

**Совет по правам человека****Сорок девятая сессия**

28 февраля — 1 апреля 2022 года

Пункты 2 и 3 повестки дня

**Ежегодный доклад Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций
по правам человека и доклады Управления
Верховного комиссара и Генерального секретаря****Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Нормативные стандарты и обязательства
по международному праву в отношении поощрения
и защиты прав человека пожилых людей****Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций
по правам человека****Резюме*

Настоящий доклад, представленный в соответствии с резолюцией 48/3 Совета по правам человека, содержит аналитический обзор нормативных стандартов и обязательств по международному праву в отношении поощрения и защиты прав человека пожилых людей. В докладе делается вывод о том, что действующие международные рамки обеспечивают лишь фрагментарный и непоследовательный охват прав человека пожилых людей в законодательстве и на практике, и отмечается необходимость оперативно принять меры для разработки и внедрения таких рамок, которые обеспечивали бы последовательную, всеобъемлющую и комплексную защиту прав человека пожилых людей при одновременном учете их проблем в работе существующих механизмов. Доклад призван облегчить обсуждение на совещании с участием широкого круга заинтересованных сторон, проведение которого предусмотрено той же резолюцией, и внести вклад во все соответствующие обсуждения на национальном, региональном и международном уровнях, в том числе в рамках Рабочей группы открытого состава по проблемам старения.

* На основании достигнутой договоренности настоящий доклад издается позднее предусмотренного срока его публикации в связи с обстоятельствами, не зависящими от представляющей доклад стороны.



I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 48/3 Совета по правам человека. В этой резолюции Совет просил Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в консультации с государствами, региональными механизмами, договорными органами, национальными правозащитными учреждениями, соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций и организациями гражданского общества подготовить доклад о нормативных стандартах и обязательствах по международному праву в отношении поощрения и защиты прав человека пожилых людей и представить этот доклад Совету по правам человека на его сорок девятой сессии. Совет далее просил Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) созвать совещание с участием широкого круга заинтересованных сторон для обсуждения доклада и подготовить резюме с выводами совещания, включающее рекомендации по устранению возможных пробелов в нормах международного права прав человека в отношении пожилых людей и их несогласованности, и представить доклад Совету по правам человека к его пятьдесят первой сессии.

2. В рамках 11 рабочих сессий, проведенных с 2011 года, Рабочая группа открытого состава по проблемам старения, учрежденная и наделенная полномочиями в соответствии с резолюциями 65/182 и 67/139¹ Генеральной Ассамблеи, рассматривала вопрос адекватности существующих международных рамок по защите прав человека пожилых людей и наилучших способов устранения возможных пробелов и других недостатков, в том числе путем рассмотрения, при необходимости, вопроса о целесообразности разработки дополнительных документов и мер. Начиная с 2013 года, Независимый эксперт по вопросу об осуществлении всех прав человека пожилых людей (далее — Независимый эксперт), чей мандат был учрежден Советом по правам человека в его резолюции 24/20, также подробно изучает этот вопрос; кроме того, другие правозащитные органы затрагивают аспекты прав человека пожилых людей в своей работе. Настоящий доклад опирается на работу этих органов и механизмов, а также на два аналитических исследования УВКПЧ по нормативным стандартам в отношении пожилых людей, послуживших вкладом в проведение рабочих сессий Рабочей группы открытого состава по проблемам старения в 2012² и 2021³ годах.

3. При подготовке доклада УВКПЧ провело консультации с соответствующими заинтересованными сторонами и получило 28 письменных материалов в ответ на просьбу о представлении материалов, которые размещены на веб-сайте УВКПЧ⁴.

¹ URL: <https://social.un.org/ageing-working-group/index.shtml>.

² Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), «Нормативные стандарты в отношении пожилых людей в международном праве прав человека», аналитический итоговый документ (аналитическое исследование 2012 года), URL: <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/OHCHRAAnalyticalOutcomePaperonOldePersonsAugust2012.doc>.

³ УВКПЧ, Дополнение к аналитическому итоговому исследованию 2012 года о нормативных стандартах в отношении пожилых людей в международном праве прав человека, рабочий документ, подготовленный УВКПЧ (обновленное исследование 2021 года), март 2021 года, URL: <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/eleventh/OHCHR%20HROP%20working%20paper%202022%20Mar%202021.pdf>.

⁴ URL: https://www.ohchr.org/EN/Issues/OlderPersons/Pages/submissions-res-48_3.aspx.

II. Справочная информация

A. Демография и права человека пожилых людей

4. Быстрое старение населения — одна из определяющих тенденций нашего времени⁵. Согласно оценкам, к 2050 году в мире будет 1,5 млрд людей в возрасте 65 лет и старше, что составит одну шестую часть населения планеты⁶. Хотя старение само по себе не всегда делает человека более уязвимым, ряд физических, политических, экономических и социальных факторов, сопровождающих процесс старения, усугубляют проблемы, с которыми пожилые люди сталкиваются при осуществлении своих прав человека, как это продемонстрировала пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19)⁷.

5. Понятия «пожилой возраст» или «пожилые люди» представляют собой концепции, формируемые обществом, равно как и восприятие человека как «пожилого»⁸. Не существует фиксированных, объективных биологических или временных сроков наступления «пожилого возраста»: это зависит от культурных ценностей и практики общин, к которым люди принадлежат⁹. «Пожилой возраст» определяется по-разному для разных целей; даже когда хронологический возраст выступает в качестве порогового критерия, используются разные возрасты, например, для получения государственной пенсии, скидок или других привилегий, или для проверки способности человека управлять автомобилем¹⁰. Понятия «пожилого возраста» и статус «пожилого человека»¹¹ менялись с течением времени в рамках различных культур и между ними. Психологический возраст человека (то, на сколько лет он себя чувствует) может отличаться от его хронологического возраста или от того, как другие воспринимают его в спектре старения, а различные группы общества могут по-разному отвечать на вопрос: «Что значит “пожилой”?» по сравнению с их собственным возрастом¹².

6. Принадлежность к категории «пожилых людей» или достижение «пожилого возраста» часто приводит к тому, что такие люди систематически оказываются в неблагоприятном положении. Дискриминационное обращение часто основано на порожденных эйджизмом стереотипах, патерналистских или превратных предположениях об утрате дееспособности, неспособности к адаптации и освоению новых навыков или даже заинтересованности в этом. Подобные эйджистские взгляды приводят к исключению отдельных людей и групп из социальной и экономической жизни, включая оплачиваемую работу, по достижении ими «пожилого возраста».

⁵ См. *Shaping the Trends of Our Time*, доклад Сети экономистов Организации Объединенных Наций к семьдесят пятой годовщине Организации.

⁶ Организация Объединенных Наций, *World Population Ageing 2019: Highlights*, с. 5 текста на английском языке.

⁷ См. документ [A/75/205](#); и аналитическую записку Генерального секретаря о воздействии COVID-19 на пожилых людей.

⁸ [A/HRC/48/53](#), пп. 31–37.

⁹ Gerard Quinn and Israel Doron, *Against Ageism and Towards Active Social Citizenship for Older Persons: The Current Use and Future Potential of the European Social Charter* (Council of Europe, 2021), сс. 15–17 текста на английском языке.

