

ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ЖЕНЩИН И ГАРАНТИЙ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

Организация Объединенных Наций в своем Уставе утвердила веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправие мужчин и женщин (ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 20.08.1945 г.¹). Всеобщая декларация прав человека подтвердила принцип недопущения дискриминации и провозгласила, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах и что каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными в ней, без какого-либо различия, в том числе различия в отношении пола. Международные пакты о правах человека возложили на государства-участники обязанность обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими, политическими, экономическими, социальными и культурными правами (ратифицированы Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18.09.1973 г.²). В Декларации о ликвидации дискриминации в отношении женщин, провозглашенной резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 07.11.1967 г.³, среди намеченных мер указано, что принцип равенства для мужчин и женщин должен быть включен в Конституцию или иным образом гарантирован законом (позже данная обязанность государств была закреплена в статье 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.).

В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ 1993 г. (ст. 17), которая гарантирует равенство прав и свобод, в том числе независимо от пола (ст. 19.2). Согласно п. 3 ст. 19 Конституции РФ мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

Но нужно отметить, что до этого момента СССР уже ратифицировал ряд международных документов, регулирующих политические права женщин. К указанным актам относятся:

1) Конвенция о политических правах женщин, принятая 20.12.1952 г. Генеральной Ассамблеей ООН. Советский Союз подписал Конвенцию 31.03.1953 г., ратифицировал ее 18.03.1954 г. (Указ Президиума ВС СССР от 18.03.1954 г.⁴) с оговорками, одну из которых позже снял (Указ Президиума ВС СССР от 10.02.1989 г. № 10125-XI). Документ вступил в силу для СССР 07.07.1954 г. Конвенция признала, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной и право равного доступа к государственной службе в своей стране, а также равенство положения мужчин и женщин в отношении обладания и пользования политическими правами. В связи с чем Договаривающиеся Стороны согласились, что женщинам на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации, принадлежат следующие права:

- голосовать на всех выборах,
- быть избираемыми во все установленные национальным законом учреждения, требующие публичных выборов,
- занимать должности на общественно-государственной службе и выполнять все общественно-государственные функции, установленные национальным законом;

2) Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принятая 18.12.1979 г. Генеральной Ассамблеей ООН. СССР ратифицировал ее 19.12.1980 г. (Указ Президиума ВС СССР от 19.12.1980 г. № 3565-X⁵). Согласно данному акту,

государства-участники должны принять все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны, и в частности обеспечить женщинам на равных условиях с мужчинами право:

— голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы,

— участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления,

— принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны.

Согласно последнему документу государства-участники должны принимать все соответствующие меры, чтобы обеспечить женщинам возможность на равных условиях с мужчинами и без какой-либо дискриминации представлять свои правительства на международном уровне и участвовать в работе международных организаций.

В Пекинской декларации и Платформе действий, принятых IV Всемирной конференцией по положению женщин, проходившей в сентябре 1995 г., среди других стратегических целей указаны следующие:

1) принятие мер по обеспечению равного доступа женщин к директивным структурам и процессу принятия решений и их полного участия в них;

2) расширение имеющихся у женщин возможностей участия в процессе принятия решений и в работе системы управления.

В связи с этим перед правительствами государств были поставлены следующие задачи:

— защита и поощрение равных прав женщин и мужчин на участие в политической деятельности и на свободу ассоциации, включая членство в политических партиях;

— достижение равного представительства женщин и мужчин в правительственных органах и комитетах, равно как и государственно-административных образованиях, и в судебных инстанциях, включая принятие мер для значительного увеличения числа женщин, чтобы добиться равного представительства женщин и мужчин, при необходимости путем квотирования, на всех правительственных и государственно-административных должностях;

— принятие в рамках избирательных систем мер, побуждающих политические партии к привлечению женщин на выборные и назначаемые государственные должности в той же пропорции и на тех же уровнях, что и мужчин;

— содействие более широкому привлечению женщин из числа коренного населения к выработке решений на всех уровнях;

— стремление к достижению равного соотношения между мужчинами и женщинами в списках национальных кандидатов, выдвигаемых для избрания или назначения в органы Организации Объединенных Наций, специализированные учреждения и другие автономные организации системы Организации Объединенных Наций, прежде всего на должности старшего уровня;

— обеспечение женщинам и мужчинам равного доступа ко всему диапазону назначаемых государственных должностей и создание внутри правительственных структур механизмов для контроля за прогрессом в этой области и др.

