

6. Законодательство о правах женщин в СССР : сб. нормативных актов. М. : Юрид. лит., 1975. 224 с.
7. Курганов А. И. Женщины и коммунизм. Нью-Йорк, 1968. 167 с.
8. Российский гендерный порядок: социологический подход / под ред. Е. Здравомысловой, А. Тёмкиной. СПб. : Изд-во Европ. ун-та в СПб., 2007. 306 с.
9. Россия в 2015 году: цели и приоритеты развития : докл. о развитии человеческого потенциала в РФ. Программа развития ООН, 2005. URL: <http://www.undp.ru/index.phtml?iso=ru&cmb=publications1&id=49> (дата обращения: 01.09.2011).
10. Хасбулатова О. А. Гендерные аспекты государственной политики. Комплексный подход к проблеме равенства полов и его реализация в политике // Гендерные аспекты политической социологии / отв. ред. С. Г. Айвазова, О. А. Хасбулатова. М. : РОССПЭН, 2004. 260 с.
11. Чернова Ж. Семейная политика в Европе и России: гендерный анализ. СПб. : Норма, 2008. 328 с.

ББК 60.542.21

Н. А. Шведова

ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО В РОССИИ В XXI в. В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ: ПРОГРЕСС ИЛИ УПУЩЕННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ?

Решение Генеральной Ассамблеи ООН (2 июля 2010 г.) о создании специального подразделения по гендерному равенству и развитию в интересах женщин под названием «ООН-женщины» (UN Women) убедительно свидетельствует о том, что международное сообщество достигло согласия относительно гендерного равенства как важного принципа современности [6]. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун назвал это решение историческим: оно должно привести к ускорению прогресса на пути к обеспечению равенства полов. Мишель Бачелет, бывший президент Чили, возглавила его, одновременно замещая пост заместителя Генерального секретаря ООН. Повышение эффективности деятельности и усиление влияния самой гендерной структуры в рамках ООН с помощью нового укрупненного органа, статус главы которого также повышен, — цель предпринятой реорганизации. Вряд ли можно усомниться в том, что эта мера стала бесспорным свидетельством роста внимания мирового сообщества к проблеме гендерного равенства в мире. Крупнейшая международная региональная организация — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе — утверждение равноправия между женщинами и мужчинами

также рассматривает в качестве неотъемлемого элемента своей политики и практики и считает своей исторической миссией.

Известно, что принятие Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, признанной «биллем о правах женщин» (1979), ознаменовало значительный успех международного женского движения в достижении цели гендерного равенства. Она всесторонне определяет права женщин, являясь основным международным инструментом для решения проблем гендерной дискриминации. Ратифицируя эту Конвенцию, государства-участники берут на себя обязательства не только установить *формальное правовое равенство* между женщинами и мужчинами, но также принимать меры для обеспечения *реального осуществления женщинами своих прав* наравне с мужчинами. На данный момент ее поддержали 186 стран из 192 государств-членов ООН.

Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (Комитет CEDAW) в соответствии с Конвенцией осуществляет мониторинг соблюдения Конвенции государствами-участниками, которые каждые четыре года обязаны представлять доклады, содержащие информацию о выполнении ее и заключительных рекомендаций Комитета, сформулированных по результатам предыдущего доклада. Если какие-то рекомендации не были реализованы, необходимо представлять информацию о причинах, не позволивших их осуществить.

Какова судьба Конвенции в России? Как удается России выполнять свои обязательства и информировать об этом мировое сообщество в соответствии с одобренной Конвенцией? Почему восьмилетняя история «хождения по мукам» законопроекта о гендерном равенстве в РФ в лабиринтах российского парламента продолжается и ей не видно конца? Почему в официальном документе России «Информация по темам и вопросам Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин в связи с представлением периодического (шестого и седьмого) доклада о выполнении в Российской Федерации Конвенции Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» часто отсутствуют прямые ответы на поставленные вопросы [4, с. 9]?