¹⁰ Там же, с. 16 текста на английском языке.

¹¹ В своей резолюции 50/141 Генеральная Ассамблея постановила, что термин «престарелые лица» должен быть заменен термином «пожилые люди» в соответствии с Принципами Организации Объединенных Наций в отношении пожилых людей.

¹² Gerard Quinn and Israel Doron, *Against Ageism and Towards Active Social Citizenship for Older Persons: The Current Use and Future Potential of the European Social Charter*, с. 16 текста на английском языке.

В. Воздействие пандемии COVID-19 на права человека пожилых людей

7. Пандемия COVID-19 драматическим и трагическим образом высветила недостатки международных и национальных рамок по защите прав пожилых людей. Хотя пандемия серьезно затронула многие группы населения, ее последствия оказались еще более серьезными из-за внутрисистемного неравенства и неблагоприятных условий¹³. Особенно разрушительным стало ее воздействие на права человека пожилых людей¹⁴. Более высокая восприимчивость к серьезным инфекциям и условия жизни многих людей старшего возраста привели к тому, что подавляющее большинство смертей пришлось именно на них. Однако воздействие пандемии выходит далеко за рамки гибели людей и тяжелых заболеваний, высвечивая существующие эйджистские структуры, взгляды и практику, а также их серьезные последствия для осуществления пожилыми людьми своих прав человека.

8. В мае 2020 года Генеральный секретарь рассказал об особых рисках, которые пандемия COVID-19 представляет для пожилых людей¹⁵. К ним относятся: значительно более высокий риск тяжелой формы заболевания и смертности после заражения; потенциальная дискриминация по возрасту при получении доступа к медицинской помощи, установлении очередности лечения и предоставлении спасительной терапии; смерть тысяч жителей домов престарелых или учреждений длительного ухода в результате заражения COVID-19; повышенный риск пренебрежительного отношения, жестокого обращения и издевательств — в семьях, равно как и в домах престарелых и специальных учреждениях — в результате локдауна; сокращение доступа к медицинским услугам, не связанным с COVID, таким как посещение на дому и уход на уровне общины; нарушение социальных связей, повышенный риск социальной изоляции и риски для психического здоровья, особенно для пожилых женщин, оказавшихся в одиночестве из-за локдауна, а также в связи с мерами социального дистанцирования; дальнейшее усугубление укоренившегося эйджизма, включая дискриминацию и стигматизацию пожилых людей и появление в общественном дискурсе и социальных сетях комментариев и ненавистнических высказываний в адрес пожилых людей как проявления межпоколенческой неприязни; неравный доступ к информации, имеющей отношение к пандемии, и другим сведениям, а также к государственным и прочим услугам; и игнорирование пожилых людей при анализе публичных данных.

9. Многие последствия пандемии отражают существующие недостатки рамок по защите прав человека пожилых людей. Чрезвычайная ситуация в области здравоохранения и меры реагирования на нее обнажили и в значительной степени усугубили многочисленные проблемы, с которыми пожилые люди сталкивались на протяжении многих лет. Речь идет о дискриминации по причине пожилого возраста, нехватке социальной защиты и доступа к медицинским услугам, отсутствии самостоятельности и участия в принятии решений, а также о риске насилия, пренебрежительного отношения, издевательств и эксплуатации.

10. Серьезность и неотложный характер ситуации были подчеркнуты в совместном заявлении 146 государств-членов и постоянных наблюдателей в поддержку аналитической записки Генерального секретаря о пожилых людях. Они выразили глубокую обеспокоенность в связи с разрушительным воздействием пандемии COVID-19 на жизнь пожилых людей, а также в связи с эскалацией эйджизма, включая дискриминацию по возрасту и стигматизацию пожилых людей. Они также заявили о своей приверженности всестороннему поощрению и уважению достоинства и прав пожилых людей и «работе по активизации глобальных и национальных целенаправленных мер реагирования для удовлетворения потребностей и соблюдения

¹³ См. E/CN.5/2021/4.

¹⁴ Организация Объединенных Наций, *COVID-19 and human rights: we are all in this together*, апрель 2020 года.

¹⁵ Организация Объединенных Наций, стратегическая записка «Воздействие COVID-19 на пожилых людей», май 2020 года.

прав пожилых людей и содействия формированию более инклюзивного, справедливого, устойчивого и благоприятного для пожилых людей общества»¹⁶.

11. Пандемия продолжает ставить перед международным сообществом и национальными правительствами новые задачи по обеспечению защиты прав человека всех членов общества, включая пожилых людей, что было подчеркнуто представителями системы Организации Объединенных Наций¹⁷ и правозащитных механизмов¹⁸, в том числе Независимым экспертом¹⁹. Стратегии восстановления по принципу «лучше, чем было» также вызывают вопросы относительно того, предусматривается ли в этих планах последовательный учет интересов пожилых людей, или же иногда они остаются в стороне²⁰.

12. Пандемия продемонстрировала, что в существующих нормативных рамках есть недостатки и что предстоит сделать еще немало для обеспечения эффективной защиты прав человека пожилых людей. В аналитической записке Генерального секретаря содержится призыв к созданию более прочных международной и национальных правовых систем для защиты прав человека пожилых людей и к активизации усилий Рабочей группы открытого состава по проблемам старения по разработке предложений для международно-правового документа²¹. Независимый эксперт пришла к выводу, что пандемия «сделала очевидными пробелы в защите, которые необходимо будет устранить на дальнейших этапах, следующих за реагированием и восстановлением после COVID-19»²² и что «отсутствие всеобъемлющего и комплексного международно-правового документа поощрению и защите прав и достоинства пожилых людей по-прежнему вызывает значительные практические трудности, в том числе для пожилых людей в чрезвычайных ситуациях»²³.

III. Эйджизм, дискриминация по возрасту и права человека пожилых людей

13. Чтобы оценить, насколько адекватно существующие международные рамки позволяют реагировать на широко распространенные и систематические нарушения прав человека пожилых людей, необходимо определить характер и причины этих нарушений. Для этого необходимо понять, как социальные представления о старении и эйджизм приводят к закреплению подобных схем нарушений. Такой анализ необходим для определения того, отражает ли защита, предлагаемая существующими международными рамками, элементы которых рассредоточены по многочисленным общим и тематическим договорам, полное понимание глубинных структур и причин дискриминации по причине пожилого возраста и обеспечивают ли они последовательное, систематическое и устойчивое решение этих проблем.

¹⁶ URL: http://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/05/ENG_final_with-countries.pdf.

¹⁷ См. *UN response to COVID-19*, URL: <https://www.un.org/en/coronavirus/UN-response>; и Программа Организации Объединенных Наций по проблемам старения (Департамент по экономическим и социальным вопросам), *COVID-19 pandemic and older persons: relevant UN system resources on COVID-19 and older Persons*, URL: <https://www.un.org/development/desa/ageing/covid19.html>.

¹⁸ COVID-19 и договорные органы по правам человека, URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/COVID-19-and-TreatyBodies.aspx>; и *Compilation of statements by human rights treaty bodies in the context of COVID-19*, сентябрь 2020 года, URL: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/COVID19/External_TB_statements_COVID19.pdf.

