

О Концепции законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин

Постановление · № 1929-II ГД · от 20.11.1997 · Государственная Дума · Действует без изменений

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О Концепции законотворческой деятельности
по обеспечению равных прав и равных возможностей
мужчин и женщин

Обсудив Концепцию законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин, подготовленную Комитетом Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи, поддержанную участниками парламентских слушаний и получившую положительные отзывы комитетов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Одобрить Концепцию законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин.
2. Направить указанную Концепцию Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, комитеты, комиссию Государственной Думы, депутатские объединения в Государственной Думе, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации.
3. Рекомендовать Президенту Российской Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации использовать указанную Концепцию при разработке и внесении проектов федеральных законов на рассмотрение Государственной Думы.
4. Опубликовать настоящее Постановление и указанную Концепцию в "Российской газете".
5. Настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации Г.Н.Селезнев

Москва

20 ноября 1997 года

№ 1929-II ГД

_____ КОМИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ДЕЛАМ
ЖЕНЩИН, СЕМЬИ И МОЛОДЕЖИ

К О Н Ц Е П Ц И Я

законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей
мужчин и женщин

Москва 1997

Концепция законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин подготовлена под руководством председателя Комитета Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи А.В.Апаринной при участии депутата Государственной Думы кандидата юридических наук Н.В.Кривельской, депутатов Государственной Думы - членов Комитета Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи, авторским коллективом в следующем

составе:

Поленина С.В. - доктор юридических наук, профессор

Волкова З.А. - доктор медицинских наук, профессор

Захарова В.Е. - кандидат экономических наук, консультант
аппарата Комитета Государственной

Думы по делам женщин, семьи и молодежи

Кочкина Е.В. - социолог

Ржаницына Л.С. - доктор экономических наук, профессор

Решетова Н.Ю. - советник юстиции

Самарина О.В. - кандидат экономических наук

Суслова З.М. - консультант аппарата Комитета

Государственной Думы по делам

женщин, семьи и молодежи

Шептулина Н.Н. - кандидат юридических наук

Щербаков В.Н. - кандидат медицинских наук, советник

аппарата Комитета Государственной Думы

по делам женщин, семьи молодежи

В экспертизе Концепции законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин принимали участие:

Е.Н.Ершова - кандидат исторических наук координатор Консорциума женских неправительственных организаций США - СНГ, А.В.Иванченко - доктор юридических наук председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, М.М.Казьмина председатель Союза юристов

Москвы, Л.В.Корбут - ученый секретарь Ассоциации международного права, коллектив проекта

"Гендерная экспертиза" Московского центра гендерных исследований, Т.Г.Малютина - кандидат

экономических наук президент Ассоциации женщин-предпринимателей России, Н.Г.Салищева -

кандидат юридических наук старший научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, доцент, Л.Т.Шинелева - доктор исторических наук проректор Московского

государственного социального университета, профессор.

В в е д е н и е

Концепция законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин (далее - Концепция) основана на том, что права женщин являются неотъемлемой частью общих прав человека. Равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола признается и гарантируется Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, а также нормами международного права. Статьей 19 Конституции Российской Федерации провозглашено, что "мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации".

Развитие конституционного положения о равенстве прав мужчин и женщин и возможностей для реализации таких прав нашло отражение в указах Президента Российской Федерации и постановлениях Правительства Российской Федерации*. Анализ указанных нормативных актов показывает, что обеспечение равного участия женщин в политической, экономической, социальной и культурной жизни страны становится одной из главных целей государственной политики.

* Указы Президента Российской Федерации от 4 марта 1993 года N 337 "О первоочередных задачах государственной политики в отношении женщин"; от 18 июня 1996 года N 932 "О Национальном плане действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе до 2000 года"; от 30 июня 1996 года N 1005 "О повышении роли женщин в системе федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации"; постановления Правительства Российской Федерации от 8 января 1996 года N 6 "О концепции

улучшения положения женщин в Российской Федерации"; от 26 августа 1996 года N 1014 "Об одобрении и внесении на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Конвенции о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями"; от 29 августа 1996 года N 1032 "Об утверждении Национального плана действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе до 2000 года".

Вместе с тем проводимая в стране социально-экономическая реформа, переход к рыночным отношениям сформировали следующие негативные тенденции: возрастающая невостребованность женщин при принятии государственных решений; усиление дискриминации прав женщин в социально-трудовой сфере, снижение уровня охраны их здоровья, личной безопасности и т. д. Безусловно, эти обстоятельства, а также кардинально и быстро меняющиеся общественные отношения, активными участниками которых выступают женщины, требуют существенных изменений практически во всех отраслях права.

Еще при принятии в 1979 году Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин инициаторы ее разработки, отвечая на вопрос: "Почему же при наличии Международного билля о правах человека, где закреплена совокупность прав, которыми могут пользоваться все люди, включая женщин, стало необходимо принимать отдельный правовой документ о защите прав женщин?" - заявляли, что дополнительные средства защиты прав женщин как прав человека признаны необходимыми, поскольку тот факт, что женщины являются частью "человечества", оказался недостаточным для обеспечения защиты прав женщин.

В преамбуле Конвенции поясняется, что, несмотря на принятие международным сообществом ряда договоров, дискриминация в отношении женщин сохраняется практически во всех странах.

К сожалению, это утверждение не утратило своей актуальности и в 90-е годы. Недаром в принятых Всемирной конференцией по правам человека (Вена, 1993 год) Декларации и Программе действий говорится: "Права женщин и девочек являются неотъемлемой, составной и неделимой частью всеобщих прав человека. Полное и равноправное участие женщин в политической, гражданской, экономической, общественной и культурной жизни на национальном, региональном и международном уровнях, а также ликвидация всех форм дискриминации по признаку пола являются первоочередными целями международного сообщества".

Следует признать, что и Россия сегодня далека от ситуации обеспечения равных возможностей для мужчин и женщин в реализации их конституционных прав и свобод.

Вот почему авторы Концепции, руководствуясь принципом равноправия мужчин и женщин, считают необходимым особо остановиться на проблемах правового статуса женщин, и в первую очередь на вопросах обеспечения равноправия в таких сферах, как представленность мужчин и женщин в органах власти; социально-трудовые отношения; охрана репродуктивного здоровья, материнства и отцовства; предотвращение насилия в отношении женщин; государственный механизм обеспечения равных прав и возможностей мужчин и женщин. Однако в дальнейшем при реализации Концепции следует также проанализировать: положение сельских женщин, женщин-мигрантов; законодательство о средствах массовой информации и рекламе; образование; пенсионное обеспечение, в том числе военнослужащих и членов их семей; вопросы правового статуса женщин - участниц военных действий и женщин-инвалидов из числа вольнонаемного состава; проституция, особенно детская; военная реформа и вопросы мирного урегулирования в зонах военных конфликтов и военных действий; разоружение и уничтожение разных видов вооружения, конверсия; бюджетный процесс; налоговая реформа и т. д.

Цель Концепции - определить общую стратегию и приоритетные направления законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и свобод мужчин и женщин и созданию равных возможностей для их реализации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации и международными обязательствами Российской

Федерации и с учетом реальной политической и социально-экономической ситуации в стране.

Основные задачи Концепции:

экспертиза законодательства Российской Федерации в части, касающейся реализации женщинами равных с мужчинами прав во всех сферах жизнедеятельности, их соответствия конституционным гарантиям и международным стандартам в области прав человека;

оценка эффективности реализации нормативных актов в этой области, определение проблем, требующих законодательного решения;

формирование предложений по законотворческой деятельности;

разработка механизма реализации принятых нормативных актов.

К основным средствам достижения поставленных целей и задач относятся:

Во-первых, дифференцированный подход к анализу законодательной базы

В Концепции анализируются, с одной стороны, политические, экономические, социально-трудовые и другие права человека и гражданина (мужчин и женщин), где дискриминация может проявляться как по признаку пола, так и по любому другому признаку различия или исключения. С другой стороны, особое внимание уделяется анализу прав, предоставляемых исключительно женщинам, когда они реализуют свою материнскую функцию (вынашивание, рождение, кормление ребенка).

Во-вторых, комплексный подход к формированию предложений по законотворческой деятельности

Концепция исходит из комплексного подхода к дальнейшему совершенствованию и развитию законодательства в области равноправия мужчин и женщин путем разработки:

нормативных актов, непосредственно закрепляющих права женщины в различных сферах жизнедеятельности. При этом права женщины следует рассматривать дифференцированно с позиций возраста, семейного положения, профессиональной занятости и т. д.;

нормативных актов, не содержащих дифференциацию норм права по признаку пола и тем самым улучшающих положение женщин.

В-третьих, государственный подход к реализации стратегии и основных направлений

законотворческой деятельности в области равенства прав мужчин и женщин

В Концепции предпринята попытка разработки механизма государственной поддержки достижения реального равноправия мужчин и женщин. Такой механизм должен включать, с одной стороны, меры законодательного характера, а с другой - комплекс мер, принимаемых органами исполнительной власти, по реализации нормативных актов. В заключении Концепции указанные выше меры рассмотрены более подробно.

Таким образом, представленная Концепция является первой попыткой создания модели для отработки системного (программно-целевого) подхода к законотворческой деятельности

Государственной Думы по обеспечению равных прав мужчин и женщин и равных возможностей для их реализации в различных сферах жизнедеятельности.

В-четвертых, взаимодействие всех субъектов права законодательной инициативы в

законотворческой деятельности в области равенства прав мужчин и женщин

Проблемы в области политического, экономического, социально-трудового равенства прав мужчин и женщин могут быть решены на основе объединения усилий всех субъектов права законодательной инициативы (Президент Российской Федерации, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации и другие) путем реализации основных положений Концепции и осуществления предлагаемых мер законодательного характера. Комитет Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи выступает в качестве инициатора разработки проекта Концепции.

Защита прав и свобод человека и гражданина, координация вопросов охраны здоровья, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, иные вопросы социальной сферы находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Поэтому принципиально важным является активизация правотворческой деятельности органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, развитие основных положений Концепции в законодательстве субъектов Российской Федерации.

2. Право на равное участие мужчин и женщин в принятии решений на всех уровнях законодательной, исполнительной, судебной власти и в органах местного самоуправления

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин обязала государства-участники обеспечивать женщинам на равных условиях с мужчинами право участвовать в формировании и осуществлении правительственной политики и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления (статья 7). Однако до сих пор в большинстве стран мира, в том числе и в России, эта задача не решена. В Платформе действий IV Всемирной конференции по положению женщин (Пекин, 1995 год) отмечается, что многие политические партии и государственные структуры по-прежнему препятствуют участию женщин в общественно-политической жизни. В некоторых странах, в том числе в тех, где происходят политические, экономические и социальные реформы, наблюдается существенное сокращение числа женщин, представленных в законодательных органах. В Федеральном Собрании Российской Федерации первого созыва женщин было 11,4 процента, второго созыва - лишь 7,2 процента. При этом сократилось число женщин - депутатов Государственной Думы с 13,6 процента до 10 процентов от общего числа депутатов, среди 178 членов Совета Федерации лишь одна женщина. Примерно такая же ситуация и в субъектах Российской Федерации.

