и в отношении граждан современной России – 18%. 20% ощущают, что в Эстонии нелегко чернокожим и 10% считают что люди азиатского происхождения могут столкнуться в Эстонии с враждебным отношением. В общем, наличие враждебности по отношению ко всем беженцам ощущает 12% населения. Другие группы были отмечены меньше, чем в 10% случаев, и среди них назывались эстонцы (8%), люди кавказского происхождения (8%), евреи (5%) и т.д. Отдельной группой мы выделили еще и детей из смешанных семей, и в ходе опроса выяснилось, что это, в определенной мере, стигматизирующая группа риска – 4% ответивших чувствовали существование враждебного отношения к таким детям.

Что касается возможных различий между группами в том, кого представители той или иной группы считают объектом враждебного отношения, то выясняется, что здесь эстонцы с эстонским гражданством отличаются от других групп, например, тем, что считают цыган еще более проблематичными (48%, в то время как среди русских с эстонским гражданством, а также представителей других национальностей и государств - 23%, 14% русских с российским гражданством и 17% среди людей без определенного гражданства считают, что в Эстонии к цыганам относятся враждебно). Эстонцы с эстонским гражданством чаще отмечают враждебное отношение к чернокожим (24%, в других группах так считают соответственно 12% и 7%), и чаще представителей других групп считают что беженцы вообще подвергаются враждебному отношению (14%, среди других групп 5-8%). Русские с эстонским гражданством, также как и лица других национальностей и граждане других государств, чувствуют, по сравнению с другими группами, в значительно большей степени враждебность общества в отношении русских, которые приехали сюда именно во время

Советского союза из других мест СССР: из них соответственно 41% и 46% отмечает это, по сравнению с 26% эстонцев с эстонским гражданством, а также 32% русских с российским гражданством и 33% лиц без определенного гражданства. И по отношению к другим меньшинствам, в основном говорящем на русском языке, нетерпимое отношение отмечается чаще русскими с эстонским гражданством, чем эстонцами. В этой части солидарны с русскими с эстонским гражданством были лица других национальностей и граждане других государств, а также лица без определенного гражданства (23%).

Относительно единодушное мнение было отмечено в части того насколько сложно быть в Эстонии гражданином России (чуть меньше 20% всех ответивших отмечают наличие в обществе враждебности к ним), выходцем с Кавказа (до 10%), или эстонцем (6-9%). Различия в восприятии нетерпимости наблюдались относительно разных групп: эстонцы, имеющие эстонское гражданство замечают (или чувствуют) враждебность в отношении цыган, чернокожих, русских, приехавших сюда из бывшего СССР, то в меньшей степени они замечают (или чувствуют) враждебность, проявляемую к людям, приехавшим из других регионов бывшего СССР и пользующихся, в основном, русским языком.

В ходе анализа мы также установили так называемые факторы восприятия дискриминируемых групп. Выяснилось, что различают четыре типа подверженных опасности неравного обращения групп (см. таблицу 2), при этом отвечающий, который ощущает подверженной опасности одну из выделенных групп внутри этого фактора, по всей видимости, видит проблемы и в терпимости к другим группам, охваченным этим фактором.

**Таблица 2.** Нетерпим в отношении кого? Четыре фактор-признака в соответствии с тем, в отношении кого ощущается нетерпимость.

1. фактор-признак: ощущает нетерпимость в отношении людей с территорий бывшего СССР	2. фактор-признак: ощущает, что присутствует нетерпимость (предположительно) в отношении групп, отличающихся по внешнему виду	3. фактор-признак: ощущает нетерпимость в отношении коренного русского меньшинства, а также тех, кто приехал из других стран ЕС (англоязычные люди)	4. фактор-признак: ощущает нетерпимость в отношении эстонцев/сету, детей из смешанных семей, а также людей, приехавших издалека
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Русские, приехавшие сюда в советское время;</li> <li>• Другие, в основном русскоговорящие национальные меньшинства;</li> <li>• Люди без определенного</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Цыгане;</li> <li>• Люди азиатского происхождения;</li> <li>• чернокожие;</li> <li>• Люди кавказского</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Постоянные жители Эстонии староверы – русские проживающие возле Чудского</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Эстонцы;</li> <li>• сету;</li> <li>• дети из смешанных семей;</li> </ul>



гражданства; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Проживающие в Эстонии граждане России;</li> <li>• Постоянные жители Эстонии, которые говорят на русском языке, но не владеют эстонским языком;</li> <li>• Новые иммигранты, прибывшие из других стран бывшего СССР, например, из Украины;</li> <li>• Постоянные жители Эстонии, не владеющие ни эстонским, ни русским, ни английским языком</li> </ul>	происхождения; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Евреи;</li> <li>• Беженцы</li> </ul>	озера; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Новые иммигранты из других стран ЕС, например, из Финляндии;</li> <li>• Постоянные жители Эстонии, которые говорят на английском языке, но не владеют эстонским или русским языком</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Новые иммигранты, прибывшие из-за пределов ЕС, например, из США;</li> <li>• Беженцы</li> </ul>
--	--	---	---

В качестве группы, подвергающейся неравному обращению с одной стороны четко выделяются люди, приехавшие с территории бывшего СССР, а с другой стороны, люди, которые по внешности отличаются от местных людей. Третьей группой видятся укоренившиеся в Эстонии и уже длительное время проживающие здесь люди, в том числе люди из других стран Европейского Союза, которые не владеют местным языком. В четвертой подвергающейся опасности неравного обращения группе сосредоточены с одной стороны местные – эстонцы, сету, дети из смешанных семей; а с другой стороны – иммигранты из далеких стран, не входящих в ЕС. В дальнейшем было бы целесообразно на основании наших данных проанализировать, по каким позициям или социально-демографическим показателям отличаются между собой люди, которые видят опасность скорее в отношении одного или другого типа групп.

### 1.3.3. Насколько много в Эстонии неравного обращения?

В более узком **юридическом значении** мнения о наличии дискриминации в Эстонии разделились, более менее, пополам: „очень много“ (9%) и „скорее много“ (26%) дискриминации и неравного обращения в Эстонии признает в целом 35% населения, а по мнению 38% этого наблюдается скорее редко или очень редко. При этом повторяется уже упомянутое направление, что эстонцы, являющиеся гражданами Эстонии реже других групп отмечают наличие дискриминации в стране: лишь 6% считает, что этого „очень много“ (в других группах такую позицию занимают 13-17%), и 22%, что „скорее много“, в то время как в других группах эти показатели остаются в пределах 31-44%. В то же, время стоит отметить и еще одно обстоятельство: вопрос о дискриминации получил довольно-таки много ответов „затрудняюсь ответить“ (в пределах 23%-34%), и это, частично, может быть



вызвано тем, что текст вопроса подчеркивал именно юридическое толкование закона, что способствовало неуверенности отвечающих.

Для уточнения того, какая особенность (черта) индивида может на основании опыта наших отвечающих повлечь за собой неравное по сравнению с другими обращение, мы предложили вниманию отвечающего целый ряд **оснований для возможной дискриминации**. Относительно всех отвечающих можно отметить, что самым важным основанием считается *недостаточное владение государственным языком* (60%), в этот же ряд частых оснований для дискриминации попадают также *физический или психический недостаток или проблемы со здоровьем* (59%), и *возраст* (55%). Половина отвечающих считает, что и *материальное положение* может способствовать неравному обращению.

Если недостаточное владение государственным языком подчеркнули две трети ответивших (60%), то родной язык в качестве основания для дискриминации отметила треть населения (35%), а непосредственно национальность и этническую принадлежность как основание для неравного обращения упомянули 40% ответивших. Расовые признаки были упомянуты у 27%, а гражданство, как таковое, у 23%, 14% посчитали проблематичным владение эстонским языком с акцентом. Такую разницу в приоритетах категорий, связанных с этнической принадлежностью (родной язык, владение государственным языком, акцент, национальность и этническая принадлежность, раса; гражданство), можно рассматривать, как то, что *владение государственным языком* является основной причиной неравного обращения, а остальные из названных - вторичные. Здесь, несомненно, важно учитывать возможность того, что различные основания для дискриминации соединяются, например, недостаточное владение государственным языком связано и с другими аспектами - этнической принадлежностью или гражданством. Такие связи и многократные основания для дискриминации следует исследовать дополнительно. Также было отмечено, что сексуальные предпочтения (35%), политические взгляды (31%) и пол (28%) может стать основанием для неравного обращения в Эстонии.

При анализе возможных различий между группами выявляются четкие различия между эстонцами с эстонским гражданством и другими группами. Например, если имеющие эстонское гражданство эстонцы в основном не рассматривают наличие акцента при разговоре на эстонском языке как причину для дискриминации (9%), то все остальные группы более пессимистичны, и четверть их членов находит, что акцент является основанием для дискриминации в Эстонии. Также сложно недооценивать при дискриминации и предполагаемое влияние гражданства: от 46% до 56% русских с гражданством Эстонии, русских с российским гражданством и представителей других государств считают, что гражданство является определяющим, в то время как эстонцы не считают его важным с точки зрения основания для неравного обращения.

**При оценке конкретных ситуаций как справедливых, так и несправедливых** в большинстве случаев наблюдалось большое сходство между мнениями эстонцев и русскоговорящих ответчиков. Однако, в следующих ситуациях оценки справедливости/несправедливости отличались между группами с разными родными языками: отсутствие русскоязычной информации на информационных листках

лекарственных препаратов, электронная школьная система (e-kool) работает только на эстонском языке, а также отказ предоставить приверженцам Русской православной церкви выходных дней для празднования религиозных праздников. Если большинство людей, родным языком которых является русский язык, посчитали это несправедливым, то эстонцев, оценивших ситуацию как несправедливую, и у многих отвечающих не сложилось своего мнения по поводу справедливости/несправедливости предложенных ситуаций. Проблема отсутствия информационных листовок к лекарственным препаратам на русском языке неоднократно упоминалась в обсуждениях в фокус-группах.

#### **1.3.4. Осведомленность об институтах, обеспечивающих равное обращение**

Преобладающее большинство ответивших (77%) считает, что **обеспечение равного обращения является, прежде всего, обязанностью государства**. Государство должно гарантировать чтобы со всеми группами общества обращались одинаково. Лишь 11% всех ответивших считало правильным, когда за равное обращение каждый отвечает сам, и хотя число таких было большим именно среди эстонцев, имеющих эстонское гражданство, но по сравнению с другими группами это отличие с учетом абсолютных цифр, было незначительным. В дальнейшем было бы целесообразно уточнить мнения и установки каждой из рассматриваемых групп.

**Осведомленность о законе о равном обращении**, в общем, сравнительно низкая, но, в качестве положительного момента выяснилось и то, что к нему существует большой интерес. Каждый пятый житель, то есть 21% ответивших уже знакомы с законом, 55% хоть и признают, что особо ничего не знают о законе, но интересуются этим, а 24% ответивших ничего об этом не знают и сам закон их не интересует. При сравнении групп, основанных на национальности и гражданстве, выяснилось, что среди эстонцев – граждан Эстонии был самый большой удельный вес (29%) тех, которые утверждали, что не знают и не интересуются этим законом. Среди русских с эстонским гражданством и русских с Российским гражданством тех, кто законом не интересовался, было лишь 15-16%.

Также большинство из тех, кто **не знает о работе уполномоченного по вопросам гендерного равноправия и равного обращения**, хотели бы больше знать об этом: 35% ответивших уже сейчас информированы о работе уполномоченного, 43% хотя и не знают, но выражают желание больше узнать о его работе, и только 23% ответивших ничего об этом не знают и не проявляют к этому интерес. И в этом вопросе выделилась группа эстонцев, являющихся гражданами Эстонии, в которой было больше всего тех, кто не интересовался работой уполномоченного, и самый маленький удельный вес тех, кто хотел больше узнать о работе уполномоченного.

В ходе отдельного анализа понимания относительно притеснений на рабочем месте и осведомленности об обязанности работодателя взять на себя ответственность за притеснения на рабочем месте выяснилась, что и отношение к неравному обращению на рабочем месте и информированность о нем, учитывая цель развития равного обращения, остаются на низком

уровне. Кроме того, можно утверждать, что большая часть населения не в курсе ответственности работодателя в части обеспечения своим работникам равного обращения, защиты их от притеснения, а также развития равного обращения на своем рабочем месте. Очевидно, здесь следует продумать, как увеличить осведомленность прежде всего самых уязвимых, с точки зрения неравного обращения, групп, в то же время осведомленность должна быть улучшена и в обществе в целом, чтобы к этой теме не относились безразлично.

### 1.3.5. Личный опыт неравного обращения

О личном опыте дискриминации и незаконного неравного обращения в течение последних 3-х лет в трудовой сфере ответчики сообщили следующее: 12% ответивших, по собственной оценке, сталкивались с этим при оплате труда, 9% - при найме на работу, 7% - при разделении рабочих обязанностей, 7% - в случае возможного повышения по службе, 5% - при приеме на работу, 3% - при окончании трудовых отношений, 3% - в других связанных со сферой труда ситуациях, 3% испытали неравное обращение со стороны сослуживцев. В открытом вопросе мы попросили также привести примеры конкретных ситуаций. Большая часть примеров была связана с дискриминацией на основании возраста и здоровья. Также упоминалась разная возможность доступа жителей города и уезда, например, к различным услугам. Довольно-таки большая часть названных случаев все же была связана с национальностью или родным языком отвечающего, и примеры об ощущении неравного обращения на основании национальности или языка были приведены как теми, кто владел эстонским языком, так и теми, кто языком не владеет. Исходя из фокуса исследования, в следующей таблице представляем перечень тех случаев, которые напрямую связаны с национальностью, языком или гражданством. Разделяем случаи в соответствии с тем, ощущал ли отвечающий дискриминацию со стороны эстонцев или в отношении эстонцев.

Таблица 3. Примеры случаев, которые ощущались как неравное обращение

Область	Примеры случаев, которые ощущались как неравное обращение
<b>Опыт представителей национальных меньшинств в части неравного обращения на основании национальности, языка и гражданства</b>	
При получении работы для граждан третьих стран сложнее	При принятии на работу предпочтение отдавалось гражданину Эстонии, хотя это и не требовалось; отсутствие эстонского гражданства затрудняет поиск работы
Препятствия при повышении по сравнению с эстонцами	„Нельзя сдать экзамен на квалификацию, чтобы получить более высокую зарплату, так как требуется владение эстонским разговорным языком, который я учу уже 2 года“; „Не мог профессионально продвигаться дальше, так как не знаю языка, а у нас нет общения на эстонском языке“; „При реорганизации фирмы ни для одного работника из Ида-Вирумаа не была

	предусмотрена должность специалиста высшего звена, независимо от опыта, образования, владения языком“
<b>Пренебрежительное отношение при оказании медицинской помощи</b>	„Когда на вопрос врача, на каком языке со мной разговаривать, я ответил, что на русском, то он сказал "попробую поговорить на вашем французском языке“; „Не везде можно получить медицинскую услугу на русском языке“; „Мне сказали, что к эндокринологу номеров нет до конца года (4 месяца), но создалось впечатление, что мне, как русскому, не дали, так как один эстонец номер получил“; „Часто нет информации на русском языке, например, если на лекарственном препарате и есть информация на русском языке, то она заклеена“.
<b>Пренебрежительное отношение при общении с правовой системой</b>	„При подаче документов в суд со мной вообще не стали разговаривать, сказав, что они меня не понимают, так как я говорю на русском языке“; „Правоохранительные органы дали понять, что здесь не Россия, что у меня нет права что-либо требовать, если я не очень хорошо владею языком“; „Когда я должен был общаться с полицией, то полицейские вели себя некорректно и не разговаривали на русском языке“
<b>В магазинах не обслуживают</b>	„Если в магазине начинаю говорить на русском языке, то обслуживание сразу плохое, а если на эстонском языке, то обслуживание улучшается“; „В магазине строительных материалов отказались разговаривать на русском языке, потребовали, чтобы я говорил по-эстонски. Я попытался говорить на эстонском языке, но мне сказали "если не умеешь, то и не говори". В тартуском кафе меня тоже не обслужили, утверждая, что не понимают, что я от них хочу“
<b>В кампании пренебрежение, осуждение</b>	„Был случай, когда я находился среди эстонцев, и мне в руки попала книга на эстонском языке. Эстонцы говорили между собой, что "пусть посмотрит картинки, они на русском языке", хотя текст был на эстонском языке“; „В общественном транспорте не понял заданный на эстонском языке вопрос, и тогда пришлось выслушать всю историю оккупации“; „Сосед по съемной квартире постоянно называет нас "чертовыми русскими““.
<b>Опыт представителей национального большинства в части неравного обращения на основании национальности, языка и гражданства</b>	
<b>Учреждение обслуживания</b>	„В месте питания иностранца обслужили вне очереди, поскольку он даст больше чаевых“
<b>Государственные органы и органы местного самоуправления</b>	„Систематически ощущаю, что на родине ко мне относятся как к чужому и предпочитают всех остальных, так как государственные органы не уважают Конституцию Эстонии“; „Я жила в Нарве и не смогла получить место в детском саду, заведующая сказала, что места есть только для нарвитян, но выяснилось, что это не так – я, как житель Эстонии, имею право на место в нарвском детском саду“

Не обслуживают	„Мы не смогли найти понимания с продавцом, потому что я не смогла объяснить на русском языке чего хочу“; „Не обслужили в нарвском магазине, так как я не знаю русского языка“
Делопроизводство с КТ	„В квартирном доме, где, в основном, проживают русскоговорящие люди, собрания товарищества и сообщения для жителей дома совершенно не понятны для меня – жителя дома, для которого родным языком является эстонский язык (обычно перевод частичный, в основном все на русском языке)“
Неравное обращение на рынке труда	„Мы, эстонцы, выполняем работу на предприятии, а русские просто так получают более высокую заработную плату, так как предприятие хочет показать, что меньшинство не дискриминируется“; „Так как начальник говорит по-русски, то предпочитает русского работника, хотя его нагрузка всего лишь 3 дня в месяц, и, тем не менее, его отправляют в разные командировки“

Выясняется, что как неравное обращение ощущались и такие ситуации, которые закон не квалифицирует как неравное обращение и это не смотря на то, что в анкете предварительно было разъяснено как закон определяет неравное обращение. Таким образом, чувствительность людей и потребность в защите несколько выше, чем непосредственно устанавливает закон о неравном обращении. В связи с этим **можно было более широко информировать о других основаниях и возможностях** защиты своего права в обычных ситуациях.

Подводя итоги можно сказать, что и русскоговорящие люди, и те, для кого родным является эстонский язык, в определенных ситуациях ощущали неравное обращение на основании своей этнической принадлежности или языка. Как и ожидалось, личный опыт в части неравного обращения связан с несколько заниженной удовлетворенностью своей жизнью в целом (см. таблицу 4): среди тех, кто когда-либо ощутил на себе неравное обращение значительно больше тех, кто не особенно доволен или вообще не доволен своей жизнью.

**Таблица 4.** Удовлетворенность своей жизнью в соответствии с опытом неравного обращения (%)

Удовлетворенность своей жизнью	Нет опыта неравного обращения	Есть опыт неравного обращения	Всего
В целом			
Общее распределение	48	52	100
Вообще не доволен	1	4	3
Не особенно доволен	13	22	17
В основном доволен	64	52	58

Доволен полностью	21	17	19
Затрудняюсь ответить	1	4	3
Всего	100	100	100

### 1.3.6. Деятельность в ответ на неравное обращение

Анализ показывает, что среди всех участников исследования неравное обращение в течении предыдущих трех лет на себе испытали около четверти (23%). Из них, в свою очередь, четыре пятых (78%) что-то предприняли для улучшения ситуации и достижения правосудия. В основном ответчики искали эмоциональную поддержку, но и это делал не каждый – (64% ответчиков: 44% обсудили случившееся с коллегами, 20% искали помощи у знакомых. Попытались что-то предпринять для улучшения ситуации 40% респондентов, кто сделал замечание или объяснил неприглядность ситуации тому, кто спровоцировал неравное обращение, а 12% обратились к его начальнику. Только 7% обратились в государственные учреждения, но при этом не к уполномоченному по вопросам равного обращения. К правоохранительным органам обратились 4%, помощи у профсоюзов искали 3%.

15% тех, кто что-либо предпринял таким способом, достигли своей цели, и еще 38% достигли ее частично. Таким образом, можно сказать, что более половины из тех, кто пытался исправить ситуацию, были успешны в этом.

Из всех тех, кто столкнулся с неравным обращением, доля тех, кто успешно отстаивал свои права, составила 40%, при этом 10% достигла всего того, чего хотела. Разумеется нам неизвестно, была ли восстановлена изначальная ситуация или ущерб был устранен другим образом. Может быть, что некоторые из тех, с кем обошлись, как с неравным, ставил перед собой более низкие цели, достижение которых было ему под силу, но это еще не устраняло неравенства. Дальнейший анализ должен показать, какая из использованных стратегий была наиболее эффективной, и кто был наиболее успешным в отстаивании своих прав. Также требует разъяснения и то, кто были те, кто не достиг успеха в отстаивании своих прав, и в каких ситуациях найти решение наиболее сложно. Несомненно, что следует и дальше исследовать то, каким группам удалось лучше защитить себя от неравенства и кто вообще не испытывала себе неравного обращения.

Нельзя оставить без внимания и то, что 22% из тех, кто столкнулся с неравным обращением, махнул на это рукой, и ничего не предпринял для восстановления справедливости. Мы спросили у них, почему так случилось, и дали возможность ответить своими словами. Доминирующими были следующие объяснения:

- **Смирение с ситуаций по различным причинам:** „Я смирился с ситуацией...“; „Не могу сказать, просто смирился с ситуацией“; „Ситуация не была катастрофической“; „Проблема не была такой большой и это был единичный случай“; „Ради спокойствия и здоровья“; „Я за приятную атмосферу – петь для людей – мое призвание“; «Скорее избегал (конфликтной) ситуации».



- **Безнадежность:** „Казалось бессмысленным что-либо предпринимать“; „Так или иначе помощь получить неоткуда“; „Ничего не поможет“; „От этого нет пользы“; „От этого не было бы пользы“; „Это ни к чему бы не привело“; „Потому что ничего бы не достиг“; „Знаю, что от этого нет пользы“;
- **Отказ от действий, так как есть ощущение, что никто не контролирует процесс** – „К сожалению, беспокоящие меня процессы – глобальные“; „Ничего нельзя сделать против распространения информации на русском языке, слишком много русских в Эстонии“; „Нелегко оставить свой дом – неужели меня есть только один выбор – покинуть родину и уехать за границу?“
- **Страх, что ситуация перерастет в еще более неприятную:** „Я не хочу подвергать себя опасности“; „Кому я должен жаловаться, если обеспечивающие порядок сами ведут себя некорректно?“; „Можно сделать ситуацию еще более неприятной“; „Нет смысла вмешиваться – неравенство еще более усилится: в направлении появления класса дворян и класса рабов“; „Так как это не понравилось бы тем, кто себя так вел, и были бы испорчены отношения“; „Работодатель не обосновывает свои решения и выборы при назначении размера заработных плат работников“; „Работал по совместительству, где получал зарплату большую, чем на основном месте работы, мне нужны были деньги“.

Таким образом, похоже, что отсутствие реакции вызвано чувством собственного бессилия или безвыходностью ситуации. Для исправления ситуации здесь, конечно, помогла бы осведомленность представителей групп риска о том, что часть тех, кто оказался в подобной ситуации что-то предприняли и смогли защитить свои права.

### 1.3.7. Осознание того, что делать в случае дискриминации?

Насколько люди информированы о том, что на самом деле следует делать, если они становятся жертвой дискриминации? Подавляющая часть ответивших не знает, что в этом случае предпринять, и осведомленных об этом в каждой образованной на основе гражданства группе оказалось, примерно, одинаковое количество.

Респондентам, принимавшим участие в исследовании был задан вопрос и о том, что они готовы сделать в предполагаемой ситуации, в которой были бы нарушены их права. **Готовность постоять за свои права или за права других людей в предполагаемой ситуации**, и обратиться к различным учреждениям за помощью **исследовалась посредством вопроса: В случае, если бы Вы сами столкнулись с дискриминацией или притеснением, в результате чего Ваши права или права Ваших близких были серьезно нарушены, какие шаги Вы готовы были бы предпринять для того, что бы исправить ситуацию?** Выясняется, что самым предпочтительным вариантом две трети ответивших (68%) считают обращение к своему начальнику или руководству, что, в свою очередь, устанавливает высокие ожидания в части готовности работодателей (то есть как к готовности, так и к информированности) заниматься проблемами своих работников в этой области. Также 60% ответивших считают реальным консультирование с адвокатом. Примерно

половина обратилась бы в полицию (51%), а около 40% готовы обратиться и в организацию, отстаивающую права человека (41%), к уполномоченному по вопросам равного обращения (38%) или в суд (35%). С канцлером права проконсультировались бы 29% ответивших. Каждый пятый (22%) готов к открытому протесту или к защите своих прав посредством обращения к прессе (СМИ).

Из анализа следует что нет значительных различий между основанными на гражданстве группами, но видна большая неуверенность или меньшая осведомленность со стороны граждан России и лиц без гражданства, поскольку среди них, по сравнению с другими группами, намного больше ответивших „затрудняюсь ответить“. Это указывает на то обстоятельство, что именно в случае граждан третьих стран (ГТС), а также лиц без **определенного гражданства следует обратить особое внимание на информированность о том, где конкретно можно найти защиту для обеспечения своих прав.**

Лишь десятая часть всех ответивших (9%) считает, что в той ситуации, в которой нарушены их собственные права, они ничего бы не предприняли бы. Напомним, что наши данные представленные в предыдущей части (Деятельность в ответ на неравное обращение) показывают, что хотя большая часть тех, кто в течении последних трех лет сталкивался с неравным обращением реагировало (78%), то есть что-то предпринимало для улучшения ситуации, но все же число тех, кто ничего не предпринимал составляло 22%. Это конечно может отражать разный состав групп, но может указывать и на тот факт, что люди слишком оптимистично оценивают свою способность или готовность в сложной ситуации остаться самим собой и что-то предпринять для защиты своих прав и ценностей. **Поэтому следует обращать больше внимания на формирование такого социального фона, когда отстаивание своих прав считалось бы правильным и это не связывалось, например, с ориентированностью конфликтной личности на противоречия.**

### **1.3.8. Что делать, чтобы в будущем было больше равного обращения?**

Оценивая возможности того, как **сделать ознакомление населения с законами более эффективным**, отвечающие наиболее часто и однозначно поддерживали возможность предложения бесплатной правовой помощи (91% были скорее или полностью с этим согласны), а также доступность государственной правовой помощи как на русском, так и на английском языках (75%). Перевод законов на русский язык также получил поддержку подавляющего большинства населения (67%), а многие также посчитали, что СМИ могли бы более серьезно, чем до настоящего времени, рассматривать тему равного обращения (67%), и вообще можно было бы больше организовывать публичных обсуждений по теме терпимости и равного обращения (62%). Больше половины ответивших (60%) были согласны с тем, что тема равного обращения освещается в СМИ довольно скудно– лишь 16% посчитали, что средства массовой информации слишком часто освещает эту тему, а 24% признались, что знают слишком мало, чтобы занять какую-либо позицию по этому вопросу.



В вопросе **содействия равному обращению** не возникло большого и принципиального противостояния между отвечавшими на вопросы анкеты, скорее некоторые указали на то, что они испытывают недостаток информации для принятия решения (12-21% ответивших в зависимости от принимаемых мер). В то же время респонденты не были полностью убеждены в том, что появление в газете постоянной рубрики будет самой правильной идеей для осуществления информационной работы (эту идею поддержали 42%, но 28% заняли пассивную позицию, выбрав вариант ответа «затрудняюсь ответить»). В какой-то мере сюрпризом оказалось здесь то, что почти каждый четвертый ответивший предложил собственные идеи по улучшению ситуации. Таким образом, большая часть людей активно размышляют на эту тему.

Ответы в разрезе групп, основанных на гражданстве, более пестрые, указывают на несистематические и довольно незначительные различия. Таким образом, можно сказать, что предпринятые таких шагов было бы созвучно желаниям большинства, и, в то же время, отвечало бы видениям групп меньшинств (подробнее см. Roosalu и др. 2013). Вопросы, ответы на которые в разных группах были довольно-таки схожими, касаются понимания закона о равном обращении (но до половины ответивших не смогло занять никакой позиции в этой части), а также мнения, что тематика равного обращения рассматривается в средствах массовой информации скорее недостаточно. Определенное различие возникает в той части, которая касается удовлетворения потребностей определенных этнических групп. Например, возможность переводить законы и на русский язык, и предлагать правовую помощь как на русском, так и на английском языке именно русские поддержали больше, нежели эстонцы. Но и здесь в качестве позитива следует учесть, что большинство эстонцев не было настроено против этой идеи, а скорее испытало недостаток в адекватной информации, чтобы принять решение. Другие национальные меньшинства по сравнению с эстонцами, имеющими эстонское гражданство, в большей мере поддерживают доступность бесплатной правовой помощи.