¹⁹ См. A/75/205.

²⁰ A/HRC/48/53, п. 18.

²¹ A/75/218, п. 58.

²² A/75/205, п. 29.

²³ A/75/205, п. 78.

14. Природа и масштабы эйджизма²⁴, включая его незаметность, широкую поддержку в обществе, значительный физический и психологический ущерб, который он наносит отдельным людям, и другие негативные последствия для общества в целом²⁵, рассматриваются во многих научных трудах. Эйджизм может носить неявный или явный характер, быть негативным или позитивным и принимать многочисленные формы²⁶. Эйджистские взгляды могут существовать в сознании отдельных людей, находить отражение в их мировоззрении и поведении по отношению к другим людям и закрепляться на институциональном и политическом уровне²⁷. Такие взгляды широко распространены, в том числе среди самих пожилых людей, и их интернализация влечет за собой целый ряд пагубных последствий²⁸.

15. Эйджизм — это глобальное явление, оказывающее негативное воздействие на пожилых людей, что сказывается на осуществлении ими многих прав человека, включая право на жизнь, на здоровье, на достаточный жизненный уровень, на труд, на самостоятельность и независимость, на свободу и личную неприкосновенность и на участие в жизни общества. В *Глобальном докладе по проблемам эйджизма*, представленном совместно Всемирной организацией здравоохранения, УВКПЧ, Департаментом по экономическим и социальным вопросам и Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения в 2021 году, содержатся данные о природе и масштабах эйджизма, а также о его последствиях для людей как молодого, так и пожилого возраста. В качестве приоритетной задачи в докладе названо усиление законодательной защиты от дискриминации по возрасту и от эйджизма²⁹.

16. Независимый эксперт³⁰ обратила внимание на пагубные последствия эйджизма для жизни пожилых людей, касающиеся здравоохранения и долгосрочного ухода, подверженности насилию и издевательствам, занятости и выхода на пенсию, социальной изоляции и финансовой деятельности, их изображения в СМИ и ненавистнических высказываний, а также чрезвычайных ситуаций³¹. Она отметила, что эйджистские взгляды и практика, унифицируя проблемы пожилых людей, не отражают разнообразия представителей старшего поколения. Она подчеркнула, что эйджизм «усугубляет другие формы неравенства по таким признакам, как пол, наличие инвалидности и состояние здоровья, этническое происхождение, принадлежность к коренным народам или статус мигранта, гендерная идентичность и сексуальная ориентация, социально-экономическое положение, и по другим признакам»³².

17. Важной особенностью международной системы по защите прав человека является отсутствие четкой гарантии недопущения дискриминации по причине эйджизма, а также четкого обязательства государств принимать активные меры по искоренению его самого и его дискриминационных последствий. Несмотря на этот пробел, государства, по некоторым мнениям, несут обязательство по борьбе с эйджизмом, поскольку он равносителен дискриминации по возрасту, а ряд договоров обязывают государства искоренять дискриминацию по признаку «иного положения», что включает возраст. Однако эти общие положения о возрастной дискриминации, как правило, не используются для решения более широкой проблемы эйджизма в практике

²⁴ См., например, Todd D. Nelson, “Ageism: prejudice against our feared future self”, *Journal of Social Issues*, vol. 61, issue 2 (2005), сс. 201–221 текста на английском языке; и Liat Ayalon and Clemens Tesch-Römer (eds.), *Contemporary Perspectives on Ageism* (Springer, 2018).

²⁵ Kerry Sargent-Cox, “Ageism: we are our own worst enemy”, *International Psychogeriatrics*, vol. 29, issue 1 (2017), сс. 1–2 текста на английском языке.

²⁶ Lindsey A. Cary et al., “The ambivalent ageism scale: developing and validating a scale to measure benevolent and hostile ageism”, *The Gerontologist*, vol. 57, No. 2 (2017), сс. 27–36 текста на английском языке.

²⁷ Israel Doron and Nena Georgantzi (eds.), *Ageing, Ageism and the Law: European Perspectives on the Rights of Older Persons* (2018).

²⁸ E-S. Chang et al., “Global reach of ageism on older persons’ health: a systematic review”, *PLoS One* (15 January 2020), doi: 10.1371/journal.pone.0220857.

²⁹ Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), *Глобальный доклад по проблемам эйджизма* (2021 год), с. 104 текста на английском языке.

³⁰ См. A/HRC/48/53, пп. 21–31 и 58.

³¹ A/HRC/48/53, пп. 51–72.

³² A/HRC/48/53, п. 51.

существующих договорных механизмов по правам человека, и термин «эйджизм» встречается редко, разве что в докладах Независимого эксперта и Специального докладчика по правам инвалидов.

18. Помимо пробелов в защите прав человека, связанных с дискриминацией по причине пожилого возраста, существуют и другие существенные недочеты и ограничения, которые особенно сильно сказываются на эффективном охвате прав человека пожилых людей. Они касаются таких областей, как: правоспособность, качество ухода, долгосрочный и паллиативный уход, помощь жертвам и пострадавшим от насилия и издевательств, средства правовой защиты, доступные в случае нарушений прав человека, независимость и самостоятельность, право на достаточный жизненный уровень, в частности, в отношении жилья, право пожилых людей на обучение на протяжении всей жизни, последствия технологических изменений, цифровой дефицит и доступ пожилых людей к информационным технологиям, потенциальная роль и недостатки роботов и искусственного интеллекта в предоставлении ухода и поддержки, пожилые люди в условиях чрезвычайных ситуаций, а также пробелы в данных, касающихся пожилых людей, особенно различных подгрупп этой категории населения³³.

19. Хотя понимание таких пробелов, влияющих на осуществление прав человека пожилыми людьми, имеет важное значение, в дополнении к аналитическому итоговому исследованию 2012 года о нормативных стандартах в отношении пожилых людей в международном праве прав человека («обновленное исследование 2021 года») предлагается сосредоточить внимание на том, окажет ли разработка нового целевого документа, имеющего обязательную юридическую силу, уникальный в своем роде и значительный эффект на улучшение защиты прав человека пожилых людей на международном и национальном уровнях³⁴.

IV. Адекватность охвата существующих международных договоров по правам человека

A. Характер, объем и качество ссылок на возраст и пожилых людей в международных договорах по правам человека

20. Пожилые люди имеют право пользоваться всеми правами человека и поэтому могут ссылаться на общие гарантии, предусмотренные договорами по правам человека³⁵. Кроме того, некоторые договоры прямо гарантируют соблюдение прав, имеющих особое значение для пожилых людей, например права на социальное обеспечение в пожилом возрасте. На региональном уровне значительным событием стало принятие в 2015 году Межамериканской конвенции о защите прав человека пожилых людей, а в 2017 году — Протокола к Африканской хартии прав человека и народов, касающегося прав пожилых людей в Африке, хотя их действие и ограничено государствами этих двух регионов, которые присоединились к соответствующему договору.