Не лучше обстоит дело и с равноправием мужчин и женщин среди руководящих работников федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Так что до соответствующего международным стандартам пропорционального составу населения представительства мужчин и женщин в органах законодательной и исполнительной власти еще далеко. Недостаточно представительство женщин в руководящем звене органов судебной власти. И это при условии, что статья 15 Конституции Российской Федерации устанавливает приоритет норм международных договоров страны перед нормами национального законодательства.

В Концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 8 января 1996 года N 6, содействие участию женщин в принятии решений на всех уровнях отнесено к числу стратегических задач. Однако в ней должным образом не отражены механизм и ресурсное обеспечение решения этой задачи.

В Платформе действий IV Всемирной конференции по положению женщин рекомендовано:

- 1) значительно увеличить число женщин на всех государственно-административных должностях в случае необходимости путем введения квоты;
- 2) принять в рамках избирательных систем меры, побуждающие политические партии к привлечению женщин на выборные и назначаемые государственные должности в той же пропорции и на тех же условиях, что и мужчин;
- 3) принять во внимание дифференцирующее воздействие избирательных систем на политическую представленность женщин в выборных органах и в случае необходимости рассмотреть вопрос о корректировке или реформе этих систем;
- 4) создать механизмы контроля за выполнением принятых обязательств.

В указанной Платформе политическим партиям рекомендовано включение гендерных проблем в свои политические программы и принятие мер по обеспечению возможности участия женщин в руководстве политическими партиями на равных основаниях с мужчинами.

Опыт других стран свидетельствует, что реализация принципа равных прав и равных возможностей

мужчин и женщин тесно связана со значительным повышением активности соответствующих органов власти.

2.1. Совершенствование избирательного законодательства

Установление в соответствии с требованиями ратифицированных международных договоров Российской Федерации более близкого состава населения числа депутатов - женщин и мужчин в Федеральном Собрании Российской Федерации и представительных органах субъектов Российской Федерации важно не только для реализации возможностей личности независимо от пола и возраста, но и для общества в целом. Не в отсутствие ли нужного объема женского влияния коренится одна из причин недостаточного внимания преимущественно мужских по своему составу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации к важным для всего населения вопросам социальной жизни? Учитывая опыт других развитых стран и рекомендации международных документов, следует постараться устранить по мере возможности однобокость состава депутатского корпуса в центре и в регионах. Применительно к российским условиям на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации целесообразно:

- 1) принятие Федеральным Собранием Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответственно законодательных актов и целевых программ по сокращению имеющейся сейчас диспропорции представительства лиц обоего пола в законодательных и иных органах государственной власти;
- 2) совершенствование федерального и регионального избирательного законодательства, а также законодательства о политических партиях. При этом с учетом опыта ряда стран Европы возможно использование разнообразных поощрительных и иных мер, призванных способствовать включению большего числа женщин в партийные избирательные списки.

Первым шагом в этом направлении может стать внесение изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", предусматривающих дополнительные гарантии обеспечения равных возможностей мужчин и женщин для реализации принадлежащих им пассивных избирательных прав. В развитие этого следует предусмотреть норму, в соответствии с которой федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации число мужчин и женщин, включенных в списки кандидатов, не может превышать определенный процент от общего числа кандидатов, выдвинутых избирательным объединением. Для избирательных объединений могут также предусматриваться дополнительные возможности, которые обеспечивали бы сбалансированное представительство мужчин и женщин в списках выдвигаемых ими кандидатов.

2.2. Совершенствование законодательства о государственной и муниципальной службе

Решение вопроса о более близком составе населения представительстве лиц обоего пола в органах законодательной власти - хотя и необходимая, но все же недостаточная мера по созданию реальной возможности участия в управлении государством не только мужчин, но и женщин. Наряду с этим аналогичные меры должны приниматься и при формировании органов исполнительной и судебной власти, а также органов местного самоуправления.

Для приведения положения с гендерным составом органов власти в соответствие с требованиями международных стандартов прежде всего необходимо усовершенствовать законодательство о государственной и муниципальной службе. В первую очередь это должно касаться руководящих кадров государственной и муниципальной службы.

Чрезвычайность положения ставит на повестку дня вопрос о целесообразности принятия временных мер по устранению фактического неравенства представительства мужчин и женщин в органах власти, а именно разумного процентного соотношения при занятии лицами обоего пола

руководящих должностей в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин указывает, что для скорейшего вхождения женщин в политику следует использовать временные специальные меры, такие как позитивные действия, предпочтительное отношение или система квот. Поручение рассмотреть вопрос о возможности установления подобных квот содержится в Указе Президента Российской Федерации от 30 июня 1996 года N 1005 "О повышении роли женщин в системе федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Следует рассмотреть и иные варианты решения указанной проблемы, в том числе применяемые в практике многих развитых стран:

- 1) установление в законе правила, согласно которому при формировании составов советов, комитетов, президиумов и иных руководящих органов, в том числе в системах государственной и муниципальной 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.

Одного лишь указания в законе о равном праве мужчин и женщин на занятие любых должностей в системах государственной и муниципальной службы, как показывает практика, явно недостаточно. Необходимо разработать комплекс мер, обеспечивающих плюрализм кандидатов, в том числе кандидатов разного пола и возраста, широкое внедрение системы конкурсов на замещение руководящих должностей, создать программы подготовки и переподготовки женщин-служащих, формировать резервы кадров женщин для работы в органах управления различного уровня и так далее.

3. Социально-трудовые права

Международной организацией труда принят пакет конвенций, устанавливающих нормативы и условия применения труда женщин, трудящихся с семейными обязанностями. Вопросы трудовых прав женщин затрагиваются также в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, в итоговых документах Всемирной конференции по правам человека (Вена, 1993 год), Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития (Копенгаген, 1995 год) и IV Всемирной конференции по положению женщин (Пекин, 1995 году).

В числе нормативных актов, регулирующих социально-трудовые права женщин, трудящихся с семейными обязанностями в России, следует назвать Кодекс законов о труде Российской Федерации, Основы законодательства Российской Федерации об охране труда, Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 20 апреля 1996 года N 36-ФЗ), федеральные законы "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации", "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации" и другие.

3.1. Право на свободное избрание занятий и защиту от безработицы

Экономический кризис, сокращение числа рабочих мест, снижение спроса на рабочую силу при одновременном формировании механизмов рынка труда обострили для трудящихся с семейными

обязанностями, многих женщин проблему участия в общественном производстве. Женщины в этих условиях стали более уязвимы в сфере занятости и трудовых отношений из-за необходимости совмещения материнской и профессиональной функций, сложившегося в связи с этим отставания по квалификации, преимущественной монозанятости в некоторых особенно пострадавших в ходе реформирования отраслях и секторах экономики.

В настоящее время сложилась ситуация, в которой основная часть российских женщин прилагает все усилия для того, чтобы остаться в сфере профессиональной занятости, так как в совокупном семейном доходе заработок женщин составляет в среднем 40 процентов. Лишившись этого дохода, семьи (за редким исключением) оказываются на грани бедности или за ее чертой.

Положение усугубляет и возникшая в последние годы в России проблема длительной массовой бедности, а наличие дискриминации в трудовой сфере во многом влияет на локализацию бедности в одних и тех же группах населения.

В 1997 году доходы пятой части населения были ниже прожиточного минимума. Преимущественно это семьи, в которых один или оба родителя являются безработными, а также многодетные и неполные семьи. В категорию бедных попадает значительная часть экономически активного населения, и в основной массе это женщины с детьми. Причина в том, что женщины (особенно с детьми) менее конкурентоспособны на рынке труда, более беззащитны перед угрозой потери работы. Сегодня можно говорить в известном смысле о феминизации бедности в России. Сейчас 62 процента официально зарегистрированных безработных и 65 процентов наиболее длительно (более восьми месяцев) трудоустраивающихся составляют женщины.

Наличие в трудовом законодательстве таких норм, как запрет на работу в ночное время, на многие виды занятий; ограничение режима рабочего времени, в частности командировок, сверхурочных работ; ориентация законов на защиту права работницы-матери, а не родителя независимо от пола; отсутствие тщательно продуманной системы дифференциации потребности различных категорий женщин в социальной защите снижают спрос на женский труд, усиливают предпосылки для дискриминации женщин.

Наличие норм, не допускающих отказа в приеме на работу по признакам, которые не связаны с деловыми качествами работника, не ограждает женщин от дискриминации. Около трети руководителей организаций различных организационно-правовых форм и форм собственности указывают, что при приеме на работу отдают предпочтение мужчинам (проверка Генеральной прокуратуры Российской Федерации).

Анализируя данную ситуацию, специалисты, занимающиеся проблемами прав женщин, в частности в сфере труда и занятости, указывают на существование различных точек зрения на принципы и пути дальнейшего совершенствования законодательства о труде женщин. Крайние из них заключаются в следующем:

отменить все закрепленные законодательством гарантии и льготы работающим женщинам; предоставить женщинам дополнительные гарантии и льготы.

По мнению авторов Концепции, необходим взвешенный подход, который, учитывая сегодняшнее состояние экономики и изменения, происходящие в общественном сознании, ориентировал бы органы государственной власти на комплексное решение проблемы, в частности на:

переход от запретительного характера законодательства к разрешительному, дающему право женщине самостоятельно принимать решение. Вместо запрета должна существовать возможность выбора, который в свою очередь при определенных законом или договором обстоятельствах является обязательным для работодателя. Так, следует отменить действующие нормы, устанавливающие ограничение труда женщин в ночное время, запрещение ночных, сверхурочных работ и направление в командировки женщин-матерей;

сохранение ограничений применения труда женщин только в случаях, когда такие ограничения обусловлены необходимостью охраны здоровья женщин, деторождением, кормлением грудью детей

или наличием в семье детей-инвалидов;

введение в трудовое законодательство более широкого перечня работников, которых нельзя уволить при ликвидации предприятия без предоставления им рабочего места: родителей с детьми-инвалидами, одиноких и многодетных родителей, вдов (вдовцов), если их труд является единственным источником дохода семьи.

Такой подход обеспечивает поэтапное достижение основных целей законотворческой деятельности в части обеспечения прав на свободное избрание занятий, ведет к формированию правового механизма, обеспечивающего равные права для мужчин и женщин при приеме на работу, расторжении трудового договора, продвижении по служебной лестнице, организации собственного предпринимательского дела и других способах получения оплачиваемого рабочего места или занятия, приносящего доход.

Государственная политика занятости должна быть ориентирована на поддержку отраслей материального производства с преимущественно женскими кадрами (легкая, текстильная и пищевая промышленность, электроника, приборостроение); создание предпосылок и условий развития социально-культурных отраслей с их женским контингентом путем соблюдения обязательных социальных стандартов и нормативов их функционирования; расширение сети территориальных социальных служб с применением женского труда и поощрение открытия новых рабочих мест в сфере обслуживания; создание режима максимального благоприятствования для малого, в том числе семейного, бизнеса и самозанятости и так далее.

В целом политику занятости следует трактовать более широко, чем это принято сейчас. Необходимо перейти от узкого понимания занятости как наличия и уровня безработицы к широкому: полной, продуктивной и эффективной занятости, что обеспечивается поддержкой отечественного производства на основе ориентированной инвестиционной, налоговой, кредитной, ценовой и внешнеторговой политики.