В исследовании мы интересовались мнением людей о разных **видах деятельности, с помощью которых можно было бы уменьшить незаконное неравное обращение с людьми в Эстонии**. Выясняется, что очень сильна поддержка идеи о том, что людей следовало бы больше информировать как в части прав вообще, так и конкретно о возможностях получения помощи именно в случае ситуации неравного обращения. 55% согласились с тем, что надо информировать людей об их правах, 46% указывают на необходимость упрощения возможности получения правовой помощи, 39% - на необходимость информировать людей о возможностях получения помощи в связи с неравным обращением, 28% - поддержать людей в стремлении сообщать о неравном обращении, 24% - улучшить применение имеющихся законов, 20% - более широко внедрять законы, регулирующие равное обращение.

Сравнивая **поддержку разных предложенных мер** в разрезе групп, основанных на гражданстве, выясняется, что точки зрения разных групп во многом схожи. Некоторое различие во мнениях вытекают из разного статуса этих групп в обществе/на рынке труда, что помещает их в разные ситуации – так называемые „те, кто справедливо обращается” и „те, с кем справедливо обращаются”, то есть в распределении может быть обнаружен

определенный коллективный интерес к себе. Например, если треть эстонцев с эстонским гражданством нашли, что людей надо поощрять сообщать о неравном обращении, то во всех остальных группах этот показатель остался в пределах 10%. Представители других групп несколько чаще находят, что следовало бы информировать о практических возможностях получения помощи и о действующем законодательстве, а также, что наказания следует ужесточить – так считает 11% эстонцев, а среди представителей других групп - 25%. Также представители других групп несколько чаще, чем эстонцы – граждане Эстонии, поддержали идею о том, что принцип равного обращения мог бы быть принципом организации труда каждого учреждения, и что люди могли бы объединиться для защиты своих интересов. Особенно удивителен тот факт, что даже при том, что 40% респондентов отметили низкую терпимость к цыганам в обществе, идея принятия определенных мер для улучшения ситуации определенных групп не поддерживается. Это создает ощущение, что какая-то часть ощущаемой обществом нетерпимости считается нормальной и разумной. Фактически здесь возникает вопрос, не создает ли слово *терпимость*, как цель интеграционных процессов, скорее проблему, поскольку здесь у современного пользователя языка может возникнуть ассоциация не столько со словом *нравиться*, чем оно было когда-то, но сегодня его значение довольно-таки архаичное, нежели *пассивное безразличие* или даже *вежливое безразличие*. Это хорошо согласуется с парадигмой распределения языковых сообществ на параллельные общества, что было реализовано в Эстонии, но никоим образом не способствует формированию более тесных содержательных контактов между группами. Поэтому для интеграционной программы следует искать новую дискурсивную «цель» как дополнительный вызов, заменив малоговорящую *терпимость* более содержательной, оптимистичной и взвешенной версией, например, используя в дальнейшем более активно понятие *уважение* или *взаимов уважение*. Это, в определенной мере, позволило бы превзойти и действующую дискурсивную дихотомию, в соответствии с которой **получение эстонского гражданства хотя и может дать определенный практический эффект, но в каждодневной жизни, а также в части разных аспектов неравного обращения большинство жителей Эстонии не делит группы национальных меньшинств в соответствии с их гражданством.**

В дополнение к заданным вариантам ответов респондент мог здесь разъяснить свою позицию, и некоторые использовали эту возможность.

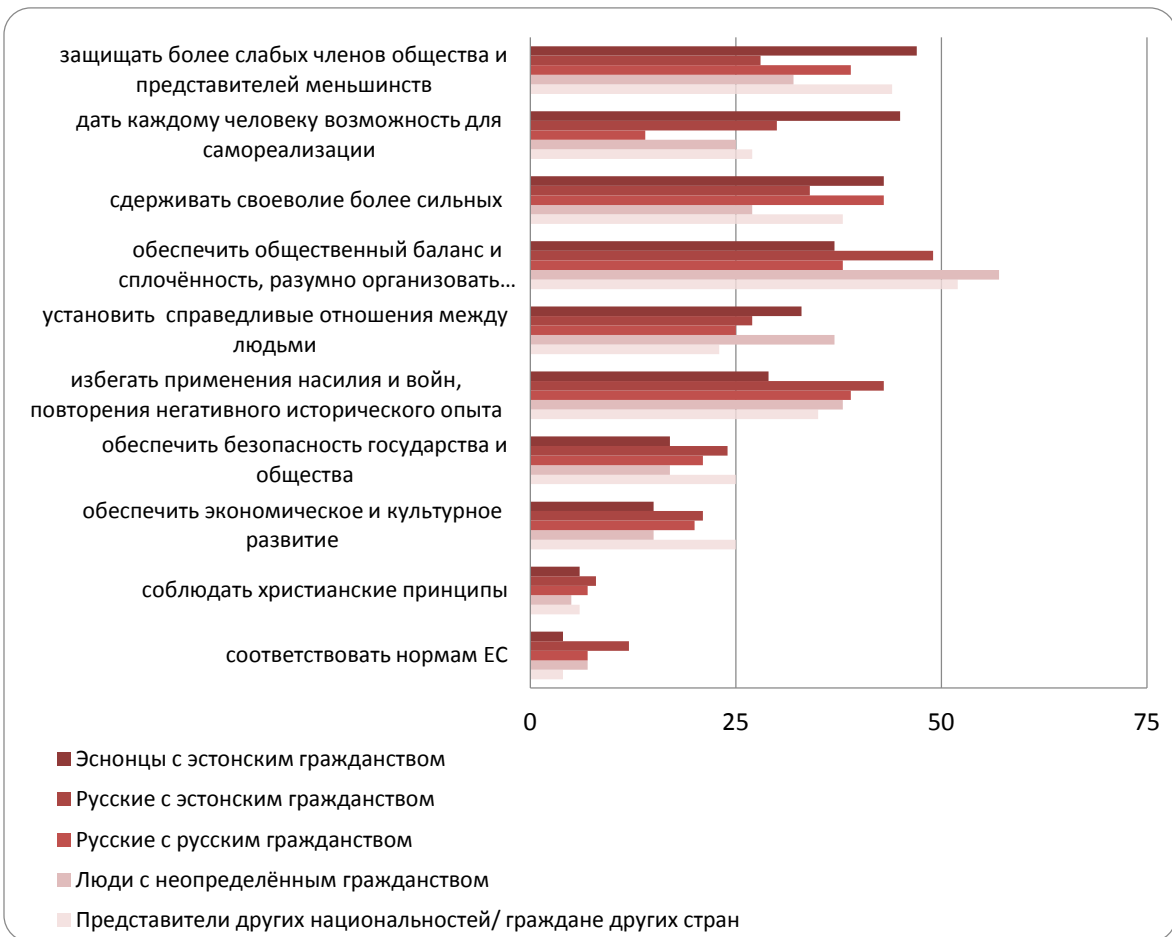
Одна часть ответов касалась **ужесточения законов**: изменить законы; [обеспечить] нормальные и правильные законы; наказания ужесточить до статуса проживания «на птичьих правах»; ужесточить закон о гражданстве; принять законы, которые исключали бы неравное обращение. При этом некоторые нашли, что будет достаточно лишь бесплатной правовой помощи, а также публикации имеющихся законов на русском языке. Другие сочли, что каждый должен быть хорошим человеком, и здесь решающую важность имеет скорее **воспитание ценностей**: уроки по теме терпимости в основной школе; домашнее воспитание; такие законы являются неестественными и не изменяют человека, его действительную оценку ценностей; оценка ценностей, начиная с детского возраста (в детском саду); продолжающееся образование людей (школа, печать) – запретами и приказами ничего не достичь. Третья группа респондентов считала, что

**эстонское государство в целом должно стать более заботливым:** эстонское государство не способствует равному обращению; государство должно больше заботиться; государство должно признать, что проблема существует, а также привлечь как политиков, так и деятелей общественной жизни к поиску решения и к информированию. При этом в одном случае уточнили, что решением могло бы быть игнорирование американских политических идеологий, а в другом случае, что помочь может более свободная рыночная экономика. Четвертая часть ответивших указала на то, что важно обеспечить **более равные доходы:** устранить разницу в заработных платах Эстонии; повысить пенсии; повысить пенсии до уровня Европейского Союза; уравнивать пенсии в Европейском Союзе; сделать закон о пенсиях таким же, как в ЕС; увеличить социальную помощь. Таким образом, возможности для решения здесь видят, как в изменении системы заработных плат, в реорганизации принципов оказания социальной помощи, в пенсионной реформе, причем в части последней имеются три конкретных варианта – повысить пенсии (в соотношении со средней заработной платой в Эстонии); повысить пенсии „до уровня ЕС“; уравнивать пенсии внутри ЕС, но необязательно ориентируясь на высший их уровень.

Один из отвечавших подвел итог своих размышлений, констатируя, что следует *учитывать интересы титульной национальности* – но это можно понимать по-разному, поскольку учет интересов титульной национальности, по мнению некоторых отвечающих, может осуществляться только за счет других национальностей, но другие считают, что это возможно одновременно с защитой интересов национальных меньшинств. И даже больше: наш анализ показывает (Таблица 5), что **те, кто ясно ощущают неравное обращение, проявляемое по отношению к другим, в общем случае менее довольны жизнью в Эстонии.** К этому результату мы пришли после того, как создали кумулятивный индекс удовлетворенности, который объединил оценки людей в части своей удовлетворенности работой, личной безопасностью, жильем, семейной жизнью, экономической ситуацией, общением с друзьями и близкими и жизнью в целом (ценностью индекса могли быть оценки от 1 до 4, где 1 означает „совершенно не доволен“ и 4 „очень доволен“).

Наличие такой связи не очевидно, скорее можно было бы предположить, что те, кто сам испытал неравное отношение к себе удовлетворены в меньшей степени. Однако, кажется, что в Эстонии просматривается и связь между *свидетельством* о неравном обращении и неудовлетворенностью. Поэтому следует сделать вывод, что **с точки зрения большинства населения (привилегированного) наличие в обществе нетерпимости и неравного обращения является тревожным моментом.**

**Рисунок 1.** Ответы на вопрос «По вашему мнению, необходимо обращать внимание на равное обращение к людям, прежде всего, для того, чтобы...? Выберите три самых важных причины», распределённые на группы, в соответствии с гражданством (процент респондентов в группе, выбравших соответствующий ответ).



Предпосылки развития области равного обращения в том, что тема равного обращения понятна общественности и легитимна. Каково же доминирующее представление общества о том, для чего необходимо равное обращение?

**Необходимость равного обращения** (По вашему мнению, необходимо обращать внимание на равное отношение к людям, прежде всего, для того, чтобы...?) (Рисунок 1) люди, для которых родным языком является эстонский, обосновывают скорее рядом **индивидуалистических аргументов** (сравнительно большая часть респондентов согласна с утверждением, что на равное отношение нужно обращать внимание, прежде всего, для того, чтобы дать каждому человеку возможность для самореализации (45%), защитить более слабых членов общества (48%), сдерживать своеволие более сильных (44%)). **Люди, для которых родным языком является русский, считают наиболее важными аргументы на уровне государства и общества**, по сравнению с эстонцами в большей степени соглашаясь с утверждением, что равное обращение необходимо для того, чтобы обеспечить общественный баланс и сплочённость, разумно организовать общественную жизнь (47%); избегать применения насилия и войн, повторения негативного исторического опыта (40%); обеспечить экономическое и культурное развитие (21%); обеспечить государственную и общественную безопасность (22%); соответствовать нормам Европейского Союза (10%).

Важность разных аргументов для разных групп населения следует учитывать при дальнейшем развитии равного обращения, особенно, при передаче знания о равном обращении, как таковом, и также при ознакомлении с существующим законодательством. Очевидно, что, в группах с доминированием определённых ценностей, позитивно будут восприняты послы определённого содержания, которые касаются этих ценностей. Таким образом, например, соответствие нормам Европейского Союза, а также соблюдение христианских принципов не является для эстонской общественности убедительным доводом необходимости равного обращения ко всем людям. В этом относительно солидарно большинство различных групп населения.

**Таблица 5.** Оценка степени нетерпимости и равного обращения в Эстонии, и удовлетворенность разными аспектами своей жизни

		Ценность индекса удовлетворенности	Распределение отвечающих (%)
<b>По Вашему мнению, нетерпимость в Эстонии...</b>	очень серьезная проблема	2,8	17
	скорее серьезная проблема	3	33
	совсем не серьезная проблема	3,1	36
	вообще не проблема	3,2	7
	Затрудняюсь ответить	2,9	7
			100%
<b>Оценка масштаба неравного обращения:</b>	очень много	2,8	9
	скорее много	2,9	27
	скорее мало	3,1	28
	очень мало	3,1	12
	Затрудняюсь ответить	3	24
			100%
<b>В какой мере Вы гордитесь Эстонией в связи со справедливым и равным обращением со всеми группами общества?</b>	очень горжусь	3,2	5
	скорее горжусь	3,1	25
	скорее не горжусь	3	25
	вообще не испытываю гордости	2,8	18
	Затрудняюсь ответить	3	8
			100%

## 2. Восприятие и осознание неравного обращения и осведомленность о Законе о равном обращении: опыт и оценка экспертов разных отраслей

Марион Раюметс, Кадри Аавик, Ларисса Кус, Маарис Раудсепп, Маргарита Казюля, Пилле Петерсоо.

### 2.1. Введение

На основании результатов приведенного выше количественного анализа анкетного опроса можно получить краткий обзор представлений, взглядов всего населения Эстонии в области равного обращения, определить меры по поощрению равного обращения в случае различных целевых групп, уточнить их характеристики для ориентации на конкретные меры. Качественный анализ, однако, позволяет более глубоко изучить систему взглядов, на основании которых люди оценивают ситуацию в сфере неравного обращения и конструируют идеалы, к которым можно стремиться. Чтобы достигнуть этих целей, мы провели интервью в фокус-группах с представителями различных областей.

Целью интервью в фокус-группах было выяснение информированности целевых групп – экспертов в области рынка труда, средств массовой информации, гражданских объединений и образования о проблематике равного обращения и ее понимании ими, их столкновения со случаями дискриминации в Эстонии, а также знания о законе о равном обращении и его применении.

### 2.2. Групповые интервью экспертов: метод качественного исследования и выборка

Фокус исследования был направлен, прежде всего, на неравное обращение, основанное на национальности (этнической принадлежности), расы или цвета кожи. **Вопросы исследования**, на которые искали ответы в фокусных группах:

- в какой мере члены фокусных групп информированы о принципах равного обращения?
- каково их отношение к принципам равного обращения?
- какими были их личные соприкосновения с неравным обращением в Эстонии?
- насколько они информированы о законе о равном обращении?
- какой их личный опыт и критика в связи с применением в Эстонии закона о равном обращении?

- какова их оценка ситуации в области равного обращения в Эстонии, какие области они видят самыми проблематичными?

С целью обеспечения сравнимости количественного и качественного исследований и дополнения одним исследованием другого, в анкетном опросе и в интервью фокусной группы некоторые вопросы совпадали.

При анализе интервью был использован метод тематического анализа, который в соответствии с целями исследования позволяет

- выяснить информированность членов каждой фокусной группы в части принципов равного обращения и возможные соприкосновения с законом о равном обращении;
- выяснить отношение и позиции в части принципов и закона о равном обращении, доминирующих в каждой фокусной группе;
- выяснить маргинализированное отношение и позиции членов каждой фокусной группы в части принципов и закона о равном обращении;
- сравнить информированность, позиции и отношение разных групп;
- выяснить различия между группами в связи с информированностью, позициями и отношением к принципам и закону о равном обращении.

С помощью метода дискурсивного анализа были выделены общие структуры (дискурсы), с помощью которых организуется рассуждения и разговор о равном обращении. В нашем отчете **дискурс** - это целостный способ осмысливания какого-либо явления и разговор о нем, охватывающий как постановку проблемы, аргументы, так и выражения и термины. Дискурс можно использовать и в смешанном виде, потому что одна группа не всегда должна быть последовательной в своих дискурсивных стратегиях. Важно то, что дискурсы имеют реальное влияние на политику (даже если пользователь дискурса не осознают этого), по этой причине их исследование является деятельностью, имеющей практическую ценность.

Интервью в фокус-группах были проведены с экспертами четырех разных областей (на эстонском и на русском языке), а также на английском языке как с гражданами ЕС, так и с гражданами третьих стран, которые тоже являлись специалистами в обозначенных выше областях. Такие специалисты чаще соприкасаются с тематикой равного обращения и более компетентны в этой области. **При составлении выборки** эстоно- и русскоговорящих фокусных групп мы исходили из принципа, чтобы фокусные группы всех четырех областей (СМИ, сфера труда, образование и гражданское общество) были бы представлены важными участниками соответствующих областей:

- **Сфера труда** – руководители предприятий и руководители по персоналу, как основные продвигающие равное обращение на рынке труда. В качестве респондентов мы привлекли работодателей как из частного, так и из общественного сектора (руководители или руководители по персоналу как представители работодателей), а



также и соискатели работы. Также были привлечены и представители рабочих объединений.

- **Область образования и культуры** – в качестве респондентов мы привлекли учащихся, учителей и членов руководства разного уровня образовательных и обучающих учреждений, в том числе учреждения, дающие образование как на русском, так и на эстонском языке. Также были привлечены представители организаций неформального образования.
- **Область политической активности и гражданских объединений** – были привлечены деятели политических партий, а также активные представители свободных объединений. В выборке были представители институтов демократического общества, в которых люди разного этнического происхождения представлены в равной мере, так и члены сообществ, скорее основанных по национальному признаку, и члены целевых общностей.
- **Область медиа** - были привлечены представители как эстоноязычных, так и русскоязычных, как больших, так и маленьких, как частных, так и государственных медиаканалов, роль которых в информировании в части принципов равного обращения является исключительно важной.

Было проведено 4 интервью в фокус-группах на эстонском языке, 4 – на русском и 1 – на английском языке. Кроме того, проведено 3 персональных интервью с попавшими в выборку людьми, которые не смогли принять участие в интервью в фокус-группе. В качественном исследовании приняли участие, в целом, 4 лица с неопределенным гражданством, а также 4 гражданина третьих стран (15,4 % из всех проинтервьюированных). В двух эстоноязычных фокус-группах в дополнение к людям эстонской национальности приняли участие и несколько человек, родным языком которых был отличный от эстонского или же двуязычных. Поскольку англоязычная **интернациональная фокус-группа** охватывала все области, то при составлении выборки мы исходили из того, что среди участников фокусной группы должны быть представители СМИ, гражданского общества, образования и трудовой сферы. Также мы обращали внимание на то, чтобы среди участников были граждане как Европейского Союза, так и третьих стран.

Важно отметить, что в части участников фокусных группах мы не имеем дело с экспертами с точки зрения знания закона о равном обращении, а **со специалистами в своей соответствующей области деятельности**. При сосредоточении на названных областях важным было то обстоятельство, что хорошее выполнение своей работы предполагает, что специалисты этих областей находятся в курсе закона о равном обращении.

## **2.3. Присутствие неравного обращения в Эстонии и критические области**



### 2.3.1. Множество критических областей

В эстоноязычных интервью были подняты очень разные стороны вопроса о неравном обращении, начиная от принадлежности к профсоюзам и заканчивая неравным обращением к людям с недостатками здоровья. Чаще, всё же, подчёркивалось региональное неравенство, неравное обращение к людям из разных возрастных групп и худшее отношение к женщинам по сравнению с мужчинами.

Не во всех эстоноязычных фокус-группах, и не всеми экспертами неравное обращение было расценено как серьёзная проблема в Эстонии. Например, в фокус-группе СМИ и в фокус-группе сферы занятости преобладало мнение, что неравное обращение само по себе не является большой проблемой для Эстонии, но проблемы возникают в определённых областях.

Более чувствительными к проблеме неравного обращения были члены фокус-группы гражданской инициативы. Причина этого может быть в том, что чувствительность в отношении неравенства характерна и для гражданского общества. С другой стороны, возможно именно в этой сфере в Эстонии, межнациональные партнёрские связи более тесно переплетены, чем, например, в сфере СМИ или образования, что открывает для действующих в ней более многослойный мир. Подтверждением этого может быть и то, что в этом эстоноязычном интервью участвовало четыре человека, родным языком которых является русский, или которые владеют несколькими языками одинаково хорошо.

В русскоязычных фокус-группах ударение делалось на этнический фактор, значение которого появлялось спонтанно в обсуждении темы неравного обращения. Меньше всего этнический фактор выделяли в группе сферы занятости, особенно, среди работодателей, но и они указывали на существование проблемы в государственном секторе. Из других областей выделяли существующее неравенство по социальному статусу, а также, региональное, возрастное (особенно в фокус-группе сферы занятости) и половое неравенство. Упомянулось, также, отсутствие равных возможностей у людей с недостатками здоровья, которые могли бы обеспечить им достойный уровень жизни.

По мнению участвовавших в англоязычной фокус-группе экспертов основной проблемой Эстонии является существенное различие уровня зарплат мужчин и женщин и различие классов (экономическое неравенство), а также ущемление сексуальных меньшинств. Проблемы связанные с национальными меньшинствами посчитали искусственно раздутыми, генерированными СМИ и политиками. Было предположено, что удержание внимания на национальном вопросе помогает скрыть другие болевые точки общества, особенно те, что касаются существенного экономического неравенства и бедности. Тем не менее, был сделан вывод, что политики в своих речах должны избегать ущемляющих высказываний в адрес этнических меньшинств.

### 2.3.2. Восприятие и осознание неравного обращения возникающего на основе этнической принадлежности

Для того, чтобы было возможно предпринять что-либо против неравного обращения, первым шагом является восприятие и осознание неравного обращения. Осознание этническими меньшинствами к ним несправедливого обращения оценили в разных *эстоноязычных фокус-группах* по-разному.

Особенно эксперты в области гражданской инициативы присвоили эстонцам стереотипное и пренебрежительное отношение к национальным меньшинствам говорящим на русском языке. Полагали, что более низкое социально-экономическое состояние иммигрантов и их потомков не всегда обосновано несовершенством их языковых способностей, низким уровнем образования или квалификации, но часто именно национальной или этнической принадлежностью.

В различных *эстоноязычных фокус-группах* придерживались разного мнения по вопросу, являются ли представители этнических меньшинств недостаточно- или слишком чувствительными в вопросе неравного к себе обращения. Эксперты в области гражданской инициативы обнаружили, что проблема дискриминации этнических меньшинств в большой степени не осознана самими членами этих групп.

Сильвия (К): Я тоже согласна с тем, что общее осознание неравного обращения мало. Определённо, в Эстонии для одних групп эта проблема более актуальна, чем для других. Но правда также в том, что часто люди совершенно не понимают, что к ним относятся не так, как к другим или, что к ним относятся несправедливо.

В то же время, например, в *фокус-группе сферы занятости* и *фокус-группе сферы образования* выразили противоположное мнение, что живущие здесь русскоязычные люди в неадекватной степени чувствительны в отношении неравного обращения, и, местами, слишком заблаговременно связывают неприятный опыт со своей этнической принадлежностью, а не с личными проблемами во взаимоотношениях и проблемами с мотивацией.

Катрин (Т): ... русскоязычные люди, возможно, чувствуют, что их здесь, как-будто притесняют потому, что они русскоязычные, но, в действительности, государство и к эстонцам относится так-же, и нам бывает неприятно... [...] но, в действительности, в рабочем коллективе этих проблем особо нет, потому как людей, всё-таки, принимают по их способностям.

Таким образом, в некоторых *эстоноязычных фокус-группах* была подчёркнута индивидуальная ответственность отдельных представителей этнических меньшинств за их социально-экономическую позицию, вместо обвинений в стереотипном отношении этнического большинства к меньшинствам, как к группам.

Также и в *русскоязычных фокус-группах* возникли разногласия в вопросе недостаточности или излишка чувствительности в вопросах дискриминации. В *фокус-группах* возникло два противоположных мнения: с одной стороны, предположили, что присутствие

дискриминации преувеличивается, а, с другой стороны, подчеркнули, что не осознаются реальные масштабы дискриминации. Проблемой признали то, что разные этнические группы не обращают внимания на проблемы друг друга.

Павел (М): Наша проблема в том, что почти все случаи, которые мы здесь обсуждаем,- мы на них будто заиклены; мы замечаем их, вздрагиваем, обращаем на них внимание, но я заметил, что, как правило, эти случаи не волнуют эстонцев. Они не видят этого, не замечают этого, по их мнению всё ОК: «О какой дискриминации вы говорите?»

Эксперты сферы занятости, которые в меньшей степени согласились с существованием неравного обращения, прежде всего выделили индивидуальную ответственность за преуспевание в жизни, а не существование этнических барьеров. Также, мнения разделились в том, на каком уровне ощущается в Эстонии неравное обращение. Например, в русскоязычной фокус-группе сферы СМИ различали бытовой, юридический и государственный уровни, последний из которых посчитали самым серьезным.

Выделяли несколько проблематичных области, где проявляется неравное обращение на базе этнической принадлежности. В разных фокус-группах, состоящих из специалистов одной области, были подняты немного разные подтемы – различие зарплат у эстонцев и русских выполняющих одинаковую работу (сфера СМИ и занятости), отсутствие возможности получения образования на родном языке (сфера образования и гражданской инициативы), предпочтение эстонцев в (сфера СМИ), существование неравного обращения на базе национальности в государственных учреждениях (области гражданской инициативы и занятости), русские, как «люди второго сорта» (сфера гражданской инициативы).

В англоязычной фокус-группе, т.е. людям, приехавшим жить в Эстонию из других стран, кажется, что русскоязычная информация движется (и, следовательно, состояние русскоязычного населения не может быть очень плачевным – привели сравнение с Сербией и Грецией, где на «нежелательных» языках меньшинств публичной информации вообще нет); проблемой же является недостаток обмена (публичной) информацией на английском языке. Также выяснилось, что хотя международные эксперты и планировали за время пребывания в Эстонии освоить (и, в некоторых случаях, уже на протяжении нескольких лет осваивали) эстонский язык, они не планировали учить русский язык. Интервьюированные обосновали это отсутствием прямой необходимости и своим желанием, приехав в Эстонию, освоить именно эстонский язык. Тем не менее это создает другой искусственный барьер – ситуацию, в которой информация на родном языке и общение доступны так русскоязычному меньшинству, как и местным, владеющим русским языком, эстонцам, но не иммигрантам из других стран. Принимая во внимание отлично-развитую инфраструктуру для изучения и практики русского языка, это могло бы быть важным связующим аспектом. Те, кто приехал жить в Эстонию, скорее всего, могут успешно ориентироваться в международных и вне-национальных системах, и, в таком случае, в принципе, могли бы успешно выполнять роль связующего звена разных систем.

### 2.3.3. Другие институты, способствующие неравенству между этническими группами

Те, кто принял участие в *эстоноязычных интервью* были довольно хорошо осведомлены о менее успешной занятости, меньшем доходе и уровне образования и других индикаторах русскоязычного населения по сравнению с титульным населением. Обобщая, можно сказать, что эксперты всех областей рассмотрели широкий комплекс причин такой ситуации, включая обстоятельства, которые можно изменить легко и быстро и те, что требуют больших усилий и развиваются медленнее. Однако, они дали понять, что принадлежность к национальному меньшинству не является препятствием для получения высокой позиции в эстонском обществе, основные проблемы в другом и «излечимы», говоря словами одного из экспертов.

К «излечимым» проблемам отставания, участвовавшие в эстоноязычных интервью эксперты, отнесли, прежде всего, более скудный человеческий капитал (образование, опыт работы) этнических меньшинств, менее обширные или менее выгодные социальные связи (отсутствие личных и профессиональных контактов с эстонцами), разные информационные поля, недостаток личной мотивации. Меньше осуждали СМИ Эстонии в пренебрежительном отношении к меньшинствам, и Эстонское государство в принятии неудачных решений в недалёком прошлом. Ссылка на более индивидуальные ресурсы оставляет впечатление, что каждый человек должен сам найти своё личное решение, а государство, ведомства и окружающее общество не несут никакой ответственности. **Это очень удобный подход, но учёные убедительно показали, что причины индивидуальных проблемы обычно социальные или институциональные (Wright Mills 2000: 187), и именно на этом уровне нужно решать проблемы.** В то же время, можно предположить, что если эксперты, ежедневно работающие в этой области, ищут объяснения на индивидуальном уровне, тогда такой же подход преобладает во всём обществе.

По мнению участников эстоноязычной фокус-группы сферы образования, для продвижения интеграции и уменьшения раскола на почве этнической принадлежности эстонскому государству необходимо энергично вводить «*концепцию эстоноземельцев*», под которой подразумевается, найти понимание о «своих», которое бы включало всех людей, живущих здесь, вне зависимости от их национальности или уровня владения языком. Концепцию эстоноземельцев связывают с «эстонским менталитетом», под чем, участники фокус-группы прежде всего понимали лояльность эстонскому государству и связанные с этим позиции.

Рейн (X): ... эстонский менталитет, на самом деле, важнее, чем языковая принадлежность.

И скорее, как и показывают исследования, ситуация с языком получше, а с менталитетом, даже среди молодёжи, - хуже. У нас всё не в том направлении.

В *русскоязычных фокус-группах*, напротив, выделяли негативное влияние СМИ при освещении вопросов на национальные темы, особенно, их влияния на углубление разделения этнических групп. Посчитали важным отметить, что СМИ не должны разделять людей по национальному признаку, должны подчёркивать позитивные аспекты, а также необходимо ввести запрет на использование негативной терминологии (например, *tiblad*) в СМИ.

