

Консорциум женских неправительственных объединений

**Нарушение прав женщин
или дискриминация по признаку пола в России**

Москва – 2010

Консорциум женских неправительственных объединений. Нарушение прав женщин или дискриминация по признаку пола в России. Под редакцией Е.Н.Ершовой и С.Г.Айвазовой. М: Эслан.2010.

Консорциум женских неправительственных объединений благодарит

Фонд Дж. и К. Маккартуров за финансовую поддержку при подготовке и издании данной работы, выполненной в рамках проекта «Новая модель правозащитной деятельности: работа с региональными Уполномоченными по правам человека».

Общероссийская Ассоциация женских общественных организаций «Консорциум женских неправительственных объединений».

121069 Москва, Столовый пер., д.6, офис 215, тел.: 8(495) 690-47-08;

e-mail: wcons@wcons.org.ru

веб-сайт: <http://www.wcons.org.ru>

Содержание

Е.Ершова. **Введение**

Часть 1. Российское законодательство и международные стандарты в области защиты прав женщин

С.Айвазова. Современные международные стандарты достижения гендерного равноправияс.

Национальное законодательство РФ в области гендерного равноправия и его правоприменение. Альтернативный доклад Консорциума женских неправительственных объединений к шестому и седьмому периодическому докладу РФ, представленный в Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин - июль 2010 г.(извлечения).....с.

Часть 2. Региональные Уполномоченные по правам человека РФ о нарушениях прав женщин: взгляды и деятельность

1. Ежегодные доклады региональных Уполномоченных по правам человека, в которые включена проблематика прав женщин

- О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Калининградской области РФ за 2007 г. Доклад Уполномоченного по правам человека Калининградской области И.Вершининой (извлечения).....с.

2. Специальные доклады региональных Уполномоченных по правам человека о нарушениях прав женщин

- О нарушениях конституционных прав граждан по признакам пола и возраста в сфере труда. Доклад Уполномоченного по правам человека Свердловской области Т.Мерзляковой.....с.
- Торговля людьми как социальная проблема и нарушение прав человека. Доклад Уполномоченного по правам человека Республики Татарстан Р.Вагизова.....с.

- Домашнее насилие как массовое нарушение прав человека. Доклад Уполномоченного по правам человека Республики Татарстан Р.Вагизова.....с.
- Реализация прав женщин на труд в Великом Новгороде. Доклад, подготовленный Е.Луковицкой по инициативе Уполномоченного по правам человека Новгородской области Г.Матвеевой.....с.
- Вопросы соблюдения прав женщин и гендерного равенства на уровне региона Российской Федерации (на примере Калужской области). Доклад Уполномоченного по правам человека Калужской области Ю.Зельникова.....с.
- Как Уполномоченный защитил сельских педагогов. Доклад сотрудника аппарата Уполномоченного по правам человека Калужской области А.Фроловой.....с.
- О положении женщин, находящихся в местах лишения свободы на территории Саратовской области. Доклад Уполномоченного по правам человека Саратовской области Н.Лукашевой.....с.

3. Опросы региональных Уполномоченных по правам человека и активисток женских организаций о положении женщин и мужчин в России на семинарах-тренингах Консорциума женских неправительственных объединений в 2005-2007 гг.

- Общее заключение.....с.
- Приложенные анкеты.....с.

4. Мониторинг позиций региональных Уполномоченных по правам человека о нарушениях прав женщин по материалам Интернет-конференций Консорциума женских неправительственных объединений в 2008-2009 гг.

- Уполномоченный по правам человека Алтайского края Ю.Вислогозовс.

- Уполномоченный по правам человека Амурской области
Л.Хащева.....с.
- Уполномоченный по правам человека Новгородской области
Г.Матвеева.....с.
- Уполномоченный по правам человека Республики Татарстан
Р.Вагизов.....с.
- Уполномоченный по правам человека Ростовской области
А.Харьковский.....с.

5. С.Айвазова. О стажировке региональных Уполномоченных по правам человека в Канаде в рамках Программы обменов и консультаций в области управления (GAEP) (4-18 мая 2007 г.).....с.

Введение

Данная работа подготовлена по итогам проекта: «Новая модель правозащитной деятельности: работа с региональными Уполномоченными по правам человека», который осуществлялся в Консорциуме женских неправительственных объединений в два этапа: с 2005 по 2008 гг. и с 2008 по 2011 гг. Основная цель проекта заключалась в создании предпосылок для сотрудничества женских НПО с региональными Уполномоченными по правам человека в сфере защиты прав женщин. Это сотрудничество, по нашему замыслу, должно было способствовать постепенному созданию легального механизма по предотвращению дискриминации по признаку пола, которая остается острой социальной проблемой современной России. Ее острота усугубляется тем, что в структурах исполнительной власти России отсутствуют государственные органы, которые, в соответствии с решениями Пекинской конференции по улучшению положения женщин, проведенной ООН в 1995 г., призваны обеспечивать реализацию принципов гендерного равенства.

Если в начальный период реформ российские власти предпринимали определенные попытки сформировать государственную политику в области гендерного равноправия, то в последние годы исполнительная власть фактически отказалась от решения этой задачи. Единственным государственным институтом, который правомочен сегодня заниматься вопросами защиты прав женщин, как составной частью прав человека, остался Уполномоченный по правам человека РФ (включая региональных Уполномоченных по правам человека). Это — сравнительно молодой государственный институт, развивающийся в России с 1996 года. Со своей стороны, региональные женские организации также недооценивают значимость и возможности института Уполномоченного по правам человека для борьбы с фактами дискриминации по признаку пола и часто не имеют выходов на структуры региональных Уполномоченных в своих регионах.

Именно поэтому Консорциум решился на проведение цикла обучающих тренингов для региональных Уполномоченных и сотрудников их аппаратов, а также активисток и руководителей женских организаций. Задача таких тренингов заключалась, прежде всего, в гендерном просвещении региональных Уполномоченных и сотрудников их аппарата в области гендерного равноправия; в налаживании контактов между ними и лидерами женских организаций из их регионов для общих правозащитных действий против различных форм дискриминации по признаку пола.

По прошествии нескольких лет реализации проекта, мы убедились в том, что он был очень важен и для нас, и для тех, кого мы приглашали на наши тренинги. В ходе проекта были установлены и укреплены контакты региональных Уполномоченных по правам человека с женскими общественными организациями их регионов, а также с Консорциумом, который стал для многих региональных Уполномоченных «своей» женской организацией в Москве. Очень важно и то, что в ходе наших контактов повысилась гендерная чувствительность региональных Уполномоченных. В чем это выразилось? Коротко перечислим:

- в подготовке некоторыми из них (в частности, Уполномоченными Свердловской области, Республики Калмыкия, Пермского края, Калининградской области и др.) докладов о нарушениях прав женщин в их регионах;
- в проведении конференций по защите прав женщин в сфере труда и занятости (Великий Новгород, Архангельская область и др.);
- в создании по инициативе региональных Уполномоченных по правам человека Комиссий по гендерному равенству при губернаторах;
- в создании убежищ для жертв домашнего насилия;
- в защите прав женщин в сфере труда и занятости т.д.

В мае 2007 года усилиями Консорциума была организована стажировка группы региональных Уполномоченных по правам человека и наших сотрудниц в Канаде по Программе обменов и консультаций в области управления (GAEP) по теме: «Права человека и гендерное равенство». После поездки прошедшие эту стажировку Уполномоченные стали еще активнее использовать методы гендерного анализа принимаемых властями решений на основе опыта, полученного в Канаде. Именно они, на наш взгляд, образовали некую «группу влияния» в сообществе региональных Уполномоченных по правам человека, объединенных в общероссийскую ассоциацию. По их рекомендации те из региональных Уполномоченных, кто не был охвачен семинарами-тренингами, выражали желание пройти это обучение. Некоторые из них настаивали на необходимости гендерного просвещения сотрудников своего аппарата.

Наши тренинги включали лекционные курсы по самым актуальным проблемам нарушения прав женщин в современной России, а также - по основам российского законодательства в области защиты прав женщин как составляющей части прав человека, международного опыта правоприменения в этой области и превентивной практики защиты прав человека. В ходе интерактивных семинаров этот материал дополнительно осваивался и закреплялся, что позволяло сформировать общие подходы региональных

Уполномоченных по правам человека и активисток женских НПО к современному пониманию проблематики прав человека.

В период между тренингами действовала дистанционная справочно-консультационная служба Консорциума. Используя этот механизм, мы стремились оказать поддержку региональным Уполномоченным и женским неправительственным организациям при решении повседневных коллизий, связанных с нарушением прав человека, включая советы по разрешению конкретных ситуаций, рекомендации для ответов на частные жалобы и т.п.. Кроме того, в рамках учебного процесса мы проводили специальный социологический опрос участников обучающей программы по разработанной в Консорциуме анкете, а также мониторинг фактов нарушения прав женщин в сфере трудовых отношений, в политической сфере, в случаях насилия в семье.

Все эти сюжеты, так или иначе, отражены в настоящей работе. В первой ее части мы стремились обозначить те наши общие подходы к проблематике нарушения прав женщин в современной России, которые мы использовали на наших тренингах; во второй части – показать ту реакцию на наши просветительские усилия, которую давало сообщество региональных Уполномоченных по правам человека. В том числе - в ежегодных докладах региональных Уполномоченных; в их специальных докладах по проблемам нарушения прав женщин. Мы приводим также данные проведенных в этой среде социологических опросов и результаты мониторинга по правам женщин в России, осуществлявшегося Консорциумом в 2008-2009 годах с помощью собственной справочно-консультационной службы. Мы накопили за эти годы очень много материалов, поэтому при подготовке этой работы нам пришлось отобрать самые показательные из них. С тем, чтобы читатели получили наиболее адекватное представление и об особенностях деятельности такого очень важного института современной России как региональные Уполномоченные по правам человека, и о характере нашей деятельности в качестве правозащитной женской организации. То есть, о гражданской активности правозащитной женской организации в условиях современной России с характерными для нее неопределенностью целей развития общества, нестабильностью социально-экономической и политической ситуации, резким разрывом в доходах различных групп населения, а значит – и в сохраняющемся неравенстве возможностей при реализации прав человека для мужчин и женщин.

Президент Консорциума

Женских неправительственных объединений

Елена Ершова

Часть 1.

Российское законодательство и международные стандарты в области защиты прав женщин

С.Айвазова

Современные международные стандарты достижения гендерного равноправия

В середине XX века все крупнейшие международные организации разной направленности - ООН, МОТ, Совет Европы и др. предложили своим странам-участникам либо подписать, либо принять во внимание специальные стратегии институциональных изменений, направленные на преодоление гендерной дискриминации и достижение не только юридического, но и фактического равноправия женщин. Все они были объединены общим понятием стратегий «позитивных» или «аффирмативных» действий¹ по искоренению дискриминации женщин, выраженной самыми очевидными показателями. К этому времени, по данным ООН, женщины всего мира выполняли 2/3 совокупной работы; получали 1/10 совокупных доходов; владели 1/10 собственности; входили в число 2/3 неграмотных². Такое масштабное неравенство, по убеждению экспертов международных организаций, тормозило и продолжает тормозить процесс модернизации в рамках мирового сообщества.

Одной из самых законченных и логически выстроенных из них считается стратегия «паритетной демократии». В ее основе лежат теоретические разработки, служившие подготовительными материалами для таких значимых международных документов в области защиты прав женщин, как, скажем, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Она была принята ООН в 1979 г. и впервые на международном уровне поставила вопрос о правах женщин как неотъемлемой части прав человека. В числе прочих мер, Конвенция обязывала все государства, которые в ней участвуют, включить принцип равноправия мужчин и женщин в Конституции и другие законодательные акты своих стран и добиваться его практической реализации. Одна из рекомендаций этой Конвенции относилась к использованию особых мер и процедур («позитивные» или «аффирмативные» действия), способствующих фактическому

¹ Анализ этих стратегий см.: Поленина С.В. Гендерное равенство: проблема равных прав и равных возможностей мужчин и женщин. М. Агент-Пресс. 2005.; Шведова Н.А. Просто о сложном. Гендерное просвещение. М.2002.

² «Женщины мира 2005: Прогресс в области статистики»:
<http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/indwm/wwpub.htm>

выравниванию статуса мужчин и женщин. В числе прочего в Конвенции шла речь о выделении специальных квот для женщин в представительных или законодательных органах и структурах исполнительной власти; в списках кандидатов в депутаты; в руководящих органах партий, движений – для достижения реального равноправия женщин в поле политики.

Следующий пакет документов, принципиально значимых для утверждения гражданского и политического равноправия женщин, был сформирован в ходе подготовки к Четвертой Всемирной конференции по положению женщин, которая состоялась в сентябре 1995 года в Пекине. На одном из предшествовавших Пекинской встрече региональных совещаний, происходившем в октябре 1994 года в Вене, и произошло обсуждение стратегии «паритетной демократии». Она была разработана Комитетом по равенству между мужчинами и женщинами и Департаментом прав человека, которые действуют в структуре Совета Европы. Стратегия вобрала в себя идеи и предложения, выдвинутые в те годы женскими организациями западноевропейских стран. Эти организации требовали от своих правительств и руководящих органов Европейского сообщества принять конкретные меры по обеспечению реального равноправия женщин в структурах власти. Главный лозунг этого времени: «паритет», представленность женщин и мужчин в структурах власти по формуле «50/50».

Для авторов стратегии «паритетной демократии» отправными были три тезиса. Во-первых, тезис о том, что человечество состоит из мужчин и женщин, которые обладают равным достоинством и равной ценностью. Во-вторых, о том, что демократия является подлинной только в том случае, если люди принимаются такими, какими они являются в действительности – не абстрактными, бесполовыми существами, а мужчинами и женщинами, каждый и каждая из которых могут быть по-своему полезны обществу. В-третьих, о том, что подлинная демократия предполагает полноценное участие женщин на основе равенства с мужчинами на всех уровнях и во всех областях функционирования общества. Из этих постулатов делался следующий вывод: участие каждого пола в органах управления должно осуществляться на паритетной основе, при этом цель – подойти к соотношению 50% на 50%. По убеждению сторонников паритетной демократии, в результате ее установления возникнет реальная основа для устойчивого развития мирового сообщества. Женщины получают возможность наравне с мужчинами вносить свой вклад в дела общества – в его экономику, политику, культуру. Мужчины, в свою очередь, станут больше заниматься семейными делами, воспитанием детей.

Предполагалось, что стратегия «паритетной демократии» будет обсуждаться на Пекинской конференции. Но устроители конференции сочли эту проблематику

опережающей время. Они были вынуждены считаться не только с мнением ее участников от западноевропейских стран, но и с позицией исламских государств, Святейшего Престола (Ватикан), активно работавших при подготовке Пекинской встречи. Разрыв между уровнями требований представителей женских организаций и государств-членов ООН из разных регионов мира оказался в Пекине столь значимым, что заставил ее устроителей отказаться от слишком продвинутых установок теоретиков женского движения.

Вместо стратегии «паритетной демократии» Пекинская конференция приняла другие документы – «Пекинскую Декларацию» и «Платформу действий». В этих документах, тем не менее, говорилось о гендерном равенстве как об основном векторе развития мирового сообщества в XXI веке, а также о необходимости более широкого включения женщин в процесс принятия решений, результатом которого должно стать общее расширение коридора социальных возможностей для женщин во всех сферах общественной жизни.

Пекинская конференция рекомендовала правительствам государств-членов ООН добиваться равного представительства женщин и мужчин в правительственных органах, в государственно-административных структурах, в судебных инстанциях – при необходимости путем квотирования. Политическим партиям – рассматривать проблемы гендерного равноправия в своих политических программах, и одновременно – принимать меры, обеспечивающие возможность участия женщин в их руководящих органах на равных основаниях с мужчинами. В числе других стран-участниц ООН Россия подписала эти документы Пекинской конференции.

Правительства целого ряда стран мира всерьез восприняли данные рекомендации международного сообщества и попытались с помощью специальных законодательных актов и практических мер обеспечить баланс в гражданских и политических позициях мужчин и женщин. Один из законов такого типа был принят, например, 6 июня 2000 года Национальным собранием Франции. Закон назывался «О паритете между женщинами и мужчинами» и был направлен на обеспечение паритетного, то есть абсолютно равного – 50/50 – представительства женщин и мужчин на всех выборных должностях.

Подчеркнем, что Франция не была исключением из правил. В начале XXI века гендерные «квоты» стали действующей нормой регулирования политического представительства женщин почти в половине стран, входящих в систему ООН. Они были закреплены либо в партийных уставах, либо в избирательном законодательстве и Конституциях не только европейских, но и латиноамериканских, азиатских, африканских

стран³. 30%-ная норма гендерного представительства утверждена, например, в Законе о квотах Аргентины, который, в отличие от французского Закона о паритете, предусматривает за ее нарушение такую серьезную санкцию как отклонение любого избирательного списка. Такая же норма и соответствующая санкция за ее нарушение предусмотрены сейчас и в избирательном законодательстве («Кодексе о выборах») Киргизии.

Можно с полным основанием утверждать, что теоретические разработки в рамках гендерных исследований, также как стратегии «аффирмативных действий», со своей стороны создавали предпосылки для повышения «жизненных» шансов женщин в мировом сообществе. Сама постановка проблем об их положении в условиях модернизации спровоцировала острую общественную дискуссию, по-своему обеспечившую «прорыв» женщин в прежде закрытые для них сферы публичной политики, в органы законодательной и исполнительной власти. Этот прорыв символически означал трансформацию системы властных отношений в сторону усиления гендерного равноправия. Об этом со всей очевидностью свидетельствуют фактические данные. Возьмем, к примеру, Великобританию. Парламентские выборы 1983 года привели в палату общин 19 женщин, их доля составила тогда 3% от общего числа парламентариев. Аналогичные выборы 2005 года обеспечили женщинам уже 19,5% парламентских мест (126 из 646 депутатов). Выборы 1980 года позволили пройти в палату представителей Конгресса США только 19 женщинам, что составило около 4% от общего числа конгрессменов. Выборы 2006 года обеспечили женщинам 16,8% мест (73 из 435 депутатов)⁴. Тогда же спикером Конгресса впервые в истории США была избрана женщина. Этот пост заняла конгрессмен от Демократической партии Нэнси Пелоси.

В канун 8 Марта 2008 года Еврокомиссия подготовила доклад «Мужчины и женщины в принятии решений», в котором анализировалось состояние дел с равноправием полов в высших эшелонах власти объединенной Европы. Доклад констатировал, что в настоящее время среди тех, кто занимает высшие государственные должности в странах-участницах ЕС, 33% женщин. В 1999 году их было 17%. За этот же период с 14 до 20% увеличилось число женщин на схожих должностях в структурах самой Еврокомиссии⁵.

³ Подробнее см.: Степанова Н.М. Гендерные квоты – стратегия продвижения женщин в органы власти». Доклад на Всероссийской конференции РАПН – декабрь 2004 г.// Женщина в российском обществе. 2004. № 3-4. С. 26-32.

⁴ См.: Гидденс А. Социология. М.: Эдиториал УРСС. 1999. С. 311. А также данные Межпарламентской Ассамблеи Европы на 29 февраля 2008 г.: <http://www.ipu.org.wmn-e/classif.htm>.

⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/news/news_en.cfm?id=373.

Происходящий на наших глазах прорыв женщин в сферу политического представительства в странах «старой» демократии можно расценивать как знак легитимации, принципиального согласия общества на новые роли женщин, в том числе - и на их участие в политике. Но сходный процесс происходит и в странах, где демократические процедуры либо только утверждаются, либо имитируются. В марте 2008 года Генеральный секретарь Межпарламентского союза Андерс Джонсон в своем докладе представил так называемую «карту» участия женщин в политике. Отметив, что по уже сложившейся традиции почти половину мест в законодательных органах своих стран имеют представительницы Скандинавии, он обратил внимание на то, что лидерство по числу женщин в парламенте, начиная с 2005 года, остается за Руандой. В этой стране, где громадное число мужчин погибло в ходе недавней гражданской войны, женщины занимают 48,8% депутатских кресел, тогда как в Швеции среди парламентариев 47% женщин, а в Финляндии – 41,5%. Около 40% женщин насчитывается также в парламентах Бурунди, Новой Зеландии и Танзании⁶.

Женщины осмеливаются конкурировать с мужчинами и в борьбе за должности глав государств. Во второй половине XX века, в разное время, 76 женщин в 56 государствах занимали посты премьер-министров или президентов. Первое десятилетие XXI века особо отмечено женскими победами. В 2006 году, например, женщины возглавляли 11 государств мира⁷. В тот момент на пост президента Финляндии была переизбрана Тарья Халоннен. Канцлером Германии стала Ангела Меркель. Президентом Чили – Мишель Бачелет. Президентом Либерии – Эллен Джонсон-Серлиф. Президентом Латвии была в ту пору Вайра Вике-Фрайберге и т.д. В 2007 году в числе глав государств, пришедших к власти на высшие государственные посты – президента или премьер-министра (всего - 71 человек), было пять женщин. Это – генерал-губернатор Антигуа и Барбуда Луиза Лейк-Так; президент Аргентины Кристина Киршнер; президент Индии Пратибха Патил; президент Швейцарии Мишлен Кальми-Рей; премьер-министр Украины Юлия Тимошенко⁸. На пост президента Франции в 2007 году претендовала социалистка Сеголен Руаяль. На пост президента США в 2008 году – представительница Демократической партии, бывшая первая леди страны, Хилари Клинтон.

⁶ <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?newsID=9219>

⁷ В их числе: Бангладеш, Германия, Ирландия, Латвия, Либерия, Мозамбик, Новая Зеландия, Сан-Томе и Принсипи, Финляндия, Чили, Филиппины.

⁸ Альманах издательского дома «Коммерсант» «Первый рейтинг главных событий и тем 2007 года». / 14 января 2008 г. С. 94-95.

Согласно данным Межпарламентского Союза на конец мая 2009 г., по показателю представленности женщин в национальных парламентах Россия находилась на 81 месте среди 188 стран мира, имеющих органы законодательной власти⁹.

На неблагоприятное положение ситуации с обеспечением гендерного равноправия в России указывают и доклады «Глобальный гендерный разрыв», которые, начиная с 2005 года, ежегодно публикуют аналитики Всемирного экономического форума в Давосе¹⁰. По особым критериям они рассчитывают рейтинг ситуации с разрывом жизненных шансов, которые существуют у мужчин и женщин в 134 странах мира (по данным на 2009 г.), доказывая при этом, что глубина гендерного разрыва чревата кризисами в модернизационном развитии и неэффективностью управления. В числе показателей разрыва значатся: равенство экономических возможностей мужчин и женщин, доступ к образованию, доступ к здравоохранению; участие женщин в политике, общественной и государственной деятельности, а также продолжительность жизни и пропорциональное соотношение полов среди населения той или иной страны. При этом особо подчеркивается, что речь идет не о качестве жизни женщин в стране, а об их возможностях по сравнению с мужчинами.