В федеральных и региональных программах занятости должны быть предусмотрены меры первоочередной поддержки в трудоустройстве родителей, в одиночку воспитывающих детей, и родителей детей-инвалидов, многодетных родителей.

3.2. Право на равное вознаграждение за труд равной ценности

Право на равное вознаграждение за труд равной ценности является идеологией Международной организации труда и, следовательно, обязательно для исполнения нашей страной, являющейся членом этой организации.

В законодательстве Российской Федерации зафиксирована зависимость размера заработной платы только от величины и качества трудового вклада работника. Однако в среднем заработная плата женщин ниже, чем заработная плата мужчин, что обусловливается гендерной сегрегацией в сфере труда, отражающей различные подходы к оценке труда женщин и мужчин. Для большинства отраслей, в которых преобладает женский труд (образование, медицинское обслуживание, текстильная, легкая, пищевая промышленность и другие отрасли народного хозяйства), характерны низкий статус работников, ограниченные возможности для профессиональной переподготовки и повышения квалификации, низкие заработки. В отраслях, где преимущественно заняты женщины, заработная плата примерно на одну треть ниже, чем средняя заработная плата работника народного хозяйства.

Анализ показывает, что с 1990 года в наибольшей степени упала заработная плата именно женщин. Подавляющее большинство из них работает в дохододефицитных или кризисных отраслях материального производства, на работах, не требующих высокой квалификации, и в бюджетной сфере. Недостаточная оплата труда здесь объясняется существенным отставанием ставки 1-го разряда Единой тарифной сетки, определяющей всю иерархию построения системы заработной платы, от прожиточного минимума (в начале 1997 года минимальный размер оплаты труда

составлял в среднем менее 20 процентов от прожиточного минимума), недоучетом в минимальной оплате труда расходов на иждивенцев, которых должен за свой счет содержать работник. Усугубляет ситуацию систематическая задолженность выплаты заработной платы именно в отраслях с наибольшей занятостью женщин.

Поэтому все работающие (и особенно женщины) крайне заинтересованы в скорейшем принятии федерального закона о прожиточном минимуме, что позволит повысить общий уровень цены рабочей силы, приблизить его к реальной стоимости жизни в России. Не менее важно принятие федерального закона об установлении уголовной ответственности за невыплату заработной платы, стипендий, а также пенсий и других установленных законом выплат.

Кроме того, для устранения дискриминационных различий в уровне оплаты труда мужчин и женщин и для реализации их права на равное вознаграждение за труд равной ценности необходимо поддерживать справедливые соотношения в оплате труда работников различных отраслей народного хозяйства. Необходимо совершенствовать тарифное регулирование оплаты труда через тарифные соглашения и коллективные договоры, опирающиеся на обоснованную оценку сложности труда. Нуждается в пересмотре действующая методика оценки сложности труда работников различных отраслей народного хозяйства, в которой традиционно занижена оценка труда врачей, учителей. Внесение соответствующего изменения поддержало бы признание профессионального мастерства и статуса женщин.

В связи с вышеизложенным актуальным представляется принятие федерального закона о введении общего социального норматива соотношения оплаты труда в бюджетной и небюджетной сферах. Необходимо устанавливать тарифную ставку 1-го разряда Единой тарифной сетки и коэффициенты тарифных разрядов федеральным законом, а не постановлением Правительства Российской Федерации, как это осуществляется сейчас.

3.3. Право на безопасные условия труда

Проблемы, связанные с охраной труда на производстве, касаются всех работников независимо от пола.

В настоящее время из всех занятых в материальном производстве 40 процентов работников (в том числе женщин) трудятся на тяжелых работах либо подвергаются воздействию вредных и опасных производственных факторов. Такое положение сложилось вследствие низкого уровня технической оснащенности производства, применения устаревших технологий, крайней изношенности машин, механизмов и оборудования, недостаточного обеспечения средствами индивидуальной и коллективной защиты, вследствие существенного сокращения возможностей организаций осуществлять финансирование мероприятий по охране труда, а также вследствие отсутствия должного надзора и контроля за соблюдением требований охраны труда. В результате около 360 тысяч человек на производстве ежегодно получают травмы, из них 7,6 тысячи погибают, а 14 тысяч становятся инвалидами. Продолжает значительно увеличиваться профессиональная заболеваемость. Наибольший вред воздействию вредных и опасных производственных факторов причиняет здоровью женщин, особенно в период беременности, вызывая рождение детей с глубокой недоношенностью и врожденными пороками развития, что в свою очередь приводит к младенческой заболеваемости и смертности, детской инвалидности.

Сложившаяся ситуация связана также с тем, что не создана соответствующая новым экономическим и трудовым отношениям система управления охраной труда, отсутствуют экономические механизмы, побуждающие работодателей соблюдать требования охраны труда, не действует система обязательного обучения работников безопасным приемам труда, практически не финансируются федеральные, территориальные и отраслевые программы улучшения условий труда, на предприятиях сокращаются или полностью ликвидируются службы охраны труда, и, что очень важно, не введено обязательное страхование работников от несчастных случаев на производстве и от профессиональных заболеваний.

Известно, что существуют специфические проблемы использования труда женщин на тех или иных работах. В законодательстве Российской Федерации предусмотрено существенное ограничение видов работ, на которых может быть использован труд женщин. Не допускается применение труда женщин на работах с вредными и опасными условиями труда, за исключением нефизических работ или работ по санитарному и бытовому обслуживанию. Это делается в интересах сохранения здоровья женщин и их будущих детей, обуславливающего здоровье всего населения и сохранение генофонда.

Однако, несмотря на указанные запреты и ограничения, в неблагоприятных условиях работает 3,5 миллиона женщин, а 285 тысяч - в особо тяжелых и вредных условиях. Из сорока проверенных Генеральной прокуратурой Российской Федерации предприятий на каждом шестом выявлены нарушения законодательства в отношении беременных женщин, которые привлекались к работе в ночное время, незаконно увольнялись с работы. Следовательно, задача усиления охраны труда женщин остается актуальной.

Вместе с тем запрещение применения труда женщин на работах с вредными и опасными условиями, а также на подземных работах в какой-то мере ограничивает их право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37 Конституции Российской Федерации).

С учетом состояния охраны труда, реального отсутствия ответственного и законопослушного работодателя представляется, что в ближайшей перспективе целесообразно сохранить Список производств, профессий и работ с вредными и тяжелыми условиями труда, на которых запрещается применение труда женщин. Вместе с тем указанный Список следует существенно пересмотреть и установить более гибкий порядок его применения. В частности, в случае улучшения технико-технологических и санитарных условий на производстве руководство предприятий при поддержке профсоюзов может получить разрешение органов трудовой инспекции на неприменение указанного Списка. В дальнейшем по мере нормализации финансово-экономического положения предприятий, укрепления и расширения функций органов по труду, введения обязательного страхования здоровья работников от воздействия неблагоприятных факторов представится возможность перейти от запретительных мер к составлению перечня вредных и опасных производственных факторов, при возникновении которых ограничивается применение труда женщин и мужчин.

Создание этих предпосылок сделает необходимым пересмотр положений статьи 6 Основ законодательства Российской Федерации об охране труда относительно запрета на использование труда женщин детородного возраста на тяжелых работах и работах с вредными условиями труда. Несмотря на законодательно утвержденное перенесение сроков введения в действие этой статьи с 1996 года на 2000 год (Федеральный закон "О внесении изменения в пункт 1 постановления Верховного Совета Российской Федерации "О порядке введения в действие Основ законодательства Российской Федерации об охране труда"), в целом позиция постепенного свертывания запретительных мер по применению женской рабочей силы не определена. Для этого не созрел комплекс социально-экономических условий.

3.4. Право на образование и повышение квалификации

Реализация равных прав на образование и повышение квалификации мужчин и женщин должна находить свое конкретное воплощение в программах профессиональной ориентации, профессионального обучения и переподготовки.

Девушки, как правило, опережают юношей в учебе, однако их профессиональный выбор ограничен. До сих пор девочек ориентируют на "женские профессии", на работу по дому, на выполнение семейных обязанностей.

Сегрегация, существующая в сфере труда, отражается на профессиональной ориентации и в дальнейшем на системе профессионального обучения. Права в области получения образования ограничиваются Списком производств, профессий и работ с вредными и тяжелыми условиями труда,

на которых запрещается применение труда женщин. По профессиям, входящим в указанный Список, женщины профессиональной подготовки не получают. Однако в соответствии с требованием статьи 5 Федерального закона "Об образовании" ограничение прав граждан на профессиональное образование может быть установлено только законом, а не ведомственным нормативным актом.

В связи с этим следует обратить внимание на необходимость преодоления ограничений в обучении женщин воинским профессиям, профессиям, используемым в гражданской авиации, на флоте, в автоматизированных комплексах управления в энергетике, металлургии.

В настоящее время женщины ограничены в возможности выбора профессии и переподготовки.

Подавляющее число программ обучения, предлагаемых службой занятости, - это курсы переобучения традиционным "женским" профессиям, как правило не требующим высокой квалификации и уровня образования, таким, как швея, парикмахер, воспитатель детского сада, пекарь и другие.

Обеспечение равных возможностей для реализации права на образование и повышение квалификации требует, чтобы профессиональная ориентация девушек имела целенаправленный характер, учитывающий баланс интересов и требований развивающегося рынка труда и интересов и требований самих девушек. Это должно быть отражено в программах занятости населения, особенно в разделе "Занятость женщин", и в программах по созданию и сохранению рабочих мест.

Для решения упомянутой выше проблемы необходима комплексная кадровая политика государства, учитывающая перспективы общественного развития и структурную перестройку экономики.

Принимая во внимание, что отдельные мероприятия по подготовке и переподготовке женской рабочей силы, предусмотренные различными программами, имеют временный характер действия и повышение уровня производства предъявляет высокие требования к профессиональному мастерству работников независимо от пола, а также тот факт, что структурные преобразования экономики потребуют соответствующей профессионально-квалификационной структуры кадров, следует разработать федеральный закон о системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в Российской Федерации.

Данный федеральный закон должен признать важность и необходимость проведения целенаправленной государственной кадровой политики, в нем необходимо предусмотреть направления формирования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, включая:

создание и развитие структур профессиональной ориентации населения;

меры повышения профессионального уровня кадров;

средства государственного воздействия на качество подготовки кадров;

создание системы государственного заказа на подготовку и переподготовку кадров для приоритетных отраслей и сфер деятельности;

источники финансирования подготовки и переподготовки кадров.

Особые меры поддержки в получении профессионального образования и повышении квалификации должны быть предусмотрены для лиц, испытывающих трудности при решении этого вопроса, в том числе для женщин, имеющих перерыв в работе в связи с рождением и воспитанием ребенка, и для других лиц с семейными обязанностями.

Законодательное регулирование профессионального обучения и переподготовки кадров позволит придать организации обучения комплексный, перспективный, с точки зрения экономических процессов, характер, учитывающий тенденции рынка труда с его половозрастной спецификой.

3.5. Право на социальное страхование и социальное обеспечение

Право на социальное страхование и социальное обеспечение - важнейшее конституционное право граждан Российской Федерации независимо от пола. Применительно к женщинам проблема состоит в том, чтобы определить основные направления организации социального страхования и обеспечения как элементов социальной защиты и привести их в соответствие с социальной

политикой государства, учитывая степень участия женщин в общественном труде и необходимость выполнения ими репродуктивной функции и семейных обязанностей.