### 2.3.4. Личные и опосредованные соприкосновения с неравным обращением на основе этнической принадлежности

Опрошенные эксперты не смогли привести примеры случаев, когда к ним отнеслись неравно из-за их этнической принадлежности. Однако, прежде всего, в русско- и англоязычных интервью было приведено множество случаев, где имело место неравное обращение в отношении близких людей или ссылались на случаи дискриминации в кругу знакомых или обществе в целом.

В *эстоноязычных интервью* случаи, когда неравное обращение было замечено в отношении близких или коллег экспертов упоминались очень редко.

В качестве примеров неравенства на основе этнической принадлежности участники *эстоноязычных интервью* указали на государственную политику получения видов на жительство в Эстонии, ходатайство о гражданстве, а также предъявление требований к знанию языка. Например, эксперты сферы занятости критиковали необоснованную сложность получения эстонского гражданства. Эстонскому государству приписывали «безумный уровень бюрократии», который воспринимают, как дискриминацию в отношении людей, желающих интегрироваться в эстонское общество. Экзамен для получения гражданства охарактеризовали, как несправедливо сложный и посчитали, что критерии для прохождения экзамена меньшинствам объяснены недостаточно хорошо. О проблеме, касающейся языковых требований установленных государством, говорили и в фокус-группе сферы образования. Не считали справедливым, что персоналу школ Ида-Вирума с недостаточным знанием эстонского языка, не смотря на их лояльность к эстонскому государству, грозит увольнение. Вопрос языковых требований и их воспринятой строгости был обсужден также в фокус-группе сферы занятости, где эксперт рассказал историю, когда русскоязычный работник боялся использовать русский язык на рабочем месте. Эксперт обозначил этот случай как "самодискриминация".

Катрин (L): Я помню случай, это произошло в городском автобусе, тогда, когда у нас были помощники в общественном транспорте. Это был вечерний час пик, наш автобус сломался, это был большой длинный автобус, полный людей. И водитель автобуса, женщина, не могла говорить на эстонском языке. Она... хорошо, она, просто могла сказать на русском языке:.. "выйдите из автобуса, автобус сломан и дальше не идет, случилась авария» ... или что-то похожее. Все вышли бы из автобуса. Но она пошла в заднюю часть автобуса, где находился помощник – молодой человек и попросила, чтобы он объявил, что автобус сломан, и все должны выйти. Это было смешно, что у водителя не хватило храбрости... она могла бы просто сказать на русском языке и все поняли бы. Но она пошла к помощнику и сказала ему ...

Представители области СМИ посчитали необоснованно высокой, до степени дискриминации, требования, которые Эстонская Республика предъявляет новым иммигрантам из стран, не входящих в Европейский Союз, ходатайствующим о виде на

жительство в Эстонии. Упомянули, что есть области, которые важны для Эстонии, но в которых уровень зарплат сравнительно низок или доход нестабилен.

В *англоязычных интервью* делали ударение преимущественно на позитивный опыт, распознавая, в какой-то степени, привилегированное отношение к себе, как к иностранцам. Тем не менее приводили некоторые примеры ситуаций, в которых ощущалась дискриминация связанная с национальной принадлежностью. Сюда относятся, например, услышанные в СМИ негативные комментарии в адрес страны, из которой они приехали; большие трудности, связанные с поиском подходящих курсов эстонского языка на базе английского языка; слишком высокие требования для получения вида на жительство и разрешения на работу; отсутствие возможности работать у иностранных студентов, имеющих учебную визу, в то же время, предполагается, что местные студенты одновременно с учёбой должны работать; и т.д.

По сравнению с местными жителями, иммигрантов из других стран в Эстонии отличают более открытые взгляды и основанная на транс-национальности, вне-государственности, ориентированная на место жительства идентичность. Похоже, что существует как минимум две позиции: либо ожидание равного обращения слишком малы, или же стандарты слишком высоки. При этом уровень ожидания не зависит от страны происхождения или позиции индивида. Хотя участники *англоязычных интервью* и имели минимальный опыт неравного обращения в Эстонии, они были очень хорошо осведомлены о существующем неравенстве в эстонском обществе. Проблема неравенства на базе этнической принадлежности, по их мнению, остаются на заднем плане по сравнению с социальным и гендерным неравенством.

Участники *русскоязычных фокус-групп* представили свою версию исходя из множества примеров неравного обращения из личного опыта, из жизни своих близких или ситуаций происходящих в окружающей среде, которые привлекли их внимание. В основном обсуждали разный уровень зарплат у эстонцев и русских, неравное обращение из-за русского имени и национальности, и из-за требований к языку и языковых навыков. В части случаев тематику неравного обращения связывали с более серьёзными последствиями для общества – например, эмиграция и уменьшение ходатайствующих о гражданстве Эстонской Республики.

В *русскоязычных фокус-группах* (также как в эстоно- и англо-язычных фокус-группах) больше примеров неравного обращения приводилось из опосредованного опыта, чем из личного. Во многих международных исследованиях отмечен такой же феномен – люди оценивают наличие дискриминации на групповом уровне (в т.ч. в обществе) выше, чем испытывают на личном опыте. Значение дискриминации на уровне группы зависит, в большой степени, от того насколько люди идентифицируют свою принадлежность к дискриминируемой группе. Чем больше они идентифицируют себя с данной группой, тем больше обращают внимание на проблемы, с которыми сталкиваются люди принадлежащие к данной группе. В результате в *русскоязычных фокус-группах*, которые состояли только из людей с «русскоязычным» происхождением, приводилось больше примеров неравного обращения, чем в эстоноязычных фокус-группах и это было ожидаемым.



Интуитивные оценки экспертов о том, что в одном или другом случае могло иметь место неравное обращение к этническим меньшинствам, не всегда совпадают с действительным нарушением законов Эстонии. Возможно, что некоторые эксперты, испытывая лично некоторые ситуации или услышанные про ситуации от других, не смогли распознать её (ситуацию) как случай дискриминации в соответствии с законом и обсуждали случаи как неэтичное поведение или невоспитанность. Хотя, имеются и противоположные ситуации, в которых эксперты интуитивно отметили дискриминацию, которой, с точки зрения эстонского законодательства, в данном случае не было. Часто термины «дискриминация» и «неравное обращение» были использованы «свободно», в их разговорном, а не в юридическом значениях.

В русскоязычных фокус-группах внимание обращалось также на то, что интуитивно распознаваемое неравное обращение может быть корректно в соответствии с законом. Например, переход гимназий на эстонский язык обучения считали несправедливым, но поскольку, законом предусмотрено создание равных условий обучения для всех, то с точки зрения закона это случай не является случаем неравного обращения. При этом, однако, не берут в расчёт особые условия, которые касаются учеников с русскоязычным происхождением; чтобы они могли на равном уровне участвовать и достигать равных результатов при получении образования.

Анализ показал (Таблица 6), что несоответствие интуитивного понимания постановлением закона характерно для всех фокус-групп.

**Таблица 6.** Критические области неравного обращения (НРО) и их пересечение с областями, которые регулируются законом, которые посчитали важными участники фокус-групп.

Опыт и оценка участников фокус групп в отношении НРО по этническому принципу	Фокус-группа	Гражданство участников	Охватывает ли «Закон о равном обращении» названную область НРО?
<b>Критические области НРО в Эстонии</b>			
Разница зарплат у эстонцев и русских	PM, PT, ЭГ	ЭГ, ЧБГ, ГТС	Да
Отсутствие возможности выбора получения образования на родном языке	PG, PO	ЭГ, ЧБГ	Нет
Преимущественное положение эстонцев, установленное конституцией	PM	ЭГ, ЧБГ	Нет
НРО на базе национальности в государственных учреждениях по	PG, PT	ЭГ	Да

трудоустройству			
Русские, как „люди второго сорта“	РГ	ЭГ, ЧБГ	Нет
НРО по половому признаку	РМ, РГ, А, ЭГ, ЭТ	ЭГ, ЧБГ, ГЕС	Да
НРО по возрастным группам	РМ, ЭО, ЭГ, РТ	ЭГ	Да
НРО к людям с недостатками здоровья	РТ, А	ЭГ, ГЕС	Да
НРО на основе социального статуса	РО, А	ЭГ, ГЕС, ГТС	Нет
НРО в отношении сексуальных меньшинств	А, ЭГ	ГЕС	Да
Региональное неравенство	РМ, ЭТ, ЭО	ЭГ	Нет
Опасность для эстонцев стать жертвой НРО в Эстонии	ЭО	ЭГ	Нет
Личные и/или опосредованный опыт НРО			
Разрыв в зарплатах эстонцев и русских	РМ, РТ	ЭГ, ЧБГ	Да
НРО из-за имени или национальности	РГ, РО, РТ, РМ, ЭО, ЭГ	ЭГ, ЧБГ	Да
НРО из-за высоких требований к языку или низким языковых способностей	РГ, РО, РТ, ЭО, ЭТ	ЭГ, ЧБГ	Нет
НРО на основе социального статуса	РО, А	ЭГ, ГЕС; ГТС	Нет
НРО из-за отсутствия эстонского гражданства	РМ, ЭТ	МКІ, ГТС	Нет
НРО к ново-переселенцам в связи с видом на жительство	А, ЭМ	ELK, ГТС	Нет

„Р“ обозначает русско-, „Э“ - эстоно- и „А“ англоязычную фокус-группу; М= сфера СМИ (Медиа), Т= сфера Трудовой занятости, Г= сфера Гражданского общества, О= сфера Образования.

Гражданство: ЭГ=Эстонское Гражданство, ЧБГ=Человек Без Гражданства, ГТС=Гражданство Третьих Стран, не являющихся членом ЕС, ГЕС= Гражданство другой страны ЕС



### 2.3.5. Осведомлённость о принципах равного обращения

Для того, чтобы выяснить, могут ли эксперты распознать нарушения Закона о равном обращении, мы попросили их обсудить три коротких ситуации, содержание которых служат примерами (1) прямой дискриминации; (2) косвенной дискриминации или (3) игнорирование обязанности содействовать распространению равного обращения. Сознательно были выбраны случаи из областей трудоустройства, образования и социального обеспечения, которые регулируются Законом о равном обращении.

Мы попросили участников фокус-групп ответить на два вопроса по каждой ситуации: во-первых, считают ли эксперты данный случай корректным или он противоречит какому-либо моральному принципу; во-вторых, нарушаются ли в данном случае какие-либо законодательные нормы Эстонии и, если «да», то какие. Эти два вопроса дали возможность выяснить, в какой степени согласованы у интервьюируемых субъективные и интуитивные этические принципы с принципами Закона о равном обращении. Это значит, что при помощи трёх вышеупомянутых аспектов была исследована легитимность данного закона в глазах экспертов, что также для обеспечения соблюдения закона и готовности искать помощь при нарушениях своих прав, или будучи свидетелем нарушений.

По нашей оценке, при анализе случаев, как в *эстоноязычной*, так и в *англоязычной и русскоязычной фокусгруппах* участвовавшие эксперты в основном исходили из своего субъективного чувства справедливости, спонтанных ссылок на закон было достаточно мало. Дополнительные направляющие вопросы (имеют ли место возможные нарушения закона) показали, что нарушение закона установили больше всего в случае с «прямой дискриминацией». Если, по субъективному и спонтанному мнению опрошиваемых, в данном случае имеется дело с неравным обращением на национальной основе, то эксперты также признали, что и с точки зрения закона имела место дискриминация. В иноязычных (русско- и англоязычных) фокус группах было отмечено, что это, в основном, регулируется конституцией и Законом о равном обращении.

В случае «косвенной дискриминации» многие эксперты посчитали, что имеют дело с возможным неравным обращением, но склонились ко мнению, что, с точки зрения закона, в данном случае нарушений не было. Только один эксперт из эстоноязычной фокус-группы, представитель гражданского общества, использовал понятие «косвенной дискриминации» при анализе предложенной ситуации; в других фокус-группах (как эстоноязычных, так и иноязычных) это понятие упомянуто не было.

В ситуации с «применения принципов равного обращения», как в эстонской, так и иноязычных фокусгруппах, пришли к выводу необходимости системного вмешательства. На конкретные законы, всё-же, ссылались мало. Преобладало мнение, что с точки зрения закона в данном случае нарушений нет. Тем не менее, ни разу в фокусгруппах не был упомянут «принцип обязательного применения и развития равного обращения», который, среди прочих, распространяется на работодателя, министерства и учреждения действующие в сфере образования и обучения. Отсюда можно сделать вывод, что эксперты не знали о существовании такой обязанности. В заключении нужно отметить, что большая часть экспертов не знакома с Законом о равном обращении и, возможно, что это

распространяется и на Закон о гендерном равноправии, затрагивающий вопрос равного обращения.

Таблица 7. Обзор осведомленности о принципах равного обращения во всех фокусгруппах

	Интуитивное распознавание неравного обращения	Идентификация нарушения закона
<b>Прямая дискриминация</b>	Дискриминация легко распознаваема в большинстве случаев	Нарушение закона распознаваемо в большинстве случаев
<b>Косвенная дискриминация</b>	Аспекты дискриминации распознаваемы в половине случаев	Нарушение закона практически нераспознаваемо
<b>Игнорирование обязанности соблюдать принципы равного обращения</b>	Неравное обращение распознаваемо в большинстве случаев	Нарушение закона распознаётся в единичных случаях (например закон об основной школе и гимназии)  Игнорирование обязанности соблюдать принципы равного обращения не распознаваемо ни в одном случае

При анализе данных ситуаций можно было наблюдать взаимосвязь определённых позиций. Например, неравное обращение заметили и признали большинство, если для данного поведения не находилось справедливой и существенной причины. Это соответствует многим теоретическим подходами, в которых делается ударение на то, что для выявления неравенства необходимо данный вопрос или феномен считать несправедливым (Tyler, 2006). Этот анализ показал, что осуждение поведения не обязательно имеет правовую основу, но за основу возможного стандарта можно взять общепринятые нормы и сравнение с опытом других стран. В случае позиций, выделяющих исключительно индивидуальную ответственность не было замечено необходимости соблюдения принципов равного обращения

## 2.4. Осведомленность экспертов об институтах и их критика

### 2.4.1. Осведомлённость этнических меньшинств о нарушении своих прав и органах правовой помощи

В эстонязычных фокус-группах посчитали, что в Эстонии достаточно организаций предлагающих правовую помощь в чью область деятельности входит представление прав этнических меньшинств. Кроме прочего, называли кабинеты Канцлера права, Комиссию по трудовым спорам, Инспекция труда, Бюро уполномоченного по гендерному равноправии и

равному обращению, возможность обратиться в суд и полицию, а также поискать помощь в некоммерческих организациях. Таким образом, по оценке интервьюируемых, государство сделало много для создания учредительных рамок для обеспечения равного обращения.

В то же время, в группе гражданской инициативы подвергли сомнению, что многие представители меньшинств, которых этническая дискриминация затрагивает больше других, знают о существовании этих институтов. Более того, обнаружили, что способность людей, принадлежащим к меньшинствам, заметить к себе неравное обращение может быть очень бедной. Обнаружилось, также, противоположное мнение (в фокус-группе сферы образования), что живущие в Эстонии национальные меньшинства слишком чувствительны в вопросах неравного к себе обращения и, иногда, слишком настроены связывать неприятный опыт со своей этнической принадлежностью.

*В русскоязычных фокус-группах* осведомленность о существовании органов правовой защиты от неравного обращения была на очень разном уровне. Как в группах объединения граждан, так и в группах специалистов СМИ люди были достаточно осведомлены о различных возможностях получения правовой помощи. Кроме прочего, упоминали Уполномоченного по гендерному равноправию и равному обращению, Омбудсмена, Информационный центр по правам человека. Также, знали, что в суде, при необходимости, можно получить помощь переводчика. В общем, возможность получить юридическую помощь характеризовали позитивно, но подчеркнули необходимость большей информированности от государства, поскольку, возможно, что не все люди владеют информацией об этих возможностях. У специалистов в области образования и занятости эта тема не вызвала особого энтузиазма, и они быстро перешли к дискуссии о преградах получения реальной помощи. В фокус-группе сферы образования подчеркнули, что в свете социальных проблем, от осведомленности об органах правовой помощи нет большой пользы. Отметили и то, что государство не достаточно информирует русскоязычное население о возможностях получения юридической помощи, например, о возможности обратиться к уполномоченному по гендерному равноправию и равному обращению.

Участники *международной фокус-группы* имели поверхностные знания о некоторых существующих возможностях, через которые можно искать помощь при проявлении дискриминации. Упомянуты были: омбудсмен, канцлер юстиций, Организация защиты прав потребителей, и социальные работники.

#### **2.4.2. Оценка реальной возможности ходатайствовать и получить помощь**

Все, участвовавшие в интервью эксперты, отметили существование и эффективность структур занимающихся неравным обращением. Если существование, в основном, не критиковали, то эффективность подверглась сильной критике. Отметили, что препятствием в поисках помощи может стать длительность, дороговизна и нервность этого процесса. Также, во всех фокус-группах посчитали, что поиску помощи может помешать страх человека потерять то, что он имеет на данный момент, т.е. страх, что тот, кто их

дискриминирует может после попытки поиска помощи «наказать» за «жалобы». Это подтвердили и результаты опроса.

Участники *эстоноязычных интервью* отметили, что представители этнических меньшинств эмоционально не готовы пройти через все, требующие много времени и, часто, изнурительные процедуры от подачи жалобы до получения решения, что и препятствует получению помощи. Жители Тарту критиковали расположение институтов в Таллинне, что усложняет доступ к ним для людей из Южной Эстонии. Отдельно остановимся на оценке экспертов эстоноязычных интервью того, что Бюро уполномоченного по гендерному равноправию и равному обращению активно помогает представителям национальных меньшинств. В целом отметили слишком большую нагрузку и малое финансирование работы уполномоченного по правам человека, что существенно удлиняет процесс рассмотрение отдельных случаев и дачу им юридической оценки; также упоминалась его сравнительно неблагоприятная репутация. Эксперты сферы образования отметили, что в молодой Эстонской Республике еще не до конца поняли важность этого института. Подчеркнули, что также отсутствие понимания и критика со стороны СМИ навредила общественной репутации уполномоченного. В фокус-группе гражданской инициативы признали, что репутация уполномоченного и его сфера деятельности в Эстонии «низкая и конфликтная»; работа бюро ассоциируется со слишком большим наплывом жалоб, которые невозможно оперативно рассмотреть по причине нехватки работников и малым бюджетом. Государство обвинили в недостаточном внимании к теме защиты прав человека и равного обращения.

Сильвия (К): ... Эстонское государство, на самом деле, не проявляет интереса к равному обращению среди людей, по крайней мере не активно. Это подтверждает, хотя бы то, что на протяжении многих лет в бюро уполномоченного работает всего два человека, которые просто не успевают выполнять всю работу, которая затрагивает осведомление. Если мы говорим, что осведомленность людей о том, куда обращаться за помощью, мала из-за нехватки информации, то информации не хватает потому, что Эстонское государство не выделяет для этого достаточно денег. Если подумать о том с какими комментариями принимал Рийгикогу Закон о равном обращении – что мы делаем это только из-за требований Европейского Союза, тогда, и сверху видна заинтересованность в равном обращении. Интерес к равному обращению среди людей на государственном уровне всё ещё достаточно мал. Я думаю, что это сильно тормозит развитие ситуации.

В *русскоязычных фокус-группах* дискуссию часто вызывало то, насколько люди реально получают помощи или, вообще, обращаются за помощью. Подчеркивали, что с точки зрения законности, у нас всё обстоит неплохо, и проблема скорее в том, что люди ничего не предпринимают для установления справедливости, если нарушаются их права. Инициативность людей в борьбе за свои права была оценена не очень высоко. Таким образом, не достаточно только знать о возможности получения помощи и законах, чтобы права людей были защищены. Одним из основных препятствий посчитали также отсутствие веры и надежды на достижение положительного результата. Люди смиряются со сложившейся несправедливой ситуацией и ничего не делают для восстановления

справедливости. Такая ситуация отсылает к формированию «выученной беспомощности» среди русскоязычного населения.

Кирилл (Т): Я могу привести пример, который случился лично со мной. Существуют два отдельных коллектива: русскоязычный и эстоноязычный коллектив. Они напрямую друг с другом не связаны, хотя и работают под одним концерном. Доказательств конечно нет, но все говорят, что у эстонцев зарплата выше, чем у русских. Когда этот вопрос подняли на собрании русскоязычного коллектива, людям прямо сказали, что, если что-то не нравится, можете уходить. Проблема в том, что эстонцам так не скажешь – они уйдут и сразу найдут другую работу в этой сфере. Русские соглашаются с тем, что им предлагают, даже если это в разы меньше, чем у эстонцев, по простой причине – в этой сфере они не смогут найти другую такую работу.

Было также признано, что в обществе Эстонии нет таких общественных настроений, которые характеризуются активным обращением в суд и борьбой со случаями дискриминации. Также отметили, что нетерпимость эстонского общества не способствует отстаиванию меньшинствами свои права.

Михаил (М): Наше общество нетерпимо. Поэтому, если какой-то русский начнёт где-то защищать свои права, требовать, чтобы не было этой дискриминации, то против него выступит большинство эстонцев. Также как и если какой-нибудь гомосексуал начнёт где-то защищать свои интересы и говорить о том, что его дискриминируют, то против него выступит большинство гетеросексуалов.

*В международной фокус-группе* подчеркнули, что хотя у людей и есть возможность сообщить о неравном обращении в разные организации, реальной помощи оттуда человек всё равно не получит.

### **2.4.3. Осведомлённость о Законе о равном обращении и его критика**

*В эстоноязычных фокус-группах* области образования, занятости и гражданской инициативы были как эксперты, которые имели не только косвенное представление о существовании закона, но и были знакомы с текстом закона и критически его изучали; так и такие, кто и вообще не открывал текста закона. Многие были лишь в общих чертах осведомлены о существовании Закона о равном обращении. В общем, ознакомление с законом в эстоноязычных фокус-группах было средним.

Прямая критика в адрес закона была выражена лишь одним экспертом из эстоноязычной группы гражданской инициативы, который выразил сожаление о иерархичности Закона о равном обращении. В действительности, запрет дискриминации людей по их национальности (этнической принадлежности), расе или цвету кожи в действующей версии закона имеет более широкое применение, чем запрет дискриминации в тех группах, к которым относятся хуже из-за их религиозной принадлежности или убеждений, возраста, недостатков здоровья или сексуальной ориентации. Эксперт, критиковавший закон, предложил поднять обеспечение соблюдение прав для представителей последних групп на тот же уровень, что и у первых.

В добавок, в фокус-группе сферы образования жаловались, что закон бедный и слишком общий, и поэтому на него сложно опираться ища решение в конкретных ситуациях. Поэтому, даже те эксперты, которые, по их словам, были знакомы с законом, не могли применить его в конкретных ситуациях. В заключении, такая посредственная осведомлённость о Законе о равном обращении может быть связано с тем, что мы имели дело, преимущественно с экспертами-эстонцами. В то же время мы имеем дело с относительно молодым законом, который был принят только в 2008 году. Опираясь на проведённый опрос можно сказать, что в общих чертах с законом была знакома одна пятая опрошены, то 3% опрошенных (это составляет примерно одну пятую от тех, кто в какой-то степени знакомы с законом) были критичны в отношении (частей) этого закона (см. ниже).

Хотя в *русскоязычных фокус-группах* существовала общая осведомлённость о государственной правовой помощи, она более разнообразно выразилась именно в отношении Закона о равном обращении. Например, осведомлённость о Законе о равном обращении полностью отсутствовала в группе сферы образования, а в других группах варьировалась от неосведомлённости до хорошей информированности о нем, благодаря использованию закона в повседневной работе. В качестве критики, подчеркнули, что запрет на дискриминацию вписан в конституцию и Закон о равном обращении повторяет лишь общеевропейские нормы и, поэтому, на практике не имеет смысла. Существующее представление о Законе о равном обращении не обязательно согласуется с действительным содержанием закона.

Вадим (Т): Мы знаем, что он существует, хотя он в большей степени декларативный, и связан, в основном, с борьбой против гендерной дискриминацией. На область национальности он не распространяется. /.../ Этот закон не воспринимается, как инструмент борьбы против дискриминации по национальной принадлежности. Я никогда не слышал ссылки, чтобы кто-то мне говорил о существовании такого закона в сфере дискриминации по национальному признаку. Это такой «женский закон».

Всё-таки большое ударение делалось на потребность в информированности, которая помогла-бы в избавлении от различных страхов, которые мешают людям отстаивать свои права.

Маргарита (Т): Практическая идея в том, чтобы всё больше людей знали о его существовании. Чем больше информации, тем меньше страхов. Я имею ввиду, что мы боимся, что что-то случится, а что именно случится – мы не знаем, и это нас пугает.

В *англоязычных интервью* с Законом о равном обращении знакомы не были. Больше ссылались на международные акты и декларации.

Подводя итог, можно сказать, что мы ожидали от участников фокус-групп большей осведомлённости о Законе о равном обращении, поскольку участники опроса не были «людьми с улицы», а деятели общественной жизни и эксперты своих областей, которые, скорее всего, сталкиваются с проблематикой равного обращения в своей ежедневной деятельности.

## 2.5. Сравнение основных дискурсов

Анализ интервью в фокус-группах позволил сформулировать основные представления, от которых отталкиваются люди, размышляя и говоря о неравном обращении. Мы выделили следующие противоречия, которые характеризуют разное понимание неравенства и неравного обращения:

- 1) личные качества и собственная ответственность людей **или** влияние общественных структур;
- 2) действие сверху вниз **или** снизу вверх для продвижение равного отношения;
- 3) опасность маргинализации эстонцев, эстонского языка и культуры **или** одобрение культурного разнообразия;
- 4) ободрение привилегированного положения эстонцев **или** равенство всех этнических групп.

### 2.5.1. Ответственность индивида или общества

Причины неравенства можно объяснить с помощью двух основных факторов. С одной стороны, можно отметить отсутствие у людей достаточной мотивации и старательности, что и не позволяют расти их статусу; с другой стороны, можно связать их индивидуальные проблемы с проблемами структуры, например, макроэкономическим положением, которое подрывает усилия отдельных лиц и которому, в силу объективных причин, они не могут противостоять. Если первый подход делает акцент на роли собственной активности человека, то второй, скорее, на роли экономических, политических и культурных факторов в формирование индивидуального и общественного статуса и судьбы.

*Эстоноязычные* эксперты в области образования отметили личную ответственность человека за овладение эстонским языком, который, по их мнению, главный барьер на пути к равному обращению.

Эвелин (X): ...некоторые из здесь присутствующих смогли овладеть [эстонским] языком на очень хорошем уровне. Также, есть часть людей, которые... но люди тоже разные... это степень их возможностей: для кого-то это домашняя проблема – родители как-бы против того чтобы ребёнок, вообще, говорил на эстонском языке. Есть и другие, которые отдают своих детей... русская семья, отдаёт своих детей с первого класса уже в эстонскую школу, поскольку, уважают тот факт, что эстонский язык надо знать.

Эксперты в области СМИ и представители гражданских объединений больше выделяли негативное влияние общественных факторов, которые препятствуют изменению в лучшую сторону положения этнических меньшинств. Только знания языка не хватает для того, чтобы быть принятым эстонцами, представители меньшинств должны создать с эстонцами и личные отношения, которые сломали бы глубокие культурные и психологические предрассудки.



Во всех *русскоязычных фокус-группах* присутствовало схожее представление, что знание языка является барьером для достижения равных возможностей, но для его преодоления не всегда достаточно только личного старания человека, но необходима поддержка и вмешательство общества. В этом плане отличались русскоязычные работодатели – представители сферы занятости, которые приписывали большую ответственность индивиду, делая ударение на то, что всё зависит от самого человека.

Кирилл (Т): Мне кажется, что человеку свойственно эту проблему (дискриминацию) преувеличивать, и многие используют существующую проблему для объяснения неудач в своей жизни. Мне кажется, что, прежде всего, всё зависит от самого человека. В Эстонии есть примерно равные возможности и у меньшинств, но люди оправдывают себя при помощи распространённого мнения, что нас тут притесняют.

### **2.5.2. «Сверху вниз» и «снизу вверх» - способы поощрения равного обращения**

Вторым принципом, по которому можно разделить мнения, является источник и направление поощрения равного обращения. С одной стороны можно представить поощрение равного обращения как обязанность самих людей (т.н. подход «снизу вверх»), с другой стороны – как, в первую очередь, обязанность государства (т.н. подход «сверху вниз»). Нас интересовало мнение экспертов по вопросу, какое влияние могло бы или должно быть у действующих в этих областях инициаторов общественного развития.

В эстоноязычной группе гражданской инициативы преобладало мнение, что люди могут в этой области сами инициировать многие значительные развития. Приведём пример одного русскоязычного эксперта, который делает ударение на собственную ответственность меньшинств за вовлечение в эстонское общество:

Ирина (К): 10 лет назад, например, я ещё понимала человека, русского человека, который говорил, что мы обижены на государство, что государство должно нам что-то дать, но не дало, ну, действительно, с этим были проблемы... Но... теперь я думаю, что русская община и русские молодые люди и не очень молодые, те люди которые здесь уже живут, которые уже знают, [...] мы не должны так много жаловаться, а должны [сами делать] больше. Также и мы [русскоязычные эксперты действующие в сфере интеграции] должны больше заниматься с нашими детьми, молодёжью.