Россия должна была представлять шестой периодический доклад еще 3 сентября 2002 г., а седьмой — 3 сентября 2006 г. [5]. Однако событие состоялось в первом случае на восемь, а во втором — на четыре года позже, т. е. 15 июля 2010, когда М. А. Топилин, глава делегации РФ, заместитель Министра здравоохранения и социального развития, представил объединенные шестой и седьмой периодические доклады на 46-й сессии Комитета. Сам факт красноречив. Либо с реализацией Конвенции дело обстоит чрезвычайно благополучно, и поэтому неважно, когда докладывать об этом мировому сообществу. Либо хвастаться нечем, лучше отложить доклад в надежде на какие-то изменения, а в настоящее время не следует подвергать авторитет страны заслуженному порицанию в связи с применением Конвенции. Ведь мировое сообщество давно уделяет серьезное внимание проблемам гендерного равенства и судит о нем по фактическому состоянию дел.

Обычно официальный правительственный периодический доклад сопровождается так называемыми альтернативными (теневыми) докладами, подготовленными неправительственными организациями (НПО). Комитет приветствует их и с глубоким вниманием относится к ним. В ходе сессии Комитет заслушивает короткие официальные презентации НПО, которые могут организовывать неофициальные встречи с членами Комитета. НПО предоставляют ему различные документы, подтверждающие их позицию, они рекомендуют вопросы для официальной делегации, формулировки для заключительных замечаний, комментарии по итогам ответов официальной делегации и др. В итоге Комитет издает заключительные рекомендации, на основании которых государство-участник будет отчитываться через следующие четыре года.

В случае с РФ, кроме официального доклада, было представлено семь альтернативных, посвященных отдельным направлениям, три из которых касались «специфических» групп женщин — сельских, «уязвимых групп» (включая женщин, употребляющих наркотики, и секс-работниц, представительниц сексуальных меньшинств: лесбиянок, бисексуальных женщин и трансгендерных людей). Они позволяют более подробно раскрыть проблемы и обратить внимание на те или иные специфические вопросы [1]. Тексты докладов представляются заранее. Следует также упомянуть еще один документ — Доклад Организации Объединенных Наций в Российской Федерации об исполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (2009), который отличается взвешенным объективным и критическим характером.

В соответствии с процедурой Комитета CEDAW предсессионная рабочая группа практически за год до намеченной даты сессии Комитета, в августе 2009 г., ознакомилась с текстом объединенного (шестого и седьмого) периодического доклада РФ и представила «Перечень тем и вопросов в связи с рассмотрением периодических докладов», который состоял из 31 пункта. Следует подчеркнуть важность данного этапа мониторинга реализации Конвенции, поскольку именно в этот момент осуществляется объективная профессионально глубокая оценка реального положения вещей в стране, которая, в свою очередь, получает шанс до отчетной даты не только исправить упущения и предпринять определенные шаги, но и осмыслить будущие действия. Представляются чрезвычайно интересными ответы государства-участника на поставленные существенные и уточняющие вопросы, поскольку они позволяют увидеть реальную картину применения Конвенции в стране, показывают отношение правящих кругов и государственных органов к данной проблеме и позволяют определить вектор будущего развития. Очень показательна в этой связи официальная реакция РФ на представленный «Перечень», в котором содержалось серьезное намерение понять суть происходящего. Не удивляет тот факт, что рассмотрение предсессионной рабочей группой объединенного периодического доклада РФ вызвало множество вопросов, поскольку сам доклад страдает чрезвычайной расплывчатостью. Можно сказать, это попытка за общими рассуждениями и сентенциями скрыть суть вещей. «Перечень» охватил широкий спектр вопросов и тем: от общих положений, правового статуса Конвенции и Факультативного протокола — до социально-экономического статуса женщин различных групп и их участия в политической и общественной жизни.

Россия представила в Комитет ООН документ к объединенному докладу под названием «Информация по темам и вопросам Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин в связи с представлением периодического (шестого и седьмого) доклада о выполнении в Российской Федерации Конвенции Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» [4]. Министерство здравоохранения и социального развития трудилось над ним совместно с другими ведомствами, среди них 9 министерств и 4 федеральные службы. Сведения поступили из Верховного суда; Генеральной прокуратуры; Комитета Государственной думы Федерального собрания РФ по вопросам семьи, женщин и детей; аппарата уполномоченного по правам человека в РФ. 18 субъектов исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти — многообразие участников, которое, казалось бы, предвещало исчерпывающую и достоверную информацию. Однако внимательный анализ документа разочаровывает читателя. Был ли доклад утвержден Российским Правительством и представлен российскому парламенту — вопрос без ответа? Разве не важно знать о характере участия Российского Правительства и Федерального собрания в нем, что само по себе свидетельствует об отношении правящей элиты к данному вопросу?