В 1999 г. к 43-й сессии комиссии ООН по положению женщин Российская Федерация подготовила доклад «Национальный механизм улучшения положения женщин в России», в 2000 г. к специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН — национальный доклад о выполнении в Российской Федерации Платформы действий, принятой на IV Всемирной конференции по положению женщин. Россия представляет ООН периодические доклады о выполнении в Российской Федерации Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. В настоящее время в России ведется подготовка очередного доклада.

В Декларации тысячелетия, утвержденной Генеральной Ассамблеей ООН 08.09.2000 г., записано, что должно быть гарантировано равенство прав и возможностей мужчин и женщин. Непосредственно положений о политических правах женщин документ не содержит. В контексте Целей развития тысячелетия и Концепции устойчивого человеческого развития в Российской Федерации подготовлена гендерная стратегия, разрабатываются системы подготовки и переподготовки государственных служащих⁶.

В рамках Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ были приняты следующие документы:

1) модельный закон о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин (Постановление от 18.11.2005 г. № 26-11⁷), в котором предложены некоторые гарантии гендерного равенства в области государственного управления (глава 2), например:

— создание условий для участия лиц разного пола в управлении государством путем обеспечения равного представительства мужчин и женщин в законодательной, исполнительной и судебной ветвях государственной власти и иных сферах управления государством через правовые, организационные и иные механизмы (ст. 6);

— равные возможности для лиц обоего пола при подготовке списков кандидатов от политических партий, избирательных объединений на выборах по округам. Кандидаты — мужчины и женщины — должны быть представлены в списках пропорционально численности мужчин и женщин в партии, объединении или в соответствии с нормами представительства, предусмотренными национальным законодательством о выборах (ст. 7);

— равный доступ мужчин и женщин к государственной службе (ст. 8). Например, при формировании государственных органов власти не допускаются какие бы то ни было ограничения по признаку пола; руководители органов власти обязаны обеспечить равный доступ граждан к государственной службе в соответствии с их опытом, способностями и профессиональной подготовкой. В кадровом составе служащих не должны существенно преобладать лица одного пола. Национальным законодательством может устанавливаться система квотирования на замещение должностей служащими одного пола (не более 30—50 % кадрового состава). Квоты вводятся как временная мера, которая может быть отменена по мере достижения сбалансированного представительства мужчин и женщин в государственных органах;

2) модельный закон об основах государственной службы (Постановление от 15.06.1998 г. № 11-5⁸). Правовой акт является практически гендерно слепым, то есть закрепляет только а) право каждого гражданина на государственную службу независимо от его пола и других различий (ст. 1), б) в качестве одного из основных принципов государственной службы — добровольность и равный доступ граждан к данной службе (ст. 5), в) проведение конкурса на замещение вакантной государственной должности, который обеспечивает равный доступ граждан к службе (ст. 9), г) размер общего трудового стажа служащего, различный для мужчин и женщин, достаточный для назначения пенсии (ст. 17, 25).

4 марта 1993 г. Президент Российской Федерации подписал Указ № 337 «О первоочередных задачах государственной политики в отношении женщин», в котором была подчеркнута необходимость обеспечения условий для реального участия женщин в деятельности государственных органов и общественных организаций.

Во исполнение итоговых документов, принятых на IV Всемирной конференции по положению женщин (Пекин, 1995 г.), Постановлением Правительства РФ от 08.01.1996 г. № 6⁹ была утверждена Концепция улучшения положения женщин в РФ, в которой отмечена крайне незначительная представленность женщин в высших эшелонах власти (п. I), а среди задач обозначена необходимость обеспечивать условия для полноправного участия женщин в принятии решений на всех уровнях. Планировались следующие основные подходы к реализации данной цели (п. II): организация подготовки женщин к

участию в политической, государственной деятельности и управлении; формирование новых нравственных норм, направленных на широкое вовлечение женщин в общественные движения, на участие женщин в составе представительных и исполнительных органов власти всех уровней; разработка соответствующих программ подготовки и переподготовки женщин, а также формирование резерва кадров женщин для работы в органах управления различного уровня; обеспечение доступа женщин ко всем видам деятельности на государственной службе, не ограничиваясь секторами, в которых женщины традиционно заняты (образование, здравоохранение, социальные службы); более широкое привлечение женщин-дипломатов к работе в загранаппарате, в том числе в постоянных представительствах России при ООН и других международных организациях; рассмотрение вопроса об увеличении числа женщин — послов Российской Федерации; разработка и реализация программ правового просвещения женщин, разъясняющих женщинам их права и основные свободы, предоставленные как законодательством РФ, так и международными договорами, признанными Российской Федерацией; объективное освещение в средствах массовой информации подлинной роли женщин в политической жизни, широкое освещение хода выполнения в России Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и других актов о правах женщин, а также опыт зарубежных стран в этой области и др.