Участники эстоноязычной фокус-группы СМИ, напротив, представляли роль СМИ в поощрении равного обращения очень скромно. Они не увидели важную роль СМИ в формировании и отражении общественного мнения. Спонтанно пришли к мысли о нужности изменить, прежде всего, маленькие вещи, такие как перевод пресс-релизов на русский язык. Ожидание работников СМИ, что государство должно инициировать изменения сверху вниз, и СМИ тогда бы уже последовали приходящим сверху указаниям, в том плане поразительно, что участники других фокус-групп обсуждали роль СМИ, как наиболее важную, в качестве посредника, доносящего общественности тему равного обращения. Участники высказали мнение, что темы касающейся представителей

меньшинств или более широкие темы равного обращения, часто отражаются в СМИ в упрощенном и высмеивающем ключе.

Признание группой гражданской инициативы своей способности инициировать изменения удивительно тем, что эксперты из других групп не рассматривали их как мощный двигатель процесса в плане равного обращения.

*В русскоязычных фокус-группах* поддержали оба подхода к поощрению равного обращения. С одной стороны, для отстаивания своих прав, необходима собственная активность и смелость людей и групп, представляющих меньшинство.

Павел (М): Понятно, что само по себе ничего не случится. Люди, чьи права нарушают, должны проявить инициативу. Они должны что-то предпринять через профсоюзы, (...) у нас есть канцлер юстиций, есть суды (...). Тут люди сами пассивны и просто боятся потерять работу. Поэтому они довольны тем, что есть. Это относится ко всей нашей русской общине в целом, которая думает, что могло быть и хуже...

С другой стороны ожидают от государства активных действий в развитии законодательства (в содействии с целевой аудиторией) и контроле за его применением. Таким образом, например, много раз упоминалась необходимость в юридическом регулировании публичного использования обидных слов в адрес меньшинств.

Женя (К): Нужен закон о политкорректности. Возможно, не в абсурдной форме, но он обязательно должен существовать (...). Мы в газете обсуждаем, насколько принижающее слово «негр», а почему нельзя обсудить более важный вопрос использования слова «tíbla»? Это же всё можно регулировать законом. Если бы в СМИ это как-то регулировалось, а за использование таких слов в адрес любых национальных меньшинств газеты штрафовали, то, я думаю, некоторые вещи бы просто исчезли.

### **2.5.3. Опасность маргинализации эстонского языка и культуры или обогащающее многообразие**

Одним из важных вопросов обсуждения в разных группах - связана ли интеграция национальных меньшинств и поддержка языков меньшинств с рисками для эстонцев, их культуры и языка. Или этнические эстонцы могут чувствовать себя в Эстонской республике в безопасности и не должны волноваться о сохранении своей культуры. В последнем случае, мультикультурность считают богатством, а не угрозой для эстонской культуры и языка. Прежде всего, в эстоноязычной фокус-группе сферы образования подчеркнули, что в добавок к русскому языку, также английский язык вторгается в нашу повседневную жизнь и образовательную систему, и это вторжение иностранных языков, с точки зрения эстонской культуры – растущая проблема.

В то же время, в эстоноязычной фокус-группе гражданской инициативы участвовали эксперты, у которых отсутствовала протекционистская позиция. Один эксперт утверждал, что с удовольствием отдал бы своего ребёнка в детский сад с иностранным языком обучения (в т.ч. русскоязычный), чтобы овладеть вторым языком, в добавок к родному. В таком

рассмотрении определение ребёнка в иноязычный детский сад – это бонус: «будет два языка сразу», а не «призрак». В общем, можно сказать, что беспокойство за сохранение эстонского языка, культуры и этнической принадлежности испытывали, в основном, эксперты области образования; и больше всего поддержали мультикультурализм в группе гражданской инициативы (а также СМИ), где один участник даже оспаривал национальность, как категорию.

*В русскоязычной и англоязычной фокус-группах* доминировало мнение, что разнообразие обогащает.

Маргарита (Т): Как минимум нужно завершить культивирование противостояния. Научиться толерантности. Мы разные, совершенно разные, и это, даже, хорошо, что разные, но это не значит, что мы не можем мирно со-существовать.

Элина (И): Я думаю, что нужно найти разные способы, как быть приветливым к разным религиям и людям из разных слоёв общества [...] По моему мнению, мы должны дать приезжающим сюда людям возможность почувствовать, что им здесь рады, и отмечать свои традиционные праздники.

Тема сохранения эстонского языка и культуры присутствовала и в наших анкетах. По результатам опроса выяснилось, что также для большинства не-эстонцев важно знание и сохранение эстонского языка и культуры. Таким образом, живущие в Эстонии представители других национальностей – союзники эстонцев в сохранении эстонского языка и культуры и для преувеличенного чувства угрозы больше нет причин. Можно предположить, что если чувство угрозы исчезнет, то станет возможным принять и более свободно и равно относиться к не-эстонцам.

#### **2.5.4. Оправданное привилегированное положение эстонцев в Эстонии против принципиального равенства всех жителей Эстонии**

*В русскоязычной фокус-группе СМИ* подчеркнули противоречие имеющее место в конституции Эстонской Республики, в которой утверждено как принципиальное равенство всех людей перед законом и требование одинакового обращения ко всем, так и отмечена приоритетная позиция эстонского языка, эстонской культуры и эстонского народа в Эстонии. Предложение в преамбуле к конституции, которое говорит, что Эстонское государство должно обеспечить эстонской нации и эстонской культуре вечную сохранность, не иначе как устанавливает преимущественное положение эстонцев перед представителями других национальностей.

*В эстоноязычных фокус-группах* не ссылались непосредственно на конституцию, но понимание обоснованного привилегированного положения эстонцев в национальном государстве присутствовало безоговорочно. В эстоноязычной группе сферы образования этот принцип выделяли особо.

Каиса (Х): ...даже если кажется, отвечая на ваш вопрос [имеет ли место в Эстонии неравенство на основе этнической принадлежности], что, на самом деле, проблемы нет

и может и не стоит об этом говорить, я думаю, что у такого исследования двойное значение. Мы должны всё время задавать себе такие вопросы, чтобы и эстонцы однажды не стали жертвами неравенства. Для этого нам просто необходимо всё-время обсуждать такие темы, чтобы, по возможности, удержать негативное развитие. Даже если кажется, что пока нельзя привести много примеров.

Анализ проведенного в рамках данного проекта опроса показал, что большинство неэстонцев выступает за полное равенство (согласие со следующим утверждением: У всех, несмотря на их этническую принадлежность должны быть равные права и возможности в Эстонии и Эстония, как демократическое государство, должно гарантировать равенство всех групп независимо от их происхождения, этнической принадлежности или знания языка). Этнические эстонцы в свою очередь распределены между двумя большими группами: приоритетный статус эстонцев в разных вопросах оправдывают от двух третьих до двух пятых ответчиков, в то же время равенство всех групп в обществе одобряют также от двух третьих до двух пятых ответчиков - эстонцев: 27% соглашается с утверждением, что эстонцы в прошлом много страдали поэтому они должны иметь приоритет во всех сферах жизни общества, 61% ответчиков соглашается с утверждением, что у всех, независимо от их этнической принадлежности, должны быть равные права и возможности в Эстонии. 44% согласились с тем, что Эстония - страна эстонцев, и другие этнические группы должны иметь меньше прав здесь, и 44% согласились с тем, что Эстония, как демократическое государство должно гарантировать равенство всех жителей, независимо от их происхождения, этнической принадлежности или владения языком (подробнее смотри Roosalu и др. 2013).

## Подведение итогов исследования и наиболее важные выводы

Здесь мы предлагаем краткое резюме 1 и 2 главы настоящего отчета исследования, которое посвящено исследованию восприятия Закона о равном обращении.

### 1. Правовая грамотность: знание правоохранительных органов, осведомлённость о существовании закона, а также, предыдущий опыт и критика связанная с применением закона.

- Знания участников фокус-групп о содержании Закона о равном обращении достаточно общие и абстрактные. Даже если закон известен, его не умеют использовать для толкования конкретных случаев. Бросилось в глаза, что и участвовавшие в исследовании **государственные чиновники**, в чьи обязанности входит поощрение равного обращения, не осведомлены о своей роли и, при оценке случаев, исходят скорее из собственного интуитивного понимания, чем из закона регулирующего равное обращение.
- В фокус-группах выяснилось, что эксперты не знают об **обязанности работодателей ознакомить своих работников с основными принципами равного обращения**. Предполагается, что частные фирмы не должны следовать принципам равного обращения. По результатам опроса населения можно сказать, что две трети опрошенных знают, что в обязанности работодателя входит обеспечение порядка при котором на рабочем месте не было бы притеснений. Тем не менее, довольно большое количество людей не может точно сказать, кто на рабочем месте отвечает за разрешение конфликтных ситуаций, возникших в результате неравного обращения. Поскольку большинство случаев неравного обращения происходят именно на рабочем месте, необходимо поднять осведомлённость в этой области в первую очередь.
- **Интуитивное понимание** о несправедливости и наличии дискриминации, как у участников фокус-групп, так и у участвовавших в опросе представителей населения, не всегда совпадает с предусмотренными законом определениями. Такие противоречия субъективного понимания и юридических определений могут уменьшить легитимность закона среди людей. Из приведённых в анкетах опроса населения примеров о неравном обращении выяснилось, что большая их часть не является примером неравного обращения с точки зрения закона.
- Участники фокус-групп, знакомые с законом, критиковали **проявленную в нем неравную защиту различных меньшинств** (например, по сравнению с группами других меньшинств, закон обеспечивает защиту в меньших сферах общественной жизни сексуальным меньшинствам и людям с недостатками здоровья). Посчитали, что закон, который регулирует равное обращение, должен сам соблюдать тот-же принцип. В ходе опроса выяснилось, что 3% населения хорошо знакомы с законом, но не поддерживают многие его позиции.

- Эксперты разных областей осведомлены о некоторых важных **учреждениях, предлагающих правовую помощь** (например, уполномоченный по гендерному равноправию и равному обращению), но отмечают их неспособность эффективно оказывать помощь в связи с государственным недофинансированием. Упоминается неблагоприятная репутация уполномоченного по гендерному равноправию и равному обращению в глазах эстонской общественности, что, кроме прочего, связано с односторонним освещением СМИ. При опросе населения выяснилось, что одна пятая часть опрошенных уже знакома со вступившем в силу в 2009 году, Законом о равном обращении, и треть знакома с работой уполномоченного по равному обращению. Треть оставшихся людей не знакома ни с одним, ни с другим, но хотела бы узнать больше. Меньше половины населения относится к теме в целом сдержанно, отмечая, что и не хотят больше ничего знать об этой теме.
- Из опроса населения выяснилось, что в одной пятой случаев неравного обращения пострадавшая сторона ничего не предпринимает для защиты своих прав, мирясь с ситуацией, оправдываясь безнадёжностью или страхом, что всё станет ещё хуже. В фокус-группах выяснилось, что эксперты в целом в курсе того, что **люди не осмеливаются выступить против дискриминации**, опасаясь нежелательных последствий (травля, потеря работы и т.д.) или опасаясь чрезмерных затрат на отстаивание своих прав. У людей нет опыта в отстаивании своих прав, и они не верят, что можно что-то сделать. Чувство безнадёжности не связано только лишь с дискриминацией по национальному признаку – отсутствие диалога с властью присуще многим областям. Существует понимание, что активность граждан не всегда приносит желаемый результат, и, например, в сфере трудоустройства особенно важным препятствием является неравное разделение власти.

## 2. Осведомлённость и отношение к принципам и основным терминам равного обращения: (не)равное обращение, дискриминация, различные концепции равенства.

Интервью в фокус-группах дали возможность выяснить, что люди понимают под дискриминацией. Оказалось, что необходимо ясно различать понятие дискриминации в правовом и обыденном значении.

**Дискриминация в правовом значении**, т.е. в толковании закона, обозначает неоправданное неравное обращение в определённых сферах и в отношении конкретных личных качеств. В Законе о равном обращении равное обращение означает, что не имеет места дискриминация по признаку национальности (этнической принадлежности), расы, цвета кожи, вероисповедания или убеждений, возраста, физических и/или психических недостатков или сексуальной ориентации (Закон о равном обращении § 3, 1 абзац). Как у экспертов, участвовавших в фокус-группах, так и у людей, участвовавших в опросе неопределённое знание об этом определении дискриминации. Часто возникающие в государственном и частном секторе случаи незаконного неравного обращения не трактуют в контексте закона. С другой стороны, по разным причинам, для защиты своих прав не

используются существующие законы и институты. В предыдущих исследованиях уже ссылались на низкий уровень осведомлённости о сущности дискриминации и средний общий уровень правовой осведомленности (*Kallas 2008; Eesti elanike õigusteadlikkuse uuring 2007*).

**Обыденное понимание дискриминации и равного обращения**, отличается от установленного законом. В повседневной жизни эти понятия используют в более общем значении (применяются также к группам, а не только в отношении отдельных личностей, как представителей группы, и в большем количестве областей). В фокус-группах очень абстрактно объясняли понятие «(не)равное обращение» и больше в социологическом смысле, нежели в более узком юридическом ключе. О неравном обращении говорится в случаях, когда хотят обратить внимание на расколы в обществе или вытеснение людей или групп, худшее отношение к кому-то, унижение кого-то в какой-либо сфере жизни. Для людей более важен статус группы в обществе, нежели отсутствие причин для дискриминации по определению закона. То-же самое выяснилось и в ходе опроса, где приводимые участниками примеры неравного обращения часто, с точки зрения закона, не являлись дискриминацией.

Можно сделать положительный вывод, что понимание общества о **равенстве** как идеале более обширно, чем формальные требования (установленные законом), и, таким образом, ожидания людей превышают возможности, гарантированные государством. Три четверти всех опрошенных считают, что обеспечение равного обращения – это, прежде всего, обязанность государства. Именно государство должно гарантировать, чтобы ко всем группам общества было одинаковое отношение.

### 3. Воспринимаемое присутствие неравного обращения в Эстонии

Во всех фокус-группах отметили присутствующее в эстонском обществе **неравное обращение по национальному и языковому признаку** как в сфере трудоустройства, так и в области образования и распространения информации. В обществе есть понимание того, что самое худшее положение у людей, родной язык которых не является эстонским, особенно у тех, кто не владеет эстонским языком. К ним принадлежат и граждане третьих стран (ГТС) и люди без определенного гражданства (ЧБГ). Мы не наблюдали различий между группами с разным гражданством относительно этого вида восприятия социального неравенства и исключения, но различия наблюдались между группами этнического большинства и меньшинства. Люди с иным (не эстонским) родным языком острее воспринимают случаи дискриминации как в узком юридическом, так и более обширном смысле. Личные столкновения с дискриминацией, как и ожидалось, случаются больше с людьми принадлежащим к группе меньшинства, чем с теми, кто принадлежит к группе большинства. Отсутствие важной для жизни информации (например, законы, информация о лекарствах) на русском языке, а также притеснение русскоязычного образования истолковывается как дискриминация русскоязычного населения со стороны государства. Описывается ряд случаев, где русская фамилия или акцент, по мнению респондентов, послужили причиной отказа от приёма на работу, препятствовали развитию карьеры, принятию в университет, получение меньшей зарплаты, по сравнению с эстонцами, или



худшего обращения, которые сложно доказать, как дискриминацию по национальному признаку. Критиковали подход, который считает владение языком более важным, чем профессиональную компетенцию и личные качества. Также из количественного исследования выяснилось, что в большей степени неравное обращение наблюдается именно по признаку национальности, владения языком и гражданства. Также в описании случаев неравного обращения на собственном примере большая часть ситуаций была связана с родным языком и уровнем владения языком, как среди эстоноязычных ответчиков, так и тех, для кого другой язык является родным. Такая важная причина для неравного отношения в эстонских условиях, как владение языком, в толковании закона, однако, не является основанием для признания случая дискриминации.

Как в эстоноязычных, так и в русскоязычных фокус-группах критикуют **слишком высокие требования к владению эстонским языком на некоторые должности**, и возможность такой косвенной дискриминации считают несправедливостью. В русскоязычных фокус-группах акцентировали, что образованные врачи, учителя и специалисты, которые не могут выполнить языковые требования, не находят в Эстонии профессионального применения и уезжают, что посчитали потерей для Эстонии. В эстоноязычных фокус-группах этот аспект не упоминался, что означает, что его либо не замечают, либо не понимают важности.

Широко распространённой в Эстонии посчитали **сегрегацию на базе языка** на уровне складывающихся сетей общения и трудовых коллективов, что способствует развитию взаимного недоверия между этническими группами. Это может воссоздать сложившиеся в Эстонии стереотипные взгляды и, таким образом, способствовать возникновению ситуаций с неравным обращением.

Разное **информационное пространство** на эстонском и неэстонском языках – серьёзная проблема как по мнению эстоноязычных, так и русскоязычных участников. В добавление к преодолению языковых барьеров (что уже происходит) видят необходимость в существовании совместных (общих) информационных пространствах. Русскоязычные респонденты выделяли отсутствие равных возможностей в получении официальной информации для жителей, не владеющих эстонским языком.

Участники эстоноязычных интервью оправдывают предпочтение эстонцев в некоторых ситуациях необходимостью **сохранять доминирующую позицию эстонцев и эстонского языка в Эстонии**. С одной стороны, существует убеждение, что знание языка обеспечивает русскоязычным эстоноземельцам равные возможности в обществе (несколько раз делали ударение на то, что те русскоязычные люди, особенно молодые, которые очень хорошо владеют эстонским (и английским) языком, имеют даже преимущественное положение на рынке труда). С другой стороны, придерживаются мнения, что эстонский менталитет и лояльность не всегда связаны с владением языка (хотя, эстонский язык и видят «входным билетом» в эстонское общество). В эстоноязычных интервью были эксперты, по чьей оценке эстонский язык и культуру надо защищать как от вторжения русского, так и, всё более, английского языков. На фоне того, что эстонский язык видят находящимся под угрозой, эстонцы не видят положительных аспектов в попытках улучшить возможность справляться при помощи русского языка в Эстонии. В то же время из опроса выяснилось, что

большинство представителей национальных меньшинств в Эстонии считает важным знание и сохранение эстонского языка и культуры, что делает их союзниками эстонцев в сохранении эстонского языка.

В эстоноязычных интервью отметили, что **дискриминация по гендерному признаку** – такая-же существенная проблема, как этническое неравенство. В англоязычных и русскоязычных интервью отметили, также **социально-экономическое неравенство**, на которое стоит обратить больше внимания.

В англоязычных фокус-группах не чувствуют в Эстонии к себе неравного отношения, но замечают в некоторых сферах жизни более невыгодное положение русскоязычного населения. Те эксперты участвовавшие в англоязычных фокус-группах, внешний вид которых отличается от жителей Эстонии, встречались здесь с неравным отношением по признаку расы, но не посчитали это для себя большой проблемой, поскольку были готовы, переселяясь в другую страну, что в связи с их внешним видом им может быть оказано (негативное) внимание.

Из материала, полученного в фокус-группах, ясно видно, как **разные категории неравенства**, такие как уровень образования, опыт работы, место жительства, зарплата, возраст, пол и с ними связанные ожидания общественности и нормы разделения труда, и т.д., взаимосвязаны и часто **дополняют друг-друга**. Один неблагоприятный случай влечёт за собой следующий, и следующий, до того, пока уже не станет возможным выбраться из этого круговорота.

Приведённые проблемы связанные с неравным обращением на базе национальной принадлежности, к сожалению, остаются такими-же, как и в предыдущих исследованиях (например, *Kallas 2008*): чаще всего описывали именно случаи косвенной дискриминации, где формально нейтральные требования и ограничения, по мнению респондентов, являлись несправедливым по отношению к русскоязычным людям, ставящим их в менее выгодные положения.

В качестве **положительного развития** в эстоноязычных фокус-группах выделили улучшения знания эстонского языка среди русскоязычного населения, а также большую терпимость со стороны государства и общества в отношении празднования национальных праздников представителей меньшинств. Констатировали, что в Эстонии есть все необходимые организации для обеспечения равного обращения. В русскоязычных фокус-группах в позитивном свете отметили некоторые начинания гражданского общества, такие как «Назад в школу» («*Tagasi kooli*») и «Сделаем!» («*Teeme ära*»), которые способны привлечь людей разных национальностей к выполнению совместной работы. Также, отметили благоприятное влияние программы языкового погружения в школах на смягчение сегрегации в сфере образования.

#### 4. Группы, которые различались с точки зрения отношения и опыта в сфере равного обращения.

Результаты исследования групп наглядно показывают, что у **разных групп населения разный опыт и взгляды** на равное обращение. Также и внутри каждой группы можно различить многообразие позиций и взглядов – среди эстоно- и русскоговорящего населения можно различить наличие под-групп с разными позициями и взглядами, к которым должен быть различный подход при предоставлении информации о равном обращении. Так, например, среди эстонцев относительно больше тех, у кого меньший интерес к тематике равного обращения и меньшая чувствительность к случаям нетерпимости и незаконной дискриминации в Эстонии. Люди с неопределённым гражданством относительно в меньшей степени юридически подкованы.

Так-же, как и в предыдущих исследованиях, мы обнаружили **межгрупповую асимметрию** в восприятии дискриминации: если этнический эстонец, как правило, отрицает существование дискриминации, то этнические меньшинства более чувствительны к дискриминации. Участники фокус-групп, принадлежащие к эстоноязычному большинству, менее чувствительны к неравному обращению на основе национальной принадлежности, чем иноязычные эксперты. Этническое неравенство не рассматривают как существенную проблему, из-за отсутствия личного опыта столкновения с ним.

Оказалось, что среди этнических меньшинств наиболее уязвимыми в Эстонии, с точки зрения равного обращения, являются **цыгане**. Участники эстоно- и русскоязычных фокус-групп связали неравное обращение в случае цыган с уникальными особенностями этой группы и со структурным проблемами в системе образования. В ходе обсуждения не было достигнуто согласия по поводу вопроса о возможности или невозможности рассматривать детей-цыган как учеников с особыми потребностями из-за их этнического происхождения. Анализ данных опроса населения показывает, что, как правило, специальные меры для поддержания уязвимых групп не были одобрены.

**Проблемы англоязычных ГТС и новых иммигрантов, связанные с неравным обращением:** Участники англоязычных фокус-групп считали, что в Эстонии отсутствуют специальные услуги и информация на английском языке для новых иммигрантов, о том, куда обратиться в связи с оформлением вида на жительство и по разным аспектам адаптации к жизни в Эстонии. Также, по сравнению с эстоно- и русскоязычными группами, в англоязычной группе больше затрагивалась тема гражданства и вида на жительство. Подчёркивалось, что для получения гражданства Эстонии, граждане третьих стран должны отказаться от гражданства своей родины, что для них нежелательно. Также подчеркнули проблематичность требования к гражданам третьих стран при ходатайстве о виде на жительство для работы, что работодатель должен платить работнику не менее 1,25 от средней зарплаты. Позитивным фактором отметили относительную простоту бюрократических процедур в Эстонии.

В англоязычных фокус-группах всплыла тема обучения эстонскому языку, и обратили внимание на некоторые связанные с этим проблемы. Выделили проблему, что обучение эстонскому языку, в том числе и обучающие материалы, которые предлагают в Эстонии, в основном составлены на базе русского языка, который новопереселенцы по разным причинам не хотят учить, кроме прочего, по той причине, что он кажется им сложным.

Посчитали, что для желающих обучаться на базе английского языка предлагается очень мало хороших курсов и материалов. Отметили, что в учебных пособиях для изучения эстонского языка на базе русского языка предполагается, что ученик хорошо знает местную культуру, а на курсах на базе английского языка и в учебных пособиях, предполагается, что культурная среда совершенно неизвестна. Также подчеркнули, что часть курсов на определённые уровни языка полностью отсутствуют. Хотя отсутствие подходящих курсов и материалов для изучения языка и нельзя считать неравным обращением с точки зрения закона, но все же, поскольку отсутствие должного уровня владения языком ограничивает возможности соискателей на рынке труда, это, в свою очередь, может привести к неравенству. Поскольку о возможностях обучения языку говорилось как о важной проблеме, что предполагает, что участники фокус-группы могли бы интуитивно связать доступ к обучению языку с равным обращением.

#### **5. Общественный фон: терпимость в отношении разных групп общества, общественные ценности и установки**

Обсуждение в фокус-группах выявило, что в эстонском обществе сохраняется некая неприязнь в отношении определённых национальных и языковых групп; а также присущее политическим высказываниям и СМИ использование негативных слов в разговоре о иноязычной общине. По мнению участников русскоязычных фокус-групп эстонские политики способствуют межнациональному расколу и противостоянию. Особенно обидными отмечают слова президента в адрес русского языка и использования понятия *оккупанты* в адрес людей живущих в Эстонии в настоящий момент. В опросе наблюдалась позитивная тенденция, что среди эстонцев и людей с иным родным языком часто наблюдаются сходства во мнениях и взглядах; также, эстонцы придерживаются разных позиций, что не позволяет утверждать, что все эстонцы нетерпимы. Существующие в обществе различные взгляды являются свидетельством здорового плюрализма. Иллюзию консенсуса создаёт малая громкая часть, которая представляется публике, как носитель «исключительно верных» позиций, что может оправдать и закрепить неравное отношение к разным группам.

#### **6. Негативные последствия неравного обращения**

Понятие дискриминации понимают гораздо шире, чем это установлено в законе –, например, в общественном пространстве (в т.ч. СМИ) систематически выраженная злоба в отношении какой-либо национальной группы или её языка воспринимается, как принижение и оскорбление. Дискриминирующим видится и уменьшение доступности образования на родном языке. Таким образом, хотя с формальной точки зрения и можно утверждать, что в понимании закона дискриминация не имеет места и видимой проблемы нет, длительное пребывание в роли жертвы дискриминации повлекло за собой реальные психологические и социальные последствия. Это нельзя считать псевдопроблемой.

Участники фокус-групп описали такие распространённые среди русскоязычного населения восприятия, как «чувство невостребованности», «бесперспективность», и видение себя, как «людей второго сорта». Поведенческие реакции на длительное ощущение дискриминации можно разделить на три группы:

- Выход из ситуации – отъезд из Эстонии;
- Пассивное противостояние, например, нежелание учить эстонский язык, нежелание получать эстонское гражданство, отказ от использования эстонских СМИ, использование саботирующих тактик в сфере занятости;
- Обученная беспомощность, покорность, низкая самооценка, замыкание в себе, общее низкое удовлетворение общественной жизнью, чувство низкого психологического благополучия, растущий пессимизм и безнадёжность в отношении будущего.

Результаты опроса подтверждают эту связь. Люди, которые в большей степени ощущают присутствие в Эстонии нетерпимости и дискриминации, и те, кто на себе испытал неравное обращение, выражают меньшее довольство жизнью, по сравнению с теми, у которых отсутствует опыт неравного обращения и кто видит ситуацию в Эстонии оптимистично.

## 7. Общие понимания о развитии равного обращения

На более общем уровне можно различать разные дискурсы равного обращения, которые отражают общие представления о равном обращении и отношениях между разными группами общества. Мы выделили следующие противоречия, которые характеризуют факторы, влияющие на разное понимание неравенства и неравного обращения: 1) личные качества и собственная ответственность людей **или** влияние общественных структур; 2) действие сверху вниз **или** снизу вверх для продвижение равного отношения; 3) опасность маргинализации эстонцев, эстонского языка и культуры **или** одобрение культурного разнообразия; 4) ободрение привилегированного положения эстонцев **или** равенство всех этнических групп. При помощи таких общих представлений объясняется и оправдывается сложившаяся ситуация, устанавливаются идеалы, но эти позиции могут также выступать и как барьеры для принятия лучшей практики других стран.

Дискурс индивидуальной ответственности, например, использовали в эстоноязычных фокус-группах, где случаи неравного обращения по отношению к русскоговорящим людям видели как единичные случаи, а не общую проблему. Ответственность часто приписывали жертве неравного обращения (кто недостаточно старался, чтобы овладеть знанием языка или квалификацией). Приводили примеры того, что русскоязычные люди могут быть слишком чувствительны в отношении неравного обращения. В то же время приводили некоторые показатели этнического неравенства на общественном уровне, хотя часто не могли на макро-уровне связать проблему с неравным обращением на персональном уровне. Это отражает общую тенденцию – выделение ответственности на индивидуальном уровне скорее присуще людям находящимся у власти, а системные причины неравного обращения видят, прежде всего, представители меньшинства (см. *Vetik & Ivanov, 2013*).

Большинство эстонцев менее чувствительны к этническому неравенству, но признают худшее положение русскоязычных людей в обществе. Оценка, прежде всего, зависит от более широкого понимания – насколько обоснована иерархия этнических групп в Эстонии. Существование некоторых ценностей, позиций и восприятий, которые оправдывают неравное положение национальностей в обществе, представители большинства считают само собой разумеющимся, а представители меньшинств – дискриминационными.

## 3. Оценка проектов развития равного обращения

Катс Кивистик и Каарин Плаан

### 3.1. Введение

Настоящая глава дает обзор влияния и жизнеспособности трех проведенных в 2009-2012 годах проектов в области развития равного обращения. Целью всех трех проектов было улучшить равное обращение, более подробные действия приведены в приложении отчета. Так как тема равного обращения является в Эстонии сравнительно новой, а процент национальных меньшинств в то же время большой, то риск дискриминации является сравнительно высоким, и важно понять, какая деятельность больше всего способствует развитию равного обращения, чтобы не тратить ресурсы на неэффективную деятельность.