Совмещение женщинами профессиональных и семейных обязанностей может вызвать у женщин возрастание риска отказа от профессиональной деятельности и, следовательно, попадание в зависимость либо от систем социального обеспечения и страхования, либо от дохода супруга. Кроме того, затраты, связанные с возвращением на работу, а также нехватка детских учреждений вынуждают многих работников, особенно женщин, продолжать жить на социальные пособия вопреки желанию возобновить свою трудовую деятельность.

Задача законодателя сводится к определению правового механизма использования возможностей системы социального страхования в регулировании масштаба и направлений социальной поддержки женщин и/или трудящихся с семейными обязанностями, которые вовлечены в сферу труда и занятости в народном хозяйстве и домашнем хозяйстве.

Среди проблем социального обеспечения применительно к женщинам есть такие, на которых следует остановиться особо.

В первую очередь это проблема пенсионного возраста женщин и наличия у них льгот. Целесообразно сохранить законодательные нормы, устанавливающие назначение пенсии на льготных основаниях женщинам, родившим пять и более детей и воспитавшим их до восьми лет, а также матерям детей-инвалидов, воспитавшим их до того же возраста. За такими женщинами должно быть сохранено право уходить на пенсию по достижении 50 лет и при общем трудовом стаже не менее 15 лет (статья 11 Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации").

Также должны быть сохранены пенсионные льготы женщинам, работавшим в текстильной промышленности, на работах с повышенной интенсивностью и тяжестью, а также женщинам, работавшим в качестве трактористов-машинистов в сельском хозяйстве, рабочих отдельных специальностей в строительстве, по другим профессиям, перечисленным в статье 12 Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации". В ходе пенсионной реформы в трудовом стаже следует сохранить учет времени отпуска по уходу за ребенком. Кроме того, считаем необходимым проработать механизм выплаты ежемесячных пособий на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет матерям (другим лицам, фактически осуществляющим уход за ребенком), которые до рождения ребенка не работали, не были студентами. Полагаем, что по мере выхода из экономического кризиса и бюджетного оздоровления в систему социального страхования следует ввести неработающих и неучащихся матерей (лиц, фактически осуществляющих уход за ребенком), имеющих детей в возрасте до полутора лет, в целях выплаты им пособия на детей.

Размер ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет должен поэтапно приближаться к размеру прожиточного минимума. Такой подход подкрепляется мерами увеличения солидарного участия работников в формировании средств социального страхования, которые предусмотрены в Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 годов. Это позволит материально поддержать семью в наиболее острый период, когда ребенок нуждается в материнском воспитании, снизить давление женщин (лиц с семейными обязанностями) на рынок труда.

Следует отметить, что действия органов исполнительной власти по введению вместо взносов на социальное страхование единого социального налога, взимаемого с предприятий вначале в федеральный бюджет, а затем в централизованный Фонд социального страхования, влияют на действующие права и гарантии в указанной области, так же как влияют на это и различные ограничения соответствующих выплат.

В части охраны труда необходимо принять федеральный закон об обязательном страховании от несчастных случаев и причинения вреда здоровью на производстве, в котором установить дифференциацию страховых тарифов в зависимости от степени неблагоприятного воздействия

производства. Эта мера должна стимулировать работодателя к уменьшению числа работ с профессиональным риском для здоровья работника. "Сетку" тарифов страховых взносов следует разработать так, чтобы работы, отрицательно сказывающиеся на репродуктивной функции работников и деторождении женщин, попали в список работ, меры по улучшению условий которых будут признаны первоочередными.

3.6. Права трудящихся с семейными обязанностями

Роль, место и положение женщин как трудящихся с семейными обязанностями на рынке труда и реализация ими своих прав во многом определяются возможностями совмещения профессиональной деятельности и семейных обязанностей, степенью развития социально-бытовой инфраструктуры, стереотипами в распределении семейных обязанностей. Подобные стереотипы в определенной мере закрепляла патерналистская политика в отношении женщин, проводимая на протяжении многих лет и строящаяся на предоставлении льгот, введении комплекса запретов и специального регулирования, которые обеспечивают и подчеркивают особый статус женщины. На практике это порождало дискриминацию в скрытой форме.

В настоящее время трудовое законодательство в значительной степени ориентировано на работника, не обремененного семейными обязанностями. Продвижение по служебной лестнице зачастую связано с необходимостью работы сверх нормированного рабочего времени или с повышенной интенсивностью. В то же время наиболее важный для профессиональной карьеры отрезок времени, как правило, совпадает с периодом появления в семье малолетних детей и перегрузками в выполнении домашних дел. В этих условиях женщины, на плечи которых указанные проблемы ложатся в первую очередь, теряют профессиональные навыки и конкурентоспособность на рынке труда.

Для полноценной реализации каждым гражданином своих социально-трудовых прав необходимо формировать новые подходы, ориентированные на то, что основная масса работников (мужчин и женщин) - это трудящиеся с семейными обязанностями, имеющие ответственность друг перед другом и перед обществом за семью и детей.

Первым шагом к решению этой проблемы должно стать изменение подхода к определению круга лиц, нуждающихся в социальных гарантиях в связи с осуществлением ими семейных обязанностей. Исходя из одинаковой ответственности родителей за воспитание детей необходимо перейти от предоставления льгот женщинам к предоставлению льгот родителям или работникам с семейными обязанностями, внося соответствующие изменения в Кодекс законов о труде Российской Федерации (либо учесть вышеизложенное при разработке Трудового кодекса Российской Федерации). Основой для такого решения должна стать ратификация и реализация Конвенции Международной Организации Труда N 156 "О равном обращении и равных возможностях мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями".

3.6.1. Социальные гарантии работникам в связи с рождением ребенка

Законодательством Российской Федерации установлен комплекс мер, направленных на защиту материнства и отцовства. Это защита беременных женщин от безработицы и обязательное их трудоустройство при возникновении ситуаций, когда сохранить рабочее место невозможно, охрана труда беременных женщин, матерей, имеющих детей в возрасте до одного года, предоставление перерывов для их кормления. Установлены пособия по уходу за больным ребенком. Указанным пособием может пользоваться любой член семьи.

Эволюция законодательства Российской Федерации в части предоставления социальных гарантий работникам, имеющим детей, нацелена на установление действительного равноправия женщин и мужчин, обеспечение равных возможностей, постепенную отмену специальных мер для женщин. Так, если до 1990 года отпуск по уходу за ребенком (до достижения им возраста одного года) имела только мать, то в настоящее время этим правом может пользоваться любой член семьи, причем

указанный отпуск продлен до достижения ребенком возраста трех лет.

Однако женщины, фактически использовавшие отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, более уязвимы в своих трудовых правах. После выхода из отпуска они в наибольшей степени подвержены риску быть уволенными, так как объективно потеряли профессиональные навыки, их знания устарели. Косвенно этот вывод подтверждается и тем, что доля женщин, воспитывающих несовершеннолетних детей, среди безработных почти в два раза выше, чем среди безработных мужчин. Один из механизмов решения этой проблемы назван в разделе 3.1 (но этого недостаточно). Видимо, более равномерное распределение обязанностей в семье и домашнем хозяйстве между женщинами и мужчинами должно лечь в основу таких программ, которые могли бы повысить интерес мужчин к уходу в "родительский" отпуск. Законодательством должны быть установлены определенные гарантии для семей, в которых "родительским" отпуском пользуется и мужчина. Такая практика полностью оправдала себя в Скандинавских странах. Предоставление отпуска по уходу за ребенком для обоих родителей должно подкрепляться политикой выплаты соответствующих социальных пособий. Компенсация расходов в связи с перерывом в работе может осуществляться через механизм, позволяющий сохранить квалификацию на прежнем уровне или повысить ее в целях возвращения на прежнее рабочее место.

3.6.2. Развитие социально-бытовой инфраструктуры

Уровень развития социально-бытовой инфраструктуры определяет необходимые условия нормальной жизнедеятельности семьи и совмещения профессиональных и семейных обязанностей и указывает на большие резервы создания без существенных капитальных вложений дополнительных рабочих мест на малых предприятиях всех форм собственности, на которых отсутствуют особые препятствия к применению гибких форм организации труда, в том числе посредством использования домашнего труда и труда на условиях неполного рабочего времени.

Происходящее в последние годы стремительное разрушение системы дошкольного и внешкольного воспитания детей, свертывание деятельности предприятий службы быта, учреждений здравоохранения и культуры увеличило нагрузку на женщин и в определенной степени отразилось на снижении их конкурентоспособности на рынке труда.

С точки зрения правового решения этой проблемы выход видится во внесении дополнений в Федеральный закон "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" в части определения финансовой базы для реализации предусмотренного указанным Федеральным законом обязательного перечня услуг, оказываемых гражданам государственными социальными службами, путем установления фиксированного норматива расходов на эти цели в бюджетах всех уровней.

Законодательство Российской Федерации в отношении развития социально-культурной сферы должно решать в перспективе следующие задачи:

не допустить массовую коммерциализацию социально-культурной сферы и сервиса, принять федеральный закон об ограничениях на изменение профиля использования объектов социального назначения или прекращение их использования;

регулировать тарифы на услуги, предоставляемые населению предприятиями сферы услуг;

усилить поощрение предпринимателей, содержащих и развивающих за счет собственных доходов сферу социального обслуживания работников и членов их семей;

побуждать органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также предприятия к развитию доступной для населения сети предприятий социально-культурной сферы, стимулировать работодателей к проведению мероприятий по оказанию помощи семьям работников в уходе за детьми (содержание детских садов, организация отдыха детей, создание сети услуг по уходу за детьми и другое). Это одно из звеньев создаваемой ныне системы социального партнерства предпринимателей, работников или их объединений и органов власти разных уровней в трудовых отношениях, то есть системы социального партнерства с

экономически активной частью населения, как правило имеющей детей.

3.7. Право на предпринимательскую деятельность

В данном разделе предпринимательство рассматривается с позиций реализации права человека на свободу занятий и самообеспечение.

Предпринимательская деятельность женщин - новое явление в социально-экономическом развитии страны. По оценкам экспертов, в настоящее время женщины составляют 8-12 процентов от общего числа предпринимателей, возглавляющих предприятия различных форм собственности. Более 45 процентов предприятий от общего числа предприятий, возглавляемых женщинами, имеют строгую социальную направленность: на них создаются рабочие места, обучаются, трудоустраиваются безработные и многодетные родители, одинокие матери, женщины, имеющие малолетних детей, и тому подобное.

Предпринимательская деятельность в целом поддерживается государством и регулируется органами законодательной и исполнительной власти. В период с 1991 по 1996 год вступил в силу ряд нормативных актов, направленных на развитие различных аспектов предпринимательства в нашей стране. Однако за время проведения экономических реформ не разработан ни один нормативный или законодательный акт, ни одна целевая программа поддержки предпринимательских инициатив женщин.

В экономически развитых странах наблюдается прямо противоположное отношение к предпринимательским инициативам женщин, особенно в сфере малого бизнеса. В рекомендациях Европейского экономического сообщества правительствам всех государств предлагается принимать специальные программы и создавать государственные структуры по поддержке инициатив женщин в сфере предпринимательства. Во многих странах для женщин созданы поощрительные условия ведения собственного дела в сочетании с выполнением семейных обязанностей.