21. За исключением этих двух документов, пожилые люди редко упоминаются в договорах Организации Объединенных Наций по правам человека, и в них, как правило, нет прямых ссылок на пожилой возраст как на недопустимое основание для дискриминации³⁶. Стандартный перечень запрещенных оснований для дискриминации в документах Организации Объединенных Наций по правам человека прямо не

³³ [A/75/205](#), п. 78.

³⁴ Обновленное исследование 2021 года, п. 57.

³⁵ В настоящем докладе рассматриваются договоры Организации Объединенных Наций в области прав человека. Охват прав человека пожилых людей в рамках региональных договоров по правам человека и других документов рассматривается в обновленном исследовании 2021 года, пп. 59–65.

³⁶ Исключение составляет Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, п. 1 ст. 1.

включает возраст: статья 2 Всеобщей декларации прав человека гарантирует каждому человеку соблюдение прав, закрепленных в Декларации, без какого бы то ни было различия, «как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения». Аналогичная формулировка используется в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и в Международном пакте о гражданских и политических правах.

22. В настоящее время считается, что дискриминация по возрасту подпадает под дискриминацию по признаку «иного положения». Тем не менее в рамках системы Организации Объединенных Наций по защите прав человека существует относительно мало примеров прецедентного права или другой практики, касающихся процесса старения или социального и правового понятия «пожилого возраста», а также их влияния на концепцию равенства и недискриминации по признаку (пожилого) возраста. Кроме того, не был рассмотрен вопрос об особенностях дискриминации по возрасту, требующих отдельного определения (как, например, положение Конвенции о правах инвалидов о том, что отказ в разумном приспособлении сам по себе представляет собой форму дискриминации по причине инвалидности).

23. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, рассматривая вопрос о том, является ли возраст запрещенным основанием для дискриминации согласно пункту 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, несмотря на отсутствие в тексте его прямого упоминания, отметил, что «это упущение, которое не следует рассматривать как преднамеренное исключение, объясняется, по-видимому, тем, что в период принятия этих договоров проблема старения населения являлась не столь очевидной или острой, как в настоящее время»³⁷.

24. Тем не менее эйджизм — это не новое явление: термин был придуман примерно во время принятия международных пактов о правах человека, а сама проблема существовала задолго до того, как ей было дано конкретное название. Тот факт, что составители Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и других договоров не учитывали проблемы возраста и эйджизма, возможно, определило концептуальные рамки, лежащие в основе этих документов, а также круг прав, выбранных для включения в Пакт, и формулировку соответствующих положений.

25. Отсутствие упоминания дискриминации по возрасту в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах может рассматриваться как неявный сигнал о том, что она имеет меньшее значение, чем формы дискриминации, прямо перечисленные в Пакте, и это может привести к тому, что ей будет уделяться меньше внимания, чем другим³⁸. Действительно, международные и национальные правозащитные системы как правило не так активно реагируют на эйджизм и дискриминацию по возрасту по сравнению с их реакцией на расизм, сексизм, эйблизм и нарушения прав ребенка, конкретно упоминаемые в соответствующих договорных положениях.

26. В частности, отсутствие строгих международных рамок часто проявляется на национальном уровне, где дискриминация по возрасту и эйджистские взгляды являются широко распространенными и укоренившимися в большинстве обществ, а существующая практика часто считается «объективной и разумной», а не недопустимо дискриминационной, даже если она включает эйджистские представления³⁹. Когда тот или иной договор обязывает государство-участник запретить дискриминацию по конкретным признакам, она с большей вероятностью будет прямо включена в национальные законы, и запрет будет осуществляться на практике; и наоборот, не указанное отдельно основание для дискриминации может быть упущено из виду и не получит такого же внимания.

³⁷ См. замечание общего порядка Комитета № 6 (1995), п. 11.

³⁸ A/HRC/48/53, п. 38.

³⁹ A/HRC/48/53, п. 41.

27. Большое значение имеет также вопрос перекрестной или множественной дискриминации по причине пожилого возраста и иного положения. Договорные органы Организации Объединенных Наций в своих замечаниях общего порядка и заключительных замечаниях упоминают многие основания возможной перекрестной дискриминации. Тем не менее в прецедентном праве договорных органов по правам человека отсутствует четко сформулированная, последовательная и основанная на опыте концептуальная основа по защите прав пожилых людей с учетом перекрестного характера дискриминации. В отсутствие норм и стандартов, касающихся непосредственно положения пожилых людей, существующие в настоящее время механизмы защиты прав человека не отражают в полной мере все особенности перекрестной и множественной дискриминации в тех аспектах, которые имеют отношение к пожилому возрасту и другим признакам⁴⁰.

28. В докладе Независимого эксперта за 2021 год подчеркивается тот факт, что в рамках существующей международной системы невозможно обеспечить признание дискриминации по возрасту и защиту от нее:

Действующая правовая основа не предусматривает средств и возможностей для систематического устранения существующих пробелов в защите прав человека пожилых людей. Существующие международные и региональные рамки не закрепляют конкретные и всеобъемлющие обязательства в отношении права на равенство и недискриминацию в пожилом возрасте, включая положения о возрасте как запрещенном основании для дискриминации. Проблема эйджизма практически не отражена в договорных положениях и в толкованиях надзорных договорных органов. Для устранения этого пробела в международном и региональном законодательстве в области прав человека необходимо прямо признать возраст в качестве основания для дискриминации, в том числе во всеобъемлющем юридически обязывающем документе о правах человека пожилых людей⁴¹.

В. Изменения в практике рассмотрения прав человека пожилых людей международными правозащитными механизмами

Договорные органы Организации Объединенных Наций по правам человека

29. Договорные органы по правам человека занимаются определенными аспектами прав человека пожилых людей или дискриминации по признаку пожилого возраста, при этом степень рассмотрения этой темы варьировалась между комитетами и менялась внутри отдельных комитетов с течением времени. Были сделаны некоторые важные общие заявления, но в целом характер, уровень и интенсивность этой работы не позволяют обеспечить комплексный, последовательный и постоянный учет прав человека пожилых людей⁴². Например, хотя Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам опубликовали замечания общего порядка по правам пожилых людей (см. также ниже), «упоминания пожилых людей, включая пожилых людей с инвалидностью, в заключительных замечаниях органов по правам человека и рекомендациях универсального периодического обзора немногочисленны⁴³», а «в процедурах наблюдения за осуществлением договоров по правам человека проблемы пожилых людей обычно не учитываются»⁴⁴. Более того, эти разрозненные отдельные упоминания не гарантируют постоянной работы по этой проблеме, и даже когда договорные органы рассматривают соответствующие вопросы, после этого, как правило, не предпринимается никакой последующей деятельности, которая опиралась бы на последовательные и комплексные рамки по защите прав пожилых людей.

⁴⁰ Аналитическое исследование 2012 года, с. 12.

⁴¹ [A/HRC/48/53](#), п. 95.

⁴² Обновленное исследование 2021 года, п. 66.

⁴³ [A/74/186](#), п. 10.

⁴⁴ [A/HRC/27/46](#), п. 31 d); и [A/HRC/39/50](#), п. 88.