Прежде всего, в данной главе кратко представлена методика оценки, которая охватывает анализ документа, онлайн-опрос и интервью. Далее приводятся основные результаты оценки, сгруппированные по деятельности проектов, и дается оценка как разного типа деятельности, так и влиянию и жизнеспособности проектов в целом. За этим следует резюме с наиболее важными выводами и рекомендациями по развитию равного обращения и продолжению проектов.

### 3.2. Обзор методики

#### 3.2.1. Метод и выборка

Оценка опирается, в основном, на четыре вида деятельности. **Во первых**, проанализирована документация, связанная с выполненными проектами (заявки, промежуточные отчеты, заключительные отчеты и приложения), в том числе и исследование ООО Saar Poll о проведенном в 2009 году проекте.

**Во-вторых**, проведены (телефонные) интервью с людьми, которые соприкасались с проектами (спонсоры, руководители проектов, руководители фирм и организаций и люди, занимающиеся кадровым менеджментом). Кроме того, для более полного получения представления о ситуации решили проинтервьюировать и представителей организаций, которые постоянно соприкасаются с консультированием в области равного обращения, такими, как, Центр по правам человека (Inimõiguste keskus) и Информационный центр по правам человека (Inimõiguste Teabekeskus). В ходе интервью мы исследовали успешность проектов и их деятельности, проблемы и предложения на будущее, оценку равного обращения, информированность и т.п. на конкретном предприятии и в обществе в целом, личные соприкосновения с дискриминацией, а также предложения по развитию равного обращения в целом. В общей сложности было проведено 12 интервью.

**В-третьих**, был проведен количественный онлайн опрос руководителей/ руководителей по персоналу предприятий и организаций, и в-четвертых сделаны интервью фокусных групп с



людьми, которые соприкасались с проектами. Целью проведения онлайн-опроса оценить влияние трех проектов, получить представление об информированности руководящих работников предприятий и организаций в части равного обращения и собрать предложения, касающихся развития равного обращения. Целевыми группами онлайн-опроса были руководители предприятий (проект 1 и 2), гражданские организации (проект 2), профессиональные союзы и представительские организации (проект 3). Онлайн-анкету заполнили 30 представителей фирм и организаций.

**В-четвертых**, сделаны интервью фокусных групп с людьми, которые соприкасались с проектами. Фокусные группы описаны более подробно во II части данного отчета. Целевыми группами интервью фокусных групп (в дальнейшем указано как на *Интервью фокусных групп 2013*) были те, кто получал выгоду в ходе деятельности проектов: журналисты (проект 1), гражданские объединения для говорящих на эстонском языке (проект 2), и гражданские объединения для говорящих на русском языке (проект 2). В проведенных интервью приняли участие один журналист, два представителя гражданских объединений в эстонской группе и один представитель гражданских объединений в русской группе.

### 3.2.2. Проблемы, связанные с оценкой влияния

Оценивая влияние проектов, при интерпретации результатов следует учитывать несколько важных факторов. В общем можно выделить три основные причины, из-за которых сложно оценить влияние деятельности проектов на информированность целевых групп и на тематику в целом. Во-первых, сложно дойти до целевой группы, зачастую по причине малой заинтересованности в данной теме. Во-вторых, часть деятельности, например, папки и циркуляры, содержат относительно мало информации, и после их появления прошло достаточное количество времени (2-4 года) для того, чтобы бенефициары уже не очень хорошо помнили детали. В третьих, определенная деятельность, например, отражение СМИ, слишком общая, чтобы можно было точно оценить ее влияние, так как, например, влияние статей, появившихся в ходе проектов, невозможно отличить от влияния других подобных статей.

### 3.3. Результаты оценки

Данная глава подводит итоги основных результатов оценки разных деятельностей проектов, при этом объединяя схожие деятельности в одну категорию. Деятельности, осуществленные в ходе трех проектов, распределены по следующим категориям (более подробный список видов деятельности в конкретных проектах представлен в конце отчета):

- Истории в СМИ, в которых рассматривается равное обращение и терпимость
- Печатные издания для целевых групп (папки, циркуляры, информационные материалы для внутреннего использования и справочники)
- Конкурс мульткультурной организации вместе с прилагающимся к нему значком

- Конференции / инфодни / семинары - тренинги
- Домашняя страница в Facebook

Все эти категории рассматриваются ниже. Поскольку в ходе оценки проектов были получены и результаты, которые конкретно не связаны ни с одним видом деятельности, а имеют лишь общий характер или действительны лишь в отношении одного конкретного проекта, то такие результаты и предложения приведены в последних подглавах главы.

Важно помнить, что в связи с каждым вышеупомянутым видом деятельности результаты оцениваются, исходя из того, осуществлены ли запланированные в проектах деятельности в обещанном объеме, повысилась ли информированность целевых групп о законе о равном обращении и общая терпимость, чем вызван успех/неуспех деятельности, сохраниться ли польза и влияние осуществленных в ходе проектов деятельности и насколько были жизнеспособными проведенные деятельности. Кроме того, исходя из результатов, выделяются предложения в части осуществимых в последующем деятельности.

### 3.3.1. Представленные в СМИ истории на тему равного обращения

Опубликованные в СМИ истории на тему равного обращения (в основном, публицистические статьи) соответствуют запланированному в проектах количеству, таким образом, можно сказать, что, по крайней мере, в количественном плане, освещение темы в прессе было осуществлено в запланированном объеме. Однако влияние статей на информированности и толерантность целевой группы намного труднее измерить. Хотя участники выразили мнение, что статьи на тему равного обращения в прессе - это хорошо, им было, например, трудно вспомнить конкретные истории, которые были опубликованы в результате проектов. Участники интервью фокусных групп отметили, что они заметили в прессе отображение темы беженцев, позитивные примеры успешно справляющихся неэстонцев (чернокожий парикмахер с Сааремаа), а также кампанию „Различие обогащает“. Как интервью, так и онлайн-опрос показали, что хотя влияние сделанного в ходе конкретных проектов тяжело оценить, инициативу публикации статей на данную тему все же можно считать повышающей общую информированность и терпимость.

Главным аспектом, подчеркиваемым по вопросу публикации вышеупомянутых статей в СМИ, было то, что лицам, осуществлявшим проекты, было трудно найти людей, которые хотели бы и умели бы высказаться по теме равного обращения. В большой мере проблема заключается и в том, что рассмотрение в рамках публицистической статьи остается теоретическим. Кроме того, было высказано мнение, что проблема неравного обращения решиться мере улучшения информированности сама по себе – если люди будут настолько хорошо информированы, что сумеют установить дискриминацию, то следующим шагом и будет обращение в соответствующие инстанции. Это, в свою очередь, даст возможность, приводить все больше жизненных примеров, иллюстрирующих вопрос равного обращения.

Отображение темы равного обращения в СМИ можно, как правило, считать жизнеспособным процессом, т.е. действием, влияние которого продолжается и по завершении деятельности (напр., публикации статьи). С другой стороны в ходе интервью

неоднократно указывалось на то, что сразу, как только заканчивается обсуждение темы в печати, исчезает и влияние, и, таким образом, важно, чтобы об этой теме писали постоянно. Как в интервью, так и онлайн-опросе на сайте упоминалось и то, что наличие очень явного политического интереса (например, включение темы в программу какой-либо партии) могло бы сделать тему намного более обсуждаемой.

В общей сложности можно сказать, что все интервьюированные и опрошенные считают, что постоянное отображение темы равного обращения в СМИ важно. Кроме того, можно было бы проводить различные кампании, как в печати, на телевидении или же в уличной картине. С другой стороны подчеркивалось, что такие кампании и публикации должны быть сбалансированы, не очень агрессивные, так как в противном случае это повлечет за собой обратный эффект: отдаление. И конечно, утверждения такой кампании должны были бы быть скорее с позитивным, нежели с негативным оттенком. Важность кампании в СМИ и информационных материалов в открытии тематики равного обращения считают важной и эффективной и руководители предприятий, предпочитая это так называемой внутриведомственной деятельности, влияние которой зачастую оказывается очень ограниченным.

В вопросе о поднятии темы равного обращения в СМИ следует также больше привлекать неэстонцев, как лидеров мнений, так и просто успешных в своей области людей, и, в том числе, подчеркивать в связи с неэстонцами человеческий аспект, отмечая их различия и своеобразие, чтобы неэстонцев не воспринимали, как одну большую массу. Тем более, что для неэстонцев вопросы равного обращения, как правило, значительно важнее, чем для этнических эстонцев (см. также II часть отчета).

### **3.3.2. Печатные материалы для целевых групп**

Все запланированные материалы (папки, циркуляры, материалы внутреннего пользования предприятия, руководства) были разданы в ходе проектов. Но при этом надо учитывать, что некоторые из них удались больше, нежели другие. Например, представители целевой группы положительно отзывались о папках, их посчитали простыми и действующими, а также хорошо выполняющими поставленную цель. В то же время, материал для внутреннего использования хоть и был отправлен на многие предприятия и организации, но его дальнейшая судьба остается зачастую неизвестной. Так, например, участники интервью фокусных групп последующего исследования помнили, что получали материалы, но по разным причинам, как, например, нехватка времени, они не были направлены во внутренний оборот на предприятии.

В рамках одного проекта был составлен справочник „Равное обращение на рабочем месте“ (2012), фокус которого в ходе проекта в результате обсуждений финансирующей и осуществляющей сторон был изменен. Как интервью, так и вторичный анализ показали, что сборник получился скорее слабым и поверхностным. В основном, критике подвергалось то, что по большей части он подводит итог изданный ранее материал Центра по правам человека „Закон о равном обращении: справочник“.

Информированность и терпимость целевой группы повысились в итоге разданным материалам. Но при этом, как проектная команда, так и участники фокусной группы сказали, что хотя папки были очень информативными и удобными, и стали одним из самых популярных раздаваемых материалов (их можно, например, использовать для трудовых договоров и пр.), они в первую очередь подходят кратковременного привлечения внимания к теме и не имеют продолжительного/ постоянного влияния. Влияние справочников было трудно оценить в рамках данного исследования, так как их раздача еще не закончена.

Если папки и их распространение можно считать удавшимися, то успех других материалов был значительно меньше. Причиной этого можно назвать, во-первых, незначительный интерес предприятий к материалам, кроме того, в дополнение к общению по электронной почте, зачастую требовались и телефонные звонки на предприятия и личное предложение материалов со стороны руководителя проекта. В связи с материалом внутреннего использования было отмечено, что предприятия отнеслись к теме и к подобным материалам скорее с осторожностью, опасаясь, что, это усилит проблему, которой в действительности на предприятии может и не быть. (Заключительный отчет 2009)

В связи со справочником можно предположить, что деятельность удалась бы лучше, если бы фокус справочника не был бы изменен в ходе проекта: изначально планировался для руководителей, занимающихся кадровым менеджментом, чтобы они лучше умели внедрять закон о равном обращении, но в итоге был издан материал для граждан третьих стран, информирующих их о их правах и обязанностях. Частично неудача материала вытекала из того, что параллельно были выпущены информационные материалы сходной направленности, поэтому связанные с проектом люди тоже считают, что в первоначально задуманном виде справочник был бы более полезным.

Опираясь на опрос, проведенный среди руководителей организаций, можно считать, что изданный материал - жизнестойкий, так как руководители скорее приветствуют рады наличие информационных материалов и постоянной деятельности по информированию. В то же время, необходимо учитывать, что раздача материалов должна быть более системной, и должна разумно дозироваться, чтобы не вызвать отторжения.

При создании и распределении информационных материалов следует основательно продумать, как достичь целевые группы. Самой лучшей стратегией представляется направлять материалы напрямую конкретным группам и предприятиям, например, следует более интенсивно обучать журналистов, как рассматривать соответствующую тему. Кроме того, может быть, стоит создать единую базу данных, где будут сосредоточены все имеющиеся материалы и новые материалы например, на странице, находящейся в ведомстве министерства культуры - [integratsioon.ee](http://integratsioon.ee) или [etnoweb.ee](http://etnoweb.ee).

### **3.3.3. Конкурс мультикультурной организации с прилагающимся к нему значком**

Конкурс мультикультурной организации можно считать удавшимися: в рамках 1 и 2 проектов в конкурсе приняло участие достаточное количество предприятий и организаций, чтобы

считать запланированный объем выполненным. Также необходимо отметить, что руководители участвовавших в конкурсе учреждений хорошо помнят об участии, и считают это хорошим способом для развития данной темы. Конкурс имеет потенциал стать хорошей традицией, то же самое касается и мультикультурного значка. Мотивацией для участия в конкурсе является признание и позитивное отражение в СМИ. В то же время те следует обратить внимание, что в предприятиях, не участвовавших в конкурсе, нередко даже не знали о существовании такого мероприятия. Таким образом, в случае если конкурс будет проводиться и в дальнейшем, можно было бы обеспечить более широкое информирование о нем.

Участники конкурса отметили также, что вдобавок можно было бы обучать участников, информировать их о вопросах равного обращения и развивать сотрудничество, и отметили также, что оценка могла бы производиться каким-либо другим образом, нежели лишь на основании анкет, заполненных предприятием/ работниками. Причиной малочисленного участия в конкурсе может быть нехватка информации и времени: до предприятий не доходит информация о проведении конкурса, или же не предприятиям сложно оценить его пользу для своего предприятия, кроме того, было отмечено, что заполнение анкеты требует много времени. Многие предприятия не принимали участия по той причине, что им было непонятно, какие предприятия ожидаются для участия в конкурсе, и необходимо ли, чтобы на предприятии работало как можно больше представителей разных национальностей или же важным является, например, забота о персонале.

В то же время, имело место и положительное развитие: предложения и опыт, полученные в результате первого проекта, переносятся в следующий проект. Например, по результатам первого проекта было сделано предложение проводить в рамках конкурса конференцию и ввести использование значка, что в рамках второго проекта и было сделано. Кроме того, конкурс расширился, охватив на второй год как предприятия, так и прочие организации.

Предприятия и организации мотивировало бы на более активное участие в конкурсе более четкое позитивное признание, выделение хороших сторон мультикультурности, большее отражение в СМИ (на данный момент о конкурсе писали только в газете Ägiräev), а также призы. Кроме того, фокус конкурса мог бы быть шире, например, могло бы быть представлены разные категории и специальных премий. Вдобавок, для того, чтобы поделиться своим опытом, стоило бы пригласить и представители других стран. Не стоит забывать, что конкурс мог бы быть идеальным местом обмена опытом, что способствовало бы взаимобмену идеями и сотрудничеству, но до настоящего времени это зависело только от инициативы самих предприятий и от случайных, незапланированных контактов.

Также важно развивать (в т.ч. и со стороны государства) понимание того, что для предприятия многообразие полезно (например, прямая связь с прибылью/успехом). Мнение руководителей предприятий, выраженное во время исследования, ясно показывает, что они видят мультикультурность преимуществом.

### 3.3.4. Инфодни / обучающие семинары

Деятельность всех 3 проектов хоть и была проведена, но в несколько меньшем объеме, чем было изначально запланировано. Некоторые проблемы были связаны со сменой команды проекта, из-за чего изменились и лица, проводившие семинары и тренинги. Для представительских организаций работников и работодателей и для профессиональных союзов было проведено больше инфодней, чем планировалось, а для руководителей по персоналу – меньше, чем планировалось. Причиной можно считать, как отсутствие интереса среди целевых групп, так и неспособность проектной команды их увлечь. Количество участников конференции мульткультурного предприятия было также несколько меньше запланированного/ожидаемого.

Повышение информированности целевых групп посредством семинаров и тренингов протекает медленно, так как большинство из руководителей, участвовавших в онлайн-опросе, не принимали участия в соответствующих обучении и семинарах. С одной стороны, это естественно, так как обучение в этой области считается скорее не очень важным по сравнению с другими необходимыми на рабочем месте навыками, такими как, например, умение управлять или знание языков. В то же время, судя по результатам проведенного на сайте опроса, руководители не считают тему равного обращения неважной, таким образом, возможности для развития в этой области существуют. Важным является и то обстоятельство, что на международных предприятиях чаще соприкасаются с тематикой равного обращения, что указывает на то, что эту тему считают важной скорее иностранные предприятия, и на эстонских предприятиях можно было бы больше обращать на это внимание.

Как те, кто осуществлял проекты, так и те, кто в них участвовал отмечали, что на мероприятия, на которых рассматривалась тематика равного обращения (инфодни, обучающие семинары и т.д.) трудно было найти участников. В то же самое время, те, кто пришли, остались в большинстве случаев мероприятиями довольны. Таким образом, проблемой является не слабость содержания семинаров (хотя интервьюируемые неоднократно повторяли, что важна связь предлагаемой информации с каждодневной жизнью), а необходимость сделать тренинги более привлекательной для участников.

Проведение обучений и семинаров можно считать на основе проведенных проектов жизнеспособной деятельностью. Участие в тренинге делает людей, с большой вероятностью, более информированными, но важно отметить, что до настоящего времени большая часть деятельности в области развития равного обращения и терпимости была инициирована гражданскими объединениями, а не государством. Таким образом, государство могло бы в проявлять больше инициативы в организации обучений и семинаров.

Кроме того, важно развивать понимание того, что предприятию многообразие будет на пользу, в связи с этим может повыситься и желание узнать больше об этой теме. Участники онлайн-опроса в основном поддерживают идею открытых для всех, бесплатных обучений по теме равного обращения, и считают их скорее эффективным средством для повышения информированности. Одной из возможностей увеличения количества участников является

введение темы равного обращения в программу других тренингов в качестве дополнительной темы.

### 3.3.5. Страница в Facebook

В ходе проекта была создана страница в Facebook „Мультикультурная Эстония“<sup>5</sup>, у которой по окончании проекта (2011) было в целом 160 последователей, а в августе 2013 года - 194. Таким образом, можно сказать, что страница существует, но не является слишком популярной и активной. Хотя страница связана с несколькими схожими инициативами, такими как, например, Открытый фонд Эстонии, Эстонский Центр по правам человека и т.д., количество последователей небольшое, и это указывает на пассивность страницы, и можно считать, что лишь немногие заинтересованные в этой теме попали именно на эту страницу в Facebook. Наличие страницы в интернете требует постоянной активной администрации, одного создания недостаточно. С окончанием проекта у осуществляющих проект пропадает причина дальнейшего администрирования страницы. Кроме того, вероятно, уже с самого начала у проектной команды не было достаточно продуманной стратегии для успешного задействования страницы. Администрирование страницы передано НКО Eesti Mitmekultuuriline Assotsiatsioon (Мультикультурная Ассоциация Эстонии), которая активно этим не занималась.

Таким образом, можно предположить, что хотя в начальном этапе страница и выполняла свое назначение, на данный момент она не является особенно эффективным средством повышения информированности. Страница имеет потенциал, если будет разработана достойная концепция и будет активное администрирование, в том числе, в части организации новостного потока, рекламы и мероприятий.

Интернет и социальные медиа, в том числе Facebook, являются мощными средствами для передачи информации и выделения тем, тем более, что многократно выделявшаяся важная целевая группа – молодежь – при получении информации во многом опирается именно на эти источники, но это предусматривает наличие (активной) стратегии.

## 3.4. Оценки и предложения, касающиеся проектов в целом

Ниже приведены наиболее важные касающиеся проектов проблемы, зафиксированные в процессе проведения оценки:

1. Частично по причине новизны тематики проекты характеризуются отсутствием человеческого капитала, выраженном экспертами в области равного обращения. Немногие существующие эксперты перегружены работой. Проблемой можно считать и то, что те, кто занимался осуществлением проектов, сами каждодневно не

---

5 <https://www.facebook.com/pages/Mitmekultuuriline-Eesti-Multicultural-Estonia/132650340134023?fref=ts>



соприкасаются с этой темой, и поэтому в недостаточной мере ощущают общую картину и специфические проблемы.

2. Осуществление всех проектов было затруднено по причине отсутствия у людей интереса к этой теме. В ходе интервью было отмечено, что равное обращение считают псевдотемой, и эстонское общество не готово заниматься этой темой, пока не решены многие, так называемые, вопросы четкой социально-экономической направленности. В то же время ясно, что тема и может стать актуальной лишь посредством постоянного отображения в СМИ и привыкания к ней.
3. Проблемой является краткосрочность проектов, то есть, поскольку тема равного обращения требует постоянной направленности, то вместо краткосрочных проектов (например, один год) больше бы подошла деятельность, запланированная на продолжительный срок. Многие виды деятельности, связанные с развитием информированности, должны были бы проводиться в течение нескольких лет, так как проектами, которые продолжаются год-два сложно создать единую продуманную систему.
4. В какой-то мере проблемой является и изменение вида деятельности после того, как проект был одобрен, что затрудняет соблюдению сроков, и может повлечь за собой низкокачественную и проделанную в спешке работу, как, например, справочник, подготовленный в рамках 3-его проекта.
5. Проблемой остается изменение состава осуществляющих проект, т.е. смена люди, изначально занимавшие ключевые позиции, особенно в небольших организациях, может повлечь за собой проблемы, как, например, запаздывание с проведением запланированной деятельности, отсутствие сотрудничества с фондом, финансирующим проект и т.п. Таким образом, при оценке ходатайства о проекте всегда важно учитывать и предыдущий опыт команды проекта вообще и в сотрудничестве.

### **3.5. Общее положение в области равного обращения и терпимости и предложения по развитию**

В результате проведенных интервью и анализа вторичных источников можно вынести несколько самых важных замечаний о положении в области равного обращения и терпимости в Эстонии. В целом, целевые группы (эксперты равного обращения, связанные организации, предприятия и государственные служащие) считают, что дискриминация в целом и в отношении конкретной национальности не является слишком серьезной проблемой по сравнению с другими проблемами, касающимися уровня жизни людей, но находят, что речь идет о теме, о которой надо говорить, и это особенно по той причине, что во многих случаях дискриминация может остаться не выявленной лишь по причине

незнания. Больше всего верят, что дискриминация может быть связана со слабым владением эстонского языка или языковым барьером, реже и с национальностью. Например, проблемы могут возникать и непреднамеренно в такой ситуации, как, например, заполнение документов, заключение трудового договора, а также при понимании обязательств, рабочих заданий и инструкций по безопасности.

Из онлайн-опроса следует, что в трудовой среде самыми опасными в части дискриминации ситуациями считается прием на работу, оплата и повышение. В этой области надо заниматься развитием информированности как работодателей, так и потенциальных работников. Кроме того, что у людей нет четкого представления о том, что является, а что не является дискриминацией, это по оценке многих людей, не совсем понятно и многим учреждениям, занимающимся этой темой. При этом остается неясным и то, куда обращаться в случае возникновения проблем, так как учреждений, в которые можно было бы обратиться, несколько.

Из интервью и других материалов можно выделить еще два направления. Так, находят, что при обучении принципам терпимости и равного обращения следует сосредоточиться на молодежи, и помимо общих кампаний в СМИ включить тему равного обращения в школьную программу. Во-вторых, подчеркивается наличие личного опыта в повышении терпимости и информированности. Здесь можно выделить содействие различным национальным и языковым соприкосновениям, особенно в молодых возрастных группах.

Во-первых, было отмечено то, что роль государства могла бы быть больше в признании и ив способствовании, а меньше в предписании и наказании, так как первое мотивирует работодателей больше заниматься тематикой равного обращения.

Государство могло бы содействовать мультикультурности посредством регулирования вербовки иностранной рабочей силы, это следует упростить, особенно в областях, в которых имеется большой спрос на иностранную рабочую силу.

Во-вторых, посчитали, что в Эстонии пока самым важным является информирование людей об их правах и о том, куда в случае необходимости можно обратиться за бесплатной консультацией. Информирование может начаться уже с детских садов и школ. Были сделаны следующие предложения в части развития информированности:

1. Для подчеркивания необходимости темы нужны ресурсы, кроме общих отражениями в медиа целевыми группами могут быть и люди, отвечающие на предприятиях за связи с общественностью, например, подчеркнуть национальное многообразие и равное обращение на своем предприятии.
2. Также внимание можно направить на безработных (обучение о дискриминации) и на начинающих предпринимателей / работодателей, в том числе на тех, кто, например, начинают работу при поддержке Кассы по безработице.
3. Информированность, например, о том, как установить наличие дискриминации, следует активно повышать и среди людей, соприкасающихся с этой областью, таких как судьи, полицейские и т.п.

4. Следует широко пропагандировать сотрудничество между говорящей на разных языках молодежью. Это могут быть лагеря, уроки, конкурсы или другое подобное.
5. На странице уполномоченного по вопросам полового равноправия и равного обращения могла бы быть открытая консультационная рубрика, чтобы люди имели представление о том, что является дискриминацией, а что нет.

### 3.6. Резюме

Информированность в области равного обращения и терпимости несомненно в последние годы скорее повысилась, однако можно выделить некоторые особенности, характеризующие соответствующую работу по развитию.

**Во-первых**, речь идет скорее о предписаниях, поступивших извне, из Европейского Союза, в связи с чем можно сомневаться в том, что эстонское общество, развиваясь, так сказать, естественным путем, достигло бы такой фазы, когда задумалось бы о равном обращении. Поэтому следует учитывать прохладный интерес людей и быть осторожным при рассмотрении этой темы, чтобы активность не была перепутана с агрессивностью.

**Во-вторых**, предпосылкой развития деятельности является наличие эксперта соответствующей области. На примере рассмотренных в оценке проектов можно считать относительно обычной ситуацией, когда при рассмотрении новой темы отсутствуют соответствующие знания и навыки как у осуществляющих проекта, так и у привлеченных экспертов.

**В третьих**, ясно, что хотя обычные люди и слышали о равном обращении и о законе, но более глубокое понимание этой области скорее отсутствует. Частично это можно считать «виной» медиа, где до настоящего времени отражение закона было больше теоретическим, в то время как люди могли бы лучше понять тему и связать себя с ней через позитивные примеры личного характера.

Обобщая можно утверждать, что основанная на национальности дискриминация отстывает как на рабочем месте, так и в большинстве других ситуаций, прежде всего, в связи со знанием языка. Таким образом, самым важным, с одной стороны, будет развитие владения языком, с другой стороны, по меньшей мере, в определенных ситуациях, и акцептирование слабого знания языка.

## 4. Развитие равного обращения на рынке труда: хорошие практики на примере европейских стран

Исследовательской командой руководила и рапорт составила Кристина Каллас. Авторы рапортов по государствам: Линн Роуэр (Великобритания), Терезе Сведберг (Швеция), Сольвейг Юркат (Германия) и Каарин Плаан (Финляндия).

### 4.1. Введение

Целью настоящего рапорта является предоставление обзора о практиках, которые четыре государства – члены Европейского Союза – **Соединенное королевство, Швеция, Германия и Финляндия** – применяют в борьбе с неравным обращением и для создания равных возможностей на рынке труда для разных этнических групп и иммигрантов. Рапорт, в основном, направлен на формирующих политику Эстонии, помогая им формировать политические решения, основывающиеся на качественной информации и качественном анализе, а также на проверенных практиках других государств. Эстония делает еще первые пробные шаги в области равного обращения, и использование продолжительного опыта соседних государств со схожей культурой помогает найти подходящие решения и избежать ошибок, совершенных другими.

В фокусе рапорта четыре государства, которые проявили себя в Европейском Союзе как флагманы развития равного обращения. Эти государства, за исключением Соединенного королевства, которое попало в отбор благодаря своему продолжительному опыту в области содействия равному обращению, были выбраны Эстонией по причине исторической связи и/или из-за близости культур. В Финляндии и в Швеции большее внимание в области содействия равному обращению направлено на половое равноправие, но и в элиминировании неравного обращения по причине этнической или расовой принадлежности, находившегося в фокусе данного исследования, Северные страны были впереди остальных. Все находившиеся в фокусе анализа государства недавно обновили свое законодательство в области равного обращения, исходя из директив Европейского Союза, которые также стали причиной реформ существующих политик и создали новые должностные места. Институциональное построение равного обращения во всех четырех государствах значительно масштабнее, нежели в Эстонии, что и делает их хорошими примерами, из которых можно почерпнуть хороший опыт и на чьих ошибках можно учиться.

**Хорошая (лучшая) практика** - это метод, который последовательно демонстрирует лучшие результаты, чем другие методы, применяемые с этой же целью, и которые используются в качестве сравнительного эталона. В области равного обращения в Европе и в мире трудно выделить лучшие методы, поскольку речь идет о довольно-таки новой области политики,

которая еще не засвидетельствовала себя посредством продолжительного опыта использования. Кроме того, разработка методов оценки влияния политик и методов в области равного обращения находится еще в довольно-таки зачаточном состоянии, и нет однозначно сравнимого измерения, на основании которого можно было бы доказать влияние того или другого метода на развитие равного обращения. В третьих, изменения в направлении более равного обращения измеряемы лишь в длительной временной перспективе, неравное обращение зачастую сложно установить, и, таким образом, позитивное или негативное влияние политик напрямую не связываются. Поэтому практики и методы, приведенные в настоящем анализе, сформулированы скорее как 'хорошие', а не как 'лучшие, поскольку отсутствует объективно установленная шкала оценки.

Практики развития в области равного обращения можно разделить на следующие части: правовые рамки (законы, правовые акты), институциональное построение (ведомства, управляющие развитием в области равного обращения), политические рамки (стратегии, программы развития, программные документы), а также деятельность (проекты, планы деятельности, планы по применению).