Многие вопросы остались без ответов. В частности, нет прямого ответа о характере и степени привлечения НПО, в особенности женских, в процесс подготовки официального доклада. Отмечено, что НПО проводили большую работу по реализации Конвенции, принимали активное участие в распространении знаний о ее положениях, перечислен ряд мероприятий (конференции, круглые столы). Однако упомянутые мероприятия имели иную направленность, состоялись, главным образом, по инициативе женских НПО и не в рамках подготовки или обсуждения доклада. Тот факт, что на официальном сайте Минздравсоцразвития, ведомства, которое считается ответственным за подготовку периодического доклада для Комитета ООН, не были своевременно размещены все материалы, связанные с отчетом России о реализации Конвенции, не только красноречиво свидетельствует о том, какое место данная проблема занимает в системе приоритетов государства, но и наглядно демонстрирует отсутствие элементарных условий, при которых общественность, и прежде всего женские НПО, могли бы ознакомиться с докладом и принять участие в его подготовке. На самом деле, отсутствие совместных действий, отчуждение женских НПО от подготовки доклада вынуждает его авторов обходиться без четких ответов, которые маскируют, скрывают реальное положение вещей.

В своих предыдущих заключительных замечаниях Комитет настоятельно призывал государство-участник включить в Конституцию конкретное право на недискриминацию по признаку пола и определение дискриминации в соответствии со ст. 1 Конвенции. И в этот раз содержалась просьба сообщить, намерено ли государство-участник принять законопроект «О государственных гарантиях равных прав и свобод мужчин и женщин в Российской Федерации и равных возможностей для их реализации» или незамедлительно включить определение дискриминации в Конституцию или в другие законодательные акты.

В документе «Информация по темам и вопросам» была изложена хронология судьбы законопроекта (№ 284965-3) в Государственной думе, который был внесен на рассмотрение еще 16 января 2003 г. Полученные замечания Президента РФ (В. В. Путина) [4] затрагивали его концептуальные положения, которые, по сути, отвергали данное предложение. Аргументация президентского «Заключения» не только представляется непоследовательной, но и демонстрирует неприятие буквы и духа Конвенции, принципы которой, как известно, лежат в основе предлагаемого законопроекта и которая обязательна для применения в России. В «Заключении» уточняется, что «в статье 10 законопроекта предлагается при комплектовании организаций (структурных подразделений) кадрами и продвижении работников по службе при прочих равных условиях использовать принцип оказания предпочтения лицу того пола, в отношении которого в данной организации существует гендерный дисбаланс». Отметим здесь ключевые слова «при прочих равных условиях» и «гендерный дисбаланс». Иными словами, при наличии прочих равных условий (например, профессиональных и квалификационных характеристик) и гендерного дисбаланса, который необходимо преодолеть, как раз и нужна именно такая процедура, когда используется принцип оказания предпочтения лицу того пола, который недопредставлен в данной организации.

Однако вывод в «Заключении» Президента обескураживает: «Таким образом, в приеме на работу или в повышении по службе может быть отказано именно по признаку пола, что противоречит не только смыслу и целям законопроекта, но и Конституции Российской Федерации. Указанное замечание касается и ст. 13 законопроекта, согласно которой при подведении итогов конкурса на замещение вакантных должностей государственной службы приоритет отдается лицу того пола, представители которого составляют меньшинство на государственных должностях, на замещение которых проводился конкурс» [4, с. 5].

Необходимо напомнить, что в ст. 4 Конвенции четко сформулировано: «Принятие временных специальных мер, которые направлены на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, таких как меры, связанные с политикой *гарантирования участия*, не считается дискриминационным» [2]. В соответствии с принципом Конвенции, нейтральный подход не имеет права на существование. Необходимы активные действия государства для борьбы и защиты прав женщин.