Согласно докладу WEF 2009 г., лидером данного рейтинга стала Исландия. В этой стране, по мнению аналитиков WEF, минимизирована разница в возможностях мужчин и женщин в различных областях общественной жизни. Следом за Исландией располагаются Финляндия, Норвегия и Швеция. Благоприятная ситуация с гендерным равноправием сложилась в Германии (12 место) и Великобритании (15 место). Франция и США заняли соответственно 18-ю и 31-ю позиции. Невысокое место США аналитики WEF объясняют недостаточным участием женщин в предпринимательской деятельности. На последнем месте в докладе 2009 г. оказался Йемен.

По данным такого же доклада 2007 года Россия в этом гендерном рейтинге по совокупным показателям занимала 45-е место. В докладе 2008 года ей отвели чуть более почетное 42 место. Однако в рейтинге 2009 г. страна опустилась вниз - уже до 51 места. Сразу вслед за Россией в этом рейтинге числятся Словения - 52 место; Македония - 53 место; Хорватия - 54 место; Украина - 61 место. Согласно расчетам аналитиков WEF, основная проблема нашей страны - не столько обеспечение равных возможностей

⁹ Следует учитывать, что данный расчет велся только по показателю представленности женщин в Государственной Думе - нижней палате Федерального собрания РФ после выборов 2007 г. В другой его палате - Совете Федерации женщин еще меньше: 8 в числе 169 сенаторов, что составляет 4,7% от его состава.

¹⁰ The Global gender gap. Report 2007. - World Economic Forum. 2007; The Global gender gap. Report 2008. - World Economic Forum. 2008. The Global gender gap. Report 2009. - World Economic Forum. 2009.

мужчин и женщин в экономической сфере, где ее показатели лучше, чем во многих странах мира, сколько отчетливо выраженная проблема политических возможностей и представленности женщин в выборных органах власти. По показателю обеспечения экономических возможностей женщин по сравнению с мужчинами в 2009 г. Россия оказалась на 24 месте в общем рейтинге 134 стран; по показателю возможностей в сфере образования – на 29 месте; по показателю возможностей в сфере здравоохранения – на 41 месте; по показателю политических возможностей – только на 99 месте.

Нельзя не обратить внимания и на то обстоятельство, что всего лишь за двухлетний промежуток 2007-2009 гг., пришедшийся на мировой экономический кризис, шансы российских женщин по сравнению с шансами мужчин снизились по всем показателям «гендерного разрыва». В частности, по показателю «экономические возможности» мужчин и женщин в 2007 г. Россия занимала 18 место в списке этих стран; в 2009 году – уже 24 место. По показателю «политические возможности» мужчин и женщин в 2007 г. – 93 место; в 2009 г. – всего лишь 99 место.

Вполне закономерно может возникнуть вопрос: почему вдруг аналитиков WEF, да и других международных экономических и политических структур, стала волновать тема гендерного равноправия? В одном из докладов, подготовленных для Национального разведывательного Совета США, мы находим на этот вопрос следующий ответ: **«Достижение равенства полов сулит значительные выгоды, причем не одним только женщинам. Все больше авторов с цифрами в руках доказывают, что реализация этого равенства в образовании стимулирует экономический рост, снижает детскую смертность и недоедание»¹¹**. Подчеркнем, что этот ответ дает вовсе не специалист в области гендерной теории или убежденная феминистка, а аналитик специализированной силовой структуры. В этом же докладе он отмечает, что к 2020 году женщины завоюют множество прав и свобод; в большинстве стран мира расширится их доступ к образованию, участию в политической жизни, они добьются новых успехов в борьбе за равноправие в сфере труда. Однако, по данным ООН и Всемирной организации здравоохранения, к тому времени неравенство полов до конца не исчезнет даже в развитых странах и будет все еще значительным в странах развивающихся¹². Среди факторов, препятствующих реализации гендерного равноправия, автор доклада называет исторически сложившиеся патриархальные традиции, которые способны всерьез обострять проблему конкурентной борьбы за ограниченные общественные ресурсы. Среди факторов, способствующих утверждению гендерного равноправия, модернизацию,

¹¹ Шубин А. Россия – 2020: будущее страны в условиях глобальных перемен. М.: «Европа».2005. С.62

¹² Там же. С. 59.

включающую обширную программу преобразований - распространение информационных и коммуникационных технологий, которые могут открыть перед женщинами новые перспективы в сфере занятости; реформу управления, нацеленную на децентрализацию и расширяющую полномочия местных органов власти, в которых все активнее будут участвовать женщины¹³.

Авторитетный американский политолог Чарльз Тилли, рассуждая о характерных для эпохи Модерна процессах демократизации и де-демократизации, справедливо отмечал, что эти процессы обеспечиваются тремя группами изменений, в том числе - «нарастанием или ослаблением... *основных категориальных неравенств*» в сфере публичной политики¹⁴. И разъяснял: «Социальное неравенство задерживает демократизацию и подрывает демократию в двух случаях: первое – когда устойчивые различия... превращаются в обычное категориальное различие по расе, полу, классу...; во-вторых, когда эти категориальные различия прямо претворяются в публичную политику»¹⁵. В свою очередь, понятие «неравенство» Тили раскрывал как «отношения между лицами или группами лиц, когда в результате их взаимодействия одна группа получает большие преимущества, чем другая»¹⁶. И до тех пор, пока неравенство преимуществ, то есть неравенство прав и жизненных шансов мужчин и женщин будет предопределять характер принятия государственных решений, Россия, несмотря на все многообещающие модернизационные проекты и «инновации», останется страной, в которой влияние образцов и норм традиционной политической культуры явно перевешивает силу права как основного, неотъемлемого атрибута модернизации.

¹³ Там же. С.60-61.

¹⁴ Тили Ч. Демократия. М.: АНО «Институт общественного проектирования». 2007. С.40

¹⁵ Там же. С.136.

¹⁶ Там же, с.137

Национальное законодательство РФ в области гендерного равноправия и его правоприменение.

Альтернативный доклад Консорциума женских неправительственных объединений к шестому и седьмому периодическому докладу РФ, представленный в Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (июль 2010 г.)
(извлечения)

Конституция РФ содержит две статьи, призванные юридически обеспечить режим гендерного равенства. Это ст.19, п.3, которая гарантирует соблюдение равных прав и свобод мужчин и женщин за счет обеспечения равных возможностей их реализации, и ст.15, которая говорит о том, что международные документы, подписанные и ратифицированные Россией, являются составной частью ее законодательства, причем пользуются приоритетом над нормами национального законодательства. Положения, закрепляющие принцип равноправия, содержатся также в Трудовом, Семейном, Уголовном и Административном кодексах РФ. Российская Федерация подписала и ратифицировала большую часть международно-правовых документов, обеспечивающих гендерное равноправие. Но среди законодательных норм существуют и такие, которые нуждаются либо в расширении и уточнении, либо в пересмотре. Есть вопросы, в принципе не урегулированные законодательно (домашнее насилие, например).

Важнейшим недостатком гендерной составляющей законодательной базы РФ является отсутствие в ней определения «дискриминация в отношении женщин», несмотря на неоднократные указания Комиссии ООН по положению женщин на необходимость изменить существующее положение в соответствии с международными нормами. В частности, такое определение содержится в статье I Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Статья I гласит, что «... понятие дискриминация в отношении женщин означает любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области».

Попытки женских неправительственных организаций, в сотрудничестве с Комитетом Государственной думы РФ по вопросам женщин, семьи и детей, добиться принятия закона «О государственных гарантиях равных прав, свобод мужчин и женщин и равных возможностей их реализации в РФ», который содержал бы такое определение,

пока не привели к желаемому результату. Данный законопроект так и не продвинулся дальше первого чтения, имевшего место в 2003 году.

Но в целом с учетом наличия статей о гендерном равенстве в Конституции и других законодательных Кодексах можно считать, что в РФ есть правовая основа для ликвидации дискриминации в отношении женщин. С формальной точки зрения, отсутствие дискриминации по признаку пола в России гарантировано. К сожалению, в реальности гендерная дискриминация сохраняется во всех сферах жизни российского общества.

Если мы посмотрим на то, как в очередном докладе расценивается практическое применение принятых в этой сфере правовых актов, то увидим, что происходит прямое искажение их сути. К числу самых существенных искажений можно, безусловно, отнести заявление, что в РФ действует механизм по улучшению положения женщин и гендерному равенству, включающему в себя структуры, якобы функционирующие в обеих палатах Парламента (Федеральное собрание РФ) и в Правительстве РФ. Российская Федерация обязана иметь такой механизм в соответствии с рядом международных обязательств, в первую очередь, положений Пекинской платформы действий 1995 года. Такой механизм в виде Правительственной комиссии по статусу женщин был действительно создан в 1996 году после Пекинской конференции. Ее традиционно возглавлял заместитель премьер-министра, занимавшийся социальными вопросами: О.Сысуев, В.Матвиенко, Г.Карелова. Комиссия разработала Стратегию по улучшению положения женщин на 2002-2005гг. Стратегия должна была обозначить гендерный подход как к законодательству, так и к реальной государственной политике. Правительственная Комиссия обладала правом контролировать все области государственной политики. В то же время Комиссия была обеспечена бюджетными ресурсами, необходимыми для реализации гендерных подходов. В соответствии с Пекинской платформой действий Комиссия была нацелена на сотрудничество с общественными организациями. Эта структура действовала до марта 2004г. Отчетный доклад утверждает, что «в отчетный период национальный механизм претерпел существенные изменения». Эти изменения по сути дела свелись к ликвидации указанного механизма.

Помимо Правительственной комиссии, работавшей в 1996- 2004 годах, в России действовала Комиссия при Президенте РФ по делам женщин, семьи и демографии, которая прекратила свое существование в 2002 году. А также - и «Круглый стол» при Министерстве труда РФ. Последний регулярно собирал представительниц женских организаций в Министерстве труда РФ. Несмотря на консультативный характер, данная

структура служила средством обмена информацией между правительственными органами и женскими НПО.

После ликвидации Министерства труда РФ «Круглый стол» перестал функционировать. Созданный вместо него Координационный Совет при Министерстве здравоохранения и социального развития существует только на бумаге. Ни женским общественным организациям, ни Общественной палате РФ ничего о его деятельности неизвестно.

В настоящее время существует Комитет Государственной думы РФ (нижняя палата российского парламента) по вопросам женщин, семьи и демографии. Данный Комитет, к сожалению, не пользуется должной поддержкой парламентариев и пока что не смог добиться принятия ни одного принципиально важного закона, способствующего укреплению гендерного равенства. Общественная комиссия по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин в России, созданная при Председателе Совета Федерации (верхняя палата российского парламента), заседает крайне редко и ничего в ситуации практически не меняет.

Ликвидация Национального механизма по улучшению положения женщин привела к практическому отказу от гендерного подхода к политике, и в частности, в реализации приоритетных национальных проектов, которые патронирует Президент РФ. Национальные проекты в сфере здравоохранения, образования, демографии, сельского хозяйства ни в коей степени не включают в себя вопросов достижения гендерного равенства. Таким образом, в настоящее время среди национальных задач РФ отсутствует проблема обеспечения гендерного равенства, а в равной степени и механизм решения этой проблемы. Федеральные власти РФ демонстрируют свое непонимание того, что ни одна социальная проблема не может быть решена без учета гендерной составляющей. Отсутствие последовательной гендерной политики в РФ ведет к тому, что ни один из объявленных национальных проектов не может быть успешно решен.

Более того, в условиях финансово-экономического кризиса дискриминация женщин усиливается. Наиболее тяжелыми для женщин являются последствия дискриминации в сфере труда и занятости. Следует отметить, что за рассматриваемый период ни одно из проявлений дискриминации в этой сфере не было ликвидировано. Сохраняется вертикальная и горизонтальная гендерная сегрегация: женщины в большинстве своем заняты на низкооплачиваемых работах.

Женщины по-прежнему остаются низкооплачиваемой группой населения, вследствие чего даже укоренилось понятие «феминизация бедности». Зарплата женщин в среднем, по официальным данным, составляет около 60% от мужской. И это при том, что

среди работающих женщин 67% имеют высшее или среднее специальное образование, в то время как среди мужчин таких работников всего 46%. Более того, появился еще один термин – «новые бедные». Это - социальная группа тех, кто живет в бедности, несмотря на то, что они имеют работу. Большинство из них составляют женщины.

Проведенные опросы, в частности, в Великом Новгороде показывают, что дискриминация проявляется совершенно откровенно. В том числе - и в публикуемых объявлениях о найме на работу – в них прямо говорится, что нанимателю требуется мужчина, если оплата приближается к 10 тыс. рублей, или женщина – в этих случаях оплата не превышает 5 тыс. рублей, что ниже регионального прожиточного минимума.

Кроме того, в РФ продолжает действовать **Список профессий, закрытых для женщин под предлогом защиты их репродуктивной функции**. Число таких профессий превышает 400. При этом в их числе и такие профессии, которыми в свое время женщины занимались вполне успешно. Во время войны были летные полки, полностью сформированные из женщин. Были женщины - профессиональные моряки, женщины-монтеры, женщины-химики, литейщики и т.д.– сегодня все эти профессии им запрещены. До сих пор действует приказ, запрещающий принимать женщин в военные академии. Прекращен прием женщин в отряд космонавтов. Но никто не возражает против их работы на холодной мокрой палубе рыболовецких судов, на высоте в роли стюардесс, продавщиц, перетаскивающих за смену сотни килограмм товаров. В других странах есть женщины – генералы, шахтеры, а в последнем космическом полете участвовали сразу четыре американки.

Особенно тяжело сказывается на положении женщин действие этого Списка в моногородах с предприятиями такого профиля, который обозначен в нем, и где у них просто нет возможности устроиться на другую работу, что позволило бы им кормить своих детей. По нашему убеждению, данный Список необходимо отменить, или, в крайнем случае, резко сократить. Безусловно, женщин необходимо предупреждать о возможных последствиях занятия целым рядом профессий, но делать выбор они должны сами. Строгое соблюдение существующих запретов ведет к тому, что женщины лишаются единственного источника заработка, что дополнительно создает острые социальные проблемы.

В последние годы **ухудшается положение беременных женщин и матерей малолетних детей** - в нарушение действующих законов. Во время обсуждения трудового законодательства предприниматели лоббировали принятие статьи, которая позволяла работодателю уволить женщину, если она при поступлении на работу не сообщала о себе исчерпывающие сведения, в том числе, что она беременна. Усилиями женских

общественных организаций это положение было исключено из Трудового кодекса. На деле оно реализуется во все более широких масштабах. Об этом говорят сотрудники Федеральной инспекции по труду и занятости: все растущее число таких жалоб поступает к ним от работающих женщин. При рассмотрении таких дел ни инспекции по труду, ни суды не расценивают их как проявление дискриминации по признаку пола. В 2009г. в одном лишь Санкт-Петербурге имело место более 700 случаев увольнения беременных и невыплаты пособий матерям малолетних детей. Вследствие этого, едва ли не впервые после февраля 1917 года, протестующие против произвола работодателей женщины вышли на улицу. Общероссийская Ассоциация женских общественных организаций «Консорциум женских неправительственных объединений» и общественная организация г.Санкт-Петербурга «Петербургская эгида» сумели обратиться в Совет по содействию развитию гражданского общества и правам человека при Президенте РФ и при посредстве его Председателя Э.А.Памфиловой представить эти сведения Президенту РФ Д.Медведеву. Президент РФ, в свою очередь, поручил разобраться в данной проблеме Генеральному Прокурору России. Этот случай наглядно демонстрирует, насколько важно наличие механизма, обеспечивающего сотрудничество общественных организаций, защищающих интересы женщин, со структурами власти, обладающими полномочиями рассматривать проблемы гендерной дискриминации. Использование такого механизма совершенно необходимо. Без него даже наличие законов, *de jure* защищающих интересы женщин, не дает позитивных результатов. Так в Санкт-Петербурге не помогли даже решения судов в пользу женщин по таким делам. Служба приставов не смогла добиться их выполнения.

Практика дискриминации женщин в сфере труда и занятости прямо противоречит официальной политике руководства страны - среди ее актуальных задач значится сегодня преодоление демографического кризиса. Вряд ли такой кризис может быть продлен в условиях нарушения прав беременных женщин и матерей малолетних детей. В этой связи эксперты женских общественных организаций предлагают изменить порядок предоставления выплат пособий по беременности, родам и воспитанию ребенка так, чтобы они производились непосредственно государственными структурами (Фондом социального страхования, например), а не предпринимателями, которые вынуждены платить и страховые взносы за работника, и выплачивать ему пособия, и лишь позднее получать за эти выплаты налоговую компенсацию.

В любом случае массовые нарушения прав женщин в сфере труда и занятости представляют собой ярчайшее проявление дискриминации по признаку пола и должны быть незамедлительно пресечены. Для чего, повторим, в первую очередь, требуется

внесение поправок в законодательство, регулирующее реализацию этих прав. Существующая система невыгодна предпринимателю, поэтому он идет на любые ухищрения, чтобы освободиться от подобных выплат. А это значит, что вероятность преодоления демографического кризиса в этих условиях уменьшается.

Не исполняется должным образом и ратифицированная РФ Конвенция №156 МОТ о трудящихся с семейными обязанностями. По-прежнему в РФ не практикуется отцовский отпуск по уходу за детьми, по-прежнему на женщине в основном лежит неоплачиваемый домашний труд, воссоздаются традиционные патриархатные стереотипы, особенно в отношении семьи и семейных отношений. К нарушению требований этой Конвенции можно отнести и нехватку мест в дошкольных учреждениях (дефицит составляет более 2 млн. мест).

Меры демографической политики, нацеленные на повышение привлекательности рождения второго-третьего ребенка, по сути дела усиливают дискриминацию по признаку пола, т.к. все они сводятся к повышению пособий и выплат, предоставляемых матерям, но игнорируют роль отцов и нехватку детских учреждений. **Т.е. все эти меры укрепляют традиционные патриархатные стереотипы, отводящие женщине роль матери и домашней хозяйки.**

Еще одна серьезная проблема, стоящая перед российским обществом – широкое **распространение домашнего насилия**. Его жертвами являются наиболее слабые члены семьи – в основном женщины и дети. К сожалению, эти латентные преступления не вызывают серьезного отношения правоохранительных органов. Сотрудники милиции не считают необходимым возбуждать уголовные дела против семейных агрессоров, расценивая домашнее насилие как «семейные проблемы».

В настоящем альтернативном докладе эти проблемы не будут рассматриваться подробно, т.к. такой анализ содержится в докладе, подготовленном Кризисным центром «Анна». В нем наряду с проблемой домашнего насилия рассматриваются вопросы нарушения прав женщин в сфере сексуального преследования на работе, торговле людьми и т.п. Консорциум полностью согласен с выводами, содержащимися в указанном докладе.

Тем не менее, Консорциум считает необходимым указать на некоторые законодательные и организационные шаги, которые он считает необходимым предпринять в этой области. Во-первых, в РФ вообще отсутствует закон о домашнем насилии. Его принятие представляется одной из самых актуальных задач, решение которой необходимо для нормализации жизни российского общества. В основу его разработки может быть положен Модельный закон ООН о насилии в семье. В нем насилие

в семье причисляется к уголовному преступлению, устанавливаются нормы, защищающие его жертв, в том числе - путем создания специальных служб и кризисных центров.

Домашнее насилие чаще всего квалифицируется нормами ч.1 ст.115 УК РФ (Причинение легкого вреда здоровью, вызвавшего кратковременное расстройство здоровья или незначительную стойкую утрату общей трудоспособности) или ч.1 ст.116 УК РФ (Побои). А данные составы преступлений являются делами частного обвинения. Это такие дела, по которым преступление возбуждается не иначе как по заявлению потерпевшей стороны, и подлежат прекращению в связи с примирением потерпевшего с обвиняемым.

Дела частного обвинения отличаются тем, что обвинение по ним представляет не прокурор, а сам потерпевший – частный обвинитель. Частный обвинитель должен самостоятельно поддерживать обвинение, а именно - должен самостоятельно представлять доказательства и участвовать в их расследовании и др. В ситуациях домашнего насилия собирать и исследовать доказательства самостоятельно бывает очень сложно для жертвы. В большинстве случаев насилие в семье происходит за закрытыми дверями и без свидетелей, часто жертва и насильник живут вместе, и подавать заявление о случае насилия, а тем более после этого собирать доказательства для жертвы просто небезопасно.

Кроме того, сбор доказательств для потерпевшего связан с серьезными процессуальными сложностями, так все доказательства должны собираться в соответствии с УПК РФ, что для человека без юридического образования достаточно сложно, а адвоката может нанять не каждый.

Так как дела частного обвинения прекращаются в связи с примирением сторон, возникает опасность давления на жертву со стороны насильника.

Вот почему мы считаем, что дела по домашнему насилию не должны быть делами частного обвинения.

Принятие специального закона, защищающего жертву домашнего насилия, внесение поправок в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, которые изменили бы порядок ведения дел по защите этих жертв, возложив ответственность на судебные органы, относятся к числу наиболее актуальных задач реформирования законодательной системы в интересах, в первую очередь, российских женщин.

К сожалению, российское уголовное законодательство скорее направлено на наказание виновного, чем на восстановление в правах потерпевшего. И хотя в УПК закреплен принцип равноправия сторон, фактически потерпевший наделен меньшим объемом прав, чем обвиняемый.

Также во все статьи УК РФ, предусматривающие ответственность за преступления против жизни и здоровья личности, должен быть внесен отдельный квалифицирующий признак, например, такой как «совершение указанного деяния в отношении члена семьи или иждивенца».

Российское законодательство не предусматривает статьи об охранных ордерах (оно содержит лишь предварительное предписание мер против дальнейшего насилия, например, запрет приближаться к жертве/детям и др.). Необходимо закрепить охранный ордер в УПК РФ в качестве меры пресечения возможного преступления.

Наряду с реформой законодательства актуальной задачей остается гендерное просвещение работников правоохранительных органов. В настоящее время они имеют весьма поверхностное представление о том, что такое домашнее насилие, каковы его возможные формы – сексуальное, физическое, экономическое, психологическое, каковы правовые формы его предотвращения и пресечения. О недостаточно серьезном отношении к проблеме искоренения домашнего насилия говорит тот факт, что в России сегодня отсутствуют выверенные статистические данные об этих преступлениях.

Помимо законодательных мер деятельность по предотвращению и ликвидации насилия должна предусматривать организационные шаги, такие как увеличение числа и активизацию деятельности кризисных центров. При создании и в деятельности таких структур должны тесно сотрудничать органы власти с общественными организациями.