**Рисунок 1:** Политико-правовые рамки содействия равному обращению



В настоящем анализе, в основном, рассмотрено общее построение рамок равного обращения в государствах – описаны правовые рамки, институциональное построение и политические рамки. В некоторых случаях, если это считали необходимым, приводятся и примеры деятельности. В то же время, анализ не был сосредоточен лишь на выделении отдельных проектов или деятельностей, поскольку цель их применения все же можно понять лишь в общих политико-правовых рамках государства, которые созданы для содействия равному обращению. В рапорте по каждому государству описаны правовые рамки равного обращения и институциональное построение, а после этого дан обзор применяемых политических методов и программ. Для анализа были отобраны только крупномасштабные методы и программы, и оставлены без внимания отдельные ограниченные по времени деятельности или проекты. В последней части рапорта представлены предложения в части

развития равного обращения в Эстонии на примере практик проанализированных государств.

## 4.2. Хорошие практики развития равного обращения

### 4.2.1. Соединенное королевство

#### Введение

Соединенное королевство является одним из государств с наиболее продолжительными историческими традициями в области равного обращения в Европе. Уже в 1965 году был принят первый закон, касающийся развития равного обращения независимо от расовой принадлежности, которым запрещалось неравное обращение в общественных местах на основании расового, этнического, национального происхождения, а также на основании цвета кожи. Законом были также созданы и советы по расовым отношениям, которые занимались рассмотрением жалоб, касающихся дискриминации по признаку расы. Хотя к принятию закона о равном обращении подошли одновременно с другими европейскими государствами (2010), Соединенное королевство от других проанализированных государств отличает именно наличие продолжительного опыта и масштабных институциональных рамок. При развитии равного обращения примерная роль отводится общественному сектору, на который, начиная уже с 2001 года, ложится обязанность сознательно развивать равное обращение.

В отличие от других проанализированных государств, в Соединенном Королевстве в области равного обращения упор делается именно на равное обращение по признаку расы, что непосредственно вытекает из истории государства, как колониальной империи, а также по причине большей «видимости» меньшинств, то есть расового отличия. Ниже представлены политико-правовые рамки Соединенного Королевства в области развития равного обращения и приведены наиболее значимые политические методы, которые государство применяет для развития равного обращения на рынке труда.

#### Правовые рамки равного обращения и институциональная структура

История Соединенного Королевства в области развития равного обращения берет свое начало в середине прошлого столетия, когда в 1965 году был принят первый **акт о расовых отношениях (*Race Relations Act*)**. Этим законом запрещалось неравное обращение в общественных местах на основании расовой, этнической, национальной принадлежности и цвета кожи. Законом были созданы и советы по расовым отношениям, которые занимались рассмотрением жалоб, касающихся дискриминации по признаку расы. Закон о расовых

отношениях несколько раз дополнялся, каждый раз добавляя области запрета неравного обращения (например, в дальнейшем и на рабочем месте, в образовании, в жилищном хозяйстве), и на сегодняшний день он вместе с другими запрещающими неравное обращение законами инкорпорирован в один закон о равном обращении (2010). Элиминацию неравного обращения регулирует и **закон о правах человека (1998)**, который был создан переносом Европейской конвенцией о правах человека в законодательство Соединенного Королевства. 14 статья Конвенции запрещает неравное обращение по очень многим основаниям, таким как пол, раса и религия, а также политические взгляды, экономический или социальный статус и “любой другой статус”.

В 2010 году Соединенное королевство приняло новый **закон о равном обращении (Equal Treatment Act)**, который заменил закон 2006 года. Закон запрещает прямое и косвенное неравное обращение, притеснение, преследование и дискриминацию на основании расовой (в том числе на основании цвета кожи, этнической и национальной принадлежности), половой (в том числе на основании брака и сожительства, беременности и смены пола) принадлежности, физических и психических недостатков, сексуальной ориентации, веры и возраста. Устанавливаемая законом область запрета очень широко касается доступа к образованию, к рынку труда и рабочим местам, к общественной службе, к товарам и услугам или помещениям частного сектора.

Закон о равном обращении вводит понятие позитивной деятельности и обязательство общественного сектора в области равного обращения (смотри ниже), оба из которых идут дальше, нежели лишь запрещают неравное обращение, и способствуют деятельности, направленные на достижение равного обращения. Законом запрещено неравное обращение, а также квоты и предпочтение по половым, расовым, возрастным, этническим и другим признакам. Поэтому в Соединенном Королевстве не применяются квоты в общественном или частном секторе, исключением является лишь полиция Северной Ирландии, которая обязана брать на работу равное количество католиков и протестантов с целью уравновесить перевес предыдущих потенциалов.

На правительственном уровне ответственность за политику в области развития равного обращения в Соединенном Королевстве, начиная с 2012 года, несет **Отдел культуры, медиа и спорта (Department for Culture, Media and Sport)**, которым руководит Мария Миллер (*Secretary of State for Culture, Media and Sport*). **Правительственное Бюро равного обращения (Government Equalities Office)** действует, начиная с 2007 года. Мария Миллер в то же время является и министром, занимающаяся вопросами женщин и равного обращения (*Minister for Women and Equalities*), и в ее задачи входит ответственность за равное обращение по половым признакам, сексуальной ориентации, а также управление развитием стратегий правительства и законодательства в области равного обращения. Так же как и в других государствах, находившихся в фокусе исследования, и в Соединенном Королевстве большое внимание уделяется именно половому равноправию и равному обращению, что отражается и в названии бюро.

Законодательство в области равного обращения предусматривает создание ряда учреждений, основной задачей которых будет развитие равного обращения и борьба с



неравным обращением. Одним из таких учреждений является правительственное бюро равного обращения, финансируемое **Комиссией по равному обращению и правам человека** (*Equality and Human Rights Commission, EHRC*), создание которого предусматривал закон о равном обращении 2006 года. Хотя речь идет о независимой от правительства организации, все же политическая ответственность за деятельность EHRC лежит на правительстве, точнее на министре, занимающемся вопросами женщин и равного обращения. До создания EHRC существовали три разные комиссии: Комиссия равного обращения по расовому признаку; Комиссия равных возможностей, которая занималась, в основном, развитием в области полового равноправия, и Комиссия равного обращения с людьми, имеющими физические и психические недостатки. В 2006 году три комиссии были объединены в одну, и была создана EHRC.

Задачей EHRC была защита и мониторинг прав человека, а также защита, усиление и развитие равного обращения на основании девяти защищаемых признаков – возраст, физический и психический недостаток, пол, раса, вера и убеждения, беременность и материнство, брак и гражданское партнерство, сексуальная направленность и смена пола.

Одной из деятельностей EHRC является и работа, связанная с информированием общественности о принятом в 2010 году новом законе о равном обращении. Для этого на домашней странице комиссии создан отдельный подраздел, содержащий всю необходимую информацию. Наиболее важной работой в этой области было составление EHRC семи руководств для различных целевых групп закона о равном обращении – для работодателей, для работников, для учреждений общественного сектора, для образовательных учреждений, для предлагающих услуги, для потребляющих услуги, для студентов. В этих руководствах разъясняются права и обязанности, вытекающие из закона о равном обращении. Также EHRC координирует и стратегическую программу финансирования (*Strategic Funding Programme*), посредством которой финансируются проекты сообществ и свободных объединений в трех приоритетных областях: 1) консультирование и защита интересов, а также расширение инфраструктуры и повышение способности; 2) развитие хороших отношений; а также 3) правовое консультирование в области равного обращения и прав человека.

Работа инфолинии EHRC была реформирована в 2011 году в **Службу консультирования по вопросам равного обращения** (*Equality Advisory Support Service, EASS*). И все же EASS занимается не правовым консультированием, а лишь предоставлением информации и консультациями в области равного обращения. EASS направляет людей в решении случаев их дискриминации, но само, все же, эти случаи не решает.

Спорами между работодателями и работниками в Соединенном Королевстве занимаются **Трудовые трибуналы** (*Employment Tribunals*). Трудовые трибуналы являются частью системы трибуналов Соединенного Королевства, которыми руководит Служба трибуналов, и работу которых регулирует и контролирует Совет административного права и трибуналов. Связанные с неравным обращением жалобы также рассматриваются в Трудовом трибунале. Поскольку речь идет об учреждении правосудия, то Трудовые трибуналы не могут оказывать правовые консультации.

## Политики и методы развития равного обращения

Из закона равного обращения вытекают следующие три политических метода: обязательство общественного сектора по равному обращению, позитивные методы для развития равного обращения на рынке труда, а также установление принципов равного обращения.

В 2011 году было введено новое реформированное **обязательство общественного сектора по равному обращению** (*public sector equality duty*). Новое обязательство заменяет предыдущие обязательства в части равного обращения по расовой и половой принадлежности, а также в связи с недостатками здоровья. Целью обязательства является введение развития равного обращения и хороших отношений в каждодневную рабочую рутину учреждений общественного сектора. Учреждения общественного сектора имеют обязательство взвешивать развитие равного обращения при формировании политик и оказании услуг, в том числе это касается также политик и услуг внутри учреждения. Учреждения, на которые ложится обязательство равного обращения, должны:

- Исключать незаконное неравное обращение, притеснение и преследование;
- Развивать равные возможности между различными группами, а также
- Содействовать развитию хороших отношений между различными группами.

Обязательство равного обращения покрывает установленные в законе о равном обращении девять защищаемых признаков, а также установленное в статье 149 закона о равном обращении. В соответствии с обязательствами учреждения общественного сектора обязаны, по меньшей мере, через каждые четыре года оглашать цель в области развития равного обращения, которую учреждение поставило само для себя, а также каждый год информировать о том, как учреждение выполняет обязательство общественного сектора по равному обращению (The Equality Act 2010 (Specific Duties) Regulations 2011). Кроме того, учреждения общественного сектора имеют обязательство регулярно проводить мониторинг претворения в жизнь обязательства равного обращения. Ранее учреждения должны были проводить мониторинг вербовки работников, повышения их в должности, обучения, выплаты заработных плат, жалоб, а также дисциплинарных постановлений с указанием на защищаемые признаки. Начиная с 2011 года, мониторинг больше не является обязательным, достаточно только опубликования информации о том, как выполняется обязательство равного обращения. Это привело к уменьшению степени детальности публикуемой информации, но учреждения могут добровольно продолжить проведение мониторингов.

В мае 2012 года Госсекретарь инициировал оценку обязательства общественного сектора по равному обращению с целью установить выполняет ли обязательство поставленные цели. К оценке были привлечены различные участники, которые проводят исследования и анализы, встречи за круглым столом и визиты на место. Окончательный рапорт об оценке будет готов к лету 2013 года.

В качестве второго метода закон о равном обращении позволяет использовать **позитивные методы** (*positive action*). Позитивные методы отличаются от позитивной дискриминации.

Позитивная дискриминация означает предпочтение одного человека другим на основании определенных признаков, таких как раса, пол, возраст и т.д. В большинстве государств позитивная дискриминация запрещена или же допускается только в исключительных случаях. В рамках же позитивных методов работодателю разрешается проводить деятельность, позволяющую людям, находящимся в менее благоприятной ситуации на рынке труда, претендовать на работу. Такими методами являются, например:

- возможность получения обучения, предшествующего выставлению кандидатуры на вакантное место работы (например, обучение с целью развития компьютерных навыков у людей старше 60 лет);
- содействие кандидированию с соответствующей позицией в объявлении о работе;
- создание программы «рабочей тени»;
- организация дней открытых дверей, а также предоставление специфическим группам возможности “тренировочных дней”;
- так называемая “клаузула о состоянии ничьей”, позволяющий в связи с кандидатами, имеющими одинаковую квалификацию, предпочесть того, кто на рынке труда находится в менее выгодной ситуации.

В то же время работодателю все же не разрешается предпочитать другим кандидатам членов групп, находящихся на рынке труда в менее выгодной ситуации, только по причине их принадлежности к этой группе.

Третьим методом закон о равном обращении устанавливает добровольную разработку работодателями **принципов равного обращения** (*equality policies*). Речь идет о внутриведомственном документе, который в письменном виде устанавливает цели, миссию, деятельность и ответственность учреждения в области равного обращения. Прежде всего, деятельность работодателя в области равного обращения направлена на равное обращение в части вербовки, обучения, управления и оплаты. В документе, касающемся принципов, может содержаться, например, и описание трудовой среды, которую работодатель хочет создать, информацию о том, как принципы осуществляются на рабочем месте, кто отвечает за деятельность, а также как ведется наблюдение за внедрением этих принципов в жизнь. Одной из форм внедрения принципа равного обращения в жизнь могут быть и обучения в области равного обращения с целью повышения информированности работников о положениях закона о равном обращении.

В дополнение к методам, установленным в законе о равном обращении, созданная правительством на базе министерств группа равного обращения составила в 2010 году **стратегию равного обращения** (*The Equality Strategy*). Стратегия равного обращения ставит перед правительством задачу по достижению равного обращения в пяти ключевых областях:

- Раннее детство, образование и социальная мобильность. Целью является борьба с недостатками и неравенством, которые связаны с семьей, а также улучшение социальной мобильности;

- Справедливый и гибкий рынок труда. Целью является в сотрудничестве с сектором предпринимательства развить более справедливый и гибкий рынок труда, который привлекает таланты всех членов общества, а также развивает крепкую экономику;
- Открытие общественных услуг, а также поддержка индивидов и сообществ. Целью является делегирование власти местным сообществам, а также повышение участия и привлечение к общественной, политической жизни и к жизни сообщества;
- Изменение культуры и отношения. Целью является формирование уважительного отношения в отношении всех членов общества, борьба с неравным обращением, с преступлениями на почве ненависти и насилия.
- Внедрение в жизнь. Целью области является формирование общественного сектора как примера в области равного обращения, а также поддержка граждан и сообществ, за счет предоставляя им информации, в которой они нуждаются для следования за общественным сектором в области равного обращения.

Правительство провело промежуточную оценку стратегии равного обращения, результаты которой были опубликованы в мае 2012 г. Оценка в основном все же была сосредоточена на создании для женщин равных возможностей на рынке труда, а другие признаки неравного обращения остались на заднем плане. Свободные объединения также критиковали незначительное внимание правительства к защищаемым признакам расовой и этнической принадлежности. По словам Аманды Арисси, являющейся исполнительным директором *Equality and Diversity Forum*, для развития равного обращения с женщинами и сексуальными меньшинствами разработаны специальные программы, но неравное обращение по признакам расовой и этнической принадлежности осталось на заднем плане. Кроме того, по причине урезания бюджета, в основном обоснованного, правительство в последние годы не проводило в жизнь кампании по информированию общественности, которые бы дали возможность осознать имеющиеся на рынке труда проблемы неравного обращения по признакам расовой и этнической принадлежности.

## 4.2.2. Швеция

### Введение

Исходя из исторической традиции Швеции, до последнего времени основное внимание в области политики равного обращения было направлено на развитие полового равноправия. Так в законе равного обращения для работодателей в плане обязательства равного обращения пунктом основного внимания предусмотрено все же развитие в трудовой среде полового равноправия. Также более выгодные условия для определенных групп работников разрешается создавать только с целью развития полового равноправия. В то же время, исходя из все увеличивающейся на рынке труда части населения, рожденного за границей, в последние годы больше, чем прежде, стали уделять внимания и равному обращению на основании расовой, этнической и религиозной принадлежности. Ниже для ознакомления приводятся политико-правовые рамки развития равного обращения, а также наиболее

важные политические методы, которые государство применяет для развития равного обращения на рынке труда.

### **Правовые рамки равного обращения, а также институциональная структура**

Неравное обращение запрещено как уголовным кодексом (§ 9), так и законом о равном обращении. Если в первом случае при установлении неравного обращения следует реальное наказание или денежный штраф, то закон о равном обращении устанавливает виды и ставки компенсации.

**Закон о равном обращении** (SFS 2008:567) вступил в силу в 2009 году, заменив действующий ранее закон о семи областях равного обращения. В соответствии с законом защищаемыми от неравного обращения признаками являются: пол, трансгендерный идентитет или самовыражение, этическая принадлежность, вера и убеждения, физический и психический недостаток, сексуальная настроенность и возраст. В качестве неравного обращения рассматривается прямая и косвенная дискриминация, притеснение, сексуальное притеснение и подстрекание к дискриминации. Закон регулирует отношения на рынке труда, систему образования и общественную жизнь. Работодатели не должны дискриминировать работников, будущих работников (претендующих на работу), временных или арендованных работников или лиц, которые ходатайствуют или проходят практику. Использование квот законом не допускается, повышение членов общества, находящихся в неравной позиции, возможно только посредством благоприятной деятельности, и это, все же, только для достижения полового равенства. Свободные объединения выделили недостатки закона о равном обращении, такие как, например, запрет на дискриминацию, непосредственно не касающийся ПФЛ, также четко как дискриминация не определено неравное обращение со стороны коллег или третьих участников (Norberg 2012: 11).

С принятием нового закона о равном обращении был создан и новый институт – **Омбудсмен по вопросам равного обращения** (*Diskrimineringsnämnden, DO*), объединивший прежних четырех омбудсменов. В число задач DO входит надзор за законом о равном обращении и его развитие, проведение анализов и составление отчетов в области равного обращения, а также предупреждение проявлений неравного обращения во всех сферах жизни, и развитие равных прав и возможностей для всех членов общества. DO должен проводить консультирование и оказывать другие поддерживающие услуги, помогая тем, кто был дискриминирован, отстаивать свои права (DO закон SFS 2008:568). Одной из важных функций DO является надзор и контроль планов и активных методов работодателя в области равного обращения (смотри ниже в части, касающейся политических методов). Самая большая часть ресурсов направляется на повышение информированности в области равного обращения (DO 2013: 32).

В 2012 году DO было представлено 1559 жалоб, что на 20% меньше, чем в предыдущем году, и на 40% меньше, чем в 2010 году (DO 2013: 13). Из жалоб, касающихся рынка труда, 24% касались этнической принадлежности, 21% - пола, 16% - возраста и 13% - физических и

психических недостатков. Больше всего жалобы касались неравного обращения именно в части процесса вербовки на работу (DO 2013: 19).

В Правительстве за политику равного обращения отвечает **Министерство трудовой занятости** (*Arbetsmarknadsdepartementet*). Созданное в министерстве **Бюро по вопросам неравного обращения** на государственном уровне отвечает за развитие политических областей, касающихся прав человека, национальных меньшинств и неравного обращения. Начиная с начала работы ДО и действия закона о дискриминации в 2009 году, бюро отвечает за регулирование правовых вопросов, а также за развитие и координирование политики в разрезе всех защищаемых признаков.

**Целью всех Бюро, борющихся с неравным обращением** (*Sveriges Antidiskrimineringsbyraer*), является бесплатное предложение правового консультирования, а также обучение предприятий, местных самоуправлений и свободных объединений. Речь идет о сети неодоходных региональных бюро по вопросам равного обращения, куда, по состоянию на сегодняшний день, входит 15 организаций. Все бюро самостоятельны, но общей целью их деятельности также является и развитие сети сотрудничества друг с другом и с ДО. На государственном уровне бюро сотрудничают, например, в области информирования общественности, проводя совместные кампании. Бюро финансируются, в основном, из средств государства через шведский национальный комитет по делам молодежи, часть региональных бюро финансируются за счет местных самоуправлений и региональных властей. На позитивное влияние создания бюро указало и свободное шведское объединение *Centrum mot Rasism* (CMR), которое отметило, что благодаря бюро решение случаев дискриминации происходит быстрее и, как правило, через договорное производство. Также правовое консультирование более доступно без того, чтобы обращаться к ДО на государственном уровне.

Если лицо чувствует себя дискриминируемым в трудовых отношениях, то он первым делом должен обратиться в профсоюз, членом которого он является. Профсоюзы имеют право представлять своих членов в спорах, касающихся неравного обращения. Если работник не является членом профсоюза, то он может обратиться непосредственно к Омбудсмену по вопросам равного обращения или в местное бюро по борьбе с неравным обращением.

### **Политики и методы развития равного обращения**

Закон о дискриминации включает в себе в упрощенном виде две части: запрет на дискриминацию, а также обязательство работодателей избегать дискриминации посредством **активных мер**. Целью запрета дискриминации является защита лица от неравного обращения. Целью же обязательства применения активных мер является изменение структур, например, изменение политики или практик, которые могут быть причиной неравного обращения.

Таким образом, на работодателей ложится обязательство по внедрению в жизнь активных мер по развитию равного обращения по половому, этническому и религиозному признаку. Под активными мерами подразумевается целенаправленная деятельность по развитию



равных прав и возможностей, а также на избежание дискриминации в трудовой жизни. Закон не устанавливает четко, какая деятельность конкретно создает активные меры, но, согласно разъяснениям DO, они должны касаться условий работы (в том числе защита права быть родителем), процедуры вербовки на работу, обучения работников, а также установления заработных плат.

Закон о дискриминации обязывает все рабочие места, на которых работает больше 25 работников, составлять **план равного обращения** (*jämställdhetsplan*), и обновлять его через каждые три года. Хотя основной фокус плана должен быть направлен на достижение равноправия на рабочем месте, при выплате заработных плат и вербовке рабочей силы, закон о равном обращении также устанавливает и то, что целенаправленную деятельность следует осуществлять и для создания равных прав и возможностей на основании этнической и вероисповедальной принадлежности. Хотя письменный документ напрямую и не требуется, установленные в законе требования все же предполагают наличие письменного плана. Омбудсмен по вопросам равного обращения также рекомендует работодателям составлять письменный документ, который бы покрывал все защищаемые признаки. С годами среди работодателей стало популярным составление письменного плана равного обращения, который был бы шире, нежели только для достижения полового равноправия.

Отсутствие планов деятельности в части равного обращения или же не введение их в жизнь может повлечь за собой назначение денежного штрафа для работодателя. За развитием равного обращения работодателей следят работники и профсоюзы, а также и DO. DO имеет право требовать от работодателя разъяснений и документов о том, как на предприятии или в организации идет развитие равного обращения. Каждый год DO составляет тематические обзоры об определенном количестве работодателей из разных областей деятельности. Работодатель обязан представить на запрос DO план или доказательственный материал о выполнении закона о дискриминации и о развитии равного обращения в своем рабочем коллективе. В случае обнаружения нарушений или недостатков работодатель обязан в течение 4-6 недель представить разъяснения или ликвидировать недостатки.

Кроме надзора и выборочной проверки задачей DO является и руководство профсоюзами, представляющими работодателей и работников, разработка методов и подготовка материалов. Также DO организует для работодателей обучения по теме неравного обращения. Разработаны две программы обучения, которые направлены на рынок труда: избежание неравного обращения в трудовых отношениях, а также проведение анализа равной выплаты заработной платы. По словам обучающего DO количество участников из частного и общественного сектора примерно одинаковое, хотя больше участников из профсоюзов и меньше со стороны работодателей.

Вероятно требование составления планов не влечет за собой революционных изменений на рабочих местах, но они все же оказывают влияние на повышение информированности, а также заставляют работодателей и работников задуматься на тему дискриминации в своей каждодневной трудовой жизни.



### 4.2.3. Германия

#### Введение

Ближайшая история Германии является одним из основных факторов влияния, оказывающего действие на формирование принципов политики равного обращения. Особенно это касается равного обращения на основании расового и этнического происхождения, но таким же политически важным является и равное обращение на основании вероисповедания, убеждений, сексуальной ориентации, а также физических и психических недостатков. Общественность и политическое руководство Германии характеризует повышенная информированность о различных имевших место в период фашизма преступлениях в отношении людей по причине их отличий в вере, убеждениях, этнической или расовой принадлежности, сексуальной ориентации или физических или психических недостатков во всех областях жизни. Эта историческая память создает повышенную готовность и чувство ответственности в части защиты прав человека, а также развивает культуру равного обращения. Осознание ответственности выражается как в широкомасштабных правовых рамках, которые регулируют равное обращение (равное обращение и защита прав человека прописаны во многих законах), а также, например, в довольно-таки активной деятельности свободных объединений в области развития равного обращения, которая в Германии, по сравнению с другими, представленными в рапорте государствами, особенно заметна. Германия единственная из представленных в рапорте государств не возлагает на общественный сектор обязательство быть путеводителем в развитии равного обращения. В то же время Германия - единственное государство из четырех, где в сотрудничестве частного и общественного секторов применено требование подачи обезличенных CV при выставлении своей кандидатуры на вакантное рабочее место. Речь идет о практике, которую применяют многие международные организации, а также, например, учреждения Европейского Союза в своей деятельности по вербовке.

Ниже для ознакомления приводятся политико-правовые рамки развития равного обращения, а также наиболее важные политические методы, которые государство применяет для развития равного обращения на рынке труда. Описаны и отдельные проекты, которые государство или частный сектор осуществили с целью развития равного обращения.

#### Правовые рамки равного обращения, а также институциональная структура

Основное право по защите от неравного обращения установлено в Конституции Германии. **Общий закон о равном обращении** (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*), который был принят в 2006 году, создает правовые рамки для борьбы с неравным обращением и для его избежания в Германии. Закон значительно шире покрывает большое количество областей жизни, чем, например, шведский закон или закон Соединенного Королевства. Закон регулирует, в целом, восемь областей, начиная с доступа к рабочим местам, в том числе и ПФЛ, работы и трудовых отношений, доступа к профессиональному образованию и обучением, доступа к членству и участию в рабочих и профессиональных организациях,

социальной защиты, в том числе, охрана здоровья, предоставления социальных предпочтений, образования, а также доступа к общественным услугам и к предложениям, в том числе жилищное хозяйство. Закон запрещает прямую и косвенную дискриминацию, притеснение, сексуальное притеснение и разжигание дискриминации на основании защищаемых признаков, коими являются расовая или этническая принадлежность, пол, вера или убеждения, физический и психический недостаток, возраст и сексуальная направленность. Закон допускает позитивные методы в отношении определенной целевой группы, если эта деятельность направлена на улучшение неравной ситуации на основании защищаемых признаков.

Особенно большое внимание в законе уделяется именно трудовым отношениям. Закон регулирует все ситуации на рынке труда, начиная от доступа к рабочим местам (объявления о работе, процедура ходатайства, рабочее интервью, критерии выбора, условия работы и т.д.), переговоров о трудовых договорах (условия работы или прием на работу, выплата заработной платы, бонусы, социальное страхование и т.д.), профессиональных обучений, подъема по карьерной лестнице (повышение в должности, перевод на другую должность, установление новых рабочих заданий, требования в части профессионального обучения и т.д.), окончания трудовых отношений, и заканчивая членством в профсоюзе и даже назначением профессиональной пенсии. Установленные в законе права действительны для всех работников без исключения.

Общий закон о равном обращении устанавливает регуляции, которым работодатели обязаны следовать на своем предприятии, чтобы избежать неравного обращения. Получающие работу должны внимательно следить за соблюдением запрета на неравное обращение, например, в связи с объявлениями о работе, а также в процессе вербовки. Получающие работу имеют право подать жалобу, а также потребовать компенсацию в случае, если они почувствовали в отношении себя неравное обращение. Для этой цели, согласно закону, на каждом предприятии должен быть создан **отдел жалоб** (*Beschwerdestelle*), и все работники должны быть информированы о его существовании. Обязательство по созданию отдела жалоб не ограничено размерами предприятия, а касается всех работодателей независимо от количества их работников. Отдел может состоять только из одного конкретного работника, который выполняет это обязательство согласно занимаемой должности (руководитель по персоналу, заведующий, исполнительный директор и т.п.).

Немецкий закон обязывает работодателя действовать и в случаях, когда жалоба о неравном обращении поступила в отношении коллег (например, шведский закон эту область не регулирует). Возможные действия – это перевод работника в другой отдел или на другую должность, замечание или даже увольнение. Если работодатель не действует во имя устранения неравного обращения, то работник имеет право прекратить работу без того, чтобы он потерял в заработной плате за дни, в которые он не работал, если это необходимо для обеспечения безопасности работника.

Свободные объединения критиковали немецкие правовые рамки равного обращения, выделяя то обстоятельство, что закон существенно не помог уменьшению большой разницы в заработных платах (23%), выплачиваемой в Германии мужчинам и женщинам. В основном

критика была сосредоточена на том, что законы возлагают обязательство по доказательству неравного обращения на подавшего жалобу и не обязывают обвиняемого доказать, что он пытался избежать неравного обращения. Также критика направлена и на большие судебные расходы, возникающие в связи с подачей иска, поскольку истец несет судебные расходы и должен сам подавать иск, в то время как во многих государствах – членах ЕС расходы несет и иск подготавливает государственное агентство.

Общий закон о равном обращении установил создание новых институтов для осуществления положений закона. Одним из таких учреждений является **Федеральное агентство по борьбе с неравным обращением** (*Antidiskriminierungsstelle des Bundes, ADS*), которое было создано в 2006 году. Агентство независимо в своей деятельности, подчиняясь лишь федеральным законам.

В широком значении агентство действует в трех направлениях: 1) консультирование людей, которые чувствуют, что с ними обошлись как с неравными; 2) проведение исследований и анализов в части масштаба и проявлений неравного обращения в немецком обществе, а также 3) информирование общественности о положениях общего закона о равном обращении. Таким образом, кроме консультирования и услуги примирения между сторонами жалобы, ADS имеет обязательство через каждые 4 года проводить мониторинги проявления неравного обращения в немецком обществе.