Также указанным постановлением была образована комиссия для обеспечения согласованных действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по улучшению положения женщин (Межведомственная комиссия по вопросам улучшения положения женщин). Позже она была преобразована в Комиссию по вопросам положения женщин в Российской Федерации Постановлением Правительства РФ от 28.01.1997 г. № 91¹⁰, которое утратило силу (Постановление Правительства РФ от 26.07.2004 г. № 380¹¹).

30 июня 1996 г. Президент РФ издал Указ № 1005 «О повышении роли женщин в системе федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ»¹², который утратил силу (Указ Президента РФ от 26.11.2001 г. № 1360 г.¹³). В нормативном правовом акте предлагалось рассмотреть вопрос о возможности введения минимальной квоты для замещения женщинами государственных должностей федеральной государственной службы (п. 1); принять меры по формированию банка данных о женщинах — федеральных государственных служащих в целях создания системы их обучения и повышения квалификации, а также создания кадрового резерва (п. 1); поощрять руководителей федеральных органов исполнительной власти, подразделений Администрации Президента РФ за привлечение женщин к государственной службе на ответственных должностях (п. 4) и др.

Во исполнение Указа Президента РФ от 18.06.1996 г. № 932 Правительство РФ своим постановлением от 29.08.1996 г. № 1032¹⁴ утвердило Национальный план действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе до 2000 г. Среди запланированных мероприятий можно указать ежегодное представление рядом министерств РФ информации Правительству РФ о ходе реализации мер в области улучшения положения женщин с учетом решений IV Всемирной конференции по положению женщин (Пекин, сентябрь 1995 г.) (п. 1); подготовку и представление периодических докладов о выполнении в Российской Федерации Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (п. 2); проведение анализа соответствия законодательства РФ международным нормам, включая вышеуказанную Конвенцию (п. 3); подготовку Министерством иностранных дел РФ предложений по привлечению женщин-дипломатов к работе в загранаппарате, в том числе в постоянных представительствах Российской Федерации при ООН и других международных организациях (п. 5).

В течение 1996—1997 гг. Комитетом Государственной думы ФС РФ по делам женщин, семьи и молодежи разрабатывалась и неоднократно обсуждалась на федеральном

и региональном уровнях Концепция законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин (постановление ГД ФС РФ от 20.11.1997 г. № 1929-II ГД¹⁵). В данном документе признается тот факт, что одного лишь указания в законе о равных правах мужчин и женщин, как показывает практика, явно недостаточно; например, для приведения положения с гендерным составом органов власти в соответствие с требованиями международных стандартов необходимо усовершенствовать законодательство о государственной и муниципальной службе (в первую очередь это касается руководящих кадров). В Концепции запланированы разработка комплекса мер, обеспечивающих совершенствование избирательного законодательства (п. 2.1), плюрализм кандидатов, в том числе кандидатов разного пола и возраста, широкое внедрение системы конкурсов на замещение руководящих должностей, создание программы подготовки и переподготовки женщин-служащих, формирование резерва кадров женщин для работы в органах управления различного уровня и т. д. (п. 2.2). Обращается внимание на варианты решения обозначенной проблемы, в том числе применяемые в практике многих развитых стран:

1) установление в законе правила, согласно которому при формировании составов руководящих органов, в том числе в системах государственной службы, рекомендуется соблюдение представленности мужчин и женщин, по мере возможности пропорционально близкой к составу населения;

2) использование принципа предпочтительного рассмотрения — при равном положении кандидатов из числа женщин и мужчин на утверждаемую государственную должность по итогам соответствующих конкурсов отдавать приоритет той стороне, которая менее представлена;

3) включение комплекса мер по существенному увеличению числа женщин на руководящих должностях среднего управляющего звена органов государственной власти и органов местного самоуправления при разработке концепции государственной кадровой политики. Эта мера способна облегчить женщинам необходимые стартовые возможности для дальнейшего продвижения по службе.