В нашей стране женщины вынуждены действовать без поддержки государства в преимущественно мужской предпринимательской среде, сумевшей перераспределить ресурсы и собственность в свою пользу. При такой ситуации права женщин в части реализации предпринимательских инициатив фактически дискриминируются по ключевым позициям: аренде производственных помещений, приобретению оборудования и сырьевых ресурсов, получению кредитов и иным позициям.

Большинство опрошенных женщин-предпринимателей указали на дискриминацию при решении производственных и финансовых вопросов, а также на то, что при решении деловых проблем участились случаи склонения женщин к сексуальным отношениям. Накопившиеся проблемы в данной области указывают на необходимость разработки государственного механизма реализации права женщин на предпринимательскую деятельность. С позиций законодательного обеспечения такого механизма представляется целесообразным разработка проекта федерального закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации" в части, касающейся прав женщин-предпринимателей.

При этом законодательная политика в сфере вовлечения женщин в предпринимательскую деятельность должна предусматривать комплекс мер, направленных на:

обеспечение благоприятных условий для создания рабочих мест и получения трудового дохода преимущественно для женщин, в первую очередь с ограниченной трудоспособностью, многодетных матерей, матерей, имеющих малолетних детей, детей-инвалидов и т. д.;

создание новых форм вовлечения женщин в трудовую деятельность (надомный труд, индивидуальная трудовая деятельность, семейное производство и т. д.);

разработку для предприятий, созданных женщинами, особую систему государственных гарантий по кредитам.

Механизм государственной поддержки женских предпринимательских инициатив должен предусматривать и комплекс неотложных мер со стороны органов исполнительной власти, в том

числе:

разработку и принятие постановления Правительства Российской Федерации о мерах государственной поддержки женского предпринимательства;
внесение изменений и дополнений в Федеральную программу государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации в части усиления поддержки женщин-предпринимателей;
создание в составе Департамента поддержки и развития малого предпринимательства Государственного комитета Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур подразделения, функцией которого являлась бы поддержка женщин-предпринимателей.

3.8. Совершенствование механизмов регулирования социально-трудовых отношений

Трансформация отдельных механизмов регулирования социально-трудовых отношений требует организации и проведения гендерной (социально-половой) экспертизы (в том числе, на этапе разработки) в связи с тем, что антидискриминационная экспертиза формируемого ныне правового пространства не менее актуальна, чем финансовая оценка проектов нормативных правовых актов. С этих позиций необходимо проанализировать уже принятые законы и подзаконные акты. Требуется совершенствования методика Министерства труда и социального развития Российской Федерации по определению прожиточного минимума в части половых и возрастных различий применительно к нормам потребления работающих. Нельзя одобрить и принятие отдельных отраслевых законов о повышении заработной платы (к примеру, для работников сферы образования) вместо введения обязательного соотношения оплаты труда в бюджетной и коммерческой сферах. Это же касается и законодательства в области приватизации, при проведении которой практически не учитывается специфика занятости мужчин и женщин, особенно в сельской местности. Следует пересмотреть положение о кормильце, которое позволяет забрать в армию единственного сына вдовы или разведенной женщины. Если для работницы, имеющей маленького ребенка, существует гарант в случае ликвидации предприятия (орган социальной защиты), то для остальных женщин (да и мужчин) такого гаранта пока нет.

Крайне важно, чтобы применение адресного подхода к оказанию социальной помощи семьям с детьми, имеющим доходы несколько выше прожиточного минимума, но ниже минимального потребительского бюджета, не привело к резкому ухудшению положения таких семей. В этом отношении необходимо скоординировать проведение в настоящее время Правительством Российской Федерации социально-экономической реформы, в том числе направленной на сокращение выплат по социальному страхованию и преобразование других форм социальной защиты работников и иждивенцев.

При решении вопроса об обеспечении равных прав и равных возможностей мужчин и женщин необходимо иметь в виду, что в законодательстве Российской Федерации есть нормы, прямо регулирующие правовой статус женщин, а также нормы, которые воздействуют на положение женщин опосредованно. И те, и другие нормы существуют в отношении найма на работу, установления цен на лекарства, детские учебники, детское питание, тарифов оплаты содержания детей в детских учреждениях, минимальных гарантий доходов (законы о прожиточном минимуме, об индексации пенсий и заработной платы, об ответственности за невыплату заработной платы, о пособиях гражданам, имеющим детей, и другие законы). Такие нормы существуют также в нормативных актах о поддержке малого предпринимательства и самозанятости, о льготах по налогам (на иждивенцев, на детские и иные социальные учреждения, на благотворительность и прочее). Процесс воздействия на решение гендерных проблем в обществе должен включать в себя прямое и косвенное правовое регулирование.

Вопросы улучшения положения женщин в сфере труда во многом могут решаться путем

использования системы коллективных договоров и соглашений. Возможности социального партнерства для решения данных вопросов велики, но еще недостаточно оценены в нашем обществе. В странах с развитыми системами рыночной инфраструктуры и социально-трудовых отношений многие вопросы, которым посвящена Концепция, решаются на уровне трехсторонних договоров. В деятельности Международной Организации Труда (МОТ) уже давно одним из важнейших направлений является совершенствование системы договоров между властными структурами, работодателями (их объединениями) и работниками (их объединениями) в части удовлетворения интересов женщин и/или лиц с семейными обязанностями в сфере труда. Механизмом трехсторонних, а также двусторонних договоров и соглашений можно достичь таких форм взаимоотношений, которые обеспечат баланс интересов территорий, работодателей и работников дифференцированно по половым и возрастным различиям. Договоры и соглашения могут влиять на формирование кадровой политики.

Для обеспечения равенства возможностей мужчин и женщин в сфере занятости в ряде случаев необходимо квотирование рабочих мест. Его целесообразно применять при массовых увольнениях, чтобы исключить увольнение преимущественно женщин. Механизм квотирования следует использовать также при обеспечении рабочими местами социально уязвимых на рынке труда работников, в том числе всех единственных кормильцев в семье. Необходимо использовать положения Закона РСФСР "О занятости населения в Российской Федерации".

Стимулирование работодателей к действиям, исключающим дискриминацию в сфере труда и занятости, должно дополняться усилением их ответственности за противоправные действия.

Законодательно необходимо предусмотреть, в частности, следующие меры:

возмещение работодателем вреда при доказанности факта дискриминации женщин;

возложение на работодателя обязанности доказывания отсутствия дискриминационных мотивов в его действиях.

Наряду с этим в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления должно быть организовано консультирование женщин по вопросам их прав и порядка их защиты.

В антидискриминационных целях наиболее перспективным видом воздействия на работодателей предприятий всех форм собственности является экономическое воздействие, в том числе поощрение за счет дифференциации страховых тарифов и налогов, процентов по кредитам, что может улучшить условия трудоустройства граждан, имеющих маленьких детей. Большую роль может также сыграть соответствующий порядок аренды, лизинга, франчайзинга и т. д. Для этого потребуются внести изменения в трудовое законодательство, налоговое законодательство, законодательство о страховании, пересмотреть финансовую политику государства. Эффективное экономическое макрорегулирование должно включать в себя учет гендерной составляющей на пути продвижения к обществу равных возможностей.

4. Предотвращение насилия и личная безопасность

Насилие в России приобретает угрожающие масштабы. В результате ущемляются конституционные права и свободы личности и создается реальная угроза безопасности общества в целом. Проблема требует безотлагательного решения, для реализации которого необходим комплекс неотложных мер, направленных на:

обеспечение неприкосновенности личности;

предотвращение насилия в семье.

4.1. Неприкосновенность личности

Соблюдение принципа неприкосновенности личности связано прежде всего с соблюдением конституционных принципов функционирования демократического общества: права на безопасную жизнь, свободу и охрану достоинства человека и гражданина. Эти принципы соблюдаются явно недостаточно. Одной из важнейших особенностей указанной проблемы является тот факт, что женщины все чаще становятся объектом насильственных действий во всех сферах

жизнедеятельности (в семье, на работе, в общественных местах).

По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации в 1996 году зарегистрировано более 610 тысяч преступлений, жертвами которых стали женщины. Это почти четверть всех зарегистрированных преступлений в стране.

В 1996 году преступления в отношении женщин совершались по следующим мотивам: корыстные побуждения - 131 тысяча; хулиганские действия - 53 тысячи; ревность, ссоры и другие бытовые причины - 78 тысяч; сексуальные побуждения - 4 тысячи.

Важно подчеркнуть, что данные Министерства внутренних дел Российской Федерации дают представление только о надводной части айсберга, то есть констатируют число преступлений, связанных с применением насилия в отношении женщин. В силу различных причин женщины, прежде всего жертвы сексуальных домогательств, а также женщины, потерпевшие от насилия в семье, не всегда обращаются в правоохранительные органы с заявлением о привлечении к ответственности виновных. Данные социологических опросов показывают, что более 40 процентов жертв насилия не обращаются в правоохранительные органы из-за неверия в их возможности раскрыть преступление.

Следует отметить, что в период социально-экономического кризиса, усиления криминогенной обстановки в стране появляются и принципиально новые мотивы преступлений, связанных с применением насилия в отношении женщин. Девушки и молодые женщины становятся объектами похищения, перепродажи в притоны разврата, жертвами сексуальных домогательств на работе. Увеличивается число женщин, занимающихся проституцией. Жертвами насилия становятся женщины в чрезвычайных ситуациях, во время межнациональных, религиозных и военных конфликтов, а также женщины - беженцы и временные переселенцы. Отсутствие государственной статистики по указанным вопросам не позволяет реально оценить масштабы данного явления. Несмотря на то, что нарушения прав женщин на личную безопасность, свободу и охрану достоинства приобретают значительное распространение в обществе, до настоящего времени эта проблема не получила должной оценки со стороны государства. Необходим комплекс срочных мер, принимаемых законодательной и исполнительной властью, по пресечению насилия в отношении женщин.

4.1.1. Международный опыт по предотвращению насилия в отношении женщин

Проблема насилия в отношении женщин не является локальной, характерной исключительно для российского государства. Этой проблеме приоритетное внимание уделяют вся мировая общественность и правительства иностранных государств.

Наиболее важные решения по этой проблеме были приняты на Всемирной конференции по правам человека (Вена, 1993 год), в Декларации об искоренении насилия в отношении женщин, принятой Генеральной Ассамблеей ООН (1993 год), в Декларации и Платформе действий, принятых на IV Всемирной конференции по положению женщин (Пекин, 1995 год), в рекомендациях IX Конгресса ООН "По предупреждению преступности и обращению с правонарушителями" (Каир, 1995 год) и в других международных документах.

В частности, Генеральная Ассамблея ООН от лица международного сообщества рекомендовала правительствам всех стран осудить насилие в отношении женщин и безотлагательно приступить к его искоренению всеми надлежащими средствами, в том числе путем:

разработки в рамках внутреннего законодательства (уголовного, гражданского, трудового, административного и др.) санкций за совершение преступлений в отношении женщин;

реализации системы экстренных мер, направленных на предотвращение насилия в отношении женщин и защиту женщин от преступных посягательств;

определения механизма возмещения ущерба, причиненного женщинам, которые подверглись насилию;

обеспечения женщинам, пострадавшим от насилия, беспрепятственного доступа к органам

правосудия.