30. Создание Рабочей группы открытого состава по проблемам старения в 2011 году повысило актуальность прав человека пожилых людей в повестке дня Организации Объединенных Наций, и многие государства призвали существующие правозащитные механизмы более активно заняться этим вопросом. Обновленное исследование 2021 года, в работе над которым была использована база данных Универсального указателя по правам человека, представляет собой анализ степени непосредственного учета прав пожилых людей в работе различных договорных органов, включая права, рассмотренные Рабочей группой открытого состава по проблемам старения на ее восьмой — десятой сессиях. Однако, как представляется, за этот период не произошло значительной активизации деятельности правозащитных органов в этой связи, ни до пандемии, ни впоследствии. Поиск по всем заключительным замечаниям договорных органов с 2010 по 2019 год в базе данных Универсального индекса по правам человека УВКПЧ выявил 270 соответствующих совпадений за 2010–2014 годы и 249 за 2015–2019 годы⁴⁵.

31. Наиболее активно и последовательно этим вопросом занимаются Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял в 1996 году свое замечание общего порядка № 6 (1995) об экономических, социальных и культурных правах пожилых людей⁴⁶ и затронул вопросы, касающиеся пожилых людей, в своих последующих замечаниях общего порядка. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин принял свою общую рекомендацию № 27 (2010) о правах человека пожилых женщин, а также рассматривал положение пожилых женщин в некоторых из своих более поздних общих рекомендаций.

32. Влияние замечания общего порядка № 6 (1995) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам трудно оценить в полной мере вне процесса представления докладов в соответствии с договорами о правах человека, хотя оно является важным ориентиром для тех, кто занимается осуществлением Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Его содержание также отражает мышление того времени, когда оно было принято, и содержит ряд ссылок, которые сегодня устарели с точки зрения рассмотрения прав человека пожилых людей⁴⁷. Кроме того, рассмотрение этих вопросов Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в рамках процедуры представления докладов неоднозначно⁴⁸. Что касается конкретных вопросов и рассмотренных прав, то Комитет по экономическим, социальным и культурным правам уделяет мало внимания долгосрочному уходу и поддержке, которые прямо не гарантированы ни одним договором по правам человека, но отражают элементы таких прав, как право на здоровье, на социальное обеспечение, на достаточный жизненный уровень и на самостоятельную жизнь⁴⁹. Комитет кратко упомянул паллиативный уход в трех замечаниях общего порядка, в каждом случае это была общая ссылка в контексте обеспечения доступности «профилактических, лечебных и паллиативных услуг» для всех⁵⁰. В заключительных замечаниях содержится ряд соответствующих

⁴⁵ Обновленное исследование 2021 года, п. 72.

⁴⁶ См. п. 20 и пп. 35–42. В своем замечании общего порядка № 13 (1999) о праве на образование Комитет ссылается на свое же замечание общего порядка № 6 (1995) и кратко упоминает пожилых людей в п. 24.

⁴⁷ A.E. Georgantzi, “Developing a new framework for human rights in older age: exploration, interpretation and application”, PhD dissertation, National University of Ireland Galway, April 2020, сс. 206–208 текста на английском языке.

⁴⁸ В обновленном исследовании 2021 года отмечается, что поиск в базе данных Универсального индекса прав человека заключительных замечаний Комитета по экономическим, социальным и культурным правам за последние 20 лет, касающихся «пожилых людей», дал около 85 отдельных результатов, хотя ряд ссылок на такие вопросы, как социальное обеспечение, могут по существу относиться к пожилым людям, даже если они не упоминаются напрямую (см. п. 75).

⁴⁹ Обновленное исследование 2021 года, пп. 133–136.

⁵⁰ Там же, п. 144.

ссылок, однако отсутствует подробное обсуждение характера и сферы охвата этого права.

33. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин неоднократно затрагивал вопрос прав пожилых женщин в своих заключительных замечаниях и общих рекомендациях. Комитет также регулярно проводит анализ жизненного цикла, подчеркивая влияние дискриминации в отношении девочек и женщин на ранних этапах их жизни на их благополучие в более старшем возрасте. В дополнение к своей общей рекомендации 2010 года, касающейся положения пожилых женщин, Комитет рассматривал этот вопрос в нескольких других общих рекомендациях, а также принял общую рекомендацию об экономических последствиях вступления в брак, которые особенно затрагивают многих пожилых женщин⁵¹. Эта категория женщин, однако, упоминается в общем ключе без уточнения конкретных аспектов или в составе длинного списка возможных форм перекрестной дискриминации.

34. Помимо Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, другие договорные органы мало занимаются этими вопросами на систематической и постоянной основе. Комитет по правам инвалидов включал ссылки на пожилых людей в свои замечания общего порядка и, по крайней мере, единожды упоминал их в каждом третьем своем заключительном замечании⁵².

35. Комитет против пыток в своих заключительных замечаниях ограничивается кратким упоминанием пожилых людей⁵³ и не уделяет особого внимания заключенным старшего возраста, которые составляют все больший процент от лиц, содержащихся под стражей. Признавая, что вопросы, касающиеся домов престарелых, подпадают под его мандат, Комитет, тем не менее, не рассматривал их подробно, не считая включения вопроса о воздействии COVID-19 на жителей домов престарелых в недавние перечни вопросов⁵⁴. Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания также не рассматривает этот вопрос в качестве приоритетного: признавая, что его мандат распространяется на проблемы, связанные с домами престарелых, и призывая национальные превентивные механизмы установить над ними надзорную юрисдикцию, в ходе посещений стран, Подкомитет, однако, уделяет им мало внимания⁵⁵.

36. Другие договорные органы также мало работают напрямую над проблемами пожилых людей. Комитет по правам человека редко ссылается на них в своих замечаниях общего порядка и заключительных замечаниях. Хотя взаимосвязь возраста и расы, этнического происхождения и принадлежности к коренному населению являются важными факторами дискриминации, Комитет по ликвидации расовой дискриминации не останавливается подробно на проблемах пожилых людей, и они не часто упоминаются в его работе⁵⁶. Аналогичным образом, хотя Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей является единственным из основных договоров по правам человека, включающим возраст в список запрещенных оснований для дискриминации, Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей в своих заключительных замечаниях или замечаниях общего порядка уделяет мало внимания пожилым трудящимся-мигрантам⁵⁷. Комитет по насильственным исчезновениям и Комитет по правам ребенка редко ссылаются на положение пожилых людей.

Специальные процедуры Совета по правам человека

37. Начиная с 2014 года мандат Независимого эксперта предусматривает уделение внимания вопросу прав пожилых людей. Этот вопрос детально рассматривался в

⁵¹ Общая рекомендация № 29 (2013).

⁵² Обновленное исследование 2021 года, пп. 85–86.

⁵³ Там же, пп. 78–83.

⁵⁴ Там же, п. 82.

⁵⁵ Там же, п. 83.

⁵⁶ Там же, п. 84.

⁵⁷ Там же, п. 87.