Можно отметить, что в настоящее время в России действуют законы о государственной службе, являющиеся практически гендерно слепыми, то есть закрепляющие лишь конституционный принцип о равном доступе граждан к государственной службе. Аналогичные положения содержатся в Указе Президента РФ от 10.03.2009 г. № 261 «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)”»¹⁶. В частности, среди ожидаемых результатов реализации программы указаны совершенствование порядка замещения вакантных должностей государственной службы на основе конкурса, обеспечивающего равный доступ граждан к государственной службе; внедрение и совершенствование механизмов формирования кадрового резерва; актуализация содержания программ подготовки и дополнительного профессионального образования служащих. Отличия между женщинами и мужчинами, состоящими на государственной службе, можно обнаружить лишь в законодательстве о социальном обеспечении (например, стаж государственной службы, дающий право на государственную пенсию)¹⁷.

В некоторых субъектах Российской Федерации разрабатывается законодательство о мерах по повышению роли женщин в системе органов государственной власти и местного самоуправления (например, в Чувашии, Ульяновской и Псковской областях).

Нужно сказать, что уже несколько лет в РФ предпринимаются усилия по разработке и принятию федерального закона о государственных гарантиях равных прав и свобод и равных возможностей мужчин и женщин в Российской Федерации.

Законопроект предусматривает обязанности всех субъектов права по практическому обеспечению статьи 19 (ч. 3) Конституции Российской Федерации при осуществлении избирательного права, при поступлении на государственную службу и при ее прохождении, а

также при формировании состава руководящих структур государственных органов и органов местного самоуправления.

Законопроект устанавливает механизм обеспечения равных возможностей для мужчин и женщин. Фиксируется ответственность высших органов государственной власти и высших должностных лиц государства за реализацию конституционного принципа равных прав и равных возможностей женщин и мужчин. Предусматривается создание в учреждениях системы федеральных органов исполнительной власти и системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации структурных подразделений (уполномоченных), предметом деятельности которых станет обеспечение равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин в данной системе. Законопроект возлагает решение задач по обеспечению гарантий государственной защиты равных прав и равных возможностей мужчин и женщин в соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» на Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Предусматривается особая роль общественных организаций, в том числе создаваемых в целях реализации равных прав и равных возможностей мужчин и женщин, в разработке и осуществлении государственной политики в сфере равноправия.

Данный законопроект устанавливает порядок обжалования фактов дискриминации по мотивам пола и предусматривает необходимость ответственности должностных лиц за нарушение законодательства по вопросам равноправия мужчин и женщин.

В заключение хотелось бы отметить, что в последнее время в международных правовых актах женщинам все чаще гарантируется участие в процессе принятия политических решений (то есть фактически — доступ к высшим руководящим должностям наравне с мужчинами). Но необходимо признать, что в России конституционные положения о равных правах мужчин и женщин и равных возможностях их осуществления нередко носят декларативный характер, поскольку недостаточно разработана и эффективна система мер, обеспечивающих их реализацию. Принятие законопроекта позволит расширить возможности для осуществления российскими гражданами — мужчинами и женщинами — всей той совокупности их прав и свобод, что предусмотрена Конституцией Российской Федерации и нормами международного права.

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1945. № 53.

² Там же. 1973. № 40. Ст. 563.

³ Корбут Л. В., Поленина С. В. Международные конвенции и декларации о правах женщин и детей // Сборник универсальных и региональных международных документов. Изд. 3-е, перераб. и доп. М., 2004. С. 47.

⁴ Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР, 1938—1975. Т. 2. М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1975. С. 249.

⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 1. Ст. 3.

⁶ См.: Цели развития тысячелетия в контексте России: от экономического роста к устойчивому социальному развитию, основанному на правах человека. Современное положение, политика государства и возможная роль ООН. М., 2005.

⁷ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств. 2006. № 37. С. 328—341.

⁸ Там же. 1998. № 18. С. 103—128.

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 185.

¹⁰ Там же. 1997. № 5. Ст. 687.

¹¹ Там же. 2004. № 31. Ст. 3268.

¹² Там же. 1996. № 27. Ст. 3238.

¹³ Там же. 2001. № 49. Ст. 4611.

¹⁴ Там же. 1996. № 37. Ст. 4300.

¹⁵ Там же. 1997. № 48. Ст. 5527.

¹⁶ Российская газета. 2009. 11 марта.

¹⁷ См., напр.: Указ Президента РФ от 16.08.1995 г. № 854.