В альтернативном докладе кризисного центра «Анна» содержатся данные и о торговле женщинами, и о поощрении их к занятию проституцией. Существующая сегодня в РФ система защиты женщин от этих преступлений, безусловно, недостаточна, несмотря на то, что Россия ратифицировала Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности и приняла ряд поправок в Уголовный кодекс, устанавливающих наказание за торговлю людьми, занятие проституцией. Серьезным недостатком для решения этих проблем представляется отсутствие единого органа, ответственного за состояние дел в этой сфере и помощи жертвам таких преступлений. Отсутствуют также органы, призванные заниматься реабилитацией жертв.

Все указанные выше недостатки в деле реализации РФ Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин связаны, по нашему мнению, еще и с крайне низким представительством женщин на уровне принятия решений. Даже женщины, профессиональные и образованные, сделавшие успешную карьеру, как правило, не поднимаются выше должности заместителя министра или начальника департамента в министерствах и ведомствах. В настоящее время в РФ 3 женщины – министра и 2 женщины – губернаторы. Невелико также число женщин среди членов

парламента – 14% от общего числа депутатов Государственной думы и около 5% от числа членов Совета Федерации. По сути дела в РФ в ходе всех предвыборных кампаний последних десятилетий нарушается пассивное избирательное право женщин. Их число незначительно среди кандидатов в депутаты на выборы как федерального, так и регионального уровней. Этот факт свидетельствует о том, что ни одна из действующих политических партий не понимает значимости гендерного равноправия для обеспечения демократического развития страны и ее модернизации.

Многолетние усилия женских общественных организаций добиться принятия квоты, в соответствии с которой представительство ни одного из полов не было бы меньшим, чем 30% от общего числа парламентариев, успехом не увенчались.

К расширению доли женского представительства в органах законодательной власти всех уровней негативно относятся все партии, независимо от их политической ориентации, в том числе и те, кто объявляет себя демократами. Но и среди женщин-парламентариев далеко не все правильно оценивают актуальность задачи ликвидации дискриминации по признаку пола в сфере политического представительства.

К сожалению, даже Комитет Госдумы по вопросам женщин, семьи и детей – практически единственная государственная структура, ответственная в настоящее время за проведение политики, отвечающей гендерным обязательствам России, настроена слишком традиционалистски. Она выступает зачастую не столько за отказ от устаревших стереотипов, сколько за их возрождение и укрепление. Таким образом, в России сегодня не просто отсутствует механизм, нацеленный на проведение политики гендерного равноправия, но сторонником такой политики не является в полной мере даже специальный парламентский Комитет. В этих условиях трудно ожидать конструктивного, оперативного решения проблем ликвидации дискриминации в отношении женщин.

Часть 2. Региональные Уполномоченные по правам человека РФ о нарушениях прав женщин: взгляды и деятельность

Как реагировали региональные Уполномоченные по правам человека (УПЧ) в ходе реализации проекта Консорциума на проблематику нарушения прав женщин в РФ и их регионах? Что они думали и делали по этому поводу? Мы выясняли эти вопросы разными методами, В их числе: анкетирование Уполномоченных – участников наших семинаров; мониторинг их отношения к вопросам дискриминации женщин в сфере труда и занятости, насилия над женщинами и пр.; анализ Ежегодных докладов Уполномоченных с точки зрения включения в них проблем гендерного неравенства; анализ специальных докладов Уполномоченных по проблемам нарушения прав женщин. Представляем полученные результаты.

1.

Ежегодные доклады
региональных Уполномоченных по правам человека, в которые включена проблематика прав женщин

О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Калининградской области за 2007 год .

Доклад Уполномоченного по правам человека Калининградской области

И. Вершининой
(извлечения)

VII. О МЕРАХ ПО ЗАЩИТЕ СЕМЬИ И МАТЕРИНСТВА. ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ РАВЕНСТВА ПРАВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ МУЖЧИН И ЖЕНЩИН. (ст. 7, 38 Конституции РФ, ст. ст. 5, 9, 20, 21, 25)

Демографические показатели в регионе в целом соответствуют средним российским. В Калининградской области проживают 937,4 тысяч граждан. В распределении населения по полу наблюдается перевес женщин. На 1 января 2007 года численность населения состояла в процентном соотношении – 53,7% женщин и 46,3% мужчин, в том числе среди городского населения 54,2% женщин и 45,8% мужчин, один из минимальных показателей перевеса женского населения над мужским среди всех регионов России.

Средний возраст жителей Калининградской области – 35,9 лет, в том числе женщин – 41 год, мужчин – 35,7.

По информации Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Калининградской области с 1992 года в Калининградской области началась естественная убыль населения; численность населения увеличивается только за счет

миграционного прироста. С 2000 года миграционный прирост перестал компенсировать естественную убыль населения и численность населения области сокращается.

Количество заключенных браков в 2007-м году увеличилось на 8,7% (на ноябрь 2007 года: 8012 - в 2007-м). Количество разводов в 2007-м году по сравнению с 2006-м годом также увеличилось на 8,1% (4476 в 2007-м).

Количество родившихся детей на ноябрь 2007 году увеличилось по сравнению с прошлым годом на 11,2% и составило 9308 детей (8367 – в 2006-м).

Остается высоким уровень рождаемости у женщин, не состоящих в зарегистрированном браке. В 1990 году он составлял 14%, в 2005- 30%, в 2006-и – 27% .

Число аборт на 100 родов снижается: с 238 в 1990-м году до 121 в 2006-м. Смертность снизилась на 9,5%: на ноябрь 2007года умерших было 13135 человек (14510 – в 2007 году),

Средняя продолжительность жизни мужчин – 58 лет, женщин- 71 год.

Представляется необходимым проведение комплексного исследования причин низкой, по сравнению с женщинами, продолжительности жизни мужчин, разработка профилактических мер для сохранения здоровья и семейного благополучия.

В Российской Федерации и в Калининградской области органами государственной власти и местного самоуправления были приняты нормативные акты, направленные на обеспечение социальной защиты женщин, семей с детьми, в том числе, на решение демографической проблемы.

С 1 января 2007 года в соответствии с Законом от 29.12.2006 N 256-ФЗ о дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей, женщинам, родившим (усыновившим) второго ребенка, и женщинам, родившим (усыновившим) третьего или последующих детей обеспечивается возможность улучшения жилищных условий, получения образования, повышения уровня пенсионного обеспечения. Правом на дополнительные меры государственной поддержки могут воспользоваться и мужчины, являющиеся единственными усыновителями второго, третьего ребенка или последующих детей.

Для реализации дополнительных мер государственной поддержки выделяются средства федерального бюджета - материнский (семейный) капитал. Размер материнского (семейного) капитала составляет 250 тысяч рублей, будет ежегодно пересматриваться с учетом темпов роста инфляции.

В соответствии с Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 25.10.2006 N 730, вступившем в силу с 1 января 2007 года, на основании родового сертификата оплачиваются не только услуги в части медицинской помощи, оказанной

женщинами в период беременности и родов, но и услуги в части диспансерного наблюдения ребенка в течение первого года жизни. В регионе продолжается работа по программе «Родовые сертификаты». В 2007 году в учреждения здравоохранения региональным отделением фонда социального страхования перечислено 82 млн. рублей.

Вступило в силу "Положение о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей", согласно которому право на получение государственных пособий теперь имеют временно проживающие на территории Российской Федерации и подлежащие обязательному социальному страхованию иностранные граждане и лица без гражданства.

Всем женщинам, в том числе не подлежащим обязательному социальному страхованию, выплачивается пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет. Размер пособия повышен с 700 до 1500 рублей. При рождении второго ребенка размер данного пособия удваивается. Работающие матери получают пособие до достижения ребенком возраста полутора лет в размере 40% среднего заработка по месту работы за последние 12 календарных месяцев, предшествовавших месяцу наступления отпуска по уходу за ребенком. Размер пособия не может быть выше 6000 и ниже 1500 рублей. Установлено пособие, выплачиваемое при передаче ребенка на воспитание в семью (усыновлении, установлении опеки (попечительства), передаче на воспитание в приемную семью детей, оставшихся без попечения родителей). Его размер аналогичен размеру единовременного пособия при рождении ребенка - 8000 рублей.

С 1 января 2007 года пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам исчисляются исходя из среднего заработка застрахованного лица, рассчитанного за последние двенадцать календарных месяцев, предшествующих месяцу наступления временной нетрудоспособности, отпуска по беременности и родам. Установлено, что гражданам, которые приступили к работе до 1 января 2007 года и которые до этого срока имели право на получение пособия по временной нетрудоспособности в размере, превышающем размер пособия, полагающегося в установленном порядке, пособие по временной нетрудоспособности назначается и выплачивается в прежнем более высоком размере.

Комплекс мер по поддержке материнства и детства принят Правительством Калининградской области, в том числе увеличены размеры пособий, социальных выплат. В то же время в связи с постоянно растущими расходами семей, связанными с инфляционными процессами, установленные размеры выплат не являются для семей с детьми достаточной государственной поддержкой. Так, Постановлением Правительства Калининградской области от 29 декабря 2007 г. N 905 «Об установлении размеров

ежемесячных социальных выплат, финансируемых за счет средств областного бюджета, на 2008 год» установлены пособия в следующих размерах: ежемесячное пособие на ребенка - 123 рубля; ежемесячное пособие на ребенка, воспитывающегося в многодетной семье, - 84 рубля. Размеры пособий повышены, но явно недостаточны.

Многодетным семьям с 8 и более несовершеннолетними детьми предоставляется дополнительная поддержка в виде пакета социальных услуг, предусматривающего улучшение жилищных условий, приобретение автотранспорта, помощь в развитии фермерства и предпринимательства, оздоровление членов семей, обучение детей или переобучение одного из родителей (общая стоимость этих услуг — 436 тыс. рублей).

В 2007 году Уполномоченным предпринимались меры по защите прав граждан, имеющих малолетних детей, на получение социальной поддержки.

К Уполномоченному обратилась гр-ка Р., вдова, мать двоих детей, проживающая в Гвардейском р-не без регистрации. Семья Р. Прибыла в Калининградскую область в 2004-м году из Кыргызстана. Дети получили гражданство Российской Федерации, документы заявительницы находятся в стадии оформления. По причине отсутствия регистрации по месту жительства в соответствии с Законом Калининградской области от 14.01.2005г. №487 «О пособиях гражданам, имеющим детей» заявительнице не выплачивались детские пособия.

После обращения Уполномоченного в министерство социальной политики и труда Правительства Калининградской области было принято решение о назначении ежемесячного пособия на двоих детей гр-ке Р., а также о необходимости внесения изменений в законодательство Калининградской области, направленных на защиту социальных прав граждан на получение детских пособий.

По вопросу социальной защиты одинокой матери к Уполномоченному обратилась гр-ка К., гражданка Украины, обучается в одном из вузов г. Калининграда на заочном отделении, проживает в г.Калининграде, имеет разрешение на временное проживание в Российской Федерации, имеет регистрацию в Калининградской области, оформляет документы для получения гражданства Российской Федерации. Заявительнице отказано в выдаче пособий на ребенка М., родившейся 21.08.2007 года в г.Калининграде.

По существующему законодательству Российской Федерации (Закону Российской Федерации от 05.12.2006г. №207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей») с 1 января 2007 года иностранные граждане имеют право на государственные пособия, финансируемые из федерального бюджета, в случаях

постоянного проживания на территории Российской Федерации, либо временного проживания, при условии, что они работают.

Поскольку гр-ка К. является одинокой матерью, воспитывает двоих малолетних детей и учится, она не имеет возможности работать, а соответственно не обладает правом на получение пособия.

В соответствие с Законом Калининградской области от 14.01.2005г. №487 «О пособиях гражданам, имеющим детей»: право на их получение имеют иностранные граждане, зарегистрированные по месту жительства в Калининградской области.

В соответствие с п.2 Соглашения «О гарантиях прав граждан в области выплаты социальных пособий, компенсационных выплат семьям с детьми и алиментов» (Москва, 9 сентября 1994 года), сторонами которого являются, в том числе Россия и Украина: «Каждая из Сторон на своей территории не будет устанавливать каких-либо ограничений по признаку гражданства на получение гарантированной государственной социальной помощи лицам, имеющим детей».

Министерство социальной политики и труда, куда обратилась Уполномоченный, считает вышеуказанное Соглашение неприменимым к данной ситуации в связи с отсутствием у заявительницы факта постоянного проживания на территории стороны Соглашения. В результате одинокая женщина с малолетними детьми детских пособий не получает.

Считаю необходимым устранить существующий пробел в законодательстве, предусмотрев механизм социальной защиты семей с детьми, независимо от места проживания, обеспечив соблюдение равенства прав и свобод человека, исполнение международных договоров.

К Уполномоченному обратилась гр-ка Р., вдова, мать двоих детей, проживающая в Гвардейском р-не без регистрации. Семья Р. Прибыла в Калининградскую область в 2004-м году из Кыргызстана. Дети получили гражданство Российской Федерации, документы заявительницы находятся в стадии оформления. По причине отсутствия регистрации по месту жительства в соответствие с Законом Калининградской области от 14.01.2005г. №487 «О пособиях гражданам, имеющим детей» заявительнице не выплачивались детские пособия.

После обращения Уполномоченного в министерство социальной политики и труда Правительства Калининградской области было принято решение о назначении ежемесячного пособия на двоих детей гр-ке Р., а также о необходимости внесения изменений в законодательство Калининградской области, направленных на защиту социальных прав граждан на получение детских пособий.

Уполномоченный неоднократно обращала внимание на необходимость создания механизма реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 05.05.1992 N 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» и Постановления главы администрации Калининградской области от 14.12.1992 N 300 «О реализации Указа Президента Российской Федерации «О мерах по социальной поддержке многодетных семей»...».

К Уполномоченному обратилась гр-ка А., многодетная мама. Семье А. в 2006-м году был бесплатно предоставлен земельный участок под строительство жилого дома, установив определенный срок, в течение которого необходимо завершить строительство. В семье врачей отсутствуют необходимые материальные средства для приведения в порядок земельного участка под строительство дома. Заявительница предлагает предусмотреть возможности по предоставлению многодетным семьям дотаций либо льготных или беспроцентных кредитов для строительства жилья.

В аппарат Уполномоченного в 2006 году обращения по фактам дискриминации по половому признаку не поступало.

Из года в год все большее количество женщин занимает ключевые посты в органах государственной власти и местного самоуправления Калининградской области.

В составе Правительства Калининградской области на паритетных началах работают мужчины и женщины, что привело к усилению социальной направленности политики органов региональной власти.

В Калининградской области женщины обладают высокой общественной активностью. В области активно работают более 20 женских общественных объединения, деятельность которых осуществляется в соответствии с законом Калининградской области «О взаимодействии государственных органов и общественных организаций».

Одной из гендерных проблем Калининградской области, как и России в целом, является вопрос занятости.

По информации, предоставленной Агентством по обеспечению занятости населения Калининградской области, в регионе достаточно низкий уровень вовлечения граждан в официальную трудовую деятельность - из 937,4 тысяч граждан, 465 тысяч человек (49,6 %) постоянно имеют легальную работу. Заявленные в службу занятости свободные рабочие места не отвечают требованиям лиц, ищущих работу, как из-за низкой оплаты труда, так и из-за отсутствия у работодателей возможностей предоставления жилья, общежитий, социальных гарантий, возрастного ценза заявленных вакансий - почти половина работодателей хотят видеть своими потенциальными

работниками граждан не старше 35-40 лет. Из более 117,7 тысяч впервые обратившихся в 2007-м году граждан, поставлены на учет только 31,3 тыс. человек (каждый четвертый), 56 % из которых составляют женщины.

В наиболее сложном положении на рынке труда оказываются слабо защищенные категории женщин — женщины, имеющие малолетних детей, детей-инвалидов, одинокие родители, выпускницы учебных заведений, жены военнослужащих, пенсионеры, а также женщины 16-28 лет — из-за недостатка или отсутствия опыта или образования, низкой квалификации; и женщины 44-55 лет — в связи с предпенсионным возрастом.

Молодые матери с маленькими детьми часто ищут место на неполный рабочий день или со свободным графиком, но количество данных мест год от года сокращается, предприятиям чаще требуются работники на 8-12-часовой рабочий день.

Представляется, что необходимо менять норму Закона о трудовых пенсиях, в соответствие с которой в страховой стаж, который учитывается при назначении пенсии, входят только два отпуска по уходу за ребенком — сроком до полутора лет. В случае появления третьего ребенка, время ухода за ним в страховой стаж не включается. Применение данной нормы права приведет к тому, что пенсия женщины, занимающейся уходом за детьми, окажется мизерной. Таким образом, нерешенными являются проблемы реализации права на труд и выбор профессии в связи с трудностями в трудоустройстве граждан предпенсионного возраста, молодежи без опыта работы, инвалидов и прочих слабо защищенных слоев населения; в связи с отсутствием вакансий с неполным рабочим днем для студентов и женщин с малолетними детьми до 3-х лет.

Решить вышеуказанные проблемы возможно путем установления налоговых льгот для предприятий, использующих труд слабо защищенных слоев населения; увеличения количества бюджетных факультетов, отделений по подготовке специалистов, востребованных на региональном рынке труда профессий. Необходимо создание банка данных вакансий с неполным рабочим днем для студентов и женщин, имеющих малолетних детей; расширения сети детских садов для реализации права на труд женщин, имеющих детей дошкольного возраста.

Постановлением Правительства Калининградской области 8 декабря 2006 года принята целевая программа Калининградской области «Развитие системы социальной защиты населения и совершенствование трудовых отношений на 2007-2015 годы», в которой предусмотрены некоторые меры по укреплению и развитию института семьи, защите семей с детьми, материнства.

Определенная работа по обеспечению женской занятости проводится общественными организациями региона. На территории Калининградской области были

созданы международный центр женской карьеры "НИКА" в г. Калининграде, женские ресурсные центры в г.Мамоново и в г. Балтийске Калининградской области.

Другая проблема, требующая первоочередного решения, без чего невозможно улучшение демографической ситуации – это проблема **обеспеченности семей с детьми жильем**. В 2007 году благодаря увеличению объемов ипотечного кредитования построено 8917 квартир. В рамках национального проекта «Доступное и комфортное жилье» оказана государственная поддержка 1217 молодым семьям. Несмотря на принятые меры, жилищная проблема остается нерешенной. Так, в г.Калининграде по состоянию на 01.01.2008 г. числится в общей очереди 19643 человека (19880 человек – на 1.01.2007г.). Улучшили свои жилищные условия за 2007 год лишь 6 многодетных семей.

В Калининградской области, в том числе в г.Калининграде, не решена и проблема с обеспеченностью **детскими садами, яслями**. Так в г.Калининграде более 8,5 тысяч детей ждут места в детском саду. В ходе недавней перерегистрации в муниципальных дошкольных учреждениях, очередь выросла на 880 человек. При этом родители стараются встать в очередь с первых дней рождения ребенка. Всего в Калининградской области 13,8 тысяч семей стоят в настоящее время в очереди на получение мест в дошкольных образовательных учреждениях.

Острой, но трудно решаемой в России по причине крайне высокого уровня латентности и безнаказанности остается **проблема домашнего насилия**. По данным УВД Калининградской области, ежегодно на бытовой почве совершается более половины всех тяжких насильственных преступлений, жертвами которых в 88% случаев становятся женщины и дети. Вопросы о необходимости консолидации гражданского общества в борьбе с домашним насилием и продвижении женской самозанятости в Калининградской области обсуждались в ходе форума, проходившего в сентябре 2007 года в г.Калининграде. С 2006 года в рамках сотрудничества Европейского Союза и России совместно с итальянскими партнерами "Formaper" и "Differenza Donna" осуществлялась реализация проекта "Укрепление гражданского общества как ключ к мобилизации внутренних резервов женщин - интегрированный проект по борьбе против домашнего насилия и продвижение женской самозанятости в Калининградской области". По инициативе и при финансовой поддержке некоммерческой ассоциации "Звезда надежды" в 2006 году были созданы общественные организации, работающие с женщинами, подвергшимися домашнему насилию, в г.г. Немане, Правдинске, Светлом. Социальными партнерами в реализации проекта выступили областной Кризисный Центр помощи женщинам, центры занятости населения, правоохранительные органы, учреждения образования и здравоохранения, социальной защиты, женские общественные

организации, Уполномоченный по правам человека в Калининградской области, СМИ и др.

Совместная деятельность органов власти, местного самоуправления и структур гражданского общества позволила организовать кампанию осведомленности, обучение специалистов, открыть пункты первичного приема для женщин-жертв домашнего насилия, оказывать им комплексную реабилитационную помощь, решать вопросы самозанятости и развития малого предпринимательства. Всего в 6 пунктах первичного приема оказана помощь более 1,5 тысячам женщин, оказавшимся в кризисной ситуации, в том числе 235 женщинам-жертвам домашнего насилия. Реализация проекта позволила в отдельно взятых городах и районах Калининградской области выделить насилие в семье и насилие в отношении женщин в самостоятельную социальную проблему, разработать и применить систему профилактических и коррекционных мер, направленных на ее разрешение, изменить отношение гражданского общества к проблеме насилия в семье, способствовать уменьшению количества женщин и детей, страдающих от домашнего насилия.

В то же время в Калининградской области проблема насилия в семье все еще не воспринимается многими представителями государственных и муниципальных структур как угроза жизни и здоровью женщин и детей. Практически отсутствует официальная статистика о количестве женщин, подвергшихся разным видам домашнего насилия. В настоящее время в области недостаточно подготовленных специалистов для работы с жертвами домашнего насилия.

В целях профилактики насилия в семье предлагается:

Органам государственной власти Калининградской области:

- оказывать повсеместную поддержку женским и неправительственным организациям, занимающимся оказанием помощи женщинам и детям, подвергшимся насилию, в том числе, уделяя им приоритетное внимание при рассмотрении конкурсных проектов, финансируемых из областного бюджета;
- разработать систему отчетности правоохранительных органов, включающую в себя данные о всех случаях домашнего насилия, и содействовать расширению осведомленности населения по данной проблеме;
- организовать подготовку специалистов учреждений здравоохранения, социальной защиты населения с целью распознавания ситуации риска и правильного оформления документов для возбуждения уголовных дел, организации адекватного лечения физических и психологических последствий насилия; правоохранительных

органов и судов, общественных объединений для работы с категорией женщин и детей, пострадавших от домашнего насилия;

- Средствам массовой информации продолжить кампанию осведомленности граждан, включающую в себя освещение деятельности всех заинтересованных в решении проблемы насилия учреждений, организаций, общественных объединений; привлекать внимание общественности к обсуждению причин и последствий насилия в отношении женщин;
- Учреждениям образования организовать проведение бесед, диспутов, «круглых столов» с целью профилактики домашнего насилия;
- Способствовать развитию общественных объединений, волонтерских движений, обеспечивающих помощь жертвам насилия, и консультирование населения по вопросам профилактики насилия в семье.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области и сотрудники аппарата в течение 2007 года принимали участие в мероприятиях, направленных на достижение равенства прав и возможностей мужчин и женщин. В марте 2007 года общественная организация «Союз женщин Калининградской области» совместно с областной избирательной комиссией, Уполномоченным по правам человека провела круглый стол «Россия, женщина, судьба», посвященный 100-летию принятия резолюции «О всеобщем равном избирательном праве мужчин и женщин». На обсуждение была вынесена проблема достижения реального гендерного равноправия, улучшения положения женщин.