Вышеназванные меры должны быть положены в основу государственной политики правительств различных стран, в том числе и России.

4.1.2. Комплекс государственных мер, обеспечивающих неприкосновенность личности

При разработке мер, обеспечивающих конституционные права граждан на безопасную жизнь, свободу и охрану достоинства, следует учитывать, что:

основные законодательные акты, определяющие политику в области обеспечения личной безопасности граждан, в нашей стране уже приняты;

принципиальное значение приобретает процесс непрерывного обновления законодательной базы, и в первую очередь законодательной базы, связанной с защитой прав женщин на личную безопасность;

необходим комплекс мер, обеспечивающих исполнение действующих правовых норм, гарантирующих личную безопасность, охрану здоровья и свободу граждан.

В действовавшем до конца 1996 года Уголовном кодексе РСФСР кроме ответственности за преступления, совершенные против жизни, здоровья и имущественных прав граждан, была предусмотрена ответственность за правонарушения, объектом которых является женщина: незаконное производство аборта, изнасилование, вовлечение в занятие проституцией несовершеннолетних, необоснованный отказ в приеме на работу и увольнение с работы беременных женщин или женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет. Все эти нормы сохранены и в новом уголовном законодательстве.

Во вступившем в действие с 1 января 1997 года Уголовном кодексе Российской Федерации ужесточена ответственность за умышленные преступления против жизни, здоровья и половой неприкосновенности граждан, в том числе за:

убийство, умышленное причинение тяжкого и средней тяжести вреда здоровью, а также за истязание;

насильственные действия сексуального характера, не являющиеся изнасилованием;

понууждение к половому сношению или совершению иных действий сексуального характера, в том числе с использованием материальной или иной зависимости потерпевшего (потерпевшей), то есть за противоправные действия, социальная опасность которых возрастает в условиях распространения бедности и безработицы среди женщин.

Наряду с ответственностью за вовлечение в занятия проституцией несовершеннолетних новый Уголовный кодекс Российской Федерации установил ответственность за вовлечение в эти занятия и лиц старше 18 лет, если такие действия были совершены путем применения насилия или угрозы его применения, шантажа, уничтожения или повреждения имущества либо путем обмана. Указанные действия, совершенные организованной группой, влекут более строгое наказание.

В отдельную норму выделена ответственность за организацию или содержание притонов для занятий проституцией.

Принятие нового уголовного законодательства, отвечающего современным социальным потребностям российского общества и криминогенной ситуации в стране, означает, что важнейшей задачей в области борьбы с преступностью становится правоприменительная практика, в основе которой - неотвратимость ответственности виновных.

В то же время анализ Уголовного кодекса Российской Федерации свидетельствует о наличии некоторых ошибочных решений, что вызывает необходимость внесения в него изменений и дополнений, в частности установления ответственности за:

незаконное производство аборта лицом, имеющим высшее медицинское образование соответствующего профиля, с усилением ответственности за проведение аборта в поздние сроки беременности;

многоженство; принуждение к вступлению в брак; уплату и принятие выкупа за невесту; установление соглашения о вступлении в брак с лицами, не достигшими брачного возраста. Законодательного регулирования требует и целый ряд положений, направленных на защиту прав лиц, потерпевших от преступных действий.

В Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации должны быть предусмотрены нормы, расширяющие права потерпевших в процессе уголовного судопроизводства (право на обжалование в суд решений органов расследования, право на поддержание обвинения, право на судебную защиту и другие права).

Требует законодательного подкрепления и система мер, гарантирующих социальную поддержку лиц, потерпевших от преступных действий.

4.2. Предотвращение насилия в семье

Насилие в семье как в основной ячейке общества подрывает основы не только жизнедеятельности семьи, но и нарушает безопасность общества в целом.

Под насилием в семье понимают любые умышленные действия одного члена семьи в отношении другого, если эти действия ущемляют конституционные права и свободы члена семьи как гражданина и наносят ущерб его физическому, психическому или моральному состоянию.

Важнейшими особенностями представленной проблемы как глубинного социального процесса, связанного с криминализацией семейных отношений, являются: многогранность форм насилия в семье (физическое и сексуальное насилие, угрозы убийством и причинением вреда здоровью, доведение до самоубийства путем жестокого обращения с потерпевшим, принуждение к потреблению алкоголя, наркотических средств, к занятию проституцией); расширение круга потерпевших от насильственных действий, от которых страдают не только супруги, но и дети, престарелые родители, другие родственники. При этом в наибольшей степени жертвами насилия в семье становятся женщины, несовершеннолетние дети.

В связи с закрытым характером семьи и явной недооценкой государством того факта, что безопасность семьи является основой безопасности общества в целом, ни в бывшем Советском Союзе, ни в современной России не было и нет официальной статистики по вопросам насилия в семье.

По материалам научных исследований установлено, что насилие в той или иной форме наблюдается в каждой четвертой семье; около 30 процентов от общего числа умышленных убийств совершается в семье; половине всех преступлений, связанных с бытовыми мотивами (ревностью, алкоголизмом, хулиганством), предшествуют длительные семейные ссоры.

Следствием широкого проникновения насилия в жизнь семьи является распад семей, снижение уровня семейного воспитания. Именно это порождает детскую безнадзорность, стимулирует правонарушения несовершеннолетних. Подростки вовлекаются в пьянство, в занятие проституцией, в группы, совершающие тяжкие преступления. Ежегодно около 2 миллионов детей в возрасте до 14 лет избиваются родителями. Для 10 процентов этих детей исходом становится смерть, а для 2 тысяч детей - самоубийство. Более 50 тысяч детей в течение года уходят из дома, спасаясь от собственных родителей, а 25 тысяч несовершеннолетних находятся в розыске.

Представленные выше материалы позволяют сделать вывод о необходимости разработки государственного механизма предотвращения насилия в семье.

4.2.1. Комплекс государственных мер, обеспечивающих предотвращение насилия в семье

Проблема предотвращения насилия в семье рассматривается нами как комплексная проблема, включающая:

представленные выше меры, направленные на пресечение преступлений в отношении личности и обеспечивающие право каждого члена семьи как гражданина на безопасность жизни, свободу и охрану достоинства;

меры, направленные на социальную профилактику, то есть на предупреждение насилия в семье.

Важность такого направления очевидна, поскольку государственная политика предупреждения насилия в семье еще не сформирована. Именно этой теме посвящен данный раздел Концепции. Основой решения поставленной проблемы может стать принятие федерального закона об основах социально-правовой защиты от насильственных преступлений в семье. Цель данного закона в создании правовых основ искоренения насилия в семье, его социальная профилактика, оказание помощи жертвам насилия в семье и обеспечение их безопасности. Основными направлениями, требующими законодательного регулирования, являются:

основы профилактики правонарушений в семье;

меры социальной поддержки жертв насилия в семье;

деятельность учреждений и организаций по предупреждению насилия в семье и оказанию помощи потерпевшим;

ответственность должностных лиц за непринятие необходимых мер по предупреждению насилия в семье и защите личности от насилия в семье.

Механизм реализации положений указанного закона предусматривает внесение изменений и дополнений в действующие законодательные акты (раздел "Заключение", п. 1.4).

5. Охрана репродуктивного здоровья, материнства и отцовства

В последние годы отмечается тенденция ухудшения состояния здоровья населения России.

Коммерциализация сферы медицинских услуг, проблемы становления страховой медицины, децентрализация службы профилактики заболеваний ведут к тому, что все большему числу граждан становится недоступной квалифицированная медицинская помощь, в том числе в сфере репродуктивного здоровья.

Игнорируются права граждан на защиту своего здоровья и здоровья своих детей, право самостоятельно и ответственно принимать решение о количестве детей, сроках их рождения и располагать для этого соответствующей информацией, а также право на получение высококвалифицированной медицинской помощи в вопросах гигиены половой жизни и деторождения.

Официальная статистика показывает, что в 1996 году сократилось число коек (врачебных и акушерских) для беременных женщин, рожениц и гинекологических больных. Потребность здравоохранения в лекарственных средствах в 1996 году была удовлетворена на 62 процента. При сокращении мощностей отечественной медицинской промышленности растет зависимость от зарубежных поставок медицинских препаратов и медикаментов. Такие препараты и медикаменты становятся недоступными для медицинских учреждений и для огромного большинства (до 70 процентов) населения.

Как следствие, растет уровень заболеваемости мужчин, женщин и детей - и в целом, и по отдельным болезням. За последние десять лет более чем в три раза выросла численность беременных женщин, страдающих анемией, более чем в два раза - болезнями мочеполовой системы. За этот период на 40 процентов увеличилось число женщин, страдающих токсикозом в поздние сроки беременности. Число осложненных родов увеличилось на 61,3 процента. Наблюдается значительный рост заболеваний репродуктивной системы, приводящих к раннему бесплодию у мужчин. Так, различными формами простатита страдает каждый десятый мужчина в возрасте 30-35 лет и каждый четвертый - после сорока лет. Различные отклонения в состоянии здоровья имеют более 50 процентов новорожденных детей и каждый третий подросток. Высокие показатели заболеваемости женщин, абортот и материнской смертности обусловлены также недостаточным применением средств контрацепции.

Несмотря на некоторые положительные тенденции, остается высоким уровень материнской смертности - более 52 случаев материнской смертности на 10 000 живорожденных детей. При этом 30-35 процентов составляет смертность женщин по причине абортов. В это число входят женщины, умершие от внебольничных абортов. По данным Государственного комитета Российской Федерации

по статистике, она составляет 68 процентов смертности женщин по причине аборт. Значительное число внебольничных абортов обусловлено высокой стоимостью операции в медицинских учреждениях. Такое большое число абортов (около 3 миллионов ежегодно) свидетельствует об отсутствии эффективной политики государства в сфере охраны репродуктивного здоровья. Усилия государства должны быть направлены не столько на ограничение доступа женщин к бесплатным аборт, сколько на развитие таких медико-социальных служб, деятельность которых позволит одним мужчинам и женщинам предотвратить нежелательную беременность, другим - дождаться рождения желанных детей.

Согласно Закону РСФСР "О медицинском страховании граждан в РСФСР" и утвержденному Министерством здравоохранения Российской Федерации Перечню медицинских услуг, покрываемых за счет средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования, производство аборт по желанию женщины при сроке беременности до 12 недель должно финансироваться из средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования. Однако из-за недостаточного финансирования региональных отделений указанного Федерального фонда бесплатный аборт фактически недоступен для многих женщин.

Также следует отметить, что ориентированность существующих служб здравоохранения прежде всего на поддержание женской фертильности ведет к недооценке важности охраны здоровья женщин нефертильных возрастных групп (девочки, пожилые женщины).

В статье 41 Конституции Российской Федерации закреплено право каждого гражданина на охрану здоровья и медицинскую помощь. Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, Кодексом законов о труде Российской Федерации определены государственные гарантии и права беременных женщин. В период беременности женщины в соответствии с медицинскими заключениями должны переводиться на другую, более легкую работу, с сохранением среднего заработка по прежнему месту работы. Для 67 отраслей и подотраслей промышленного и сельскохозяйственного производства разработаны гигиенические рекомендации по рациональному трудоустройству беременных женщин.