Таким образом, восьмилетняя история «хождения по мукам» законопроекта в коридорах российского парламента продолжается и, с учетом широко распространенных (антигендерных) настроений в пользу поддержки традиционного подхода к равенству полов в современной Государственной думе, ее счастливое завершение вряд ли представляется возможным.

Вопросы по поводу правового статуса Конвенции и Факультативного протокола, поставленные рабочей группой Комитета, звучат предельно конкретно. В ответ перечислены, казалось бы, значительные существующие средства правовой защиты и возмещения, гарантирующие женщинам возможность пользоваться своими правами. Однако вопрос о действенности этих

норм не может не вызывать искреннее сожаление, поскольку, как отмечено в представленной информации, за указанный период жалоб от заявителей (т. е. женщин) об их дискриминации по признаку половой принадлежности к уполномоченному по правам человека в Российской Федерации не поступало.

Следовательно, либо действительно женщины в России не подвергаются дискриминации, либо все средства правовой защиты не работают. Возникает вопрос: почему? О мерах, которые принимаются, чтобы информировать женщин и предлагать им использовать средства правовой защиты от дискриминации, хранится полное молчание.

Вопросы об участии россиянок в политической и общественной жизни касались препятствий и дискриминационных стереотипов на пути их политической карьеры, а также принимаемых временных специальных мер в соответствии со ст. 4 (1) Конвенции и общей рекомендацией № 25.

В официальном российском документе признается «актуальной» проблема «продвижения женщин на руководящие посты» и сказано, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25.08.2008 г. № 1252 формируется общероссийский резерв эффективных управленческих кадров — единая общедоступная база данных о лучших специалистах на трех уровнях управления: муниципальном, региональном и федеральном. 100 человек составили так называемую «президентскую квоту», в которую вошло лишь 11 женщин, т. е. 11 % — достаточно скромный показатель. Во время встречи с первой сотней кадрового резерва Президент РФ обратил особое внимание руководителей Администрации Президента и Правительства Российской Федерации на необходимость существенного увеличения доли женщин в управлении. Позже в кадровый резерв вошли еще 500 человек, среди которых 79 женщин (13,8 %) [4, с. 38]. Озабоченность Президента получила отклик: на неполные 3 % (!) увеличилась доля женщин резерва «второго» ряда. По замыслу, это должно внушать надежду на дальнейшее расширение участия женщин на уровне принятия решений.

Между тем две комиссии — Комиссия по вопросам положения женщин в Российской Федерации под руководством заместителя Председателя Правительства РФ и Комиссия по вопросам женщин, семьи и демографии при Президенте РФ — были ликвидированы (2004). Созданная в 2002 г. при Председателе Совета Федерации Общественная комиссия по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин в России, продолжая номинально существовать, на практике уже давно свернула свою деятельность. Сегодня лишь Комитет Государственной думы по вопросам семьи, женщин и детей и Минздравсоцразвития осуществляют некую скромную деятельность по некоторым аспектам гендерных проблем на государственном уровне.

В документе справедливо отмечено, что гендерные стереотипы проявляют себя в повседневной жизни России в распространенных представлениях о предназначении женщины, однако в нем, по сути, отсутствует информация о мерах государства-участника по преодолению стереотипных гендерных представлений.

Тема «насилие в отношении женщин» в документе освещена вполне оптимистично: в течение последних лет количество зарегистрированных сообщений о бытовом насилии в отношении женщин невелико. Правда, подчеркнута, что имеющиеся показатели так называемой семейной преступности несколько занижены. На самом деле оценка *«несколько занижены»* слишком скромна. Как справедливо показано в альтернативном докладе [3], подготовленном Национальной независимой комиссией по правам женщин и насилию в отношении женщин, *«насилие в той или иной форме наблюдается почти в каждой четвертой семье; две трети умышленных убийств обусловлены семейно-бытовыми мотивами; ежегодно около 14 тысяч женщин погибает от рук мужей или других близких; до 40 процентов всех тяжких насильственных преступлений совершается в семьях»* [3, с. 5]. Одна из причин кроется в отсутствии специального законодательства, посвященного борьбе с насилием в отношении женщин. Неслучайно опросы фиксируют 73,3 % респондентов (Gallup World Poll, 2008), которые считают, что государство не предпринимает необходимых мер для борьбы с насилием в семье [3, с. 5].