Уполномоченный приняла участие в работе конференции по гендерным вопросам, посвященной завершению международной канадской программы обменов и консультаций в области управления (GAEP) в России, организованной Общероссийской Ассоциацией женских общественных организаций "Консорциум женских неправительственных объединений".

В мае 2007 года РОО «Лига избирательниц Калининградской области» при содействии Программы защиты прав женщин Американской ассоциации юристов с участием аппарата Уполномоченного проведен семинар "Международное законодательство и практика по правам женщин. Мониторинг и отчетность по Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин".

В апреле 2007 года в г. Санкт-Петербурге проходил семинар для руководителей аппаратов Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ «Опыт организации работы аппарата Омбудсменов в Швеции», в котором приняла участие сотрудница аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области. Семинар организован

Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «СТРАТЕГИЯ», Институтом прав человека при поддержке Центра Улафа Пальме.

Гендерный состав заявителей в аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в процентном соотношении из года в год остается примерно одинаковым. В 2007 году в аппарат Уполномоченного обратилось 495 женщин, 497 мужчин (531 женщина, 494 - мужчин в 2006-м году). С устными обращениями традиционно женщины обращаются чаще мужчин: из 420 человек - 282 женщины (из 439 - 29 женщины в 2006-м году - 67 %, как и в 2006-м и в 2005 гг.).

Характерными для женщин являются обращения в защиту прав детей: из 72 обращений в защиту прав детей 58 от женщин – 80% (77 % - в 2006-м году), в защиту социальных, в том числе - жилищных, пенсионных прав. Мужчины чаще обращаются по вопросам нарушения условий содержания в местах лишения свободы, нарушения уголовного процесса и судопроизводства. Из 263 обращений данной тематики 51 – от женщин, в том числе 5—от женщин-заключенных (9- в 2006-м г.), 46 — от женщин – родственников заключенных (35 – в 2006-м году), оставшиеся 212 обращений – 80% -от мужчин (219 – 83% - в 2006-м г.).

Из 611 письменных заявлений от женщин поступило 205 - 34% (37% - в 2006 году). Если не учитывать 263 обращения, поступивших из пенитенциарной системы, из которых лишь 5 – от женщин, из оставшихся 364 жалоб от женщин получено 200 - 54 % (60% - в 2006 году).

Ежегодно в аппарат Уполномоченного поступают обращения по вопросу взыскания с бывших мужей **алиментов на содержание детей**. По информации Управления ФССП России по Калининградской области в 2007-м году на 23% произошло увеличение количества обращений по исполнительным производствам по алиментным обязательствам. Было рассмотрено 267 таких обращений, что составляет 27% от общего количества обращений, рассмотренных в аппарате Управления (в 2006 году - 217 – 22 %). Для многих взыскателей получение пособий на детей через органы собес является единственным источником дохода.

В процессе рассмотрения данных обращений установлено, что большое количество должников по алиментам официально не работает, ведет асоциальный образ жизни. Исполнительные производства указанной категории часто переходят на исполнение из года в год.

К Уполномоченному обратилась гр.Г. по вопросу большой задолженности по алиментам на содержание трех несовершеннолетних детей ее бывшим мужем.

Уполномоченный направила материалы на рассмотрение в Управление ФССП по Калининградской области.

В здании Гусевского городского суда должник был предупрежден письменно об уголовной ответственности по ст. 157 УК РФ за злостное уклонение от уплаты алиментов.

Однако милицией ОВД Гусевского городского округа было отказано в возбуждении уголовного дела в отношении должника на том основании, что Г. ни разу не было вручено официальное предупреждение об уголовной ответственности за уклонение от уплаты алиментов.

В настоящее время задолженность по алиментам более 200 тысяч рублей. Исполнительное производство в Гусеве прекращено и направлено на исполнение в Гвардейск в связи с переменой места жительства должника.

В регионе имеются определенные трудности с начислением задолженности по алиментам морякам заграничного плавания; данная категория лиц, обязанных выплачивать алименты, скрывают свои реальные доходы.

В большинстве случаев лица, обязанные уплачивать алименты, не имеют постоянного места работы либо трудовые отношения с ними по месту фактической работы должным образом не оформлены, в связи с чем невозможно установить размер реального дохода должника. В большинстве своем должники скрывают фактическое место работы и не платят алименты, ссылаясь на отсутствие заработка, государственными органами информация об их месте работы не предоставляется длительное время или предоставляется не в полном объеме, что приводит к неисполнению исполнительных документов.

При исполнении документов о взыскании алиментов судебные приставы-исполнители часто встречались с фактом не проживания должника по месту регистрации и отсутствием информации о его фактическом месте проживания.

В соответствии со ст.15 ФЗ от 15.08.1996 N 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено в случаях, если он: уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом, - до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами...

В связи с особым географическим положением Калининградской области, в Управлении ФССП России по Калининградской области принимаются к должникам меры по ограничению права выезда за пределы Калининградской области. В 2007г. рассмотрено 69 обращений данной категории или 7% от общего количества, за аналогичный период предыдущего года -32 обращения (или 3%).

Опыт применения данной статьи службой судебных приставов показал эффективность применения данной меры к неплательщикам алиментов, в связи с чем необходимо активизировать ее применение к должникам.

В 2006 году Правительством Калининградской области, Калининградской областной Думой при участии Уполномоченного по правам человека обсуждался вопрос о **необходимости усиления ответственности родителей** за неуплату алиментов на содержание детей. Необходимо активизировать деятельность правоохранительных органов, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по применению мер воздействия к родителями, уклоняющимися от уплаты алиментов. Возможно также усиление административной ответственности родителей за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних в виде административного ареста.

С целью обеспечения возможности эффективного исполнения решений судов о взыскании алиментов необходимо увеличить штат, финансирование деятельности, заработную плату представителей служб судебных приставов для обеспечения возможности исполнения судебных решений. Прокуратуре, органам опеки и попечительства, комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав необходимо контролировать исполнение судебных решений по уплате алиментов.

Неоднократно Уполномоченным по правам человека в Калининградской области осуществлялась проверка условий содержания обвиняемых и подозреваемых в совершении преступлений в ФГУ ИЗ-39/3 УФСИН МЮ РФ, воспитанников Колосовской воспитательной колонии для несовершеннолетних УФСИН МЮ РФ, заключенных ФГУ ИК-4 УФСИН МЮ РФ для женщин. Жалобы из вышеуказанных учреждений в Аппарат Уполномоченного по правам человека поступают крайне редко. Условия содержания соответствуют нормам уголовно-исполнительного законодательства.

Заключенные, содержащиеся в ФГУ ИЗ-39/3 для женщин, подростков, бывших работников правоохранительных органов, с которыми беседовала Уполномоченный, не выражали своих претензий к сотрудникам пенитенциарных учреждений. Для нуждающихся в психологической разгрузке создан комфортно оборудованный кабинет, в котором ведет прием квалифицированный психолог.

Женщины, содержащиеся в ФГУ ИК-4, также удовлетворены организацией условий их проживания. Женщины имеют возможность работать в цеху по производству обуви и в цеху по обработке янтаря, что позволяет им приобрести новую профессию и заработать денег для своей семьи. В свободное от работы время женщины читают книги, пользуясь услугами библиотеки, вышивают в уютной комнате отдыха. Имеется конференц-зал для проведения культурных мероприятий. В колонии женщины имеют возможность

участвовать в богослужениях в специально оборудованном по канонам Православной Церкви помещении. Женщины выразили пожелание о пополнении библиотеки юридической литературой, свежими периодическими изданиями.

2.

Специальные доклады региональных Уполномоченных по правам человека о нарушениях прав женщин

О нарушениях конституционных прав граждан по признакам пола и возраста в сфере труда.

**Доклад Уполномоченного по правам человека Свердловской области
Т. Мерзляковой**

Специальный доклад подготовлен в соответствии с пунктом 3 статьи 14 Областного закона от 14 июня 1996 года № 22-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области» и направлен в Законодательное Собрание и Губернатору Свердловской области.

Необходимость написания доклада возникла в связи с продолжающимся в течение ряда лет демонстративным игнорированием работодателями и средствами массовой информации принципов равенства возможностей граждан в сфере труда, закрепленных как на международном уровне, так и в Конституции и нормативных правовых документах Российской Федерации.

Представляя специальный доклад, Уполномоченный надеется привлечь внимание к проблемам, связанным с дискриминацией в этой сфере, государственных органов, профсоюзов, а также непосредственно работников и работодателей.

Часто, очень часто ко мне за помощью обращаются люди, потерявшие работу. Казалось бы, ничего трагичного, это же не близкого человека потерять. Но не все так просто. Люди, которые хотят работать, вынуждены ходить по изнурительному кругу кадровых служб и слышать схожий ответ: извините, у вас возраст, а мы принимаем молодых. Хотя возраст-то всего от 40 до 60 лет. Самое время работать.

С этой проблемой люди сталкиваются не только в Екатеринбурге, но и в других городах области. Где бы я ни бывала, жалуются на невозможность устроиться на работу. Значит, все же беда. Значит, и у нас, в Свердловской области появилось это явление – дискриминация, о которой мы раньше читали только в учебниках и никак не ожидали, что столкнемся с ней в действительности.

Право каждого на труд (статья 37 Конституции Российской Федерации) относится к числу основополагающих прав человека. Вместе с тем право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию предполагает и право свободного заключения трудового договора, что в свою очередь означает не только свободу работника, но и соответствующую свободу работодателя, имеющего право по своему усмотрению подбирать кадры, которые по профессиональным и деловым качествам соответствовали бы поручаемой работе.

В целях эффективной экономической деятельности и рационального управления имуществом работодатель вправе самостоятельно принимать необходимые кадровые решения (подбор, расстановка, увольнение персонала), и заключать трудовой договор с конкретным лицом, ищущим работу. Это является правом, а не обязанностью работодателя.

В условиях рыночной экономики при реализации указанных прав интересы работника и работодателя нередко не совпадают. Причем это несовпадение не всегда основано на объективных и справедливых представлениях, основанных на законе.

Задача государства - обеспечить равенство возможностей в области труда и занятости, создать необходимые правовые условия для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений, обеспечив право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации в этой сфере.

Краткий анализ международного и российского законодательства, приведенный ниже, позволяет предположить, что права работников в этой сфере надежно защищены от возможного произвола работодателей, однако практика свидетельствует о серьезных и систематических нарушениях их прав, прав граждан, начиная со стадии предшествующей трудовому договору. Провозгласить право, признать его, не всегда означает обеспечить его реализацию на деле.

Исследования, проведенные Уполномоченным при подготовке настоящего доклада, показали, что дискриминация в сфере трудовых правоотношений, в частности по признакам пола и возраста, превосходят все разумные пределы.

Особенно наглядно это проявляется на этапе заключения трудового договора.

Группой студентов факультета политологии и социологии Уральского государственного университета по просьбе Уполномоченного по правам человека Свердловской области был сделан контент-анализ объявлений в печатных рекламно-информационных изданиях, распространяемых в Свердловской области и специализирующихся на публикации объявлений о подборе персонала, в том числе в таких изданиях как:

- газета «Вакансия» (учредитель ООО «БИМА», Санкт-Петербург, издатель ООО «Союз», г. Екатеринбург);
- газета «Карьера-Урал» (издатель ООО «ВИК-МЕДИА», г. Екатеринбург);
- газета «Работа-Урал» (учредитель и издатель ЗАО «Агентство Карьера», г. Екатеринбург);
- газета «Есть работа» (учредитель ООО «УФСИ», издатель ООО «ВИК-МЕДИА», г. Екатеринбург);

- еженедельный справочник «Вакансии. Екатеринбург», (учредитель и издатель ООО «Инфоком», г. Екатеринбург);

- газета бесплатных объявлений «Из рук в руки» (учредители ООО НПП «САФЛОР», ООО «Пронто-Москва», издатель НПП «САФЛОР», г. Екатеринбург);

- газета «Быстрый Курьер 95» (учредитель и издатель ООО «Издательский Дом Урал-Принт», г. Екатеринбург) и ряд других.

Полученные данные показывают, что принцип равенства возможностей при подборе персонала работодателями откровенно игнорируется. В отдельных изданиях более половины объявлений (до 61%) содержали дискриминационные ограничения по полу и возрасту, из них около половины (30,5%) имели ограничивающий характер по признаку возраста.

Логично и вполне понятно, когда на работу в органы внутренних дел приглашаются мужчины в возрасте до 40 лет. Однако, почему ЗАО «Свердловтормет», нуждающийся в услугах экономиста, хочет принять на работу именно женщину в возрасте от 25 до 40 лет, супермаркету парфюмерии и косметики, а также инвестиционной компании нужен юрист в возрасте до 30 лет, к тому же мужчина, а предприятие «Олипс» готово принять на работу аппаратчиком химводоподготовки женщину, но непременно до 40 лет?

Порой ограничения по возрасту и полу кандидата выносятся на первое место в списке требований.

Компания «Coca-Cola» желает нанять водителя-экспедитора мужчину в возрасте до 35 лет; на должность инженера по качеству в ОАО «Завод Уралтехгаз» может претендовать лишь женщина до 35 лет; оператором-консультантом персонального компьютера в торговой компании «Хит сезона» могут работать люди лишь в возрасте от 21 до 25 лет.

В октябре 2005 года ЗАО «ЧТПЗ-Мета» приглашал на работу экономиста и бухгалтера по зарплате возрастом не старше 35 лет, компания «Евросеть» - главного бухгалтера до 35 лет и начальника отдела страхования до 40 лет, «Мегафон» искал бухгалтера 23-35 лет, а компания «Мир» нуждалась в кладовщике не младше 25 и не старше 45 лет.¹⁷

Подобные объявления появляются настолько часто, что с ними уже свыклись и перестали давать им критическую оценку. В результате большая часть возможных претендентов на вакантные должности, обладающих необходимыми знаниями и

¹⁷ Приложение 2 к докладу содержит подборку копий наиболее характерных объявлений о приеме на работу содержащие дискриминационные ограничения по полу и возрасту.

квалификацией, изначально лишена возможности даже участвовать в конкурсе, что, безусловно, является нарушением их права на труд.

В настоящее время ситуация складывается так, что дискриминация в области социально-экономической сферы больше проявляется, прежде всего, в отношении женщин, на которых накладывается и дискриминация по возрастному признаку. Конкурентоспособность женщины на рынке труда в последние годы резко понизилась. При приеме на работу ее ставят в определенные рамки, диктуют такие условия, при которых она, боясь потерять работу, опасается уйти в декретный отпуск, взять больничный по уходу за детьми. Женщина является первым претендентом на увольнение. По данным Федеральной службы по труду и занятости женщины стабильно составляют две трети и более официально зарегистрированных безработных.

Так, в 1992 году численность безработных женщин составляла 72,2 % от общего количества безработных, в 1995 году – 62,5 %, в 2000 году – 68,9 %, в 2003 году – 67,5 %, в 2004 году (на конец года) – 66,3 %.

Согласно результатам проведенного анализа средний минимальный возраст, необходимый для трудоустройства, равен 23-24 годам, максимальный - 36-37 лет.

Таким образом, существуют две «волны» возрастной дискриминации. Первая волна - начало трудовой деятельности, вторая волна - дискриминация в предпенсионном (около 40 лет) и более старшем возрасте.

Сложнее всего трудоустроиться женщине старше 40 лет, имеющей среднее образование, небольшой опыт работы, воспитывающей детей без мужа, особенно если дети маленькие, а также молодым, не имеющим трудового стажа. Результаты исследований свидетельствуют о том, что женщинам старше 40 лет работодатель отказывает в приеме на работу из-за возрастного ценза чаще, чем мужчинам. Поэтому эта группа относится к числу особо уязвимых на рынке труда.

Наиболее жесткие ограничения по возрасту применяются в сферах «дизайн, полиграфия, СМИ» (требуется специалисты от 23 до 30 лет) и «реклама и маркетинг» (от 23 до 33 лет). Более мягкие требования в сфере «охрана, безопасность» (от 25 лет до 45 лет) и «педагогика (от 30 до 47,5 лет).

В российском обществе сохраняются стереотипные представления о «мужских» и «женских» профессиях, специальностях и должностях. Опираясь на эти стереотипы, работодатель отказывает кандидату-женщине в пользу мужчины.

Дискриминация по признаку пола проявляется также в том, что профессионально-карьерный статус женщин практически во всех отраслях экономики и общественной жизни ниже, чем у мужчин. Высшее и среднее образование имеют 64% занятых женщин и

только 47% занятых мужчин, но женщины в основном заняты на рабочих местах, не требующих высокой квалификации. Доля женщин среди работников промышленности, имеющих минимальную квалификацию, составляет 2/3, а среди работников высшей квалификации она равняется лишь 1/5. И уже совсем незначительно число женщин среди руководителей предприятий и организаций: в целом в различных отраслях экономики оно не превышает 6 - 9%. Отсюда резкий разрыв в оплате труда мужчин и женщин, а значит - и в размерах начисленных им пенсий. По данным официальной статистики, средняя «женская» зарплата по стране составляет две трети «мужской». В целом ряде отраслей этот разрыв еще значительнее. Например, средняя зарплата в легкой промышленности, среди работников которой 85% - женщины, равняется только 25% зарплаты работников «мужского» топливно-энергетического комплекса. Неоправданно низкими остаются и заработки «бюджетников», особенно работников социальной сферы: здравоохранения, образования, культуры, социальных работников. Среди работающих в них также около 80% женщин.

Ограничения по возрасту и полу содержатся в объявлениях, распространяемых работодателями не только через частные агентства по трудоустройству и информационные печатные издания. Базы данных Федеральной государственной службы занятости населения также порой носят дискриминационный характер. Согласно данным, представленным Департаментом Федеральной государственной службы занятости населения по Свердловской области, государственной статистикой Роструда и Госкомстата России не предусмотрены параметры вакансий по признакам пола и возраста кандидатов. Для анализа содержания объявлений были выбраны 7 центров занятости населения Свердловской области: Алапаевский, Асбестовский, Белоярский, Екатеринбургский, Камышловский, Карпинский, Первоуральский. В ходе исследования выяснилось, что все имеющиеся в базе данных трех Центров занятости населения Асбестовского, Белоярского и Камышловского районов содержали ограничения по полу. 56% всех вакансий Белоярского ЦЗН и 62% вакансий Камышловского ЦЗН ориентированы на мужчин. Наименьшая доля объявлений без ограничений по полу имела в Екатеринбургском Центре занятости населения, но и их доля составила 34%.

Ограничения по возрасту менее выражены. В основном они составляют небольшой процент от всех имеющихся вакансий (от 0 Карпинский ЦЗН до 17 % Екатеринбургский ЦЗН). Особняком стоит Алапаевский центр занятости населения, 98% вакансий которого содержали требование по возрасту кандидатов.

В ходе исследования, группы студентов факультета политологии и социологии Уральского государственного университета было проведено неформализованное интервью с руководителями и ведущими специалистами кадровых агентств г. Екатеринбурга.

По результатам опроса можно составить портрет человека, которому сегодня легче всего трудоустроится.

Это мужчина 22-35 лет с высшим образованием (лучше двумя - техническим и гуманитарным), с опытом работы от года до трех лет, имеющий детей и семью. Существенное значение имеет и внешность, и даже национальность. По мнению респондентов, предпочтение будет отдано человеку со славянским типом внешности.

Половина опрошенных признает, что объявления, содержащие неоправданные требования по возрасту и полу кандидатов носят дискриминационный характер. По их мнению, это тенденция вызвана стремлением работодателя сэкономить время на подборе.

Важно отметить, что позиция женщин-руководителей, вопреки распространенному мнению, не отличается принципиально от позиции их коллег-мужчин. Опрошенные в ходе мониторинга работодатели-женщины также не готовы выполнять требования законодательства в части льгот и пособий работающим женщинам, признавая при этом, что подобное отношение является дискриминацией.

Небольшая часть опрошенных признала, что необходимо введение специальной ответственности за публикацию объявлений, имеющих ограничения дискриминационного характера, хотя быстрых результатов вряд ли можно достичь. Большая же часть экспертов категорически возражает против введения такой ответственности, полагая, что работодатель обладает исключительным правом в подборе персонала и государство не должно вмешиваться в бизнес. Хотя объявления, содержащие дискриминационные требования подают не только частные компании, но и муниципальные учреждения. Так, по данным ГУ ЦЗН г. Сухой Лог МОУ «Средняя общеобразовательная школа № 17» хотела принять на работу психолога до 30 лет.

Между тем, как сказано выше, при приеме на работу работодатель может отказать работнику только по основаниям, связанным с деловыми качествами, его способностью выполнять трудовые обязанности с учетом имеющихся у кандидата профессионально-квалификационных качеств. Ограничение прав работников могут определяться свойственными данному труду требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в социальной и правовой защите. Так, не могут быть приняты на работу лица, не достигшие определенного возраста, женщина не может претендовать на работу, включенную в список тяжелых работ.

Толкование норм Трудового Кодекса РФ, данное Пленумом Верховного Суда РФ в Постановлении от 17 марта 2004 года № 2, позволяет сделать следующие выводы. При

рассмотрении вопросов, связанных с отказом в приеме на работу, необходимо иметь в виду, что труд свободен и каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также иметь равные возможности при заключении трудового договора без какой-либо дискриминации. Поскольку действующее законодательство содержит лишь примерный перечень причин, по которым работодатель не вправе отказать в приеме на работу лицу, ищущему работу, вопрос о том, имела ли место дискриминация при отказе в заключении трудового договора, может быть решен в каждом конкретном случае отдельно. В том случае, если работнику отказано в приеме на работу по обстоятельствам, связанным с деловыми качествами данного работника, такой отказ может быть признан обоснованным. Под деловыми качествами Пленум ВС РФ считает необходимым понимать «способности физического лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессионально-квалификационных качеств (например, наличие определенной профессии, специальности, квалификации), личностных качеств работника (например, наличие определенного уровня образования, опыта работы по данной специальности, в данной отрасли)».

Любые обстоятельства, не связанные непосредственно с характером деятельности и деловыми качествами работника (его специальностью, квалификацией, профессиональными навыками, опытом работы, обладанием особыми знаниями, психологическими качествами, необходимыми для выполнения поручаемой работы, и т.п.), не могут быть положены в обоснование отказа в приеме на работу.