Установленная законом продолжительность отпуска по беременности и родам составляет 140 дней при нормальных родах, 156 дней при осложненных родах, 194 дня при рождении двух или более детей. Для обеспечения своевременной диспансеризации беременных женщин введено разовое единовременное пособие всем женщинам, ставшим на учет в женской консультации в срок до 12 недель беременности. Сумма этого пособия с 1 января 1997 года составляет 100 процентов минимального размера оплаты труда.

В связи с отсутствием действенных механизмов реализации правовых норм по охране труда и материнства положения существующих законов выполняются неудовлетворительно.

Серьезные нарушения выявляются при трудоустройстве беременных женщин. Это во многом связано с разрушением систем охраны труда на предприятиях и медицинского обслуживания работников, в том числе женщин, с прекращением деятельности профсоюзов по контролю за своевременным и рациональным трудоустройством беременных работниц или их переводом на более легкую работу. Боясь потерять работу, женщины, особенно, если они являются единственными кормильцами в семье, сами отказываются от подобного перевода.

Таким образом, право на работу в условиях, отвечающих физиологическим особенностям состояния здоровья беременных женщин, предусмотренное статьей 23 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, не всегда обеспечивается из-за отсутствия механизмов реализации закона. При этом отсутствие достаточного финансирования государственных учреждений системы здравоохранения приводит к нарушению конституционного права граждан на бесплатную медицинскую помощь.

Несмотря на предпринимаемые усилия, решение проблем охраны репродуктивного здоровья и планирования семьи в России находится лишь на начальной стадии. Решение данных проблем,

наряду с более полной реализацией и дальнейшим развитием соответствующих федеральных целевых программ, требует разработки законодательства об охране репродуктивного здоровья мужчин и женщин.

При этом следует помнить, что проблема планирования семьи не сводится только к планированию деторождения. Особое внимание следует сосредоточить на поддержке молодой семьи, что наиболее важно на этапах ее планирования и становления. Кроме того, необходимо поддерживать и развивать законодательные инициативы, направленные на формирование государственной молодежной политики, выделение молодым семьям жилищных субсидий и так далее (эти проблемы не являются предметом детального рассмотрения в данной Концепции).

Законодательство об охране репродуктивного здоровья мужчин и женщин должно предусматривать решение этих проблем не только в медицинском, но и в более широком социальном аспекте, в общем контексте прав человека. Законодательно должны быть признаны права граждан на свободный репродуктивный выбор, то есть на свободное принятие решений о количестве детей, о времени и периодичности их рождения; на информацию и получение услуг по планированию семьи и охране репродуктивного здоровья; на безопасное материнство, то есть на медико-социальную помощь женщине, сводящую к минимуму риск для ее здоровья и здоровья плода в период беременности, родов и в послеродовой период; на использование вспомогательных репродуктивных технологий; на предупреждение и искусственное прерывание нежелательной беременности и другие. Следует также установить гарантии осуществления этих прав.

Целесообразна работа по дальнейшему совершенствованию законодательства, направленного на социальную поддержку беременных женщин, семей с детьми и так далее.

6. Государственный механизм обеспечения

равных прав и равных возможностей мужчин и женщин

Государственный механизм обеспечения равных прав и равных возможностей мужчин и женщин представляет собой совокупность:

деятельности органов государственной власти, в компетенции которых находятся вопросы равных прав и равных возможностей мужчин и женщин;

различных механизмов формирования и распределения ресурсов (бюджетный федерализм; государственные программы; налоговая политика, включающая поддержку благотворительных, некоммерческих, правозащитных организаций; общественный контроль и деятельность общественных защитников; законодательство о социальном заказе и развитие отношений между государственными органами и неправительственными организациями);

деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как механизма контроля за осуществлением конституционных норм;

судебного и административного механизма защиты прав граждан в случаях нарушений их прав по признаку пола;

международного механизма защиты прав граждан.

В настоящее время вопросами положения женщин на федеральном уровне занимаются: Комиссия по вопросам женщин, семьи и демографии при Президенте Российской Федерации; Комиссия по вопросам улучшения положения женщин (при Правительстве Российской Федерации); Комитет Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи; Департамент по делам семьи, женщин и детей Министерства труда и социального развития Российской Федерации; Управление охраны здоровья матери и ребенка Министерства здравоохранения Российской Федерации, подразделение по реализации программы "Феминология" и "Половое воспитание школьников" Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации и другие. Соответствующие структуры (должности) существуют в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" служит основой для создания правообеспечительного механизма контроля за

осуществлением конституционных норм, предусматривающих равенство прав и возможностей для их реализации лицами обоего пола.

Однако ни одна из вышеперечисленных структур в отдельности, ни все эти структуры вместе взятые не обладают достаточными ресурсами и полномочиями для обеспечения и реализации последовательной политики равных прав и равных возможностей мужчин и женщин.

Согласно международным стандартам и рекомендациям государственный механизм и его органы должны:

координировать и контролировать действия органов исполнительной власти;

сотрудничать с органами законодательной и судебной власти;

быть возглавлены лицом в ранге члена правительства;

обладать бюджетным финансированием и профессионально подготовленными кадрами;

опираться в своих действиях на предложения общественных организаций.

Таким образом, не в нескольких ведомствах (как это существует в настоящее время), а во всех органах исполнительной власти необходимы подразделения (в одних случаях это должность, в иных - департамент, комитет), в компетенции которых находилось бы обеспечение выработки политики равных прав и равных возможностей мужчин и женщин и контроль за ее проведением. Необходимо, чтобы эти вопросы входили в компетенцию органов исполнительной власти всех уровней и органов местного самоуправления. Координировать их деятельность должен государственный орган, обладающий четким и широким кругом полномочий и обеспеченный бюджетным финансированием. Основой для институционального оформления политики равных прав и равных возможностей мужчин и женщин и должен явиться федеральный закон о равных правах и равных возможностях мужчин и женщин. Этот закон должен получить развитие в виде соответствующих нормативных актов, которые включали бы в себя нормы отраслевого законодательства, конкретизирующие конституционную норму применительно к различным сферам жизни. Закон должен регулировать в первую очередь процессуальные и процедурные стороны реализации принципа равных прав и равных возможностей мужчин и женщин, а также устанавливать порядок осуществления положений отраслевого законодательства.

При разработке законопроекта о государственной статистике следует учесть сбор и обработку дезагрегированных по признаку пола статистических данных. Приведение статистических показателей в соответствие с международными стандартами позволит отслеживать реализацию законодательных решений, оценивать эффективность мер исполнительной власти и будет являться одним из механизмов "обратной связи".

6.1. Судебный и административный механизмы защиты и обеспечения равных прав и равных возможностей мужчин и женщин.

Контроль за соблюдением международных стандартов

в области защиты и обеспечения равных прав и равных возможностей мужчин и женщин

Одним из важнейших средств обеспечения равных прав и равных возможностей мужчин и женщин является четко отлаженная система судебного контроля за действиями и решениями органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления. Этот аспект проблемы особо важен, поскольку именно органы исполнительной власти призваны обеспечивать права граждан в сфере труда, права на образование, охрану здоровья, отдых, социальное обеспечение, охрану материнства, отцовства, детства и другие права.

От того, как организована исполнительная власть, во многом зависит и участие женщин в решении государственных дел в качестве государственных служащих. Проблема судебного контроля за деятельностью администрации (административной юстиции) сравнительно недавно стала объектом внимания законодателей. Наиболее важной вехой явилось принятие Закона Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан". Однако этот Закон разрешил далеко не все вопросы судебной защиты прав граждан.

В стране до сих пор не завершена судебная реформа: суды общей юрисдикции крайне перегружены рассмотрением уголовных и гражданских дел, число судей не соответствует потребностям общества, а подготовка нового пополнения судей и увеличение количества судебных инстанций упирается в причины экономического порядка. В связи с этими же проблемами до сих пор не введен институт выборных мировых судей, которые могли бы значительно разгрузить районные, городские суды, ныне рассматривающие абсолютное большинство уголовных, гражданских, трудовых, административных дел, позволить этим судам сосредоточить внимание на более крупных и важных делах.

Особое внимание следует обратить на то обстоятельство, что до сих пор на государственном уровне не обсуждалась проблема создания специализированных судов, рассматривающих дела по пенсионным и трудовым спорам, по делам опеки и попечительства и другим. Создание таких судов могло бы способствовать обеспечению законности в сфере охраны прав и свобод граждан. Эти органы могли бы более оперативно влиять и на обеспечение прав женщин в различных сферах общественной жизни.

Наряду с усовершенствованием работы судов нельзя отказываться и от административного (внесудебного) механизма защиты прав граждан, поскольку наиболее эффективным может быть сочетание судебного и административного порядка рассмотрения споров граждан с органами исполнительной власти и их должностными лицами и государственными служащими.

В этой связи надо особо отметить отсутствие в России федерального закона о порядке рассмотрения обращений (заявлений, жалоб и предложений) граждан органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. До сих пор действуют нормы законодательства СССР в виде указов Президиума Верховного Совета СССР.

Необходима разработка закона, определяющего права граждан при рассмотрении обращений, а также ответственность органов исполнительной власти перед гражданами за несвоевременное рассмотрение жалоб или недобросовестное отношение к обращениям граждан. При этом нельзя ограничиться общими указаниями, которые содержатся в Федеральном законе "Об основах государственной службы Российской Федерации". Следует внести изменения и дополнения в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях с обозначением конкретных видов ответственности и соответствующих видов взысканий, налагаемых на должностных лиц органов исполнительной и муниципальной власти и на государственных служащих за нарушение требований закона об административном порядке рассмотрения обращений граждан.

До сих пор не нашло развития в соответствующем федеральном законе положение Конституции Российской Федерации о праве граждан подавать в соответствующие органы государственной власти коллективные обращения. Коллективные обращения - это специфическая форма выражения общественного мнения, интересов определенной социальной группы населения, в том числе одиноких отцов и матерей, воспитывающих детей, женщин-безработных и так далее. В законе должны быть сформулированы определенные требования, предъявляемые к коллективным обращениям, которые направляются Президенту Российской Федерации, в высшие органы законодательной и исполнительной власти, а также установлены порядок оформления, подачи, опубликования коллективных обращений, сроки и порядок их рассмотрения и так далее.

6.2. Международно-правовой механизм защиты и обеспечения равных прав и равных возможностей мужчин и женщин

Конституция Российской Федерации провозглашает право каждого гражданина страны в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Особое практическое значение эта норма приобретает в связи со вступлением России в Совет Европы, поскольку Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод содержит

хорошо отработанный и эффективно действующий механизм обеспечения выполнения вытекающих из указанной Европейской конвенции обязательств государств, ратифицировавших ее.

К числу таких обязательств относится исключение дискриминации на основании пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических и иных убеждений и по другим основаниям (статья 14 Конвенции). Органами, рассматривающими такого рода споры, являются Европейская комиссия по правам человека и Европейский Суд по правам человека. При этом Европейская комиссия по правам человека, рассматривающая споры первой инстанции, вправе принимать их к своему производству только в случае, если все внутригосударственные средства правовой защиты были исчерпаны, в течение шести месяцев после даты принятия последнего решения. Следовательно, в этом вопросе требование Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод соответствует положению статьи 46 Конституции Российской Федерации.

IV Всемирная конференция по положению женщин (Пекин, 1995 год) признала необходимым усилить международный механизм защиты прав и интересов женщин. В настоящее время Комиссия ООН по положению женщин разрабатывает факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, устанавливающий право подачи коллективных обращений (петиций) в органы ООН в случае обнаружившихся нарушений Конвенции.