рамках других мандатов, в частности мандатов по правам людей с инвалидностью, крайней нищете, праву на здоровье⁵⁸, насилию в отношении женщин и дискриминации в отношении женщин и девочек. Однако большинство мероприятий, проводимых тематическими специальными процедурами, как правило, носят разовый характер и, хотя и приносят пользу, зачастую не носят постоянного характера и не основываются в достаточной степени на последовательном и целостном подходе к правам человека пожилых людей⁵⁹. Существует множество тем, касающихся прав пожилых людей, для дальнейшего обсуждения. Они касаются, в частности, прав на образование⁶⁰, жилье⁶¹ или питание, которые мало рассматривались в работе соответствующих тематических мандатов. Специальные процедуры могли бы проводить консультации с пожилыми людьми и их организациями во время своих посещений стран на более систематической основе.

V. Ограничения, недостатки и пробелы в отдельных нормах и обязательствах в области прав человека

38. Рабочая группа открытого состава по проблемам старения рассмотрела ряд прав и вопросов, как то: право на равенство и недискриминацию; право на самостоятельность и независимость; право на свободу от насилия, эксплуатации, издевательств и пренебрежительного отношения; право на здоровье, включая право на доступ к паллиативному уходу; право на достаточный жизненный уровень; право на труд и доступ к рынку труда; право на социальную защиту и социальное обеспечение, включая минимальные уровни социальной защиты, ухода и поддержки; право на уход и поддержку; и право на образование, подготовку, обучение на протяжении всей жизни и укрепление потенциала⁶². Некоторые из этих прав прямо гарантированы существующими договорами по правам человека, например, социальное обеспечение и образование, а другие, такие как долгосрочный уход, поддержка и паллиативный уход, — нет. В некоторых случаях нормативные рамки существующих прав могут быть истолкованы таким образом, чтобы охватить вопросы, представляющие особый интерес для пожилых людей, однако толкование и осуществление этих прав часто не обеспечивает надлежащей защиты.

39. Даже в тех случаях, когда договорные органы занимаются вопросами, на которые распространяются четкие гарантии, концептуальные ограничения в системах защиты основополагающих прав остаются. Одним из примеров является *право на социальное обеспечение*, которое включает в себя социальную поддержку по старости — тема, которая подробно рассматривается в специализированных конвенциях Международной организации труда. Однако в основе обсуждений вопроса о создании устойчивых систем социальной защиты лежат эйджистские допущения и стереотипы, например предположение при расчете коэффициента демографической нагрузки, что в «группе трудоспособного населения» все заняты работой, а среди пожилого населения — нет⁶³. В связи с изменениями в вопросах, связанных с пожилыми людьми, в сфере труда, в политике и правовой системе необходимо привести некоторые из существующих мер защиты в соответствие с современными требованиями.

40. Существующие концептуальные рамки имеют другой недостаток, который, по всей видимости, привел к относительной «невидимости» пожилых людей в вопросах, касающихся *права на образование*⁶⁴. Пожилые люди имеют право на доступ к обучению на протяжении всей жизни, повышению квалификации и укреплению

⁵⁸ См., например, A/74/186, A/HRC/14/31 и A/HRC/18/37.

⁵⁹ Обновленное исследование 2021 года, пп. 90–99 и п. 177.

⁶⁰ Там же, п. 177.

⁶¹ Там же, п. 90.

⁶² Там же, пп. 100–182.

⁶³ Организация Объединенных Наций, *World Population Ageing 2019: Highlights*, с. 13 текста на английском языке.

⁶⁴ Обновленное исследование 2021 года, пп. 162–182.

потенциала, как по практическим причинам (например, в целях обновления или приобретения новых навыков для трудоустройства), так и для личного развития. Часто они лишены возможности сделать это в результате систематической изоляции или эйджистского отношения. Рамки, лежащие в основе гарантии права на образование в статье 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и в других договорах, были разработаны в мире, где предполагалось, что люди должны получать базовое образование в начальной школе с целью получения среднего образования и дальнейшего обучения в случае необходимости. Это было сделано для того, чтобы подготовить людей к трудовой деятельности, после чего они будут работать в течение определенного периода времени до выхода на пенсию, причем большинство людей проживут на пенсии всего несколько лет.

41. Смещение акцента на получение образования на ранних этапах жизни для того, чтобы обеспечить всеобщее начальное и среднее образование в качестве приоритета, повлияло на подход государств к реализации этого права, хотя недавно в этой области произошли некоторые преобразования, направленные на развитие образовательных возможностей для пожилых людей⁶⁵. Однако со времени разработки концепции «трехэтапного жизненного пути», закрепленной в статье 13, многое изменилось⁶⁶. Прежде всего значительное увеличение продолжительности жизни человека и тот факт, что гораздо больше людей продолжают выполнять оплачиваемую работу после «стандартного пенсионного возраста» и занимаются многими другими видами деятельности, имеющими социальную и экономическую ценность, создают проблемы для парадигмы права на образование, в которой существует такой сильный перекосяк в сторону более ранних этапов жизни.

42. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам⁶⁷ и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин⁶⁸ отмечали важность права на образование для пожилых людей, хотя, несмотря на эти заявления, в заключительных замечаниях Комитета по экономическим, социальным и культурным правам за период с 2012 по 2020 год практически не было ссылок на обучение на протяжении всей жизни, (пере-)подготовку, образование или укрепление потенциала, относящиеся непосредственно к пожилым людям. Несколько лучше обстояло дело в практике Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин: в период с 2012 по 2020 год чуть более десятка из 211 наборов заключительных замечаний касались проблем пожилых женщин в контексте образования. Однако в большинстве случаев пожилые женщины просто упоминались как одна из нескольких категорий женщин, которым необходимо уделять внимание, и часто эти упоминания сочетались со ссылками на ряд областей, лишь одной из которых было образование. Пожилые женщины и их право на образование, подготовку и обучение на протяжении всей жизни почти не упоминались отдельно.

43. Обязанности предпринимателей, связанные с правами пожилых людей, были определены как еще одна область, требующая большего внимания и действий со стороны государств и других субъектов⁶⁹. Независимый эксперт неоднократно призвала предпринимательский сектор придерживаться Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека и избегать дискриминации в отношении пожилых людей и напоминала государствам об их обязательствах по регулированию частного бизнеса для того, чтобы не допустить

⁶⁵ Основные материалы по приоритетной области «Образование, профессиональная подготовка, обучение на протяжении всей жизни и укрепление потенциала», рабочий документ, представленный Департаментом по экономическим и социальным вопросам, URL: https://social.un.org/ageing-working-group/documents/tenth/A_AC.278_2019_CRP.2.pdf (A/AC.278/2019/CRP.2), п. 38.

⁶⁶ Lynda Gratton and Andrew Scott, *The 100-Year Life: Living and Working in an Age of Longevity* (Bloomsbury, 2016).

⁶⁷ Замечание общего порядка № 6 (1995), пп. 35–42; и замечание общего порядка № 13 (1999), п. 24.

⁶⁸ Общая рекомендация № 27 (2010), п. 19.

⁶⁹ Обновленное исследование 2021 года, пп. 195–196.

дискриминации в адрес таких людей⁷⁰. В то же время отсутствие в Руководящих принципах прямого упоминания дискриминации по возрасту или пожилых людей, как представляется, приводит к тому, что до сих пор этому вопросу уделялось мало внимания в работе правозащитных механизмов и других учреждений Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросами предпринимательской деятельности и прав человека.