При этом не считается дискриминацией установление различий, исключений, предпочтений, в том числе ограничений прав работников, которое не приводит к ликвидации или нарушению равенства возможностей и обусловлено специфическими требованиями, свойственными данному виду труда, причем такие требования должны быть установлены федеральным законом. Характерным примером может служить законодательство о государственной службе, которое предусматривает особые требования, предъявляемые при поступлении на государственную службу, возложение на государственных служащих дополнительных обязанностей и другие ограничения.

Работодатель вправе предъявить лицу, претендующему на вакантную должность или работу, и иные требования, обязательные для заключения трудового договора в силу прямого предписания федерального закона, либо которые необходимы в дополнение к типовым или типичным профессионально-квалификационным требованиям в силу специфики той или иной работы (например, владение одним или несколькими иностранными языками, способность работать на компьютере).

Очевидно, что во всех перечисленных выше примерах объявлений о подборе

персонала ограничения не обусловлены деловыми качествами работников и свидетельствуют о грубейшем игнорировании работодателем принципов равенства, несмотря на то, что запрещение дискриминации в сфере труда признано международным сообществом одной из важнейших задач и закреплено в многочисленных международных актах. Поскольку согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, в числе таких международных документов можно назвать:

- Всеобщую декларацию прав человека¹⁸ (статья 7), согласно которой все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации;

- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах¹⁹, в соответствии с которым права, провозглашенные в Пакте, должны осуществляться без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола или иного обстоятельства;

- Декларацию о ликвидации дискриминации в отношении женщин²⁰, признавшей, что дискриминация в отношении женщин, приводящая к отрицанию или ограничению ее равноправия с мужчинами, является несправедливостью в своей основе и представляет собой преступление против человеческого достоинства;

- Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин²¹, налагающую на государства-участники обязанность принимать все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин со стороны какого-либо лица, организации или предприятия;

- Конвенцию № 111 Международной организации труда «Относительно дискриминации в области труда и занятий»²², согласно которой под дискриминацией понимается различие, недопущение или предпочтение, проводимое по признаку пола, а также всякое другое различие, недопущение или предпочтение, приводящее к уничтожению или нарушению равенства возможностей;

¹⁸ «Всеобщая декларация прав человека». Принята 10.12.1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН

¹⁹Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят 16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН)

²⁰ «Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин». Принята 07.11.1967 г. Резолюцией 2263 (XXII) на 1597-м пленарном заседании 22-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН

²¹ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Принята 18.12.1979 г. Резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН

²² Рекомендации № 111 Международной организации труда «О дискриминации в области труда и занятий». Приняты в г. Женеве 25.06.1958 г. на 42-й сессии Генеральной конференции МОТ

- Венскую Декларацию и программу действий, провозгласившую ликвидацию всех форм дискриминации по признаку пола первоочередной целью международного сообщества.²³

Российское государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Конституционный запрет на дискриминацию полностью распространяется и на сферу труда, являясь одним из основных принципов правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений, получившим самостоятельную дополнительную регламентацию в Трудовом кодексе Российской Федерации.

Статья 3 ТК РФ гарантирует, что никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества независимо от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника.

Помимо этого в Трудовой кодекс РФ включена специальная норма, запрещающая необоснованный отказ в заключение трудового договора. Согласно статье 64 ТК РФ какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства (в том числе наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания), а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом (статья 64 ТК РФ).

Устанавливая запрет необоснованного отказа по дискриминирующим основаниям при заключении трудового договора, статья 64 ТК РФ предусматривает и некоторые гарантии защиты от такого отказа.

Согласно части 5 названной статьи, по требованию лица, которому отказано в заключение трудового договора, работодатель обязан сообщить причину отказа в письменной форме. Как вытекает из формулировки приведенной нормы, предусмотренное

²³ Принята в г. Вене 25.06.1993 г. на 2-й Всемирной конференции по правам человека

в ней правило носит обязательный характер - любой работник, ищущий работу и обратившийся к работодателю, вправе потребовать, а работодатель обязан сообщить ему причину отказа в приеме на работу в письменной форме независимо от конкретных обстоятельств.

Другой гарантией от необоснованного отказа в заключении трудового договора служит право работника, предусмотренное той же 64 статьей ТК РФ, обжаловать такой отказ в судебном порядке. Это право предусмотрено и статьями 3, 391 Трудового Кодекса. Лица, считающие, что они подверглись дискриминации в сфере труда, вправе обратиться в органы федеральной инспекции труда и (или) в суд с заявлением о восстановлении нарушенных прав, возмещении материального вреда и компенсации морального вреда. Но механизм запроса гражданином документов о причине отказа в приеме на работу законодательно не определен.

Доказать факт нарушения норм трудового законодательства чаще всего не представляется возможным, поскольку истинные мотивы отказа работодателя, как правило, не называют.

Практика обращения женщин в суд с исками на работодателей о незаконном отказе в приеме на работу по этой причине на сегодняшний день отсутствует.

Не вызывает сомнения, что сложность производства по такого рода делам объясняется трудностью доказывания факта дискриминации. Кроме того, законодательством прямо не определено, каковы последствия признания такого факта: должен ли суд обязать работодателя заключить трудовой договор (действует как психологический фактор – насильно мил не будешь, так и ряд юридических, в частности, что делать с работником, который уже после этого был принят на вакантную должность и добросовестно работает, учитывая, что согласно Конституции РФ осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

За дискриминацию, то есть нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, Уголовным кодексом Российской Федерации установлена уголовная ответственность - от штрафа в размере до двухсот тысяч рублей до лишения свободы на срок до пяти лет (статья 136), однако данная статья на сегодняшний день практически не работает.

В 1994 году Судебная палата по информационным спорам по заявлениям Союза женщин России и Союза юристов о нарушении в ряде печатных средств массовой

информации норм Конституции Российской Федерации о равноправии женщин в своем решении от 11 марта 1994 года № 5 пришла к выводу, что распространение в средствах массовой информации сообщений и материалов, в том числе рекламных объявлений, направленных на какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при приеме на работу в зависимости от пола, является грубым нарушением равноправия мужчин и женщин, закрепленного в Конституции Российской Федерации, в других законодательных актах, общепризнанных нормах международного права²⁴.

Тем же решением были объявлены замечания ряду средств массовой информации за публикацию указанных рекламных объявлений и рекомендовано редакциям СМИ контролировать соответствие публикуемых рекламных объявлений Конституции РФ и другим законодательным актам Российской Федерации. Хорошее решение. Жаль, что только одно. А вот объявлений, носящих антиконституционный характер много.

С тех пор прошло более 10 лет, однако ситуация не только не изменилась к лучшему, но и еще более усугубилась.

Массовое размещение объявлений дискриминирующего характера о приеме на работу в СМИ объясняется не только нигилистическим отношением работодателя к требованиям закона, но и несовершенством законодательной базы.

Статьей 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» 27 декабря 1991 года № 2124-1 запрещено использование средств массовой информации:

- в целях совершения уголовно наказуемых деяний;
- для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну;
- для осуществления экстремистской деятельности, а также для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости.

Деятельность средства массовой информации может быть приостановлена или прекращена только по этим же основаниям. Таким образом, применение каких либо санкций к СМИ за размещение объявлений дискриминирующего характера не грозит.

Не подпадают подобные объявления и под ограничения, содержащиеся в Федеральном законе «О рекламе» от 18 июля 1995 года № 108-ФЗ, поскольку согласно Закону запрещена только недобросовестная, недостоверная, неэтичная²⁵ и заведомо ложная реклама.

²⁴ Приложение 1. Решение Судебной Палаты по информационным спорам Российской Федерации о равноправии женщин от 11 марта 1994 г. № 5

²⁵ Согласно статье 8 Закона неэтичной является реклама, которая:

Вместе с тем, отсутствие специальных норм в отраслевых законах, предусматривающих ответственность за размещение дискриминирующих объявлений, не означает, что возможность размещения таких объявлений допускается. В соответствии со ст. 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Согласно ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. В соответствии с этим конституционным положением при разрешении такого рода дел должна применяться непосредственно Конституция РФ, которая как сказано выше, запрещает дискриминацию по признакам пола и возраста.

Кроме того, в силу п. 3 ст. 5 Федерального закона Российской Федерации «О международных договорах Российской Федерации» положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, также действуют в Российской Федерации непосредственно.

В Государственной Думе ФС РФ с 2003 года без движения находится проект Федерального закона «О государственных гарантиях равных прав и свобод и равных возможностей мужчин и женщин в Российской Федерации», разработанный с целью искоренения дискриминации по признаку пола.

Принятие данного законопроекта будет шагом к постепенной ликвидации практики дискриминации по мотивам пола, расширит возможности для реализации российскими гражданами - мужчинами и женщинами - всей той совокупности их прав и свобод, которая предусмотрена Конституцией Российской Федерации и нормами международного права.

Кроме того, необходимо внести изменения в действующее законодательство о СМИ и рекламе.

содержит текстовую, зрительную, звуковую информацию, нарушающую общепринятые нормы гуманности и морали путем употребления оскорбительных слов, сравнений, образов в отношении расы, национальности, профессии, социальной категории, возрастной группы, пола, языка, религиозных, философских, политических и иных убеждений физических лиц;

порочит объекты искусства, составляющие национальное или мировое культурное достояние;

порочит государственные символы (флаги, гербы, гимны), национальную валюту Российской Федерации или иного государства, религиозные символы;

порочит какое-либо физическое или юридическое лицо, какую-либо деятельность, профессию, товар.

В специальных докладах Уполномоченного по правам человека всегда есть факты, анализ и выводы с предложениями. С помощью ученых и студентов, с помощью писем и обращений граждан были получены и проанализированы факты. Но какие же рекомендации нужно сделать, чтобы изменить ситуацию?

Об этом я говорила в Москве, где выступала по приглашению Консорциума женских неправительственных организаций. Мне посоветовали ведущие ученые в сфере гендерной политики: подавайте в суд, у нас есть Конституция. Мне посоветовали политики: обращайтесь к гражданскому обществу – искореняйте позор всем миром

Действительно, в московских газетах специализирующихся на рынке труда, почти не встретишь дискриминационных объявлений. Что же мешает нам объявить гражданский бойкот тем, кто приглашает на работу только девушек до 30? Или тем, кто печатает подобные объявления, показывая явную некультурность.

Особое мнение о правоприменительных органах – удалось найти только одно решение по этому вопросу. Да и то палаты, которой нет сегодня в наших структурах государственной власти. Но решение осталось. И хочется, чтобы о нем знали все, кого не устраивает сегодняшнее отношение к возрасту и полу человека в сфере труда.

Надеюсь, этот доклад станет началом нашей общей работы: власти и общества за равные права человека в сфере труда.

«Торговля людьми как социальная проблема и нарушение прав человека».

**Доклад Уполномоченного по правам человека Республики Татарстан
Р.Вагизова**

Торговля людьми достигла критических масштабов в различных государствах мира. Негативные последствия торговли людьми очевидны – это угроза здоровью, безопасности и неотъемлемому праву человека на личную свободу.

Согласно результатам исследования, проведенного в 2006 году по заказу правительства США, ежегодно около 800 000 человек продается из страны в страну. Примерно 80 процентов жертв транснациональной торговли людьми составляют женщины и девочки; из них около 50 процентов - несовершеннолетние. Кроме того, миллионы мужчин и женщин по всему миру оказываются жертвами торговли людьми в пределах своей страны.

По данным Международной организации труда – учреждения ООН, в задачи которого входят вопросы по трудовым стандартам, занятости и социальной защите, в систему принудительного труда, подневольного труда, принудительного детского труда и сексуального рабства вовлечены 12,3 млн. человек. Среди других источников называются цифры от 4 миллионов до 27 миллионов.

Международным сообществом принят на сегодняшний день ряд международных актов, направленных на борьбу с торговлей людьми и рабством. В конце 2000 года на 55 сессии Генеральной Ассамблеи ООН была принята Конвенция против транснациональной организованной преступности и дополняющий её Протокол «О предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее». Эти документы на высшем международном уровне определили обязанности государства по противодействию торговле людьми. Россия ратифицировала эти документы в 2004 году.

Но, несмотря на осознание проблемы и предпринимаемые в связи с этим межгосударственные меры, в настоящее время существуют устойчивые транснациональные траффики в отношении торговли людьми. Согласно оценкам ООН, из России в Европу, Америку, Ближний Восток везут женщин и девочек для работы в секс-индустрии. В Россию из стран СНГ незаконно ввозятся женщины для использования в сфере коммерческого секса, мужчины для работы на стройках и в сельском хозяйстве, дети используются в качестве попрошайек.

К сожалению, проблема, связанная с торговлей людьми и различными формами эксплуатации человека не обходит стороной и нашу республику. Анализ работы

правоохранительных органов республики показал, что число преступлений, связанных с эксплуатацией людей, не снижается. Более того, в 2009 году отмечается возрастающее количество зарегистрированных преступлений, предусмотренных статьями 240 (вовлечение в занятие проституцией) и 241 (организация занятия проституцией) Уголовного кодекса Российской Федерации.

В 2008-2009 годах случаи похищения человека, торговли людьми, вовлечения в занятие проституцией, организации занятия проституцией зафиксированы в 18 районах республики, в т.ч. в сельских районах.

По мнению Уполномоченного, характерными для Татарстана причинами негативного явления являются в уязвимости некоторых категорий населения, отсутствии правовой культуры, нелегальной миграции, деятельности устойчивых организованных преступных групп.

Одной из распространенных современных форм рабства является сексуальная эксплуатация женщин. В Татарстане, принуждение занятием проституцией нередко осуществляется группой лиц по предварительному сговору, членами организованных преступных группировок. Правоохранительными органами выявлены факты вовлечения в занятия проституцией в съемных квартирах, саунах, агентствах по оказанию интимных услуг. Есть примеры, когда организация занятий проституцией является «семейным бизнесом».

Значительную долю молодых проституток составляют бездомные лица, девушки из неблагополучных семей, жертвы домашнего насилия или, сироты и «социальные сироты» из детских домов. Однако далеко не всегда занятия проституцией становится для них заработком. Торговцы и покупатели людей заинтересованы лишь в своей прибыли. Более того, цена «человеческого товара», используемого в дальнейших целях для проституции или подневольного труда может быть шокирующе низкой. Есть случай, когда трое граждан были проданы всего за 6 тысяч рублей!

Для достижения своих целей торговцы людьми используют посулы лучшей жизни путем обещаний человеку успешного и стабильного брака, поддержки в трудоустройстве или получении образования.

Эта проблема несколько лет назад коснулась и жителей Татарстана, о чем свидетельствуют следующие факты.

Казанское кадровое агентство «Нева-Инком», не имеющее лицензии на предоставление услуг в сфере трудоустройства российских граждан, оказывало корейскому гражданину О. содействие в наборе танцовщиц для работы в Корее. Приехав в

Сеул, девушки отказались работать, оказывая интимные услуги, и впоследствии с трудом вернулись на родину.

Гр. Б. была предложена работа в Испании в качестве официантки. Однако по приезде у нее отобрали документы, а вместо обещанной работы предложили оказывать интимные услуги. Отказавшись, гр. Б была незаконно лишена свободы. Совместными усилиями Интерпола и правоохранительных органов Испании и России гр. Б. была освобождена и отправлена на родину.

Эти факты стали возможны не только из-за четко отлаженных действий преступных лиц, но и по причине отсутствия должного контроля в области трудоустройства граждан России за рубежом и отсутствия достоверной и доступной информации о рисках и угрозах незаконной миграции.

В свою очередь, отдельной проблемой является отсутствие системной работы с лицами, пострадавшими от действий торговцев людьми. Работа по адаптации с ними проводится в основном лишь общественными организациями.

С учетом имеющихся проблем, Уполномоченный считает, что органы государственной власти в республике должны совместно осуществить ряд действенных мер по борьбе с торговлей людьми. Среди таких мер можно выделить следующие:

- рассмотреть вопрос о создании межведомственной комиссии по борьбе с торговлей людьми, обеспечивающей координацию действий государственных учреждений и неправительственных организаций и выработку мер по предупреждению торговли людьми и защите ее жертв;

- создать межведомственный банк данных на юридических и физических лиц, причастных к торговле людьми, а также на исчезнувших лицах, которые, вероятно, стали жертвами торговли людьми;

- организовать проведение согласованных процессуальных действий, профилактических, оперативно-розыскных мероприятий и специальных операций по борьбе с торговлей людьми, в первую очередь:

- 1) по пресечению незаконной деятельности агентов в сфере трудоустройства за рубежом и туризма;

- 2) по выявлению и ликвидации каналов ввоза и вывоза жертв торговли людьми;

- 3) по выявлению и пресечению деятельности по изготовлению и сбыту поддельных документов;

- 4) по выявлению и пресечению деятельности притонов и «домов свиданий»;

- 5) по выявлению создателей, администраторов, хостеров порнографических сайтов в сети «Интернет».

совершенствовать исследовательскую и аналитическую работу по таким темам, как характер и масштабы торговли людьми и используемые организованными преступными группами механизмы торговли людьми и эксплуатации, в целях разработки эффективных и целенаправленных мер по предупреждению торговли людьми. Содействовать расширению исследований и обмену информацией по проблеме торговли детьми.

Уполномоченный также предлагает

Министерству труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан:

Создать отделения временного пребывания для жертв торговли людьми; в этих учреждениях им должны быть обеспечены возможность получения юридических и психологической реабилитации и консультаций, первая медицинская помощь. Отделения временного пребывания могут создаваться на базе уже существующих учреждений.

Организовать службу «телефонов доверия» для консультаций и рекомендаций желающим выехать за рубеж с целью трудоустройства, заключения брака или получения образования.

Разрабатывать и внедрять методики социально-психологической реабилитации жертв торговли людьми, особенно женщин и детей.

Средствам массовой информации:

Обеспечить граждан достоверной информацией в сфере внешней трудовой миграции, периодически доводить до сведения населения данные об организациях, имеющих право на осуществление деятельности, связанной с трудоустройством граждан за границей.

Информировать граждан о средствах и методах, используемых торговцами людьми, о мерах по защите граждан от противоправных деяний государством, об ответственности за торговлю людьми.

Домашнее насилие как массовое нарушение прав человека.
Доклад Уполномоченного по правам человека Республики Татарстан

Р. Вагизова

Среди многочисленных жалоб, поступающих в адрес Уполномоченного по правам человека в РТ, наибольшую тревогу вызывают жалобы граждан на нарушение их права на жизнь, личную неприкосновенность, честь, достоинство и многие другие, связанные насилием в семье.

Проблема насилия в семье и обществе становится все более актуальной для современной России и Республики Татарстан.

Домашнее насилие - это не семейный конфликт, это часто преступление, целью которого является получение власти и контроля над другим человеком. При этом нарушаются такие основные права как: право на жизнь, личную неприкосновенность, честь, достоинство и многие другие. Домашнее насилие совершается в таких формах, как морально-психологическое, сексуальное, экономическое и физическое.

Насилие совершается в любых семьях, независимо от места жительства, социальной и национальной принадлежности, оно не имеет социальных границ, происходит во всех социальных группах.

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, предшествуют длительные семейные конфликты, каждый час одна из российских женщин погибает от рук мужа или партнера, ежегодно 2 тысячи женщин кончают жизнь самоубийством, становятся инвалидами и контингентом психбольниц.

Согласно информации МВД Республики Татарстан в 2003 году в республике зарегистрировано 187 убийств и 183 факта причинения тяжкого вреда здоровью на почве семейно-бытовых отношений. Однако положение продолжает ухудшаться. По данным правоохранительных органов, только за последнее полугодие в нашей республике на почве бытовых ссор совершено более сотни убийств. В 135 случаях дело закончилось причинением тяжкого вреда здоровью. Кроме того, зафиксировано 418 случаев побоев и истязаний, 1016 угроз убийством ("Республика Татарстан" N 192-193 от 23 сентября 2004 г.).

Преобладающее большинство потерпевших от насилия, происходящего в семье - это женщины и девочки, т.е. имеет место преимущественно тендерный аспект насилия в семье. Случается, что и мужья страдают от насильственных действий своих жен. По

данным Республиканского центра социально-психологической помощи населению, официально статистика по насилию над мужчинами у нас не публикуются, однако она заставляет задуматься. Самый высокий процент самоубийств по причине домашнего насилия отмечен именно среди мужчин. На втором месте - дети. И только на третьем - женщины.

Что касается детей - жертв насилия в семье, то они находятся еще и в правовой зависимости от тех, кто совершает в их отношении насильственные действия. Их истязателями являются родители, которые по закону обязаны защищать их права и интересы. Десятки тысяч детей по стране в течение года уходят из дома, спасаясь от собственных родителей. Особо жестокое обращение в семье терпят в основном дети 6 - 7 лет.

В 2003 году органами внутренних дел республики расследовано 77 уголовных дел, по которым 70 человек привлечены к уголовной ответственности по фактам неисполнения обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, сопряженного с жестоким обращением.

Участились случаи самоубийств среди детей и подростков (в 2003 году зарегистрировано 33 случая). Из года в год в республике растет число детей, доставленных сотрудниками милиции за безнадзорность. В 2003 году их количество превысило 2,5 тысячи безнадзорных и около 400 беспризорных.

В связи с закрытым характером семьи и явной недооценкой государством того факта, что безопасность семьи является основой безопасности общества в целом, в России до сих пор отсутствует официальная статистика по вопросам насилия в семье, убиты или избиты посторонним человеком или близким - таких подсчетов в органах внутренних дел не проводится. Домашнему насилию присуща высокая латентность, то есть достоянием государственных органов и общественности становится известна только малая часть фактов домашнего насилия, да и то, как правило, после наступления тяжких последствий, поскольку традиционно женщины (а уж тем более мужчины) стесняются признаться в том, что они подвергаются насилию со стороны супруга.

Не всегда правоохранительные органы стоят на защите интересов жертв домашнего насилия. Имеют место случаи, когда работники милиции просто отказываются принимать заявления по фактам домашнего насилия, т.к. даже не считают домашнее насилие преступлением. В тех случаях, когда милиция все же реагирует на жалобы, виновного задерживают лишь на непродолжительное время и освобождают без последующего наблюдения. После освобождения и фактической безнаказанности за содеянное, насилие в семье, как правило, возобновляется. Бездействие милиции особенно пагубно потому, что в

данный момент единственной в России правовой защитой лиц, страдающих от домашнего насилия, являются уголовные санкции.

Насилие в семье - это не только женская и детская проблема. Это, прежде всего, проблема общества, в котором нарушение прав личности на безопасность, физическую неприкосновенность и достоинство в отношении детей и женщин имеет, к сожалению, традиционный характер.