Каждый, кто чувствует, что с ним обошлись как с неравным, может по телефону или заполнив электронную форму обратиться за помощью к команде правовых консультантов ADS. Юристы агентства разъяснят действующее законодательство и дадут совет, как дальше действовать в связи со случаем неравного обращения. ADS может направить человека и в региональный консультационный центр или к экспертам, которые могут дать совет в случае неординарной ситуации. ADS имеет правовые полномочия на проведение примирительного производства. В то же время агентство не имеет права представлять стороны в суде.

Ответственность за развитие интеграции, мультикультурализма и равного обращения на правительственном уровне несет **Уполномоченный по делам переселенцев, беженцев и интеграции** (*Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration*). В число его задач входит защита и развитие гражданских прав, предупреждение неравного обращения, а также передача целевым группам информации об иммиграции и натурализации. Кроме федерального уполномоченного на союзном уровне имеются и уполномоченные, в число рабочих обязанностей которых, в числе прочего, входит и деятельность по развитию равного обращения.

### **Политики и методы развития равного обращения**

К одному из наиболее важных видов деятельности по развитию равного обращения ADS приступил в ноябре 2010 года с несколькими предприятиями, учреждениями общественного сектора и учреждениями местного уровня в пилотном проекте сотрудничества **по вводу требования обезличенных CV при кандидировании на рабочие места**. Целью

пилотного проекта является тестирование немецкой практики, которая доказала себя с хорошей стороны во многих других государствах, где при кандидировании на рабочее место человек в первом туре кандидирования не представляет свои личные данные (фамилию и имя, возраст, пол, национальность, родной язык, вера, семейное положение и т.д.). Также не указывается количество лет, касающееся опыта работы, образования, обучений и т.п. Личные данные представляются только в том случае, если лицо приглашается на рабочее интервью. В этом случае претендующий на работу представляет свое новое CV со всеми личными данными непосредственно перед интервью. Введение требования такого обезличенного CV должно помочь определенным находящимся в неравной позиции группам общества, таким как иммигранты или национальные меньшинства, а также женщинам и пожилым людям получить равные возможности для попадания в тур рабочего интервью.

Предприятиями и учреждениями, которые на сегодняшний день присоединились к проекту, являются: Deutsche Post, Deutsche Telekom, L'Oreal, Procter & Gamble, Mydays, Федеральное министерство по вопросам семьи, пожилых граждан, женщин и детей; Федеральное агентство рынка труда, а также учреждения местной власти Celles. Каждая участвующая организация согласилась с использованием требования обезличенного CV в течение 12-ти месяцев. Оценка влияния пилотного проекта была позитивной, и более половины участвовавших в проекте учреждений приняли решение продолжить применять требование в процессе вербовки на определенные рабочие места. Как правило, такими рабочими местами являются места обслуживающего персонала, места проведения практики и места работы технических работников. По словам эксперта ADS важно то, чтобы это требование не превратилось в обязательное, поскольку только под влиянием внутренней оценки ценностей предприятий и учреждений можно бороться с неравным обращением, и решение об обезличивании процесса вербовки должно исходить от руководства организации.

В то же время Конфедерация работодателей Германии (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, BDA) дала негативную оценку использованию обезличенных CV. Несмотря на позитивные выводы заказанной ADS оценки, работодатели посчитали влияние использования обезличенных CV в части уменьшения неравного обращения незначительным. Кроме того, они нашли, что такое требование в части вербовки на работу повышает административные и финансовые расходы работодателей (Arbeitgeber Aktuell 2012).

В феврале 2011 года ADS начал кампанию по информированию общественности под названием **“Кампания поддержки обществом равного обращения”**, целью которой было обеспечение того, чтобы до каждого гражданина дошли рекомендации и помощь по теме равного обращения. Для этого в ходе кампании были поддержаны местные консультационные центры и усилено их сотрудничество как с ADS, так и между собой. Кампания состояла из трех разных подпроектов:

1) Проектом **“Рамки борьбы с неравным обращением”** были объединены между собой в сеть в целом 10 местных НКО или «крышевых» организаций, которые занимались борьбой с

неравным обращением. Таким образом, были созданы региональные сети, которые должны были с помощью улучшенной структуры предлагать более эффективное консультирование и вести более эффективную превентивную работу. ADS раздало местным сетям так называемые “инфопакеты”, которые содержали необходимые материалы и информацию о равном обращении, как, например, закон с комментариями, а также и инструкции по развитию общественных отношений, посреднической деятельности и консультированию, а также руководство по обеспечению финансовой жизнеспособности.

2) Проект “Сотрудничество в области борьбы с неравным обращением” содержит в себе, в основном, кампанию присоединения к общему заявлению, целевой группой которой являются правительственные учреждения. По состоянию на сегодняшний день к общему заявлению присоединились министры-президенты Берлина, Гамбурга, Бранденбурга, Бремена и Рейнланд-Пфальца. Общим заявлением они обязуются обратить внимание на проблемы в области неравного обращения, предложить людям лучшую возможную услугу консультирования поблизости от их места проживания, а также конкретно сформулировать борьбу с неравным обращением как политический приоритет. Кроме того, подписавшиеся должны на местном уровне создать агентства по борьбе с неравным обращением.

3) Третий подпроект под названием “Оценка равных возможностей – управление многообразием в общественном секторе”, и его целью является содействие развитию многообразных рабочих мест в общественном секторе, а также развитие равных возможностей.

Большую часть своей деятельности ADS финансирует за счет денег, выделенных ему из государственного бюджета, но есть и деятельности, которые финансируются деньгами ЕС.

Принятая в январе 2012 года новая **государственная программа деятельности в области интеграции** (*Nationaler Aktionsplan Integration*) все же остается довольно-таки скромной при постановке целей борьбы с неравным обращением. План является продолжением сформулированной в 2007 году первой государственной интеграционной стратегии, около 400 целей которой, по оценке тех, кто их осуществлял, успешно выполнены. В отличие от предыдущей интеграционной стратегии в этом плане впервые в фокусе оказались и рабочие места общественного сектора. Для рассмотрения этой темы был создан отдельный форум диалога “Иммигранты на общественной службе” (в целом было проведено 11 тематических форумов диалога). Основной целью является увеличение числа людей – иммигрантов в общественном секторе, где они на данный момент представлены незначительно. Запланированные для достижения поставленной цели методы являются следующими: повышение среди иммигрантов интереса к работе в общественном секторе, разъяснение и устранение препятствий, имеющих в процессе вербовки, а также повышение информированности работников сектора о культурном многообразии. Среди запланированных деятельностей создание сайта, где будет объединена информация о рабочих местах и о местах прохождения практики; проведение туров объявлений о работе, направленных на иммигрантов, а также обучение работников отделов по работе с персоналом и руководителей принципам равного обращения. Свободные объединения критиковали интеграционную программу деятельности и в том аспекте, что слишком мало

внимания уделено проблемам неравного обращения. *ENAR Shadow Report* даже идет дальше, утверждая, что во всей программе ни разу не было упомянуто слово “дискриминация” (ENAR 2011-2012 г.).

Уполномоченный по делам переселенцев, беженцев и интеграции поддержал претворение в жизнь **Хартии многообразия** (*Charta der Vielfalt*). Речь идет об инициативе, проявленной бизнес сектором в 2006 году в части развития культурного многообразия работников предприятий, патроном которой является канцлер союза Ангела Меркель. Целью инициативы является вызвать признание и дать высокую оценку многообразию работников, а также сформировать на предприятиях Германии культуру без предубеждений. За инициативой стоят такие флагманы предпринимательской деятельности Германии как Daimler, BP Europa SE, Deutsche Bank и Deutsche Telekom. На сегодняшний день к хартии присоединились и обязались следовать ее принципам уже 1350 предприятий и учреждений общественного сектора. Предприятия-инициаторы создали для администрирования хартии НКО Хартия многообразия, которая также является и одной из лидирующих организаций в дискуссии, которая ведется среди общественности Германии в области многообразия и свободной от предубеждений рабочей среды. 11 июня 2013 г. под руководством НКО в Германии впервые отмечался День многообразия, на котором предприятия и учреждения призывались к проведению как внутри организации, так и за ее пределами мероприятий по пропаганде культурного многообразия. Раз в год НКО организует и конференцию “МНОГООБРАЗИЕ”, на которую собираются эксперты и группы заинтересованных для обсуждения важных тем, касающихся многообразия.

#### 4.2.4. Финляндия

##### Введение

Среди привлеченных к анализу государств Финляндия имеет самый незначительный исторический опыт формирования и осуществления политики развития равного обращения. До конца прошлого столетия Финляндия оставалась, в основном, гомогенным государством в части этноса, рас и вероисповедания, в котором проблемой равного обращения было лишь равноправие по половому признаку. На сегодняшний день жители иностранного происхождения составляют скромную, но все же значительную часть постоянного населения Финляндии, что повлекло за собой новые вызовы в области управляемой государством политики равного обращения. Поскольку большую часть людей иностранного происхождения составляют шведы, эстонцы и русские, то так сказать визуально видимые проблемы, связанные с неравным обращением с этническим или расовым меньшинством, актуальны только в столице и в прилегающих к ней районах. Хотя в соответствии с исследованиями эстонцы и русские несколько менее, нежели представители других национальностей, ощущают неравное обращение на рынке труда, ощущение дискриминации и этими группами все же вызывает озабоченность правительства Финляндия.



Финляндия в своем институциональном построении равного обращения и в политических мерах брала пример с соседнего государства Швеции, но в чем-то все же опережая его. Закон Финляндии о равном обращении был принят уже в 2004 году, и по сравнению с другими государствами, которые находятся в фокусе данного исследования, список признаков, защищаемых финским законом о равном обращении, является самым длинным, и также содержит, например, язык, мнение и состояние здоровья. Все же, как это свойственно Северным странам, острее финской политики в области равного обращения также направлено на развитие полового равноправия. Ниже приводятся политико-правовые рамки развития равного обращения, а также наиболее важные политические методы, которые государство применяет для развития равного обращения на рынке труда.

### **Правовые рамки равного обращения, а также институциональная структура**

Конституция Финляндии запрещает разное обращение с людьми без приемлемой причины, а также многие законы самых разных областей устанавливают, что с людьми следует обращаться одинаково в подобных и сравнимых ситуациях. **Закон о равном обращении** (*Yhdenvertaisuuslain*), который был принят в 2004 году, применяется как в ведомственных учреждениях, в бизнесе, так и работодателями. Защищаемыми признаками являются: возраст, этническая или национальная принадлежность, гражданство, язык, вероисповедание, убеждения, мнения, здоровье, физический и психический недостаток, сексуальная направленность или другая особенность лица. По сравнению с другими государствами, находящимися в фокусе данного исследования, список признаков, защищаемых финским законом о равном обращении, является самым длинным, и также содержит, например, язык, мнения и состояние здоровья.

Закон регулирует правила равного обращения при вербовке на работу, при установке условий работы, на работе, в условиях работы, в доступе к обучению и при продвижении на работе. Кроме того, под положения равного обращения подходит и право быть членом рабочих организаций, профессиональных союзов, организаций предпринимателей и работодателей или других организаций, а также быть привлеченными к деятельности. В том числе право на одинаковый доход и прибыль, которую данная организация предлагает или которая следует за членством в организации.

Кроме того, закон отдельно запрещает неравное обращение на основании этнической принадлежности в следующих областях: социальное обеспечение и здравоохранение; пособия по социальному страхованию или другие поддерживающие услуги; возврат налогов на социальных основаниях; выполнение воинской повинности, добровольная служба женщин в армии; право и пособие на погребение, а также на недвижимое и движимое имущество, на предлагаемые в общественном помещении услуги, если они не попадают в сферу частных отношений и семейной жизни.

Соответствие трудовых отношений и услуг закону о равном обращении проверяет **Департамент безопасности и гигиены труда** (*Työterveyslaitos*), при этом следуя и законам, касающимся безопасности труда и развития здоровья.



Человек, почувствовавший неравное обращение по причине этнической принадлежности, может подать жалобу в **Третейский суд по вопросам неравного обращения** (*Syrjintälautakunta*), а также спросить совет у **Омбудсмена по делам меньшинств** (*Vähemmistövaltuutettu*). В первую очередь людям, почувствовавшим неравное обращение на работе или при вербовке на работу, рекомендуется все же поговорить с работодателем, и если это не даст результатов, то обратиться в свой профсоюз. Если же человек не входит ни в один профсоюз, то он всегда может обратиться в Департамент безопасности и гигиены труда для подачи заявления в региональный центр, или же за советом. Обращение за советом или подача заявления Департаменту безопасности и гигиены труда и обращение в Третейский суд по вопросам неравного обращения в Финляндии бесплатные. Жалобу о неравном обращении можно подать максимально в течение двух лет после произошедшего. Если речь идет о неравном обращении при приеме на работу, то случай теряет силу в течение одного года.

В законе написано, что за неравным обращением на основании этнической принадлежности, за исключением случаев, касающихся трудовых отношений и услуг, следит и их проверяет Омбудсмен по делам меньшинств, а также Третейский суд по вопросам неравного обращения. Решения последнего могут быть обжалованы в административном суде. Омбудсмен по делам меньшинств не занимается вопросами, касающимися неравного обращения на рынке труда. Если этническая дискриминация не касается трудовых отношений, то Третейский суд по вопросам неравного обращения имеет право утвердить примирительные производства соглашением между сторонами или запретить продолжение или повторение дискриминации в соответствии с законом о равном обращении. Как суды, омбудсмен по делам меньшинств, так и другие органы власти и объединения могут в связи с этнической дискриминацией потребовать от Третейского суда по вопросам неравного обращения выражения мнения, исходя из закона о равном обращении.

Кроме омбудсмена по делам меньшинств проблемами полового равноправия в Финляндии занимается, в основном, **Омбудсмен по вопросам равного обращения** (*Tasa-arvovaltuutettu*). И все же его задачей является сосредоточенность только на вопросах, связанных с полом, а борьбой с неравным обращением на основании этнической принадлежности, расы, языка, религии и национальности, а также консультированием занимается омбудсмен по делам меньшинств.

### **Политики и методы развития равного обращения**

Самой важной политической мерой в развитии в Финляндии равного обращения является действующее с 2007 года обязательство общественно-правовых учреждений иметь **планы развития равного обращения** (*Yhdenvertaisuusasuunnitelman*). Под общественно-правовыми учреждениями подразумеваются как государственные, так и местные ведомственные учреждения, независимые общественно-правовые учреждения в уезде Оланд, если они выполняют функции государственных органов, а также общественно-правовые учреждения и отдельные предприниматели, если они выполняют функции общественной власти, а также отдельно стоящие государственные предприятия. Планы развития равного

обращения не обязаны составлять ни евангелистские церкви, ни лютеранские церкви, ни православные церкви. В части рекомендуемого содержания плана предложения и рекомендации вносит Министерство внутренних дел.

Целью плана развития равного обращения является развитие в государственных учреждениях и в учреждениях МСУ или в других общественных организациях равного обращения, а также превентивная работа. При составлении плана в соответствии с законом следует учесть обязательство равного обращения с людьми разного этнического происхождения, но план будет полезнее, если в нем будут учтены и другие возможные основания для неравного обращения, в первую очередь, вера, убеждения, возраст, физический и психический недостаток и сексуальная ориентация. На домашней странице Министерства внутренних дел можно найти и инструкции по составлению плана развития равного обращения. Инструкция, в числе прочего, дает рекомендации в части развития общих прав работников и равного обращения, а также развития культурного многообразия на рабочем месте (имеется в виду, например, представление на рабочем месте культур меньшинств, а также, например, то, чтобы при защите меньшинств другие работники не поступали несправедливо (Министерство внутренних дел)).

Составление плана развития равного обращения государство не финансирует, для этого каждая организация должна сама найти как денежные, так и человеческие ресурсы для составления плана. В то же время, хотя составление плана и является обязательным, никаких санкций в случае его не составления не последует. Наличие плана может выборочно проверить Департамент безопасности и гигиены труда, который в случае отсутствия плана, как правило, выставляет требование его составления. В то же время не проводится мониторинг ни плана, ни того, в какой мере он выполняет свою цель. Кроме того, критику нашло то обстоятельство, что в небольших региональных учреждениях людской ресурс ограничен, а время, требующееся на составление плана равного обращения, не оплачивается. Возможно, в небольших регионах не видят необходимости в составлении подобных планов, учитывая большую сосредоточенность иммигрантов в столице и ее близлежащих районах.

Омбудсмен по делам меньшинств продолжительное время руководил **форумом сотрудничества между полицией и этническими сообществами**. Многие иммигранты соприкасались с негативным опытом общения с полицейскими властями, и это или при выезде со своей родины (например, убегая) или на территории Финляндии. В то же время полицейские Финляндии не имеют достаточно знаний в области культур этнических групп и их переживаний. Поэтому сотрудничество оказалось необходимым. На форуме сотрудничества рассматриваются исследования преступлений на почве ненависти, а также запрет со стороны властей на составление этнических профилей.

**Совет по этническим отношениям (ETNO)** является независимой комиссией специалистов, которая ранее работала в подчинении Министерства труда и экономики, но, начиная с 2008 года, началось более тесное сотрудничество с Министерством внутренних дел. Правление ETNO, в основном, состоит из представителей правительственных учреждений, которые занимаются иммиграционной политикой, а также развитием межнациональных

отношений. Кроме того, в правление входят и другие правительственные учреждения, такие как институты рынка труда, а также и неправительственные организации, которые занимаются гуманитарной помощью, и представители иммигрантов и национальных меньшинств. Задачей ETNO является развитие хороших этнических отношений, этнического равенства и равного обращения. Одной из задач является информирование общественности и специальных целевых групп по темам иммиграционной политики. Так, например, в 2004 году с целью распространения необходимой информации о рынке труда Финляндии для иммигрантов была составлена брошюра "Факты о работе иммигрантов в Финляндии". ETNO имеет три региональных центра по всей Финляндии (Восточный, Западный и Северный центры).

Под руководством Министерства внутренних дел действует **рабочая группа по мониторингу неравного обращения**, задачей которого является ежегодное проведение исследования проявлений неравного обращения, а также развития равного обращения во многих областях жизни. Кроме того, каждый год проводится эмпирическое исследование в специфической тематической области, которая каждый год разная. В 2008 году было проведено общее исследование неравного обращения, в 2009 году – в области работы, а в 2010 году – в области образования.

В рабочую группу входят представители министерств, региональных органов власти и других правительственных учреждений, меньшинств, омбудсмены по вопросам детей и защите данных, а также представители многих исследовательских учреждений и свободных объединений меньшинств. Задачей рабочей группы также, в числе прочего, является координация и применение государственных систем надзора за дискриминацией, установление формальных требований и тематики исследования ежегодного мониторинга, сбор данных о ситуации по различным группам населения, развитие научной работы в данной области, а также проведение обучений для разных целевых групп. Рабочая группа собирается три раза в год.

В 2007 году была учреждена **рабочая группа по изменению закона о равном обращении**, которая подготовила необходимые изменения закона. Рабочая группа выступила с предложением о том, что омбудсмен по вопросам равного обращения и омбудсмен по делам меньшинств должны объединиться, и что омбудсмен по делам меньшинств не должен заниматься только этническими вопросами, а также и другими защищаемыми признаками, такими как возраст, физические или психические недостатки, сексуальная ориентация. Идея нашла широкую поддержку, но по причине отсутствия ресурсов в 2010 году она была заморожена. НКО сделали рабочей группе предложение о том, что омбудсмен по вопросам равного обращения должен заниматься и проблемой неравного обращения на рынке труда вместе с Департаментом безопасности и гигиены труда.

### 4.3. Резюме

В исследовании хороших практик были рассмотрены практики четырех государств-членов Европейского Союза в области развития равного обращения на рынке труда. Хотя политические акценты государств отличались, в широком смысле политические структуры и методы развития равного обращения были схожими. Директивы Европейского Союза, тесное политическое сотрудничество и изучение хороших практик друг друга формирует схожие политические структуры и методы, коими являются законы о равном обращении, институция омбудсмена и введение требования составления плана равного обращения для работодателей общественного сектора, а в некоторых государствах и частного сектора.

По сравнению с рассмотренными государствами в Эстонии институциональные и правовые рамки развития равного обращения значительно более скромные. Защищаемые признаки, перечисленные в эстонском законе о равном обращении, узко следуют признакам, перечисленным в директиве, и не добавлено других признаков, таких как язык, что, учитывая языковой состав эстонского общества, является достаточно важным признаком при идентификации людей. Также закон однозначно не устанавливает, как выполнять установленное для работодателей обязательство по развитию равного обращения в своем учреждении. Комиссия по трудовым спорам, принимающая жалобы о неравном обращении, в 2011 году получила 13 жалоб, а в 2012 году только 4 жалобы, которые были связаны с неравным обращением в трудовых отношениях. Небольшое количество жалоб указывает на низкую информированность жителей Эстония в правовых вопросах, и, таким образом, на необходимость обращать значительно больше, чем прежде, внимания на повышение информированности в области равного обращения, как среди работодателей, так и среди работников.

## Краткое изложение результатов исследования, выводы и рекомендации

### Основные выводы и рекомендации на основе опроса населения и групповых интервью

Предложения по развитию равного обращения, разработанные на основе опроса населения, приведены в главе 1.3.8, а предложения экспертов приведены во второй главе. Ниже представлены основные выводы и рекомендации.

Материалы, разъясняющие закон о равном обращении (например, Папп 2010, Албрант и др. 2012), следует распространять более широко, а также перевести на английский язык.

Наш анализ показал, что **чиновникам** разных уровней есть куда развиваться в плане овладения принципами равного отношения и знания законов. Эта группа важна с точки зрения применения и наблюдения за соблюдением Закона о равном обращении.

Важно продолжать и поощрять работу **деятей области образования**, в т.ч. учителей, руководителей школ, вспомогательного персонала, поскольку они контактируют с детьми и с большей частью родителей и, поэтому, имеют большое влияние как на предотвращение и исправление неравного обращения, так и на социализацию детей, молодых людей и их родителей.

Обязательно нужно поощрять действия направленные на повышение осведомленности **работодателей в контексте отношений на рабочем месте**, поскольку в сфере трудоустройства до сих пор наблюдается самый большой процент всех случаев неравного обращения. Можно предположить, что хотя часть нарушений происходит из-за незнания (например, в случае косвенной дискриминации), другая часть случаев, всё же, из-за расходящихся интересов сторон. Нежелание рабочих поднимать существенные проблемы, связано с тем, что работодатель в любом отдельно взятом случае рабочих отношений имеет более сильную позицию. В результате исследования выяснилось, что в этих случаях работник не видит возможности доказательства своей правоты. По сравнению, например, со странами Скандинавии, где равное отношение считают очень важным, у эстонского рабочего отсутствует защита профсоюзов. Поэтому государство должно более чётко встать на защиту слабой стороны, ища пути для объединения интересов рабочих и работодателей также и в области равного обращения.

С точки зрения **организации СМИ** надо следить, чтобы издания местного информационного пространства больше и более уравновешенно освещали тематику равного обращения как на эстонском, так и на русском и английском языках. СМИ могли бы воздержаться от представления позиций основанных на крайних положениях, как

доминирующих и единственно-возможных, что предполагает большую чувствительность и осведомлённость журналистов и редакторов при обсуждении этой тематики. СМИ или комиссии по этике СМИ, могли бы позаботиться, чтобы общее информационное пространство было открыто для существенных дебатов и дискуссий, которые предусматривают взаимное выслушивание и учитывание интересов другой стороны. Подстрекательства к ненависти должны подвергаться более жёсткому регулированию.

**К специфической группе**, которой необходимо уделять больше внимания и пропагандировать основные принципы равного обращения, можно отнести людей, которые отрицательно относятся к теме равного обращения. При распространении информации кроме граждан России, отдельное внимание нужно обратить, также, на граждан других государств и на людей с неопределённым гражданством. Гражданам других стран Европейского Союза, конечно, по закону обеспечено равное обращение, но, как и в других странах-членах ЕС, не организована практическая сторона, как, например, доступность информации для людей не владеющих местным языком или английским языком, отстранение их от участия в совместной деятельности, и т.д.

Распространение и пропагандированное принципов и законов, регулирующих равное обращение, должно регулироваться обществом для движения в направлении увеличения ценности многообразия и поощрения терпимости. Больше внимания нужно уделять развитию терпимости, сочувствия, способности поставить себя на место другого человека и контроля негативных эмоций в педагогическом контексте. У терпимости есть разные степени развития и разные формы проявления – толерантное отношение к отличиям, пассивная терпимость, активная терпимость (признание и уважение). Хотя у людей и разная стартовая позиция, у всех есть возможность двигаться в направлении большей терпимости: для одних направление развития заключается в замене нетерпимости на толерантное отношение к отличиям, другие могут от терпимости перейти к уважению и восхищению отличиями.

Нужно, при помощи методологии исследователей культуры, экономистов, социологов и исследователей будущих тенденций, начать исследовать возможность развития в Эстонии **инновативного подхода к теме равного обращения (и к теме интеграции в целом)**. Настоящую ситуацию, в определённом смысле можно охарактеризовать, как стагнацию, поскольку множество запланированных изменений (*Lõimumiskava 2008-2013*) не реализовались. Поэтому, больше нельзя продолжать действовать старыми методами, поскольку и в этой сфере существует необходимость социальной инновации.

Эстония, конечно, не единственная страна, где существуют проблемы в сфере равного обращения. Тем не менее нужно подумать, какие **уникальные возможности есть у маленькой страны для формирования большей социальной сплочённости** в контексте похожего на эстонское исторически-«пёстром» обществе с многообразием жизненных укладов. Эстонию можно рассматривать, как подходящий контекст для опробования инновативных решений, при помощи которых, при продвижении принципа равных возможностей, можно также обеспечить сохранение эстонского народа и культуры, вместо того, чтобы видеть в равном обращении угрозу. Требование ко владению эстонским языком, и, в то же время, обеспечение всем равного обращения и создания благоприятного контекста

для интеграции, позволило бы не только отказаться от дискурса выживания нации, но и преодолеть опасность национального выживания как таковую.

Существующие сейчас дискурсы, представленные в парах, по принципу противостояния, можно было бы переформировать в новую систему так, чтобы 1) признавалась **как** личная ответственность, **так и** ответственность общественных структур; 2) продвижения принципов равного отношения действовало **как** сверху вниз, **так и** снизу вверх; 3) сохранение и развитие эстонцев, эстонского языка и культуры происходило, кроме прочего, через поощрение культурного разнообразия в Эстонии; 4) принципиальное равенство всех этнических групп Эстонии не подрывало национальной уверенности эстонцев.

## Рекомендации, основанные на опыте предыдущих кампаний

Оценка проектов по равному обращению (глава 3) дает детальный обзор того, каково было влияние проведенных проектов, а также жизнеспособности результатов проектов. На основе результатов оценки можно сказать, что сознательность в вопросах равного обращения и терпимости за последние годы определенно повысилась, но все же важно выделить некоторые аспекты, характеризующие работу по развитию данной сферы в целом.

**Во-первых**, речь идет скорее о предписаниях, поступивших извне, из Европейского Союза, в связи с чем можно сомневаться в том, что эстонское общество, развиваясь, так сказать, естественным путем, достигло бы такой фазы, когда задумалось бы о равном обращении. Поэтому следует учитывать прохладный интерес людей и быть осторожным при рассмотрении этой темы, чтобы активность не была перепутана с агрессивностью.

**Во-вторых**, предпосылкой развития деятельности является наличие эксперта соответствующей области. На примере рассмотренных в оценке проектов можно считать относительно обычной ситуацией, когда при рассмотрении новой темы отсутствуют соответствующие знания и навыки как у осуществляющих проекта, так и у привлеченных экспертов.

**В-третьих**, ясно, что хотя обычные люди и слышали о равном обращении и о законе, но более глубокое понимание этой области скорее отсутствует. Частично это можно считать «виной» СМИ, где до настоящего времени отражение закона было больше теоретическим, в то время как люди могли бы лучше понять тему и связать себя с ней через позитивные примеры личного характера.

Обобщая можно утверждать, что основанная на национальности дискриминация отстает как на рабочем месте, так и в большинстве других ситуаций, прежде всего, в связи со знанием языка. Таким образом, самым важным, с одной стороны, будет развитие владения языком, с другой стороны, по меньшей мере, в определенных ситуациях, и акцептирование слабого знания языка.

Для развития темы равного обращения в итоге можно привести две рекомендации общего характера.



**Во-первых**, государство могло бы создать продуманную и долгосрочную информационную кампанию по информированности в области равного обращения и развитию терпимости, которая на общем уровне содержала бы отражение темы в СМИ, бесплатные обучения, признание мультикультурности и многообразия ценностью, а также сосредоточенность на повышении информированности более узких целевых групп. В том числе, можно рассмотреть уточнение рамок институтов, занимающихся вопросами равного обращения, в том числе более конкретное установление ролей различных институтов и рекламирование бесплатных возможностей консультирования. Из тех видов деятельности, которые были начаты в ходе проектов, продолжения достойна, например, организация конкурса мультикультурных предприятий и организаций с выдачей соответствующего значка, а также тематические информационные материалы, которые были подготовлены как в ходе настоящих проектов, так и при поддержке других гражданских объединений, следует собрать в одну среду, например, на странице сайта [integratsioon.ee](http://integratsioon.ee).