44. Кроме того, следует отметить, что в последнее десятилетие проблемы, касающиеся прав человека в некоторых ключевых областях, имеющих отношение к пожилым людям, требовали более пристального внимания. Независимый эксперт выделила несколько таких проблем⁷¹, включая: а) пробелы и недостатки в данных⁷²; б) робототехнику и искусственный интеллект и последствия их использования для пожилых людей⁷³; в) беженцев, просителей убежища и внутренне перемещенных лиц; д) пожилых людей в чрезвычайных ситуациях; е) цифровизацию и права человека⁷⁴; ф) социальную интеграцию⁷⁵; и г) формирование благоприятного для пожилых людей общества.

45. В целом пожилые люди и их проблемы остаются относительно незаметными в основных договорах и практике в области прав человека, а новые вопросы не находят прямого отражения в существующих правозащитных договорах. Последовательная, систематическая и постоянная работа по вопросам прав человека пожилых людей и дискриминации по признаку пожилого возраста ведется недостаточно активно. По мнению бывшего Независимого эксперта⁷⁶, к которому присоединяется нынешняя мандатарий⁷⁷, «отсутствие всеобъемлющего и комплексного международно-правового документа по поощрению и защите прав и достоинства пожилых людей имеет значительные практические последствия, поскольку: а) существующие нормативные акты не согласуются между собой, не говоря уже о концептуальных принципах регулирования, которыми должны руководствоваться государственные органы и правительства в своей политике; б) общие стандарты в области прав человека не рассматривают признание особых прав “третьего поколения” за пожилыми людьми; в) обязательства государств в отношении пожилых людей трудно четко установить; д) процедуры мониторинга осуществления договоров по правам человека в целом игнорируют пожилых людей; е) действующие договоры не рассматривают вопросы старения достаточно подробно, что препятствует просвещению населения, а вместе с ним и эффективной интеграции пожилых людей»⁷⁸.

VI. На пути к усилению защиты прав человека пожилых людей

A. Вклад специализированных конвенций в осуществление прав человека

46. Важнейший вопрос в поиске путей укрепления существующих международных рамок по защите прав человека пожилых людей и устранения пробелов заключается в том, сможет ли новый специализированный нормативный документ внести уникальный в своем роде и значительный вклад в обеспечение полного осуществления пожилыми людьми всех их прав человека, в том числе путем решения ряда проблем, указанных выше. Этот вопрос не исключает и не умаляет важности усилий,

⁷⁰ См., например, [A/HRC/30/43/Add.1](#), п. 77; [A/HRC/30/43/Add.3](#), п. 128; [A/HRC/33/44/Add.1](#); и [A/HRC/39/50/Add.2](#), п. 118.

⁷¹ Дополнение к аналитическому исследованию 2021 года, разд. VII.

⁷² [A/75/205](#), пп. 60–66.

⁷³ См. [A/HRC/36/48](#).

⁷⁴ [A/75/205](#), пп. 54–56.

⁷⁵ См. [A/HRC/39/50](#).

⁷⁶ [A/HRC/39/50](#), п. 88; и [A/HRC/48/53](#), п. 95.

⁷⁷ [A/75/205](#), п. 78.

⁷⁸ [A/HRC/39/50](#), п. 88.

направленных на то, чтобы побудить существующие механизмы более последовательно заниматься правами человека пожилых людей. Скорее, он отражает тот факт, что специализированные конвенции по правам человека как на международном, так и на региональном уровнях внесли заметный и ощутимый вклад в реализацию прав человека групп населения, защищаемых тематическими конвенциями.

47. Тематические договоры о расовой дискриминации, дискриминации в отношении женщин, пытках, правах детей, правах людей с инвалидностью и трудящихся-мигрантов являются главными примерами эффективности специализированного подхода. На региональном уровне также были приняты договоры, касающиеся насилия в отношении женщин, прав людей с инвалидностью и прав пожилых людей, которые послужили движущей силой для реформ законодательства и политики на национальном уровне в этих областях.

48. Во-первых, специализированные договоры выполняют символическую функцию: они являются подтверждением того, что конкретная группа или конкретные права и нарушения достаточно важны, чтобы посвятить им отдельный документ. Создание специализированного договора свидетельствует о том, что международное сообщество «серьезно относится к их страданиям»⁷⁹. Во-вторых, эти договоры способствуют привлечению внимания к тем, кто является бенефициарами договора — важный вопрос, учитывая «невидимость» пожилых людей и дискриминацию по возрасту. В-третьих, тематические договоры имеют эффект катализатора, делая упор на пропагандистскую работу и солидарность и предоставляя правительствам четкие рамки для разработки законодательства и политики с учетом конкретных прав человека. В-четвертых, эти специализированные документы и уже существующие договоры дополняют друг друга и помогают другим механизмам лучше понимать и учитывать межсекторальные вопросы, повышая их способность применять новейшие идеи в той или иной области в рамках своих собственных договорных режимов.

49. Одним из наиболее ярких недавних примеров возможного влияния специализированного договора является Конвенция о правах инвалидов. Процесс, приведший к принятию этой Конвенции, объединил правозащитников, гражданское общество, правительства и других субъектов, занимающихся вопросами инвалидности. С момента своего принятия Конвенция стала важнейшей основой, на фоне которой многие принятые законы и практика были тщательно изучены, а впоследствии изменены или отменены для обеспечения соблюдения прав людей с инвалидностью. К ним относятся законы, касающиеся опеки, мобильности и доступности, независимого проживания, трудоустройства, избирательных прав и других прав на участие в политической жизни, прав на общение и образование, среди прочих.

50. Воздействие договора заключается не только в его непосредственной реализации и применении на национальном уровне, но и в формировании рамок политики и показателей для оценки прогресса. Например, вопросы инвалидности, гендера и детей занимают видное место в целях, задачах и показателях Целей в области устойчивого развития, в то время как возраст, особенно пожилой, упоминается редко. Бывший Независимый эксперт отмечала, что в Целях в области устойчивого развития в целом и в области образования в частности не уделяется особого внимания проблеме изоляции в пожилом возрасте и дискриминации пожилых людей; она пришла к выводу, что по сравнению с другими группами, такими как дети и люди с инвалидностью, такое недостаточное внимание «несомненно, является отражением отсутствия специального правового документа о защите пожилых людей»⁸⁰.

⁷⁹ Upendra Baxi, *The Future of Human Rights* (Oxford, 2008), с. 49 текста на английском языке.

⁸⁰ A/HRC/39/50, п. 35.

В. Максимальное использование потенциала существующих правозащитных механизмов

51. Разнообразная практика существующих правозащитных механизмов, о которой говорилось в предыдущем разделе, предполагает наличие значительных возможностей для дальнейшего укрепления их взаимодействия в области прав человека пожилых людей. Эти механизмы могли бы приложить дополнительные усилия для содействия реализации существующих норм, как имеющих юридическую силу, так и не имеющих ее, и осуществлению директивных документов. Существующие механизмы могут расширить свое участие в деятельности по защите прав человека в пожилом возрасте. Например, договорные органы могли бы включить более конкретные вопросы в перечни вопросов, направляемые государствам-участникам до представления докладов или в ответ на доклады, а также регулярно рассматривать соответствующие темы в своих заключительных замечаниях. Государства-участники могли бы включать в свои доклады больше информации о пожилых людях. Организации гражданского общества могли бы способствовать привлечению внимания договорных органов к этим вопросам⁸¹. Договорные органы могли бы обновить существующие замечания общего порядка или разработать новые. Специальные процедуры могли бы уделять больше внимания последствиям эйджизма и возрастной дискриминации и проводить консультации с пожилыми людьми и организациями, представляющими их интересы, в своей страновой и тематической работе.