Исходя из выказанного, считаю что:

Насилие в семье не частное дело личности - это нарушение прав человека. Оно ведет к ухудшению криминогенной обстановки и несет угрозу общественной безопасности; подрывает экономику страны и приводит к огромным убыткам; порождает социальное сиротство (детскую безнадзорность и беспризорность); преступность несовершеннолетних; ухудшает демографическую ситуацию в России и наносит непоправимый ущерб репродуктивному здоровью нации; приводит к социальной дезадаптации пострадавших и уменьшению количества трудоспособного населения.

Предотвращение насилия в семье должно стать приоритетом политики национальной безопасности России и Республики Татарстан.

Мировой опыт показывает разнообразие методов решения этой проблемы законодательным путем, который будет полезен и в нашей действительности. В настоящее время 40 стран мира имеют законы, противодействующие домашнему насилию.

Анализ действующего российского законодательства свидетельствует о том, что оно в основном направлено на установление ответственности и привлечение к ней тех, кто уже совершил виновные действия и когда вред уже нанесен ребенку, женщине, другому члену семьи. Нормативных правовых актов, позволяющих пресекать домашнее насилие на более ранней стадии, то есть до применения физического насилия, часто влекущего тяжкие последствия, не имеется.

Имеет место острая потребность в убежищах для подвергающихся насилию женщин и детей, а дефицит доступного жилья усугубляет физическую и моральную уязвимость жертв домашнего насилия, т.к. жертва и насильник продолжают жить вместе под одной крышей, даже если возбуждено уголовное преследование.

Применительно к этой теме нельзя не отметить еще одну современную российскую проблему - крушение института семьи как духовной ценности. Если обратиться к статистике, в республике на каждые два новых брачных союза приходится один развод (январь - сентябрь 2004 г.: 18835 браков и 9204 разводов). Молодые расходятся, не успев пожить и года, причем шумно, с битьем посуды. Перед этим, случается, умудряются поколотить друг друга.

Ограждая семьи от неправомерного вторжения, в то же время нельзя допускать безнаказанность насилия, нарушающего права конкретного члена семьи. Статьей 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод установлено, что вмешательство в личную и семейную жизнь допустимо, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Принятие федерального закона "Об основах социально-правовой защиты от насилия в семье" представляется крайне необходимым, поскольку послужит правовым инструментом, предоставляющим средства правовой защиты, предусматривающим охранные досудебные и судебные приказы, удаляющие нарушителя из дома, порядок изоляции возбудителя семейного спокойствия, в том числе без применения, на первых порах, мер административного и уголовного характера.

Конечно же, принятие законов и иных нормативных правовых актов по защите от насилия в семье само по себе не приведет к искоренению этого насилия, но, поставив его вне закона, будет создан правовой механизм воздействия на насильника, что, несомненно, приведет к снижению фактов насилия, о чем свидетельствует мировой опыт.

В соответствии со статьей 72 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение общественной безопасности, административное, административно-процессуальное, семейное, жилищное законодательство относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов, и отсутствие в этой области федерального законодательства по отдельным вопросам не препятствует субъектам принимать собственные нормативные правовые акты. Следует отметить, что во многих регионах приняты законы о семейной политике и охране семьи, материнства, детства, отцовства, а в Архангельской области принят закон "О социально-правовой защите и реабилитации лиц, подвергшихся насилию в семье".

Уполномоченный считает, что органы государственной власти республики могут принять действенные меры для предотвращения насилия в семье и в рамках существующего законодательства, в числе которых можно выделить следующие:

- разработка и принятие Концепции государственной семейной политики в Республике Татарстан, в которой особое внимание уделить проблеме семейного насилия;

- создание республиканского Совета по проблемам семьи и детства, возложив на него мониторинг фактов домашнего насилия и нарушений прав детей, получаемых как от государственных органов, так и общественных организаций, разработку на конкурсной

основе целевых комплексных программ в области семьи и детства, а также их реализацию;

предусмотреть выделение из бюджета средств на создание кризисных центров и временных приютов;

оказание действенной помощи неправительственным организациям (кризисным центрам, женским общественным организациям), участвующим в решении проблемы насилия в семье.

Уполномоченный предлагает следующие меры, способствующие решению этой проблемы:

Министерству внутренних дел Республики Татарстан:

разработать систему отчетности правоохранительных органов, которая должна содержать все случаи насилия, включая телефонные звонки, выезды на семейные скандалы, независимо от наличия заявления со стороны пострадавших;

проведение в качестве составной части профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов и судов курсов повышения квалификации по вопросам выявления случаев насилия в семье и их решения, проведение обучения сотрудников рядового и среднего звена правоохранительных органов в плане обозначения высокой общественной опасности насильственных преступлений в семье в отношении родственников, свойственников, близких и лиц совместно проживающих, а также разъяснения юридических оснований привлечения к уголовной и административной ответственности за совершение указанных деяний, принципов работы с пострадавшими от насилия.

Создание в правоохранительных органах специальных подразделений по проблеме насилия в семье позволит получить информацию о службах, оказывающих социально-психологическую и другую помощь потерпевшим.

Министерству здравоохранения Республики Татарстан:

разработать подробные должностные инструкции для медицинских работников, осуществляющих первичный медицинский осмотр пострадавших, формы протоколов с целью определения, документирования и ведения отчетности о случаях насилия в семье. О всех случаях насилия сообщать в органы внутренних дел;

организовать обучение по вопросам судебной экспертизы врачей-лечебников и медперсонала с целью получения адекватных описаний для проведения на основании этих записей в дальнейшем судебно-медицинских экспертиз в рамках возбужденных уголовных дел, а также обучение медицинских работников и студентов медицинских вузов работе с пострадавшими от насилия.

Министерству социальной защиты Республики Татарстан:

создание достаточного количества государственных приютов для потерпевших от насилия в семье, которые должны тесно сотрудничать с правоохранительными органами, судами, медицинскими учреждениями; расширить систему оказания помощи пострадавшим от насилия в семье, используя потенциал кризисных центров; потерпевшие от насилия должны быть задействованы в процесс решения их проблем (психологических, правовых и социальных). Создание кризисных центров и иных учреждений возможно в соответствии со статьей 17 Федерального закона "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации".

Министерству образования и науки Республики Татарстан:

принять меры, направленные на развитие института классных воспитателей, педагогов и психологов с целью решения проблем психолого-педагогической поддержки детей "социального риска" и оказавшихся в трудной жизненной ситуации, обеспечить тесный контакт с правоохранительными органами и органами социальной защиты;

организовать правовое просвещение школьников и студентов в части защиты прав детей, человека.

Реализация права женщин на труд в Великом Новгороде.

Доклад, подготовленный Е.Луковицкой по
инициативе Уполномоченного по правам человека Новгородской области
Г. Матвеевой

Насколько распространены случаи дискриминации женщин при приеме на работу, оплате их труда в Великом Новгороде? Это мы пытались выяснить с помощью комплексного анализа различных проявлений гендерной дискриминации. Как известно, под гендерной дискриминацией в сфере труда понимается долговременное неравенство статусов индивидов на основании пола, проявляющееся в неодинаковом вознаграждении одинаково продуктивных групп, в практиках найма, продвижении по службе²⁶. Таким образом, для анализа гендерной дискриминации необходимо рассмотреть:

- существующие практики найма на работу женщин и мужчин
- предлагаемую и реальную оплату труда женщин и мужчин
- возможности продвижения по службе (так называемый стеклянный потолок)

Для выявления этих составляющих гендерной дискриминации на новгородском рынке труда мы поставили следующие задачи:

- Проанализировать гендерную статистику по безработице и вакансиям в Великом Новгороде:
 - выявить соотношение числа безработных мужчин и женщин в центрах занятости;
 - выявить уровень предлагаемых зарплат для мужских и женских вакансий – ниже прожиточного минимума (4000 руб.), ниже или выше средней зарплаты по региону (10000 руб.).
- Проанализировать официальную статистику о средней зарплате мужчин и женщин в Великом Новгороде и Новгородской области.
- Изучить мнения экспертов – руководителей центров занятости, кадровых агентств и ведущих специалистов о реальной ситуации с реализацией права женщин на труд.
- Изучить вторичные данные результатов социсследований по новгородскому рынку труда (опросы о реальной и желаемой зарплате мужчин и женщин).
- Изучить мнение безработных женщин, ищущих работу – их опыт и проблемы трудоустройства.

²⁶ Е.Ярская-Смирнова. Дискриминация в сфере труда/Словарь гендерных терминов. – М., 2002.

- Провести контент-анализ местной прессы с точки зрения требований, предъявляемых к соискателям вакансиям или к объявлениям о вакансиях.

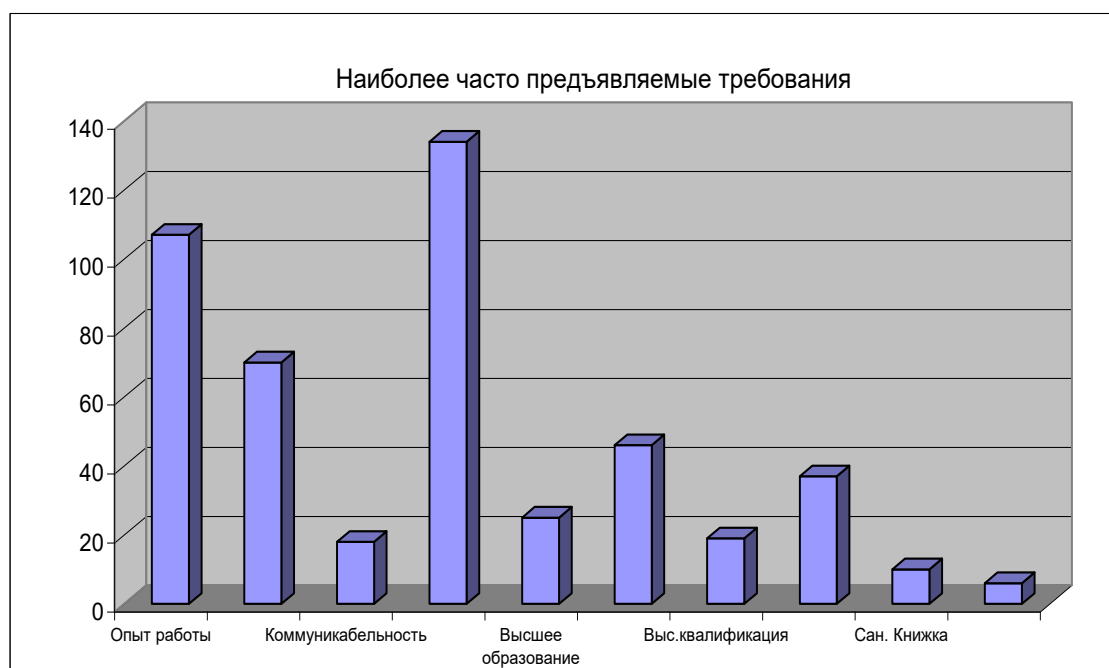
Практики найма на работу мужчин и женщин можно проследить через объявления в прессе, анализ статистики центров занятости и кадровых агентств. К сожалению, очень трудно отследить неформальные индивидуальные практики найма на работу – через личные связи.

Рассмотрим, прежде всего, то, что наиболее видимо для всех новгородцев и что наиболее часто им предъявляется – это газеты. В Великом Новгороде есть, например, газета «Новгород», которая поддерживается Администрацией города и рассылается бесплатно и еженедельно всем жителям города.

Контент-анализ объявлений о предлагаемых вакансиях в новгородской прессе показал, что фактор пола стоит на четвертом месте среди предъявляемых требований к работнику после 1) ограничений по возрасту, 2) опыта работы 3) знания ПК (см. диаграмму 1).

Диаграмма 1.

Наиболее часто предъявляемые требования к вакансиям в новгородских СМИ²⁷



Из данной диаграммы мы видим, что фактор возраста оказался самым дискриминационным на новгородском рынке труда. Остроту дискриминационных

²⁷ Данное исследование СМИ проведено студентом кафедры ПОВТ Гавриловым Д.В. (гр.2091) под руководством Луковицкой Е.Г.

процессов именно в возрастной, а не гендерной дифференциации показывают и другие исследователи²⁸.

Тем не менее, фактор пола является ограничивающим фактором на многие должности с весьма достойной зарплатой. Торговые компании Санкт-Петербурга и Москвы ищут на новгородском рынке труда именно мужчин с высшим образованием – руководителей филиалов с зарплатой свыше 25000 рублей. ЗАО «Новтрак» предлагает вакансии программиста и инженера-конструктора только мужчинам, хотя в Новгородском государственном университете по специальности программиста обучается практически 50% девушек, также учатся девушки и на инженерно-технических факультетах университета. Но, к сожалению, в эту довольно престижную организацию девушкам на вышеуказанные вакансии путь изначально закрыт.

Высокооплачиваемая работа для девушек предлагается лишь в весьма подозрительной сфере. В летнем номере городской газеты «Дело» предлагается работа для «ухоженных» девушек от 18 лет в Санкт-Петербурге в массажных салонах с предложением «бесплатного жилья, материальной помощи и поступления в вузы (!)» с зарплатой 5000 рублей в день. Мучительный выбор для девушек – продавать свое тело за 5000 рублей в день в массажном салоне или идти работать за 2000 рублей в месяц воспитателем в детском садике?

Грустно, что подобные объявления «о массаже» до сих пор печатаются во вполне, казалось бы, приличной новгородской газете, поддерживаемой Администрацией новгородской области.

Другая важная сторона анализа практик найма на работу – анализ безработицы, регистрируемой центрами занятости.

Официальная – зарегистрированная в центрах занятости безработица в Великом Новгороде и новгородском районе по-прежнему имеет в основном женское лицо, хотя общее число безработных, зарегистрированных в городском центре занятости, и, соответственно, число безработных женщин значительно сократилось на сегодняшний день, что говорит в целом о сокращении безработицы:

с 1858 чел. – за первое полугодие 2005 г.

до 1032 чел. – на первое полугодие 2007 г.

Всего, например, за весь 2006 год в центре занятости В.Новгорода было зарегистрировано 2853 безработных женщин, из них трудоустроено – 1504 человек и

²⁸ И.Калабихина. Гендерные вопросы в России в конце 20 века. М.: Акисфлат. 2004. с. 74.

направлено на обучение 388 человек²⁹. Почти треть из них – 1001 человек составили женщины с малолетними детьми, из них трудоустроена половина – 501 женщина и 162 женщины направлены на обучение.

Если рассматривать в сравнении с мужчинами процент зарегистрированных в городском центре занятости женщин с 2005 года, то количество зарегистрированных женщин по-прежнему составляет около 70%, то есть соотношение зарегистрированных женщин по сравнению с мужчинами практически не изменилось.

Ситуация в сельском новгородском районе близка к городской, но процент зарегистрированных женщин здесь несколько выше – 76% (против 67% в городском центре), тогда как мужчин – 23,9%.

В целом группа безработных женщин, как городских, так и представляющих новгородский район, выглядит более образованной по всем уровням образования в сравнении со стоящими на учете мужчинами (см. табл.1).

Таблица 1. Мужчины и женщины, зарегистрированные в городском центре занятости (Великий Новгород, на 1.01.07 – 30.06.07)

	Зарегистрировано в центре занятости, чел. (%)	Имеют высшее образование, чел. (%)	профессиональное образование, чел. (%)	профессиональное образование, чел. (%)	Среднее полное, чел. (%)	Неполное среднее, чел. (%)	Основное общее 9 кл., чел. (%)
Мужчины	508 (33%)	98 (19,3%)	66 (13%)	73 (14,4%)	190 (37%)	36 (7,1%)	43 (8,5%)
Женщины	1032 (67%)	221 (23%)	257 (21,4%)	175 (17%)	311 (30,1%)	39 (3,8%)	26 (2,5%)
Итого	1540	319	323	248	501	75	69

Как видно из таблицы, до одной пятой из всей совокупности безработных составляют женщины с высшим и средним профессиональным образованием, значительно больше среди безработных женщин со средним образованием – одна треть из общей совокупности.

²⁹ Отчет о деятельности государственного учреждения «Центр занятости населения Великий Новгород» за 2006 год от 15.01.2007.

Как показывает проведенный анализ, дискриминация по признаку пола очень часто совпадает с возрастной – труднее устроиться на работу женщинам в возрасте до 25 лет, когда, с одной стороны, у них еще не достаточно профессионального опыта и женщина занята созданием семьи, рождением и воспитанием малолетних детей. Второй проблемный возраст для женщины – после 40 лет, когда начинает действовать возрастной ценз. Более половины – 52% стоящих на учете в районном центре занятости составляют женщины за 40 лет, а в городском центре занятости эта цифра чуть меньше – 44,6%.

Среди опрошенных в фокус-группе респондентов большинство составили женщины за 40 лет. Большая часть из них очень нуждается в работе, готова обучаться, что-то менять в себе, но многие работодатели не хотят брать женщин за 40 лет.

В. (48 лет, не замужем, ребенку 11 лет, образование среднее специальное):

«Если на бирже куда посылают, где хорошая зарплата – там берут до 35 лет. Хочу приобрести какую-то специальность здесь (в центре занятости). Хочется что-то делать. Что – не знаю, поэтому и пришла сюда. Я уже сломалась, я уже в фатальном состоянии, уже ничего не хочу.. . Депрессия, начинают (болезни) вылезать... возраст такой, все женщины через это проходят».

Т. (42 года, 2 детей, разведена, педагог, высшее образование)

«Я обращалась в «Бизнес-персонал» (кадровое агентство). Девушка в таком декольте сказала – «Вы знаете, у вас очень мало шансов. Ну, хотите, заполните анкету..» (говорит протяжно).

Здесь впервые мне так сказали. Я заполняю эту анкету, я подавила в себе все чувства. Я ей сказала – «Вы знаете, у вас тоже мало шансов на эту работу, поскольку ваши должностные обязанности – создавать огромную сеть для работодателей, а не откидывать клиентов, не зависимо от возраста». Она сказала – «извините», но я думаю, что она куда-нибудь засунула эту мою анкету».

И. (45 лет, вдова, сын-студент, бухгалтер-экономист, 2 высших образования):

«Сейчас камень преткновения получился возраст, смотрят – образование есть, опыт есть, прямым текстом в 2-х местах сказали – извините, если бы были помоложе – мы бы вас взяли. Я с мая месяца стою на бирже. Мотивация (отказа в работе) была – возраст, но они мне писали другое, поскольку это запрещено законом....

Я не готова была услышать, что в 45 лет – я старая. Я уже перестроилась – я иду на работу, я – товар, меня выбирают, я нормально на это реагирую. Не возмущена, ничего. Понимаете, когда тебе прямым текстом говорят (о возрасте)... Разные другие

моменты .. еще можно в себе переосмыслить, что-то в себе изменить. А что с возрастом-то я могу сделать? Он у меня есть – ни убавить, ни прибавить, понимаете...»

Эта женщина посетила одно из крупных кадровых агентств («Бизнес-линк-персонал»), где девушка ей сообщила, что с вероятностью на 95% она не сможет найти работу, после чего наша респондентка даже не стала заполнять анкету, и у нее пропало всякое желание идти в другие агентства. В интервью с одним из директоров частного кадрового агентства В.Новгорода мы получили тому подтверждение:

«Зарплаты, которые мы предлагаем – не плохие, как правило, женщины там не требуются. Это с большой вероятностью так бывает. В нашем городе существует четкое разделение по половому принципу – мужчинам легче трудоустроиться, чем женщинам. Женщин до 30 лет часто не берут потому, что у них ребенок. После 30 лет не берут – потому что у них опыта нет. По моей практике – женщинам гораздо сложнее устроиться, чем мужчинам на что-то такое, чтобы касалось офиса, не касалось больших нервов, но касалось больших денег. Как правило, туда берут мужчин.

Женщин берут на должности, где работа не очень денежная, но требует внимания. На должности коммерческих директоров женщин берут крайне мало или вообще не берут....

Если женщина была руководителем, если у нее высшее образование, и она ушла с работы или собирается уходить по каким-то причинам, ее, скорее всего не возьмут. Легче взять больше более управляемых 20-летних глупышек, чем ее, ведь она будет доказывать, что она лучше знает. Город у нас маленький, все всех знают. У нас имеет значение не образование, а личные отношения.

К нам приходят больше женщины, но на учет мы ставим в основном мужчин. Процентом 80 у нас – мужчины.

Женщины вообще более адекватны – они согласны больше работать, согласны сделать больше, не смотря на то, что за спиной 4 спиногрыза и муж, они согласны и могут, у них есть опыт. Но это не я их не возьму. Их не возьмут работодатели».

Из этого интервью мы видим существование реального разделения рынка труда между мужчинами и женщинами, что постоянно проявляется в работе кадровых агентств. Буквально во время нашего интервью проходил разговор директора агентства с работодателем, который категорически отказался, чтобы и женщины участвовали в конкурсе на замещение вакантной должности руководителя филиала – только мужчины.

Женщины более старшего возраста часто не выгодны работодателю, поскольку имеют свою точку зрения и менее управляемы. А молодые женщины не выгодны, поскольку очень часто у них маленькие дети. Одна из наших респонденток никак не может найти работу с гибким графиком, поскольку имеет маленьких детей, и хотела бы проводить с ними больше времени:

Е. (32 года, замужем, двое детей – 3 и 4 года, образование высшее – иняз):

«У меня спрашивают – сколько детям лет – и до свидания. Я ходила по направлениям, но если со мной не разговаривают, я даже фирмы не запоминала. Референтом отправляли в хорошую фирму, со мной там даже поговорили. Обещали перезвонить и ничего...

У мужчины в анкете вы никогда не найдете «наличие детей», если мужчина будет заполнять анкету и возьмут мужчину, потому что он может остаться после работы, а женщина побежит домой, потому что ей надо к плите, сделать уроки, перемыть посуду. У нее нет времени оставаться»

Х: (Безработная, 31 год, 2 детей, замужем)

«А меня не берут на работу, т.к. у меня дети маленькие. Говорят: «Вот подрастут, тогда и приходите». А когда подрастут, мне будет уже за 40, скажут «Извините»... Когда уже профессионализм сойдет на нет... Я еле вытерпела в кабинете, думала разревусь, моргать стала... А потом стало смешно. Это ведь из рамок выходит! Обидно!».

Наглядна **горизонтальная** гендерная сегрегация – не равномерное распределение женщин и мужчин на рынке труда – прослеживается в статистике вакансий, предлагаемых в центрах занятости – в целом мужских вакансий значительно больше, а вакансий ниже прожиточного минимума значительно больше для женщин.

Женщинам в основном предлагается работа в государственных структурах, где заработки не большие – например, учителя, много вакансий воспитателей детских садов с зарплатой 2000 и 3000 рублей (что значительно ниже прожиточного минимума!), нянечки, медсестры, мойщицы посуды и т.д. Мужчин же чаще приглашают работать на частные предприятия, на руководящие должности, где заработки значительно выше.