Кроме того, в России практически отсутствуют специализированные учреждения — социальные гостиницы и убежища, в которых пострадавшие женщины могли бы быть в безопасности. Цифры говорят сами за себя: 23 подобных учреждения (общее количество мест — около 200, оно рассчитано и на женщин, и на детей!) на страну с населением свыше 140 млн человек не назовешь даже каплей в море. Причем они финансируются, как правило, из местного бюджета, который в редких случаях бывает не дефицитным. Надо прибавить: в России отсутствует четкая система сбора статистики по насильственным преступлениям, а в общих статистических данных Министерства внутренних дел по совершенным преступлениям нет разбивки пострадавших по полу. Обращает на себя внимание неэффективность существующего российского законодательства, в частности в сфере насилия в семье. В нормативно-правовой базе, как подчеркивают многие специалисты, не учитываются специфика преступных деяний в отношении женщин и угроза, которую представляет насилие, их здоровью, безопасности и жизни. Отсутствуют защитные меры для пострадавших в виде охранный ордера, которые особенно необходимы в ситуации насилия в семье.

В целом вызывает скептическое отношение заявление в официальном докладе России о том, что осуществление целостной государственной политики по улучшению положения женщин является одним из приоритетных направлений социально-экономической политики государства, поскольку оно носит декларативный характер, не подтвержденный ни материальными, ни людскими ресурсами: ликвидированы даже элементы организационно-структурного измерения национального механизма гендерного равенства. Не принята до сих пор *Стратегия гендерного равенства в России*. Анализ показывает, что в *России грубо нарушаются статьи Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, что обусловило общий, поверхностный и неконкретный характер ответов на поставленный пере-*

чень вопросов и тем, представленный предсессионной рабочей группой Комитета после изучения объединенных шестого и седьмого периодических докладов России. Вся совокупность гендерной политики России с точки зрения трех основных обязательств (*недопущение прямой или косвенной дискриминации, улучшение фактического положения женщин, развенчивание гендерных стереотипов*), возлагаемых Конвенцией на государство-участника, убеждает в том, что государству необходимо активизировать свою деятельность в этой сфере.

Разве Россия не должна заботиться о собственном образе и авторитете на международной арене? Ведь страна являет свое истинное лицо, не выполняя своих международных обязательств по обеспечению прав женщин, что способствует созданию негативного имиджа России в глазах мирового сообщества, не говоря уже об обязательствах перед собственным народом и его доверии к своему государству и властям.

Значение заключительных замечаний Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин по результатам представленного периодического доклада страны состоит в том, что они послужат базой для последующего официального доклада России по Конвенции. Кроме того, позиция такой международной организации, как ООН, не может не повлиять на общественное мнение, как внутри страны, так и на мировой арене. Несомненно и то, что отчет о выполнении Россией Конвенции представляется полезным для государственных организаций, юристов, специалистов в гендерной области и широкой общественности, заинтересованных в улучшении положения с равенством женщин и мужчин в России.

Библиографический список

1. Дискриминация и статус сельских женщин в Российской Федерации : теневой докл. 2010. URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/NGC_RussianFederation46.pdf (дата обращения: 01.09.2011).
2. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979). URL: <http://gender.hrworld.ru/law/convention.html> (дата обращения: 01.09.2011).
3. Насилие в отношении женщин в России : теневой докл. 2010. URL: http://opr.f.ru/files/Shadow_report_violence.doc (дата обращения: 01.09.2011).
4. CEDAW/C/USR/Q/7/Add.1. URL: <http://www.ohchr.ru/4/ch4/%D0%B8%D0%BD%D1%84.pdf> (дата обращения: 01.09.2011).
5. Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) 44th session (20 July — 7 August 2009) and Pre-session for the 46th session (10—14 August 2009). United Nations Headquarters, New York. URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/NGO_note_44th.pdf (дата обращения: 01.09.2011).
6. Creation of UN Women. URL: http://www.un.org/womenwatch/osagi/sta_creationUNWomen.html (дата обращения: 01.09.2011).