**Во-вторых**, можно рассмотреть отдельное приближение к какой-либо целевой группе. Так, следует сосредоточиться именно на влиянии, оказываемом на занимаемые молодежью позиции, а для того, что бы их достичь, можно активно использовать школу, Интернет и социальные медиа, а также содействовать сотрудничеству и соприкосновению групп, говорящих на разных языках. Кроме того, можно направить специфические виды деятельности на журналистов и учителей, которые занимаются отражением и развитием темы, на безработных и начинающих работодателей, которые могли бы непосредственно применить полученные знания, а также на судей, полицейских и прочих работников правовой области, которые напрямую соприкасаются со случаями дискриминации в своей каждодневной работе.

Для развития темы равного обращения в итоге можно привести две рекомендации общего характера.

**Во-первых**, государство могло бы создать продуманную и долгосрочную информационную кампанию по информированности в области равного обращения и развитию терпимости, которая на общем уровне содержала бы отражение темы в медиа, бесплатные обучения, признание мультикультурности и многообразия ценностью, а также сосредоточенность на повышении информированности более узких целевых групп. В том числе, можно рассмотреть уточнение рамок институтов, занимающихся вопросами равного обращения, в том числе более конкретное установление ролей различных институтов и рекламирование бесплатных возможностей консультирования. Из тех видов деятельности, которые были начаты в ходе проектов, продолжения достойна, например, организация конкурса мультикультурных предприятий и организаций с выдачей соответствующего значка, а также тематические информационные материалы, которые были подготовлены как в ходе настоящих проектов, так и при поддержке других гражданских объединений, следует собрать в одну среду, например, на странице сайта [integratsioon.ee](http://integratsioon.ee).

**Во-вторых**, можно рассмотреть отдельное приближение к какой-либо целевой группе. Так, следует сосредоточиться именно на влиянии, оказываемом на занимаемые молодежью позиции, а для того, что бы их достичь, можно активно использовать школу, Интернет и

социальные медиа, а также содействовать сотрудничеству и соприкосновению групп, говорящих на разных языках. Кроме того, можно направить специфические виды деятельности на журналистов и учителей, которые занимаются отражением и развитием темы, на безработных и начинающих работодателей, которые могли бы непосредственно применить полученные знания, а также на судей, полицейских и прочих работников правовой области, которые напрямую соприкасаются со случаями дискриминации в своей каждодневной работе.

## Рекомендации по развитию равного обращения в Эстонии, на основе практики других стран

Учитывая описанные практики других государств (глава 4), представляем здесь пять основных предложений по развитию в Эстонии структур и мер, содействующих равному обращению:

- В случае жалоб по поводу неравного обращения **истец освобождается от несения судебных расходов**. Уменьшение денежных расходов или их исключение создает равные возможности для работников в отстаивании своих прав против своеволия работодателей. Как хорошая практика в Финляндии создан специальный Третейский суд по вопросам неравного обращения, который специализируется на разрешении споров в области неравного обращения, и обратиться туда можно бесплатно. Кроме того, следует взвесить и право подачи жалобы представительскими организациями или ведомствам равного обращения (уполномоченный) в случаях неравного обращения, повышая этим правовую защиту уязвимых групп.
- **Услуга консультирования должна быть легкодоступной**. Это означает как наличие бесплатной консультационной услуги, так и проведение консультационной услуги на уездном или местном уровне, то есть ближе к человеку. Уполномоченный по вопросам равного обращения, который сегодня предлагает в Эстонии консультационную услугу, из-за ограниченности бюджета и других ресурсов доступен только в столице. Опыт Швеции по созданию сети бюро по борьбе с неравным обращением показывает, что, благодаря бюро, решение споров, касающихся дискриминации, проходит быстрее и, как правило, через примирительное производство. Также правовое консультирование более доступно без того, чтобы обращаться на государственный уровень.
- **Более четко сформулировать для работодателей обязательство равного обращения**. Эстонский закон о равном обращении устанавливает, что работодатель при развитии принципов равного обращения должен применять необходимые методы, чтобы защитить работника от дискриминации, а также информировать работника подходящим образом об установленных в законе правах и обязанностях. Таким образом, закон остается очень неконкретным и не дает работодателям достаточных инструкций в части определения развития равного обращения.

Рассмотренные в этом исследовании государства установили более четкие для работодателя обязательства, требуя, например, **составления плана развития равного обращения с указанием конкретных целей и действий** (Финляндия и Соединенное королевство – для работодателей общественного сектора, в Швеции – для всех работодателей, имеющих 25 или более работников). Выполнением обязательства может быть всего лишь создание отдела жалоб, как в Германии. Формирование отдела жалоб (или на небольшом предприятии назначение лица, к которому можно обратиться с жалобой) создает более четкие инструкции для тех, кто чувствует, что с ними обошлись не как с равными, и, таким образом, содействует равному обращению. Кроме того, ведомства омбудсмена раздали работодателям руководства по развитию равного обращения. И в Эстонии настоятельно рекомендуется уполномоченному по вопросам равного обращения **составить для работодателей руководство по выполнению установленных в законе требований**. Кроме того, эстонский закон не устанавливает, каким образом контролируется выполнение работодателями закона, а также действия, предпринимаемые в случае, если работодатель не занимается развитием равного обращения.

- **Общественный сектор должен стать путеводителем** в развитии равного обращения на рабочем месте. В Великобритании и в Финляндии общественный сектор поставил конкретную цель своим примером вдохновлять частный сектор на развитие равного обращения, а также развивать мультикультурную трудовую среду. Методами общественного сектора в области развития равного обращения могут быть как составление планов развития равного обращения, введение требования обезличенных CV в процессе вербовки работников, так и, например, создание хартии многообразия, участники которой обязуются развивать равное обращение. Общественный сектор Эстонии до настоящего времени в качестве путеводителя в области равного обращения занимал довольно-таки скромную позицию.
- **Введение регулярного мониторинга неравного обращения.** В Эстонии с определенной регулярностью проводится мониторинг полового равноправия и мониторинг интеграции, но ни один из них не дает основательного и охватывающего все защищаемые признаки обзора о масштабе и проявлениях неравного обращения. А для того, чтобы сформировать научно обоснованную политику, необходимо наличие вызывающих доверие данных. Здесь примером может стать Финляндия, где создана рабочая группа, проводящая мониторинги неравного обращения, задачей которой является ежегодный заказ эмпирического исследования одной специфической тематической области, которая каждый год разная. В рабочую группу входят представители министерств, региональных органов власти и других правительственных учреждений, меньшинств, омбудсмены по вопросам детей и защите данных, а также представители многих исследовательских учреждений и свободных объединений меньшинств.

## ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

- Albrant, M., Meior, M., Papp, Ü.-M. (2012) Mis on võrdsus ja mis on võrdne kohtlemine? Võrdse kohtlemise seaduse käsiraamat. TTÜ Õiguse instituudi Inimõiguste keskus.
- Arbetsförmedlingen (2013). *Ungdomar på och utanför arbetsmarknaden – fokus på unga som varken arbetar eller studerar*. Saadaval: [http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.306228a513d6386d3d85b1e/Unga\\_p%25C3%25A5\\_o\\_ch\\_utanf%25C3%25B6r\\_arbm\\_Rapport\\_2013-05-07.pdf](http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.306228a513d6386d3d85b1e/Unga_p%25C3%25A5_o_ch_utanf%25C3%25B6r_arbm_Rapport_2013-05-07.pdf) (külastatud 10.06.2013)
- Bauman, Z. (2004) *Identity*. Cambridge, UK: Polity
- BBC (2004). *Shocking' racism in jobs market*, Internet: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/3885213.stm>
- DO (2013). *Årsredovisning 2012. Diskrimineringsombudsmannen*.
- ECRI (2012). *ECRI Report on Sweden*. Saadaval: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Sweden/SWE-CbC-IV-2012-046-ENG.pdf> (külastatud 15.03.2013).
- Eesti elanike õigusteadlikkuse uuring (2007). Justiitsministeerium. [www.just.ee/orb.aw/class.../Eesti+elanike+õigusteadlikkuse+uuring.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class.../Eesti+elanike+õigusteadlikkuse+uuring.pdf)
- Eesti lõimumiskava 2008-2013
- ENAR (2011-2012a). ENAR Shadow Report. Racism and related discriminatory practices in Germany. ENAR.
- ENAR (2011-2012b). ENAR Shadow Report. Racism and related discriminatory practices in Finland. ENAR.
- Eurobaromeeter (2009). *Discrimination in the EU in 2009. Report*. Special Eurobarometer 317. Saadaval: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_317\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_en.pdf) (külastatud 27.07.2013).
- Eurobaromeeter (2012). *Diskrimineerimine Euroopa Liidus. Discrimination in the EU in 2012*. Special Eurobarometer 393, European Commission.
- Heath, A. & Sin Yi Cheung (2006). *Ethnic penalties in the labour market: Employers and discrimination*. Department for Work and Pensions, Research Report No 341.
- Integratsiooni monitoring 2011 (2011). AS Emor, SA Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tartu Ülikool. Kultuuriministeerium.
- Kaas, L. & Manger, C. (2010). *Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment*. IZA DP No. 4741.
- Kallas, K. (2008) *Õiguslik ja poliitiline integratsioon. RIP 2008-2013 Vajadus ja teostatavusuuringu lõpparuanne* [www.meis.ee/...uuringud/RIP\\_2008-2013\\_lopparuanne\\_4\\_Oiguslik\\_poli](http://www.meis.ee/...uuringud/RIP_2008-2013_lopparuanne_4_Oiguslik_poli).
- Kus, L., Liu, J., Ward, C. (2013). Relative deprivation versus system justification: Polemical social representations and identity positioning in a post-Soviet society. *European Journal of Social Psychology*, 43, 423 - 437.
- Lagerspetz, M., Hinno, K., Joons, S., Rikmann, E., Sepp, M., Vallimäe, T. (2007) *Isiku tunnuste või sotsiaalse positsiooni tõttu aset leidev ebavõrdne kohtlemine: elanike hoiakud, kogemused ja teadlikkus*. Uuringuraport.

- Lindsalu, P., Laineste, L., Raus, T., Timmi, M., Vetik, R., Vihalemm, T. (2011) Rassi- ja võõravimm Eestis. Justiitsministeerium.
- Luthra, R. (2012). Explaining Ethnic Inequality in the German Labor Market: Labor Market Institutions, Context of Reception, and Boundaries. *European Sociological Review*, 7 January 2013.
- Nimmerfeldt, G. (Toim.) (2013). Lõimumisvaldkonna sotsiaalsete gruppide uuring 2013. Tallinna Ülikool: RASI.
- Norberg, P. (2012). *Report on Measures to Combat Discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country Report 2011 Sweden*, European network of legal experts in the non-discrimination field.
- Papp, Ü.-M. (2010) Võrdse kohtlemise seadus: Käsiraamat. TTÜ Õiguse instituudi Inimõiguste keskus.
- Roosalu, T., Pajumets, M. Raudsepp, M, Kus, L, Aavik, K, Kazjulja, M, Petersoo, P (2013) See ei ole see koht, kus kedagi ahistatakse! Võrdse kohtlemise alased hoiakud ning teadlikkus Eestis. Tallinna Ülikool: RASI.
- Soome Siseministeerium (2009). *Syrjintä työelämässä - pilotitutkimus työsuojelupiirien aineistosta*. Sisäasiainministeriön julkaisut 43/2009
- Soome Töö- ja Majandusministeerium (2013). Government integration programme: immigrants need language skills, education and work. Pressiteade. 07.06.2012.
- Statistics Sweden (2013b). *Utrikes födda samt födda i Sverige med en eller två utrikes föddaföräldrar efter födelseland/ ursprungsland 31 december 2012*  
[http://www.scb.se/Statistik/BE/BE0101/2011A01B/be0101\\_Fodelseland\\_och\\_ursprungsland.xls](http://www.scb.se/Statistik/BE/BE0101/2011A01B/be0101_Fodelseland_och_ursprungsland.xls) (külastatud 26.02.2013).
- Tyler, T. R. (2006). Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. *Annual Review of Psychology*, 57(1), 375-400.
- Töö- ja majandusministeerium (2012). *Discrimination in the Finnish Labour Market. An Overview and a Field Experiment on Recruitment*. Publications of the Ministry of Employment and the Economy, Employment and Entrepreneurship 16/2012. Saadaval:  
[http://www.tem.fi/files/32827/TEMjul\\_16\\_2012\\_web.pdf](http://www.tem.fi/files/32827/TEMjul_16_2012_web.pdf) (külastatud 25.07.2013)
- TÜ/Saar Poll (2007). Rahvussuhted ja integratsioonipoliitika väljakutsed pärast Pronkssõduri kriisi. Rahvastikuministri Büroo.
- UK, Office of National Statistics (2013). Labour market status by ethnicity.
- Vetik, R. & Ivanov, S. (2013) Sümbolne võim Eesti etnopolitiikas. Riigikogu Toimetised
- Vähemuste ombudsman (2011). *Annual Report 2011 of the Ombudsman for Minorities*. Saadaval:  
[http://www.ofm.fi/download/34388\\_VV\\_vuosikertomus\\_2011\\_englanti.pdf](http://www.ofm.fi/download/34388_VV_vuosikertomus_2011_englanti.pdf) (külastatud 25.07.2013).
- Wright Mills, C. (2000). *The Sociological Imagination*. Fortieth Anniversary Edition. Oxford University Press

# Приложения

## Глава 2

Обзор экспертов, участвовавших в фокусных группах

Чтобы гарантировать конфиденциальность экспертов, мы используем в отчете псевдонимы. Помимо имен мы приводим ориентировочный возраст экспертов и сферу экспертизы, а также информацию, показывающую профиль организации.

### ФОКУС-ГРУППЫ НА ЭСТОНСКОМ ЯЗЫКЕ

Псевдоним эксперта	Прибл. возраст	Сфера деятельности организации	Сфера экспертизы фокусной группы
Катрин	35-45	Представительская организация работодателей	Труд
Андрей	35-45	Представитель профсоюза	
Тийна	35-45	Частная фирма, занимающаяся набором персонала	
Кристель	35-45	Государственное учреждение	
Сирье	45-55	Женская организация	
Лийна	30-40	Благотворительный фонд	Некоммерческие гражданские организации и политическая активность
Юлле	40-50	НКО, занимающаяся правами меньшинств	
Сильвия	35-45	НКО, занимающаяся правами меньшинств	
Ирина	30-40	Ассоциация НКО	
Сандер	25-35	Студенческая организация	
Евгений	25-35	НКО, действующая в сфере гуманитарной помощи	
Маарья	25-35	НКО, занимающаяся правами меньшинств	
Кайса	45-55	Русскоязычное образовательное учреждение	Образование, тренинги, культура
Сальме	60-70	Организация, занимающаяся тематикой дошкольных детских учреждений	
Эгле	40-50	Профессиональные училища	
Тийу	50-60	Государственное учреждение	

Эвелин	20-30	Студенческая организация	СМИ
Рейн	50-60	НКО, работающая в сфере образования	
Карл	30-40	Частное СМИ	
Сийм	25-35	Общественно-правовое СМИ	
Танель	30-40	Частное СМИ	
Биргит	35-45	НКО, занимающаяся благотворительностью	
Лийса	35-45	Компания по производству фильмов	

### ФОКУС- ГРУППЫ НА РУССОМ ЯЗЫКЕ

Псевдоним эксперта	Прибл. возраст	Сфера деятельности организации	Сфера экспертизы фокусной группы
Михаил	50	Периодическое издание	СМИ
Валерий	35	Периодическое издание	
Анастасия	25	Периодическое издание	
Надежда	30	Периодическое издание	
Тимофей	35	Информационное агентство	
Мария	40	Радио	
Павел	35	Периодическое издание	
Сергей	50	Русскоязычное образовательное учреждение	Образование, тренинги, культура
Никита	35	Русскоязычное образовательное учреждение	
Полина	40	Русскоязычное образовательное учреждение	
Галина	50	Русскоязычное образовательное учреждение	
Тамара	60	Русскоязычное образовательное учреждение	
Светлана	51	НКО в сфере культуры	Некоммерческие гражданские организации и
Ольга	65	НКО. Представляющее этническое меньшинство	



Дмитрий	37	Государственное учреждение	политическая активность
Дина	31	НКО в сфере молодежной работы	
Женя	50	НКО в сфере культуры	
Маргарита	40	Государственное учреждение	Труд
Наталья	35	Государственное учреждение	
Николай	50	Частная фирма	
Вадим	35	Частная фирма	
Кирилл	30	Проектная работа	
Юрий	60	Профсоюз	

#### ФОКУС-ГРУППЫ НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ

Псевдоним эксперта	Прибл. возраст	Сфера экспертизы фокусной группы
Генри	25	Некоммерческие гражданские организации и политическая активность
Элина	30	Некоммерческие гражданские организации и политическая активность
Ник	40	Труд/Некоммерческие гражданские организации и политическая активность
Сэм	60	Образование
Ахмед <sup>6</sup>	40	СМИ
Ким <sup>5</sup>	50	Образование/труд

### Обзор предложений экспертов-участников фокус-групп по развитию равного отношения в Эстонии

Предложения участников фокус-групп по развитию равного отношения	Фокус-группа	Гражданство участников
Предложения связанные с законодательством и применением законов		

<sup>6</sup> Индивидуальное интервью с экспертом который не имел возможности присутствовать на групповом интервью.

Предложения участников фокус-групп по развитию равного отношения	Фокус-группа	Гражданство участников
Перевести Закон о равном обращении и др. законы на русский язык	PM, PT	ГЭ, ЧБГ
При подготовке законов необходимо обсуждать их с более широкой целевой аудиторией и заинтересованными сторонами, в том числе и представителями русскоязычного населения	PO, PM, PT	ГЭ, ЧБГ
Нужно широко и всесторонне представлять и растолковывать законы, регулирующие равное отношение, и связывать их с конкретными случаями. Обращать более критичное внимание на случаи дискриминации в обществе. Выпустить вспомогательные материалы уточняющие и разъясняющие законы. Разъяснять людям их права, приводить положительные примеры отстаивания своих прав. Организовать открытые обсуждения на темы терпимости и равного отношения.	PT	ГЭ
Увеличить осведомлённость этнического меньшинства о неравном отношении и об организациях, куда можно обратиться при возникновении подозрений в неравном отношении	ЭПП, PT	ГЭ, ЧБГ
Нужно расширить возможности получения бесплатной юридической помощи, сделать государственную юридическую помощь доступной также и на русском и английском языках	PM	ГЭ, ЧБГ
Пропаганда принципов равного отношения и законов должна сопутствоваться влиянием на весь общественный фон в направлении развития терпимости и увеличения ценности многообразия	PM	ГЭ, ЧБГ
Государство должно обращать больше внимания тематике прав человека и равного отношения	ЭПП, PT	ГЭ, ЧБГ
Изменить Закон о равном обращении так, чтобы исчезло его иерархичное существо (должны быть одинаковые рамки для равного обращения по всем признакам)	ЭПП	ГЭ
<b>Предложения связанные со сферой СМИ</b>		
Развивать русскоязычные общественно-правовые СМИ и передавать затрагивающую Эстонию информацию и на русском языке. Можно вовлекать больше двуязычных	PM, ЭМ	ГЭ, ЧБГ

Предложения участников фокус-групп по развитию равного отношения	Фокус-группа	Гражданство участников
экспертов в эстоноязычные ток-шоу. Общественная информация на эстонском и на русском языках должна быть одинаковой, учитывая при создании единого информационного пространства интересы обеих сторон.		
СМИ не должны допускать негативных стереотипов или разделения по принципу национальности. Более жёсткому контролю нужно подвергнуть гневные речи и проявление национальной нетерпимости. Для всех живущих в Эстонии национальных групп, в том числе для русских, должно стать нормой политически-корректное, небидное общение. Представители СМИ могли бы договориться о неиспользовании определённых слов – «русская морда», «оккупант» и др. Регулярный мониторинг СМИ может быть полезен для саморегулирования СМИ.	PM, ЭМ, РГ, А	ГЭ, ЧБГ, ГЕС, ГТС
Государство могло бы составить и сделать легкодоступной практическую информацию на английском языке, предусмотренную специально для новых иммигрантов, которая помогла бы им легче адаптироваться в эстонском обществе.	А	ГЕС, ГТС
<b>Сфера занятости</b>		
При вербовки персонала в государственные учреждения можно ввести систему квот основанную на национальности, чтобы стимулировать возможности для карьерного роста для национальных меньшинств и изменить отношение общества (например, чтобы хорошим тоном было говорить: часть наших работников – иноязычные).	РТ	ГЭ
<b>Сфера образования, обучения и культуры</b>		
Нужно постоянно развивать терпимость и открытость в отношении мультикультурности общества. При обучении учителей и на добавочных курсах можно давать больше знаний и опыта для работы в мульти-национальной среде (в том числе о других религиях и их практической стороне, а также как справлять с такими вопросами в ежедневной работе). Нужно создать инфраструктуру, которая бы поддерживала работу в мультикультурном классе или с детьми с отличным родным языком (специальные педагоги, помощники учителей, школьные психологи и т.д.). Также, нужно лучше продумать, как в контексте школы организовать	РО, РМ, А	ГЭ, ЧБГ, ГЕС

Предложения участников фокус-групп по развитию равного отношения	Фокус-группа	Гражданство участников
общение с иноязычными родителями.		
Нужно создать специальные учебники по эстонскому языку, для сдачи на соответствующую категорию, подобно материалам, существующим для других языков. Поскольку языковое погружение считают эффективным, надо его применять во всех русскоязычных школах. Можно расширить бесплатные курсы эстонского языка на все возрастные категории, в т.ч. школьников.	РО	ГЭ, ЧБГ
При составлении курсов и материалов для обучения эстонскому языку, нужно больше внимания уделять специальным потребностям новых иммигрантов, изучающих эстонский язык на базе английского.	А	ГЕС, ГТС
Обучение истории Эстонии можно сделать более уравновешенным, особенно при освещении роли русских и России – кроме всего негативного привести и позитивные влияния.	РГ, РМ	ГЭ, ЧБГ, ГТС
<b>Сфера гражданской активности</b>		
Нужно поддерживать гражданскую активность иноязычных людей, делая доступной информацию о разных возможностях, а также привлекая их к участию в открытых мероприятиях и собраниях, обеспечивая, при этом, элементарный перевод с эстонского на русский и английский, и с русского на английский, и наоборот. Нельзя подавлять начинания граждан в поддержку равного отношения.	ЭП, РГ, РМ	ГЭ, ЧБГ
Сильнее пропагандировать понятие «эстоноземельца», развивать Общий гражданский идентитет Эстонии, найти понимание «своих», которое бы охватывало всех живущих здесь людей, вне зависимости от их национальности или владения языком. При этом необходимо установить общие объединяющие цели для всего общества.	ЭО	ГЭ
<b>Общий контекст: государство и общество</b>		
Со стороны политиков не должно быть поощрения дискурса разделения и можно было бы отказаться от политики, которую целевая аудитория воспринимает, как ассимиляционную.	РМ, А	ГЭ, ЧБГ, ГЕС, ГТС
Для преодоления нетерпимости надо всячески поддерживать	А	ГЕС

Предложения участников фокус-групп по развитию равного отношения	Фокус-группа	Гражданство участников
развитие этнически-разнообразных сетей общения, разносторонние содержательные контакты эстонцев с русскоязычными и иноязычными людьми, живущими в Эстонии (например, совместно участвуя в объединениях граждан или в совместной работе по интересам среди детей и молодёжи). Увеличить информированность о других культурах, как среди эстонцев, так и среди живущих в Эстонии других национальных групп.		
Изменить правящую концепцию: от настоящего ориентирования на национальность двигаться в направлении ориентирования на гражданство.	ЭМ, РМ	ГЭ, ЧБГ
<b>Язык, гражданство, вид на жительство</b>		
Для персонала школ Ида-Вирума с эстонским менталитетом, но недостаточно хорошим владением эстонского языка ослабить требования к знанию языка.	ЭО, РО, РГ	ГЭ, ЧБГ
Экзамены для получения гражданства могли бы быть легче	ЭТ, РО	ГЭ, ЧБГ
Требования для получения вида на жительство для ново-переселенцев могли бы быть менее строгие	ЭМ, А	ГЕС, ГТС

РМ = Русскоязычная фокус-группа сферы СМИ (Медиа), РТ = Русскоязычная фокус-группа сферы Трудовой занятости, РГ = Русскоязычная фокус-группа сферы Гражданской инициативы, РО = Русскоязычная фокус-группа сферы Образования

ЭМ= Эстоноязычная фокус-группа сферы СМИ (Медиа), ЭТ= Эстоноязычная фокус-группа сферы Трудовой занятости, ЭГП= Эстоноязычная фокус-группа сферы Гражданской инициативы и Политики, ЭО= Эстоноязычная фокус-группа сферы Образования

А=англоязычная фокус-группа

ГЭ = Гражданин Эстонии, ЧБГ=Человек Без Гражданства, ГТС=Гражданин Третьей Страны, не являющейся членом ЕС, ГЕС= Гражданин другой страны ЕС

## Глава 3

### ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Документы, связанные с проектами (исходные задания, отчеты и т.п.)

Проект I

1. Исходное задание проекта „Кампании по повышению информированности о равном обращении и развитию терпимости“ (2009)
2. Промежуточный отчет проекта „Кампании по повышению информированности о равном обращении и развитию терпимости “с приложениями, в том числе с предварительным исследованием кампании по повышению информированности (приложение 6) (2009)
3. Заключительный отчет проекта „Кампании по повышению информированности о равном обращении и развитию терпимости “с приложениями, в том числе с анализом последующего исследования кампании по повышению информированности (приложение 9) и с рекомендациями по проведению последующих кампаний (приложение 10) (2009)

#### **Проект II**

4. Исходное задание проекта „Повышение информированности о законе о равном обращении“ (2010)
5. Промежуточный отчет проекта „Повышение информированности о законе о равном обращении“ с приложениями (2011)
6. Заключительный отчет проекта „Повышение информированности о законе о равном обращении“ с приложениями (2011)

#### **Проект III**

7. Исходное задание проекта "Равное обращение на рабочих местах" (2011)
8. Заключительный отчет проекта "Равное обращение на рабочих местах" (2013)
9. Справочник „Равное обращение на рабочем месте. Для информирования граждан третьих стран Европы“, НКО Eesti Abikeskused (2012)

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Деятельности, проведенные в ходе проектов, в разрезе проектов.**

### **1. Проведенный в 2009 году ООО Alfa-Omega Communications проект „Кампании по повышению информированности о равном обращении и развитию терпимости“**

- Отражения в СМИ: 41 история об информированности и 81 - о терпимости, в том числе, 21 выступивший
- Издание (обложки папки) для руководителей/ руководителей по персоналу „Выбирай человека, а не национальность“ 1500 экземпляров
- Материал внутренних медиа „Разные национальности обогащают предприятие“, материал на 11 стр. на 30 предприятиях
- Конкурс мультикультурных предприятий, 14 участников (с серией из 10-ти фотографий)

2. Проведенный в 2010-2011. году ООО Alfa-Omega Communications проект „Повышение информированности о законе о равном обращении“

- Отображение закона в СМИ, 34 истории
- Страница «Мультикультурная Эстония» в Facebook, 160-180 поклонников
- Циркуляры для гражданских объединений, для 93 объединений
- Издание (обложки папки) для организаций/ гражданских объединений об установлении дискриминации, 1200 (600 на эстонском языке, 600 на русском языке)
- Конкурс мультикультурных предприятий/ организаций, 14 участников
- Значок мультикультурных предприятий/ организаций, выдан 14-ти участникам
- Конференция конкурса мультикультурных предприятий/ организаций, 36 участников

3. Проведенный в 2012. году НКО Eesti Abikeskused проект "Равное обращение на рабочих местах"

- Инфодни для работников профессиональных союзов и работников, а также для работодателей представительских организаций, всего 13 инфодней для 285 человек
- Обучающие семинары для руководителей по персоналу, всего 4 семинара для 22 человек
- Составление справочника по теме равного обращения, 58 стр., 600 экземпляров (в том числе 450 на русском языке)

### **ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Исследования, проведенные для оценки проектов**

Интервью с руководителями проектов и с руководителями предприятий, март-июнь 2013 г.

Интервью фокусных групп с представителями медиа и гражданских объединений, май 2013 г.

Опрос руководителей предприятий / руководителей по персоналу на сайте, май-июнь 2013 г.

## **Глава 4**

### **Проведенные интервью**

#### **Швеция**

Анна-Карин Бриккель, *Diskrimineringsombudsmannen*, переписка по эл. почте 12.04.2013 г.



Линда Хёглин, *Sveriges Antidiskrimineringsbyråer*, переписка по эл. почте 07.05.2013 г.

Аманда Джексон, *Swedbank*, интервью 26.04.2013.

Джордж Свед, *Diskrimineringsombudsmannen*, переписка по эл. почте 23.04.2013 г.

Филиппа Сванстейн, *Malmö against Discrimination*, переписка по эл. почте 10.04.2013 г.

Кафер Узунел, *Arbetsmarknadsdepartementet*, интервью 30.04.2013 г.

## **Германия**

Натали Шлензка, *Antidiskriminierungsstelle des Bundes*, интервью 17.04.2013

## **Финляндия**

Синикка Кескинен, *Sisäasiainministeriö*, интервью, 26.03.2013 г.

## **Соединенное королевство**

Аманда Арисс, *Equality and Diversity Forum*, интервью 22.04.2013 г.