С другой стороны, на биржах труда практически всегда есть работа для рабочих, в то время как среди безработных женщин значительную долю составляют инженеры и техники, экономисты, воспитатели детских садов и работники здравоохранения и науки. Такая картина спроса и предложения на женскую рабочую силу сложилась с первых дней регистрации безработицы, и мало что в ней изменилось до настоящего времени. В

новгородском центре занятости вакансии для руководителей, специалистов и рабочих распределяются по признаку пола следующим образом:

Таблица 2. Вакансии для руководителей, специалистов и рабочих, предоставляемые городским центром занятости в зависимости от пола (на 16.08.2007).

Вакансии	Число вакансий	Вакансии руководителей	Вакансии специалистов	Рабочие места
Для мужчин	4065	61	372	3632
Для женщин	2046	35	471	1540
Безразличны к полу	1314	52	570	692
Итого	7425	148	1413	5864

Количество имеющихся в городском центре занятости вакансий с зарплатой выше 6000 рублей для женщин составило за полгода 640 мест из 2142 (т.е. 30%), а для мужчин – 1129, т.е. 53% (см. табл.). Если же рассматривать вакансии с зарплатой от 10000 рублей (это примерно равно средней зарплате по Новгородской области в целом – 10082 рублей за первое полугодие 2007 г.)³⁰, то мужские вакансии с такой зарплатой составляют большинство – 86,1%, тогда как женские – всего 5,6%.

Таблица 3. Вакансии, предлагаемые городским центром занятости (данные за полгода – с 1.01.07 – 30.06.2007)

Вакансии	Всего чел.	% к общему числу вакансий	Вакансии ниже прожиточного минимума	Вакансии с зарплатой от 6000 руб. и выше	Вакансии с зарплатой от 10000 руб. и выше
Для мужчин	4065	54,7	211	1129	1205
Для женщин	2046	27,6	467	640	83
Безразличны к полу	1314	17,7	272	373	186
Всего	7425	100	950	2142	1474

* На 2589 вакансий, не представленных в таблице, предлагается зарплата от 4000 до

³⁰ Данные экономического комитета Администрации Новгородской области. (Вход №831 от 31.08.2007). Средняя зарплата по крупным и средним предприятиям В.Новгорода – 13024 рублей.

6000 рублей.

Как мы видим, предлагаемая безработным в центре занятости зарплата невысока, причем для женщин сохраняется явная тенденция – чем выше зарплата, тем ниже вероятность получить привлекательную в плане зарплаты вакансию.

Иногда даже на одну и ту же вакансию мужчинам может предлагаться зарплата выше, чем женщинам. На мой вопрос к директору кадрового агентства, «различаются ли вакансии для мужчин и женщин по зарплатам?», она ответила:

«Еще как...еще как... У меня было однажды – (нужен был) контролер счетчиков – мужчинам (предлагалась зарплата) – 8 тысяч, а женщинам – 4,5 тыс. рублей. Я говорю – ну какая разница – и та снимет показатели и этот.... «Нет, ну мужчина, он посмотрит, в порядке ли счетчик?» Так ведь и опытная женщина... тоже посмотрит!»

Низкую оплату женской работы некоторые социологи объясняют тем, что «работодатели, которые нанимают дешевую рабочую силу на полную ставку и дешевую женскую рабочую силу на неполную ставку, в сущности, **основываются на предполагаемой зависимости этих групп от семьи. Считается, что обе эти группы относятся к домохозяйствам, где основные расходы несут те, кто зарабатывает больше.** Виды деятельности, для которых сейчас готовят девочек, предлагают низкую оплату, пока они молоды, и работу на неполную ставку, когда они становятся старше. Они привыкают к зависимости, низкой оплате и «реальным» (в рамках существующего рынка рабочей силы) перспективам»³¹.

Однако далеко не всегда женщина имеет рядом мужчину, зарабатывающего больше. В Новгородской области, например, 9117 матерей-одиночек, воспитывающих 10100 детей³². Кроме того, есть одинокие женщины, живущие с престарелыми родителями или живущие одни.

Таким образом, мы видим, что структура вакансий, предлагаемая новгородскими центрами занятости, не соответствует профессиональным, образовательным и квалификационным характеристикам женщин, ищущих работу. В целом получается картина, характерная и для многих других регионов, только усугубленная низкими зарплатами.

Помимо центров занятости в годы перестройки на новгородском рынке труда появилось около 10 кадровых или рекрутинговых агентств, которые отличаются от

³¹ Д.Л.Томпсон, Д.Пристли. Социология. Львов: Инициатива. 1998. С. 261-262.

³² Данные социального комитета за 2001 г. (свежих данных, к сожалению, нет, но ситуация сейчас примерно такая же)

государственных центров занятости тем, что имеют другие цели, задачи и ресурсы. Они подбирают высококвалифицированный персонал для крупных, средних и малых стабильно работающих компаний, предлагающих весьма достойную зарплату не только в Новгороде, но и в других регионах.

Нами проведено 5 интервью с директорами частных кадровых агентств Великого Новгорода. Как выяснилось в процессе интервью, если женщины в возрасте за 35 лет к ним и приходят, то с большой вероятностью в некоторых агентствах их даже не ставят на учет, поскольку работы со средней и высокой зарплатой для них нет.

Например, в кадровом агентстве «Дело», предлагающем вакансии с зарплатой от 5 тыс. до 30-35 тыс. рублей, нам предоставили такую статистику посещений за год:

- за год в агентство обратилось 300 человек
- из них трудоустроены 120 женщин и 90 – мужчин
- из них не трудоустроены – 70 женщин и 20 мужчин.

Таким образом, здесь проявляется та же тенденция – в этом агентстве большинство обратившихся являются представителями женского пола – их почти в 2 раза больше. А **среди не трудоустроенных лиц их почти в три с лишним раза больше.**

Средняя зарплата, которая предлагается в агентстве «Империя кадров» – 13866 рублей, что совпадает со средней зарплатой на предприятиях города, минимальная – 5000 рублей, максимальная – 50000. К ним также больше обращаются женщины:

- из всей выборки базы данных агентства
мужчины составляют 37%, женщины – 63%
- трудоустроены – 58% мужчин и 42% женщин

В другом частном кадровом агентстве временно трудоустроенных мужчин в 3 раза больше, чем женщин. А на постоянную работу в торговую сферу в этом агентстве больше трудоустроено женщин (в 4 раза больше), тогда как мужчин больше трудоустроено в производственную сферу (в 10 раз больше).

Как справедливо заметила одна из наших респонденток, зав. отделом городской администрации В.Новгорода – «даже в обслуживающей сфере лучше берут и будут брать мужчин. Например, из 23 подготовленных поваров в училище (*кулинарном*) было 2 мальчика, их взяли на работу, а девочек нет. Нужно развивать отрасли, где были бы заняты женщины – ткацкое, например, производство, туризм. Поэтому важно учитывать статистику, где заняты женщины и мужчины. Должно быть квотирование рабочих мест. Но сейчас это не действует».

Предпочтительную визуальную направленность кадровых агентств на мужчин можно увидеть на примере информационного буклета «Kelly Services» – на одном из них изображены мужчины среднего возраста в деловой традиционно черно-белой одежде с галстуками, в несколько странных позах, серьезные и не улыбающиеся, делающие шаги вперед (см. рис. 1).

Рисунок 1.

Рекламный буклет кадрового агентства «Kelly Services»



На одном из их же рекламных плакатов женщина все-таки изображена, но почему-то в красивом свадебном платье с большим декольте, как будто это служба знакомств, а не кадровое агентство, подбирающее работодателям специалистов.

Ту же самую визуальную направленность на мужчин можно увидеть и на информационных буклетах другого известного кадрового агентства – «Бизнес линк персонал» – «Как написать стандартное резюме» и «Прохождение интервью» (см. рис.2).



На первых страницах информационных буклетов мы также видим мужчин, правда обезличенных, но в целом они выглядят основательно и представительно – в деловых костюмах с галстуками, в деловой обстановке за столом, пишущих резюме и проходящих интервью.

Действительно получается, что женщин в этих агентствах не ждут???

Как уже говорилось выше, женщины в основном сосредоточены в государственных структурах, где небольшая зарплата. Это сферы здравоохранения, образования, культуры, социальных услуг и т.д. Средняя зарплата на 1 января 2007 года по здравоохранению в целом по области составила 6900 рублей³³, что значительно ниже средней зарплаты по нашей области.

Не так давно ситуация с зарплатой улучшилась среди врачей, большую часть которых составляют женщины: из 2254 человек – 1602 женщины или 71% от общего количества. Средняя зарплата врачей увеличилась и приблизилась к среднемесячной начисленной зарплате по средним и крупным предприятиям города В.Новгорода – 12400 рублей³⁴.

Среднемесячная зарплата в сфере образования области даже меньше, чем в сфере здравоохранения и составляет 6020 рублей³⁵. К сожалению, мы получили от комитета образования области весьма показательную информацию о том, что «данными о количестве мужчин и женщин в общем числе работающих в системе образования наш комитет не располагает». Современная ситуация в сфере образования такова, что мужчин

³³ Данные комитета по охране здоровья населения Новгородской области. От 31.08.2007 №2881.

³⁴ Там же.

³⁵ Данные комитета образования Новгородской области от 27.08.07 за №652

можно пересчитать по пальцам – это в основном директора школ и редкие работники комитетов образования. Так, например, в новгородских школах 4 года назад работало всего 8% учителей мужчин, а среди директоров их было – 30%, среди завучей – 5%. В городском комитете образования на 2007 год из 40 человек только четверо являются представителями мужского пола.

Таким образом, социальное устройство образовательных учреждений отражает в целом гендерную стратификацию, сохраняя, закрепляя и даже усиливая неравный статус мужчин и женщин в обществе. Но, к сожалению, такая стратификация приводит к тому, что обучение за счет присутствия в школах в основном женщин теряет все богатство возможного разнообразия. Как справедливо заметила американская исследовательница М. Мид, «вполне логично утверждать, что профессии, связанные с воспитанием, по идее, должны включать представителей обоих полов: если мы обучаем и мальчиков, и девочек, то обучать их должны и мужчины, и женщины. Поэтому профессии, связанные с обучением и воспитанием, возможно, утратили даже больше, чем приобрели, когда мужчины перестали работать не только в начальных классах, но даже в старших классах, где мальчики страдают от того, что их учат только женщины»³⁶.

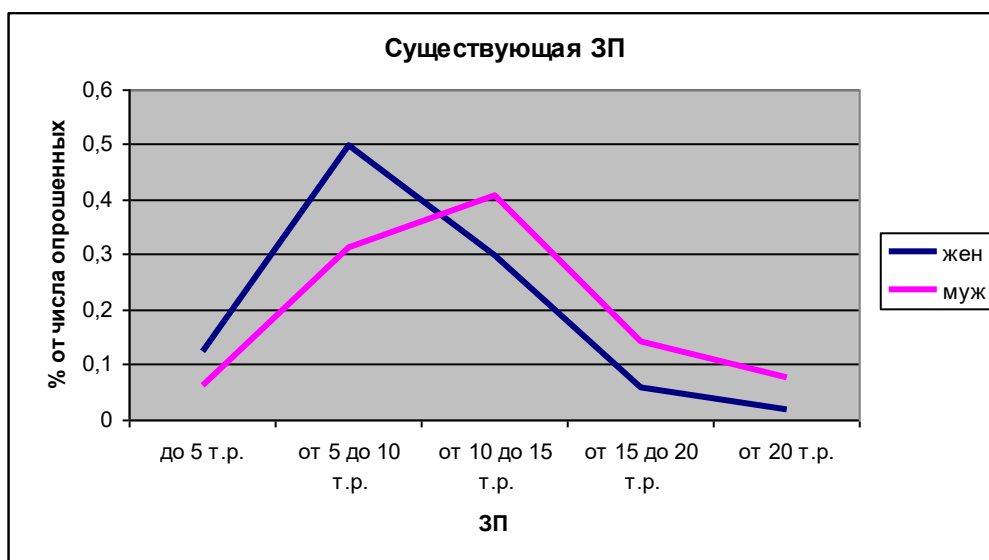
Еще один важный источник, к которому мы обратились для получения информации о зарплатах – социологические исследования. Представляется, что на фоне существования во многих российских организациях «белых» и «серых» зарплат, анонимные опросы дают нам более объективные данные, чем официальная статистика.

Данные о зарплатах мужчин и женщин В.Новгорода мы получили из социологического исследования «Лучший работодатель В.Новгорода», проведенного консалтинговой группой «Интек». Всего было опрошено 520 женщин и 360 мужчин, работающих на разных предприятиях города. Мы рассмотрели полученные данные об имеющейся зарплате респондентов и о желаемой зарплате по признаку пола.

На представленном ниже графике видно, что пик женских зарплат на предприятиях приходится примерно на 8-9 тысяч рублей, тогда как для мужских – на 12-14 тысяч рублей. Действительно, большинство опрошенных мужчин (около 40%) имеют зарплату от 10 до 15 тысяч, тогда как большинство женщин – почти половина опрошенных – (49%) имеют зарплату от 5 до 10 тысяч рублей.

³⁶ М. Мид. Мужское и женское. Исследование полового вопроса в меняющемся мире. М.: РОССПЭН. 2004. С. 345.

Зарплата опрошенных мужчин и женщин В.Новгорода



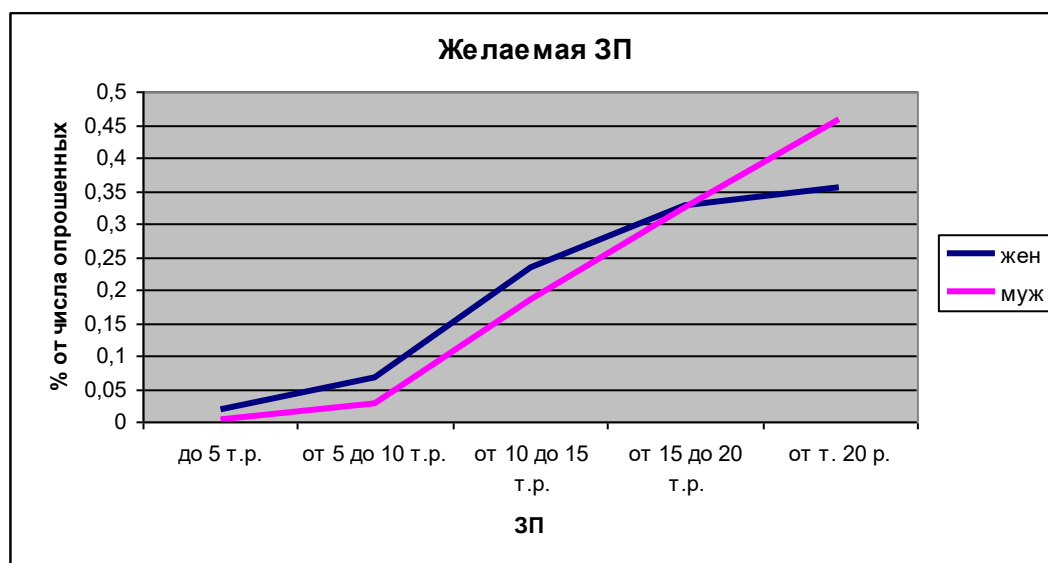
Зарплату от 15 до 20 тысяч рублей получают 29% из всех опрошенных женщин и 39,4% из всех опрошенных мужчин. Зарплату от 20 тысяч рублей имеют уже 7,5% мужчин и 1,7% женщин.

Таким образом, мы видим, что средняя зарплата женщин на предприятиях В.Новгорода на порядок ниже мужской. И эта средняя женская зарплата ниже средней зарплаты по средним и крупным предприятиям города, которая составляет 13024 рублей³⁷.

Рассмотрим, какую зарплату хотели бы иметь мужчины и женщины, работающие на предприятиях нашего города. Из представленного ниже графика видно, что она заметно отличается от имеющейся.

³⁷ Данные экономического комитета Администрации Новгородской области. (Вход №831 от 31.08.2007).

Зарплата, которую хотели бы иметь мужчины и женщины В.Новгорода.



Зарплату от 15 до 20 тысяч хотели бы иметь 32,7% от всех опрошенных женщин и практически такой же процент из всех опрошенных мужчин. Зарплату от 20 тысяч рублей хотели бы иметь уже 45,8% мужчин и 35,6% женщин. Как мы видим, уровень притязаний женщин несколько ниже, чем у мужчин.

Опрошенные методом фокус-групп безработные женщины не раз отмечали, что предлагаемая женщинам работа в Новгороде – в основном низкооплачиваемая. Как заметила весьма активная женщина, находящаяся в поиске работы с достойной зарплатой:

Т. (41 год, замужем, заочно заканчивает новгородский университет)

«Человек без мотивации ничего не хочет делать. За 5-6 тысяч – просто пришла и отсидела. За 15 (тысяч) я еще буду хотеть шевелиться. Это наверное, обстановка такая – в Новгороде совершенно другие зарплаты. Просто хочется выть, потому что расценки все те же. Что я в Питере трачу, чтобы закупиться, даже меньше денег, а приезжаешь в этот Новгород...

Если ничего не делать (в Новгороде), то все в Москву или в Питер уедут и тут вообще не останется специалистов.

...зарплата должна быть достойной. Уровень ли Питера, Новгорода... Мы все равно живем в России. Почему женщины Питера должны достойную зарплату получать, а мы такую мизерную?...»

Если говорить о вертикальной сегрегации, то она тоже встречается. В исследовании И. Калабихиной³⁸ был сделан ряд углубленных интервью с новгородскими

³⁸ И.Калабихина. Гендерные вопросы в России в конце 20 века. М.: Акисфлат. 2004. С. 141.

известными, активными и успешными женщинами-предпринимательницами, которые показали, что

«реально существует мужской шовинизм в предпринимательстве. Мужчины как бы до определенного потолка отпускают женщин с каким-то делом, но не более того. И если им все вопросы легко и просто решить неформально, в бане за водкой, то редчайшая женщина пойдет на такой стиль решения вопросов. Но большинство женщин не могут быть приближены (в высокий бизнес) в нашем обществе» (О., более 40 лет, есть дети, 2001 г.)

На вопрос интервьюера «А как вы пробивали эту стену?» она ответила:

«А я ее не пробила, я ее абсолютно не пробила. Все-таки я ограничена этим шовинизмом мужским. «Не женское это дело», такие вот тезисы: «А ну что женщина? Ну что она может? А-а! С женщиной лучше не связываться!» А женщина, может быть, значительно собраннее, талантливее, работоспособнее».

Другие показатели вертикальной сегрегации – статистика наличия женщин в политике, органах власти. Если рассматривать верхний эшелон руководства области, то там, в основном преобладают мужчины. Из 24 руководителей комитетов, управлений области женщин всего 5, из 58 заместителей женщин уже – 25³⁹.

Таблица 4. Мужчины и женщины, занимающие ответственные должности в госаппарате новгородской области

Ответственные должности В.Новгорода	Мужчины	Женщины
Депутаты Областной Думы	23	3
Председатель Областной Думы	1	0
Заместитель председателя Областной Думы	1	0
Председатель комитета Областной Думы	3	0
Заместитель председателя комитета	3	0
Руководитель фракции (депутатской группы)	3	0
Органы исполнительной власти новгородской области:		
Губернатор	1	
Зам. Главы Администрации области	4	0
Руководители комитета, управления	18	5
Заместитель руководителя комитета, управления	29	25

³⁹ Комитет государственной гражданской службы Новгородской области. №840 от 7.09.2007.

Итак, проведенный комплексный анализ показал, что мужчины и женщины В.Новгорода, типичного города для северо-запада России по своим социально-демографическим и социально-экономическим показателям, действительно «плавают в разных бассейнах» на нашем рынке труда. Женщин больше в бассейне, где платят зарплату ниже средней – 49% опрошенных на предприятиях В.Новгорода женщин имеют зарплату от 5 до 10 тысяч рублей. А мужчин больше в бассейне, где выдают зарплату выше средней (более 10000 рублей) – это 60,8% опрошенных мужчин. Если же говорить о «государственном» бассейне, где в основном «плавают» женщины – образование, социальная сфера, культура, медицина (младший и средний персонал) и т.д., то средние зарплаты там еще ниже.

Многие женщины очень хотят найти себе достойную работу, поскольку они или одни воспитывают детей или зарплата мужа недостаточна для содержания детей. Но возможностей для женщин найти достойную работу меньше – выбор для них сужен в несколько раз.

И получается замкнутый круг – женщин, как социальную группу, имеющую меньше возможностей устроиться на работу, нанимают за меньшие деньги. Бизнес, стремящийся снизить расходы на рабочую силу, постоянно воспроизводит этот способ эксплуатации.

Можно ли как-то изменить эту ситуацию? Здесь существуют разные точки зрения. Некоторые исследователи полагают, что равенство мужчин и женщин будет возможно, если «изменится разделение труда в домашнем хозяйстве и семье, условия самого труда в направлении повышения его роли в социальной идентификации (личности) и его смысловое назначение»⁴⁰.

С другой точки зрения, «социальное неравенство мужчин и женщин встроено в основную схему индустриального общества, в соотношение производства и воспроизводства труда внутри семьи и труда с целью заработка равноправия нельзя достичь в рамках этих институциональных структур, изначально ориентированных на неравноправие. **Добиться качественного равноправия за пределом мужской и женской роли возможно, лишь продуманно изменяя совокупную институциональную систему развитого индустриального общества**»⁴¹.

Трудно не согласиться с этим утверждением У.Бека. Рассмотренная нами гендерная сегрегация и дискриминация – лишь следствия сложившегося институционального порядка. Чтобы что-то изменилось в нашем обществе, необходимо

⁴⁰ Р. Зидер. Социальная история семьи в западной и Центральной Европе. М.: Гуманит. Изд. Центр ВЛАДОС. 1997. С. 249.

⁴¹ У. Бек. Общество риска. На пути к другому модерну. М.: Прогресс-Традиция. 2000. С.184.

изменить сложившуюся гендерную систему на уровне общества и гендерный режим на уровне социальных институтов.

Институционализация структур, поддерживающих справедливый гендерный режим, крайне актуальна для российского общества. Только тогда, когда будут возможны реальные санкции для работодателей, СМИ не будут публиковать объявления с требованиями определенного возраста и пола.

**Вопросы соблюдения прав женщин и гендерного равенства на
уровне региона Российской Федерации (на примере Калужской области)
Доклад Уполномоченного по правам человека Калужской области
Ю.Зельникова**

Анекдот к теме:

Сцена у роддома. Новоиспеченный папаша топчется в нетерпении под окном палаты. Из окна показывается жена. «Мальчик?», - с улыбкой выкрикивает мужчина. «Нет!», - раздается в ответ. Улыбка исчезает... «А кто?!».

Равноправие – это важная основа любого демократического общества, которое стремится к социальной справедливости и уважению прав человека.

К сожалению, статистика показывает, что практически во всех государствах и сферах деятельности женщины так или иначе подвергаются дискриминации как с юридической, так и с практической позиций.