Представляется, что активное участие России в процессе разработки факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и последующее присоединение к нему явилось бы одной из форм реализации Россией положения части третьей статьи 46 Конституции Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Положения Концепции, определяющие общую стратегию и приоритетные направления государственной политики в области обеспечения равных прав и равных возможностей мужчин и женщин, могут быть осуществлены при условии согласования и реализации:

комплекса мер законодательного характера;

комплекса мер, принимаемых органами исполнительной власти, по реализации законодательных актов.

1. Комплекс мер законодательного характера

1.1. Разработка законодательных актов, направленных на соблюдение конституционного положения о равенстве прав и возможностей мужчин и женщин и ликвидацию экономической, социальной и иной дискриминации:

1.1.1. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" в части обеспечения равных возможностей лиц обоего пола занимать руководящие должности в органах государственной власти.

1.1.2. Проект федерального закона о политических партиях Российской Федерации в части установления норм обеспечения равного представительства мужчин и женщин в партийных списках кандидатов в выборные органы.

1.1.3. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в части установления мер по стимулированию включения в избирательные бюллетени кандидатов - мужчин и женщин в определенной пропорции.

1.1.4. Проект федерального закона о равных правах и равных возможностях мужчин и женщин.

1.2. Разработка законодательных актов, обеспечивающих повышение конкурентоспособности на рынке труда мужчин и женщин с семейными обязанностями:

1.2.1. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в части:

стимулирования деятельности предприятий всех форм собственности по обеспечению государственных гарантий трудоустройства трудящихся с семейными обязанностями, имеющих

детей в возрасте до 14 лет и являющихся единственными кормильцами в семье, а также женщин детородного возраста, уволенных с тяжелых работ и работ с вредными и опасными условиями труда; поддержки незанятых граждан, являющихся единственными кормильцами в семье, и семей, где оба родителя являются безработными.

1.2.2. Проект федерального закона о системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в Российской Федерации.

1.2.3. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде Российской Федерации в части:

предоставления права выбора трудящимся с семейными обязанностями (мужчинам и женщинам) при пользовании отдельными льготами в сфере труда, предоставленными законодательством Российской Федерации исключительно женщинам;

трансформирования отдельных норм запретительного характера в нормы, предоставляющие работодателю возможность возлагать на женщин с их согласия определенные трудовые обязанности.

1.2.4. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации" в части, касающейся прав женщин-предпринимателей.

1.2.5. Проект федерального закона о введении общего социального норматива соотношения оплаты труда в бюджетной и небюджетной сферах.

1.2.6. Проект федерального закона об уголовной ответственности за невыплату заработной платы, стипендий, пенсий и других установленных законом выплат.

1.3. Разработка следующих законодательных актов, обеспечивающих безопасность труда на производстве:

1.3.1. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде Российской Федерации, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, Уголовный кодекс Российской Федерации в части, устанавливающей материальную, административную и уголовную ответственность организаций и физических лиц за нарушение законодательства о безопасности производства, об охране труда и здоровья работающих, в том числе женщин.

1.3.2. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Основы законодательства Российской Федерации об охране труда в части, касающейся создания служб охраны труда на предприятиях.

1.3.3. Проект федерального закона об обязательном страховании от несчастных случаев и причинения вреда здоровью на производстве.

1.3.4. Проект федерального закона об ограничениях изменения профиля использования объектов социального назначения или прекращения их использования.

1.3.5. Проект федерального закона о целевом использовании средств, полученных от предприятий (должностных лиц) в виде штрафов за нарушение правил охраны труда, в котором предусмотреть направление этих средств на создание безопасных условий труда, службы по охране здоровья и реабилитации работников, получивших увечья, профессиональные или другие повреждения здоровья на производстве.

1.3.6. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Основы законодательства Российской Федерации об охране труда, предусматривающего, в частности, обязательность создания служб охраны труда на предприятиях в зависимости от численности работников и опасности применяемых на предприятиях технологических процессов.

1.4. Разработка следующих законодательных актов, обеспечивающих личную безопасность и предотвращение насилия в семье:

1.4.1. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части, касающейся установления ответственности за:

незаконное производство аборта лицом, имеющим высшее медицинское образование соответствующего профиля, с усилением ответственности за проведение аборта в поздние сроки беременности;

многоженство; принуждение к вступлению в брак; уплату и принятие выкупа за невесту; установление соглашения о вступлении в брак с лицами, не достигшими брачного возраста.

1.4.2. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР в части расширения прав потерпевших в процессе уголовного судопроизводства (право на обжалование в суд решений органов расследования, право на поддержание обвинения, право на судебную защиту и другие права).

1.4.3. Проект федерального закона о гарантиях социальной защиты граждан, в том числе женщин, потерпевших от преступных действий и оказавшихся в критических жизненных ситуациях.

1.4.4. Проект федерального закона о взаимодействии правоохранительных органов с организациями, осуществляющими социальную поддержку жертв преступлений и лиц, оказавшихся в критических ситуациях (кризисными центрами, женскими неправительственными организациями, негосударственными фондами поддержки и другими организациями).

1.4.5. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Семейный кодекс Российской Федерации в части, касающейся вмешательства социальных служб в семью при рассмотрении судом дела о лишении или об ограничении родительских прав.

1.4.6. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР в части, устанавливающей порядок назначения вмешательства социальных служб в семью.

1.4.7. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях в части, устанавливающей ответственность за: психическое, сексуальное, физическое насилие в отношении зависимого члена семьи; сокрытие должностным лицом известных ему фактов о насилии в семье; воспрепятствование решению суда о вмешательстве социальных служб в семью.

1.4.8. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации в части, касающейся проведения психотерапевтических реабилитационных мероприятий в отношении лиц, осужденных за преступления в семье.

1.4.9. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Жилищный кодекс РСФСР в части, касающейся принудительного обмена занимаемого семьей жилого помещения в ситуации, создающей угрозу здоровью и жизни члена семьи.

1.5. Разработка следующих законодательных актов, обеспечивающих охрану репродуктивного здоровья, материнства и отцовства:

1.5.1. Проект федерального закона об охране репродуктивного здоровья граждан.

1.5.2. Проект федерального закона о медико-социальной помощи в охране здоровья семьи, матери и ребенка.

1.6. Разработка законодательных актов, регулирующих судебный и административный механизмы защиты прав мужчин и женщин:

1.6.1. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" в части, касающейся создания системы административной юстиции, в том числе специализированных судов по пенсионным и трудовым спорам, по делам опеки и попечительства, в целях обеспечения равных прав и равных возможностей мужчин и женщин в различных сферах общественной жизни.

1.6.2. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях в части, касающейся ответственности и взысканий, налагаемых на должностных лиц органов исполнительной и муниципальной власти и государственных служащих за нарушение рассмотрения индивидуальных и коллективных

обращений граждан.

2. Комплекс мер, принимаемых органами исполнительной власти, по реализации законодательных актов

2.1. В области реализации конституционного положения о равенстве прав и возможностей мужчин и женщин и ликвидации экономической, социальной и иной дискриминации, в том числе:

2.1.1. Реализация мер по обеспечению близкого к составу населения (сбалансированного) представительства мужчин и женщин в органах государственной власти.

2.1.2. Реализация требований статьи 5 Федерального закона "Об образовании" в части, не допускающей установления ведомственными нормативными актами ограничений при получении профессионального образования.

2.2. В области повышения конкурентоспособности мужчин и женщин с семейными обязанностями на рынке труда:

2.2.1. Включение в проект федеральной целевой программы содействия занятости населения Российской Федерации на 1998 год и последующие годы раздела "Содействие занятости и трудоустройству мужчин и женщин с семейными обязанностями".

2.2.2. Реализация комплекса мер, направленных на профессиональную подготовку, переподготовку и трудоустройство наименее защищенной части мужчин и женщин с семейными обязанностями, в том числе:

незанятых мужчин и женщин, являющихся единственными кормильцами в семье;

одного из родителей в семьях с детьми в случае, если оба родителя являются безработными.

2.2.3. Реализация комплекса мер, направленных на повышение заинтересованности работодателей в использовании труда мужчин и женщин с семейными обязанностями:

стимулирование работодателей при приеме на работу мужчин и женщин с семейными обязанностями, в том числе мужчин и женщин с семейными обязанностями, имеющих детей, детей-инвалидов;

установление механизма возмещения ущерба гражданам при дискриминации их по признаку пола при приеме на работу, в ходе трудовых отношений и при увольнении с работы;

внедрение механизма, обеспечивающего возможность совмещения профессиональных и семейных обязанностей работниками, имеющими детей.

2.2.4. Внесение дополнений в Федеральную целевую программу государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации на 1996-1997 годы в части усиления поддержки женщин-предпринимателей, а также организаторов семейных предприятий.

2.2.5. Создание государственной структуры по поддержке женщин-предпринимателей в составе Департамента поддержки и развития малого предпринимательства Государственного комитета Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержки новых экономических структур.

2.3. В области улучшения условий труда:

2.3.1. Пересмотр Списка производств, профессий и работ с вредными и тяжелыми условиями труда, на которых запрещается использование труда женщин.

2.3.2. Переход от Списка производств, профессий и работ с вредными и тяжелыми условиями труда, на которых запрещается использование труда женщин, к перечню вредных и опасных производственных факторов, при возникновении которых не допускается применение труда женщин детородного возраста и молодежи до 21 года;

2.3.3. Пересмотр методики оценки сложности труда и обоснованности коэффициентов его оплаты в различных отраслях народного хозяйства в целях устранения различий в области оплаты труда, реализации права работников обоего пола на равное вознаграждение за труд равной ценности и сложности.

2.4. В области обеспечения личной безопасности и предотвращения насилия в семье:

2.4.1. Реализация государственных и региональных программ, обеспечивающих защиту жертв

преступлений, в том числе женщин, подвергшихся насилию.

2.4.2. Развитие сети специализированных учреждений по оказанию социальной помощи жертвам преступлений, в том числе женщинам, подвергшимся насилию и оказавшимся в критических жизненных ситуациях.

2.4.3. Подготовка и обучение (переобучение) социальных работников для указанных учреждений.

2.4.4. Внесение изменений в государственную статистическую отчетность об уголовных и административных правонарушениях, в том числе совершенных в семье.

2.5. В области охраны репродуктивного здоровья, материнства и отцовства:

2.5.1. Реализация механизма государственных гарантий обеспечения лечебно-профилактической помощи женщинам и детям.

2.5.2. Внедрение стандартов оказания лечебно-профилактической помощи девочкам и женщинам с учетом возраста, состояния здоровья и уровня медицинского обслуживания.

2.5.3. Реализация комплекса неотложных мер по охране здоровья беременных женщин.

2.5.4. Развитие перинатальной диагностики, создание условий для выхаживания недоношенных детей.

2.5.5. Развитие в субъектах Российской Федерации дорогостоящих специализированных видов медицинской помощи беременным женщинам и детям на основе гарантированных базовых программ обязательного медицинского страхования.

2.5.6. Создание государственного внебюджетного фонда социальной поддержки материнства и детства.

2.5.7. Развитие службы андрологической помощи мужчинам, страдающим бесплодием.