52. Хотя в рамках существующих механизмов можно предпринять множество шагов для устранения пробелов в защите прав человека пожилых людей, важно признать имеющиеся ограничения. Эти механизмы ограничены в своей деятельности по продвижению прав человека пожилых людей с практической точки зрения, в частности в силу своих мандатов, рабочей нагрузки, ожиданий и опыта. Проблемы, с которыми сталкиваются, например, договорные органы, включают противоречия между основными положениями их регламентирующего договора и задачами, которые ставят перед ними государства-участники и гражданское общество; нехватку времени для изучения дополнительных вопросов в диалоге с государствами-участниками в рамках процедур представления докладов; ограничения по объему документации и количеству вопросов, которые могут быть заданы государствам-участникам в письменной и устной форме; не имеющий юридической силы статус замечаний общего порядка и рекомендаций; и ограниченный опыт членов Комитета в вопросах старения и прав человека.

53. Следует признать, что, несмотря на внимание, уделяемое вопросам старения и прав человека в последнее десятилетие, существенной активизации деятельности не произошло. Если полагаться только на потенциал существующих механизмов для восполнения нынешних пробелов в отношении прав человека пожилых людей, то в лучшем случае это приведет к постепенным изменениям, а не к необходимой смене парадигмы для полноценного решения проблемы прав человека пожилых людей на постоянной и всеобъемлющей основе.

VII. Выводы и рекомендации

54. Заявления самих пожилых людей, мнения представляющих их организаций и оценки международных и национальных экспертов позволяют сделать вывод, что фрагментарный характер существующих норм и процедур и их концептуальные и операционные ограничения привели к общей неспособности обеспечить адекватное признание и защиту прав человека пожилых людей на международном уровне. Недостатки международной системы означают, что важная каталитическая и поддерживающая роль, которую международные стандарты могут играть в стимулировании действий на национальном уровне, также практически не наблюдается. В результате

⁸¹ A/HRC/48/53, пп. 93–94.

пожилые люди пользуются более ограниченной юридической защитой своих прав, чем другие группы населения.

55. Несмотря на значительные нормативные изменения на региональном уровне за последнее десятилетие, действующие международные рамки обеспечивают лишь фрагментарное и непоследовательное освещение прав человека пожилых людей в законодательстве и на практике. Защита, предоставляемая в рамках действующей системы и в соответствии с применяемыми стандартами, либо явно недостаточна, либо имеет слишком общий характер, чтобы предоставить адекватное и конкретное руководство для правительств, директивных органов и правозащитных групп в отношении того, какие действия необходимы для обеспечения реализации конкретных прав человека пожилых людей. Отсутствие специальных международных рамок по защите прав человека пожилых людей препятствует рассмотрению межсекторальных вопросов существующими правозащитными механизмами. Более того, ряд тем, которые особенно важны для пожилых людей, недостаточно охвачены существующей международной системой прав человека.

56. Хотя международные правозащитные механизмы прилагают усилия для рассмотрения вопросов, имеющих отношение к пожилым людям, в рамках своей текущей работы, широко признается необходимость дополнительных усилий для устранения пробелов в защите прав человека, затрагивающих таких людей. Существующие договорные органы и механизмы по правам человека могли бы: обеспечить дальнейший учет проблем пожилых людей в своих существующих мандатах и в своей деятельности; рассмотреть возможность разработки специальных норм и стандартов и обновления руководящих принципов в отношении пожилых людей; укреплять сотрудничество и изучать совместные подходы к рассмотрению межсекторальных аспектов, влияющих на пожилых людей.

57. В контексте пандемии COVID-19, которая обнажила и усугубила уязвимость пожилых людей, необходимы срочные меры по укреплению работы существующих механизмов, занимающихся их проблемами. Однако сейчас все чаще признается, что этого недостаточно для того, чтобы добиться необходимых изменений, направленных на устранение существующих пробелов в защите и смену парадигмы. Для решения этой проблемы необходим двухвекторный подход: более эффективное применение существующих норм и стандартов и ускоренная разработка нового нормативного документа.

58. Опыт работы с другими специализированными договорами в Организации Объединенных Наций и на региональном уровне показывает, что эти договоры вносят существенный и уникальный в своем роде вклад в реализацию закрепленных в них прав. Новые нормативные рамки по защите прав человека пожилых людей, подчеркивающие их особенности, будут направлены на осуществление их прав и борьбу с нарушениями. Воздействие договора заключается не только в его непосредственной реализации и применении на национальном уровне, но и в формировании рамок политики и показателей для оценки прогресса. Он также служит точкой сплочения для заинтересованных сторон и пропагандистской деятельности, способствует взаимному обогащению с существующими механизмами и помогает другим механизмам лучше понимать и учитывать межсекторальный характер прав и нарушений.

59. Для выполнения обещания по обеспечению того, чтобы все люди, включая всех пожилых людей, в полной мере пользовались своими правами человека и основными свободами, необходимо ускорить разработку и принятие последовательных, всеобъемлющих и комплексных рамок по защите прав человека, отражающих современное и тонкое понимание социальной структуры старения, природы и масштабов эйджизма и возрастной дискриминации, а также опыта различных групп пожилых людей.

60. С учетом вышесказанного государствам и другим заинтересованным сторонам предлагаются следующие рекомендации для дальнейшего укрепления и защиты осуществления всех прав человека пожилыми людьми:

а) предложить государствам при поддержке УВКПЧ содействовать проведению широких многосторонних консультаций на национальном уровне для выявления пробелов, проблем и перспективных видов практики в области защиты прав человека пожилых людей с целью внесения вклада в деятельность Рабочей группы открытого состава и правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций, включая регулярное представление докладов в рамках договорных органов и универсального периодического обзора;

б) обеспечить активное и значимое участие и вклад всех заинтересованных сторон, включая гражданское общество, национальные правозащитные учреждения и самих пожилых людей, в работу Совета по правам человека и Рабочей группы открытого состава по проблемам пожилых людей;

в) активно участвовать в совещании с широким кругом заинтересованных сторон, проведение которого предусмотрено резолюцией 48/3 Совета по правам человека, и других консультациях с целью разработки предложений и рекомендаций по укреплению правовой базы на национальном и международном уровнях для защиты прав человека пожилых людей для дальнейшего рассмотрения Советом и другими соответствующими органами;

г) предложить существующим международным правозащитным механизмам пересмотреть свою текущую практику с целью более полного учета прав человека пожилых людей в своей работе; а также устранить пробелы и изучить новые вопросы, особо затрагивающие пожилых людей и не рассматриваемые в настоящее время в рамках международной системы по защите прав человека.