Женское неравенство проявляется в таких сферах, как:

- имущественное положение
- образование
- служебная лестница и т.д.

Как можно добиться исправления ситуации?

- изучить ситуацию
- определить причины
- исправить положение.

И речь идет вовсе не об одинаковом обращении с людьми разного пола. Несправедливость нельзя устранить путем одинакового обращения по отношению к людям, находящимся заведомо в неравном положении.

В Калужской области проводится большая работа по поддержке материнства и детства. Активно развивается институт приемной семьи, которых в области насчитывается уже более 400. В составе министерства образования, культуры и спорта создан специальный комитет по делам приемной семьи. В 2006 году принята областная целевая программа «Доступное жилье в Калужской области» с подпрограммой «Обеспечение жильем отдельных категорий граждан». Участником подпрограммы могут стать многодетные семьи.

При рождении второго и третьего ребенка выплачивается единовременное пособие в размере соответственно 2200 и 3300 рублей. В то же время, регион, являясь дотационным, не может себе позволить ежемесячные выплаты на ребенка для

малообеспеченных семей более 100 рублей, что, конечно, вызывает у людей разочарование и раздражение.

Как обстоит ситуация с правами женщин в Калужской области?

До такой дикости, как, например, лишение права голоса или права на владение имуществом, как правило, не доходит, но, тем не менее, проблемы существуют. Так, например, Комиссар по правам человека Совета Европы А.Хиль-Роблес по итогам своего визита в Россию в 2004 году отметил проблему бытового насилия в отношении женщин в России. Одна из рекомендаций доклада Комиссара звучит следующим образом: «Активно бороться против насилия в отношении женщин, особенно в контексте бытового насилия; Создавать для женщин – жертв избиений специальные структуры для размещения, что могло бы помочь жертвам подать жалобу; вести разъяснительную работу в правоохранительных органах и среди представителей судебной системы».

В 2006 году в отделы внутренних дел Калужской области обратились 434 женщины, пострадавших от насилия, в том числе от бытового насилия в семье. В 408 случаях факты подтвердились – уголовные дела направлены в суд. К сожалению, если есть убежища для детей, то для женщин их в области пока не существует.

В конце 2006 года Президент РФ В.В. Путин поручил Совету при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека осуществить общественный контроль за ходом реализации рекомендаций, содержащихся в докладе Комиссара «О соблюдении прав человека в РФ». Для подготовки итогового материала о ходе реализации рекомендации доклада Комиссара, по поручению Губернатора Калужской области, силами аппарата Уполномоченного был проведен мониторинг на предмет выполнения органами власти Калужской области рекомендаций Комиссара на территории региона.

Количество обратившихся в 2006 году в адрес Уполномоченного по правам человека в Калужской области женщин примерно равно количеству обратившихся мужчин. Жалоб по ущемлению прав женщин по половому признаку в адрес Уполномоченного не поступало. Тем не менее, можно привести ряд примеров, по которым Уполномоченным была оказана помощь женщинам.

1. Дело И., инвалида, матери двоих детей.

Заявительнице по наследству принадлежал частный дом, который располагался в центре города на площадке, предназначенной под строительство. Однако строительство и соответственно снос дома затягивались. Женщина много раз пыталась получить разрешение произвести ремонт и реконструкцию дома. Однако власти ей в этом

отказывали под предлогом, что дом вот-вот снесут (так продолжалось около 5 лет). Когда заявительница тяжело заболела и лежала несколько месяцев в больнице, строители-беспредельщики попросту снесли дом, а в акте написали: «Дом саморазрушился, так как собственник за ним плохо следил». Попытки женщины апеллировать к городским властям по вопросу выделения ей жилья взамен утраченного не увенчались успехом, также как и обращение в суд. Уполномоченным был заявлен иск в суд к застройщику о выделении жилья взамен утраченного, который и был удовлетворен. На сегодняшний день женщина проживает в благоустроенной трехкомнатной квартире.

2. Дело М. Будучи беременной, к Уполномоченному обратилась сирота, которая не имела закрепленного и положенного ей по закону жилья, которое власти отказывались ей предоставлять. Уполномоченному удалось в судебном порядке добиться для заявительницы квартиры соответствующей площади с учетом ее еще не родившегося ребенка (для этого пришлось разыскать действовавший на момент рассмотрения дела в суде циркуляр НКВД и Наркомздрава СССР от 1928 года).

3. Женщине-инвалиду в службе медико-социальной экспертизы перенесли сроки ежегодного переосвидетельствования, в то время как все необходимые и дорогостоящие анализы ею уже были сданы. Причина банальная: филиал МСЭ, оказывается, в полном составе уходил в отпуск. В результате в течение двух месяцев заявительница осталась без статуса инвалида и не была обеспечена жизненно необходимыми лекарствами.

Уполномоченный сделал запрос в адрес руководителя ФГУ «ГБ МСЭ по Калужской области» с просьбой провести проверку по данному факту и устранить нарушения. В результате:

- 1) факт нарушения порядка переосвидетельствования инвалида руководителем филиала № 14 ФГУ «ГБ МСЭ по Калужской области» был установлен;
- 2) на виновного наложено дисциплинарное взыскание;
- 3) гражданину был зачтен пропущенный срок и восстановлено право на соответствующие выплаты.

4. Неполучение страхового полиса беременной. Заявительница 18 лет обратилась в Обнинский филиал «МАКС-М» с просьбой выдать ей новый страховой медицинский полис взамен утраченного. Однако без справки о беременности полис ей не выдали. В свою очередь справку отказались выдавать бесплатно без наличия полиса. Чтобы сдать анализы для получения справки заявительнице пришлось заплатить деньги.

Уполномоченным в адрес министра здравоохранения и социального развития Калужской области был сделан запрос для проведения проверки. В результате факты,

указанные в жалобе, подтвердились, а денежные средства, полученные от заявительницы, были ей возвращены администрацией ФГУЗ ЦМСЧ № 8 г. Обнинска.

Как Уполномоченный защитил сельских педагогов
Доклад Сотрудника аппарата Уполномоченного по правам человека
Калужской области
А.Фроловой

В течение 2006 года в адрес Уполномоченного по правам человека в Калужской области (Зельникова Ю.И.) стали поступать коллективные жалобы педагогов сельской местности, являющихся одновременно ветеранами труда, на ущемление их прав в части предоставления льгот по оплате жилья и коммунальных услуг. Низкий уровень заработной платы работников сельской местности и неукротимый рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги вызывают отчаяние сельских учителей и заставляют их искать защиты у Уполномоченного.

Целенаправленное нарушение прав данной категории граждан происходит в основном из-за ограниченности бюджетных средств области и муниципальных образований. Чиновники пытаются переложить расходы по оплате жилищно-коммунальных услуг на самих граждан. Для того чтобы вникнуть в ситуацию - необходимо обратиться к действующему законодательству. В соответствии с Законом РФ «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1 (ред. от 22.08.2004), педагогические работники образовательных учреждений пользуются правом на получение пенсии за выслугу лет до достижения ими пенсионного возраста, на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), на первоочередное предоставление жилой площади. Размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации. В соответствии с Законом Калужской области № 13-ОЗ от 30.12.2004 «О мерах социальной поддержки специалистов, работающих в сельской местности, а также специалистов, вышедших на пенсию» специалисты, работающие в сельской местности (в том числе педагоги), и проживающие совместно с ними члены их семей имеют право на бесплатную жилую площадь (то есть - полное освобождение от платы за наем в неприватизированных квартирах, платы за содержание и ремонт жилого помещения), бесплатное предоставление услуг по отоплению и электроснабжению.

В соответствии со статьей 1 Закона Калужской области № 12-ОЗ от 30.12.2004 «О мерах социальной поддержки ветеранов труда...» ветераны труда имеют право на следующие меры социальной поддержки:

- 1) оплату в размере 50 процентов занимаемой общей площади жилых помещений (в коммунальных квартирах - занимаемой жилой площади) в пределах социальной нормы площади жилья, установленной в соответствии с законодательством, в том числе членами семей ветеранов труда, совместно с ними проживающими. Меры социальной поддержки по оплате жилья предоставляются вышеназванным лицам, проживающим в домах независимо от вида жилищного фонда;
- 2) оплату в размере 50 процентов коммунальных услуг в пределах нормативов потребления, установленных органами местного самоуправления. Меры социальной поддержки по оплате коммунальных услуг предоставляются ветеранам труда, проживающим в домах независимо от вида жилищного фонда. (В соответствии с п.4 статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации плата за коммунальные услуги включает в себя плату за холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение, отопление).
- 3) ежегодную денежную выплату проживающим в домах, не имеющих центрального отопления, для приобретения твердого топлива.

Таким образом, меры социальной поддержки, предусмотренные для специалистов, работающих в сельской местности не включают льготную оплату коммунальных услуг по водоснабжению, водоотведению и газоснабжению, предусмотренные для ветеранов труда.

В соответствии с п.8 Постановления Правительства Калужской области № 4 от 12.01.2005 при наличии у заявителя права на получение одной и той же меры социальной поддержки по нескольким основаниям (законам), данная мера социальной поддержки предоставляется только по одному основанию по выбору самого заявителя, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Исходя из вышеизложенного, педагоги, являющиеся специалистами сельской местности и ветеранами труда, вправе реализовать одновременно право на 100 % оплату за жилое помещение, 100 % оплату услуг по отоплению и электроснабжению за счет областного или муниципального бюджета как специалисты, работающие в сельской местности, и воспользоваться 50% льготой по оплате водоснабжения, водоотведения и газоснабжения как ветераны труда.

Приступив к рассмотрению жалоб, Уполномоченный по правам человека в Калужской области направил главам соответствующих муниципальных образований свои заключения, содержащие рекомендации относительно необходимости восстановления прав и свобод учителей. Однако главы муниципальных образований повели себя по-разному. В частности, глава администрации МР «Ульяновский район» М.И.Корнеев не согласился с позицией Уполномоченного по правам человека в Калужской области и отказался предоставлять льготы по оплате жилья и коммунальных услуг в соответствии с действующим законодательством. Следующим шагом Уполномоченного явилось обращение в прокуратуру Калужской области с ходатайством о проведении проверки по данным нарушениям. Правота позиции Уполномоченного была полностью подтверждена результатами проведенной проверки, в ходе которой прокуратурой были выявлены нарушения прав граждан и внесено представление об устранении выявленных нарушений.

Другие серьезные нарушения прав педагогов, работающих в сельской местности, вскрылись при поступлении к Уполномоченному жалобы учителя Перемышльского района Калужской области. Выяснилось, что в Перемышльском районе Калужской области отдел образования отказывает педагогам, работающим в сельской местности, в бесплатном предоставлении услуг по отоплению и электроснабжению в связи с недостаточным объемом их рабочего времени (менее 75% нормы их рабочего времени), ссылаясь на Инструкцию Народного Комиссариата Труда РСФСР от 17.08.1931 № 49 «О применении Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 10.06.1930 о льготах квалифицированным работникам сельских местностей и рабочих поселков». Кроме того, льготы на бесплатное предоставление услуг по электроснабжению предоставлялись им исходя из размера площади жилья.

Однако педагоги сельской местности имеют право на вышеуказанные льготы вне зависимости от нагрузки на должности педагога в течение рабочего времени и независимо от размера занимаемого жилого помещения и нормативов потребления. Данные ограничения в правах педагогов, работающих в сельской местности, идут вразрез с нормами действующего законодательства по следующим основаниям:

1. Применение Инструкции Народного Комиссариата Труда РСФСР от 17.08.1931 № 49 «О применении Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 10.06.1930 о льготах квалифицированным работникам сельских местностей и рабочих поселков» должно осуществляться только после проведения дополнительной проверки его статуса с учетом

действующего законодательства. Однако поскольку само Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10.06.1930, которое разъясняется данной Инструкцией, утратило силу в связи с принятием Федерального закона от 6.05.2003 № 52-ФЗ, полагаю, применение Инструкции является незаконным.

2. Предоставление льгот педагогическим работникам сельской местности исходя из размера площади жилья, не соответствует нормативным правовым актам, регулирующим предоставление данных льгот. Размер общей площади жилья не ограничен ни на федеральном уровне (Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1), ни на уровне субъекта (Закон Калужской области № 13-ОЗ от 30.12.2004 «О мерах социальной поддержки специалистов, работающих в сельской местности, а также специалистов, вышедших на пенсию»), в связи с чем, данная категория граждан освобождена от оплаты за отопление и освещение независимо от размера занимаемого жилого помещения и нормативов потребления. Данная позиция подтверждается Определением Верховного Суда РФ № 10-Г05-2 от 10.08.2005.

Получив рекомендации Уполномоченного относительно необходимых мер по восстановлению прав данной категории граждан, глава МР «Перемышльский район» Н.В.Бадеева приняла меры в виде перерасчета начисленных средств по коммунальным услугам педагогам, и в дальнейшем предоставление им льгот по оплате жилья и коммунальных услуг стало осуществляться в строгом соответствии с действующим законодательством. Отрадно, что это произошло на основании заключения Уполномоченного, и дополнительного вмешательства органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, или обращения в суд не потребовалось.

5.06.2006 года был принят Закон Калужской области № 206-ОЗ «О внесении изменения в Закон Калужской области «О мерах социальной поддержки специалистов, работающих в сельской местности, а также специалистов, вышедших на пенсию». Данным законом в пункте 1 статьи 2 слова «бесплатное предоставление услуг по отоплению и электроснабжению» заменены на слова «с отоплением и освещением». На первый взгляд, произошло сужение мер социальной поддержки для данной категории граждан в части предоставления услуг по электроснабжению. Однако согласно Информационно-методическому письму, подготовленному рабочей группой Законодательного Собрания Калужской области, объем расходов электроэнергии,

расходуемой на освещение, определяется по показаниям прибора учета, установленного для жилых помещений. Будем надеяться и бороться за то, чтобы дополнительно готовящиеся законопроекты не отняли у граждан право на полное возмещение расходов по электроснабжению.

В том же Информационно-методическом письме, подготовленному рабочей группой Законодательного Собрания Калужской области, содержатся рекомендации относительно нормативов рабочего времени, которые необходимы для получения мер социальной поддержки специалистам, работающим в сельской местности (75 % нормы рабочего времени занятым на постоянной работе, для инвалидов 1 степени ограничения трудоспособности – не менее 50 % нормы рабочего времени). Данные рекомендации даны, в частности по аналогии с нормами недействующего нормативного правового акта, а именно Инструкции Народного Комиссариата Труда РСФСР от 17.08.1931 № 49 «О применении Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 10.06.1930 о льготах квалифицированным работникам сельских местностей и рабочих поселков», о которой говорилось ранее. Информационно-методическое письмо, подготовленное рабочей группой Законодательного Собрания Калужской области, не является источником права и носит рекомендательный характер, поэтому аргументировать отказ в предоставлении мер социальной поддержки специалистам, работающим в сельской местности, в связи с недостаточным объемом их рабочего времени, главе муниципального образования будет довольно сложно.

«О положении женщин, находящихся в местах лишения свободы на территории Саратовской области».

Доклад Уполномоченного по правам человека Саратовской области
Н.Лукашовой

В области в июне 2004 года открылась женская колония общего режима, расположенная в г. Вольске (УШ-382/5 ГУ ФСИН России по Саратовской области).

В ноябре 2004 года я, как Уполномоченный по правам человека в Саратовской области, посетила данное исправительное учреждение. На момент выезда в колонии содержалось 114 осужденных женщин. Большинство из них отбывали наказание за преступления, предусмотренные ст. 158 УК РФ (кража) -28%; ст. 105 УК РФ (убийство), ст. 111 (умышленное причинение вреда здоровью) - 16%; ст. 228 УК РФ (незаконное изготовление, приобретение, хранение, перевозка либо сбыт наркотических средств) - 16%.

Условия содержания осужденных в новом исправительном учреждении были созданы удовлетворительные. В ходе обхода установлено, что в помещениях, где проживают осужденные, просторно и чисто. Вместе с тем, в них был необходим ремонт напольного покрытия и смена обоев в спальнях комнатах. Начальник колонии отметил, что до конца года планируется наладить швейное производство, что даст возможность осужденным зарабатывать денежные средства для личных нужд.

Мною, как Уполномоченным по правам человека в Саратовской области, был проведен личный прием осужденных. В основном, женщины обращались за разъяснением порядка обжалования приговоров суда, по вопросам, связанным с лишением их родительских прав. Осужденным разъяснялись их жилищные права при разделе имущества после расторжения брака и т.д.

Следующий раз я посетила женскую колонию в январе 2007 года. По сравнению с предыдущим визитом, численность осужденных, содержащихся в УШ-382/5, возросла почти в 4 раза - 439 человек. Основные статьи, по которым содержатся женщины в исправительном учреждении, остались прежние. На территории колонии функционирует профессиональное училище, где осужденные могут получить основное или дополнительное образование. В училище обучают швей, плиточников, штукатуров и бухгалтеров. Наибольшей популярностью, по словам руководства ПУ, пользуются строительные профессии. Всего на момент выезда профессиональное образование получали более 120 осужденных. В колонии было налажено производство специальной

одежды для железнодорожников, служащих уголовно-исполнительной системы, за что женщины получают достойную зарплату.

В ходе визита медицинским персоналом УШ-382/5 были поставлены некоторые вопросы по улучшению оказания медицинской помощи содержащимся в данном исправительном учреждении осужденным и озвучены проблемы технического и лекарственного обеспечения медицинской части.

В связи с этим в адрес начальника Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний по Саратовской области было направлено письмо с просьбой рассмотреть обозначенные проблемы медицинского обслуживания осужденных в исправительном учреждении УШ-382/5 и, по возможности обеспечить необходимыми техническими и лекарственными средствами.

В ответе начальника ГУ ФСИН РФ по Саратовской области было сообщено о принимаемых мерах по организации медицинского обеспечения женщин в ИК-5 в соответствии с требованиями Приказа Министерства здравоохранения и социального развития РФ и Минюста РФ от 17 октября 2005 г. № 640/190. Оснащение клиническо-диагностической лаборатории ИК-5 так же соответствует требованиям указанного Приказа и позволяет проводить необходимый объем обследований осужденных. Вопрос обследования осужденных, в том числе на биохимию, решен путем заключения договора с ЦРБ. Денежные средства на эти цели выделяются в достаточном количестве. Кроме того, ИК-5 получено новое лабораторное оборудование медицинской части согласно плану оснащения на 2007 год. Закупка медикаментов и их распределение по учреждениям осуществляется с учетом стандартов лечения и уровня заболеваемости. Недостающие в ИК-5 медикаменты были получены с аптечного склада Областной туберкулезной больницы ГУ ФСИН России по Саратовской области.

Так же, во время посещения исправительного учреждения УШ-382/5, был организован личный прием осужденных, на котором одной женщиной поставлен вопрос, связанный с возможностью организации доставки несовершеннолетних детей на свидания с матерями. Заявительница пояснила, что многие женщины, содержащиеся в колонии, готовы производить оплату за проезд ребенка и сопровождающего его лица за свой счет.

С вопросом о возможности организации такой доставки Уполномоченный по правам человека в Саратовской области обратился к Министру образования области.

Как указывалось в ответном письме, Министерство образования, руководители детских домов и школ-интернатов готовы удовлетворить просьбы женщин, находящихся в исправительных учреждениях, о свиданиях с их несовершеннолетними детьми,

воспитывающимися в государственных учреждениях, с учетом оплаты проезда и текущих расходов на время поездки ребенку и сопровождающему лицу.

При этом, исходя из интересов несовершеннолетних детей, воспитанников интернатных учреждений, организация встречи должна проходить при положительном заключении администрации исправительного учреждения, органа опеки и попечительства муниципального района, выявившего и направившего в госучреждение ребенка, о целесообразности её проведения.

В соответствии с Приказом Федеральной службы исполнения наказаний Минюста РФ от 26.01.07 № 32 в марте 2007 года было утверждено Положение об Общественном совете при начальнике Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний по Саратовской области и обновлен его состав. На первом организационном заседании члены обновленного Общественного совета во главе с начальником ГУ ФСИН России по Саратовской области Л.Г. Шостаком избрали меня председателем Общественного совета.

Очередное заседание Совета состоялось 5 октября 2007 года в исправительном учреждении УШ-382/5. Главной его целью было ознакомление с ходом строительства Дома ребенка для женщин и их детей. Такие Дома имеются только в нескольких женских колониях на территории России. Члены Общественного совета и другие участники выезда ознакомились с условиями содержания в женской колонии, с организацией материально-бытового обеспечения и питания осужденных. В ходе визита были посещены отряды, где проживают осужденные, медицинская часть, баня, школа, профессиональное училище, столовая, библиотека.

Начальник женской колонии проинформировал участников заседания Общественного совета о деятельности учреждения, рассказал о существующих проблемах. Члены Общественного совета имели возможность побеседовать с сотрудниками администрации исправительного учреждения, содержащимися в нем осужденными.

Особое внимание в работе Совета было уделено происходящему на территории исправительного учреждения УШ-382/5 строительству Дома ребенка и возникающим при этом проблемам. В связи с этим администрация колонии обратилась к членам Общественного совета оказать содействие в организации обеспечения постоянным водоснабжением данного объекта для своевременного его ввода в эксплуатацию. В настоящее время вода в учреждение подается с перерывами (через Вольский механический завод), поскольку централизованного (магистрального) водопровода у УШ-382/5 нет.

Для нормального функционирования Дома ребенка, с учетом планируемого увеличения лимита наполнения исправительного учреждения, есть потребность в дополнительных телефонных линиях. В настоящее время в УИ-382/5 имеется лишь один городской телефонный номер. Администрация УИ-382/5 направила заявку на выделение дополнительных телефонных линий в сентябре 2007 года в Вольский районный узел связи. Так же в ходе работы Общественного совета обсуждались проблемы соблюдения прав женщин в УИ-382/5, в том числе при организации их пребывания, учебно-воспитательного процесса и т.д.

В частности, обращено внимание на необходимость ускорения ввода новых площадей для размещения отрядов, замены одежды осужденным из-за изношенности и потери внешнего вида. В помещениях отрядов, парикмахерской, санитарно-гигиенических комнатах практически отсутствуют зеркала. Посуду в столовой, предназначенную для приготовления и приема пищи, с учетом ее износа, необходимо заменить.

Было обращено внимание на то, что в библиотеке учреждения хранится и используется устаревшая учебная литература. При ознакомлении с условиями приема пищи выявлено отсутствие в столовой гигиенических средств для мытья рук. В умывальниках смесители, рассчитаны на подачу только холодной воды. В помещении, где располагаются профессиональное училище и школа, отсутствуют вывески этих учреждений.

Обсуждались проблемы паспортизации осужденных УИ-382/5, организации в данном направлении повседневной работы и взаимодействия с другими ведомствами Саратовской области. Так, начальник исправительного учреждения сообщил, что на запросы сотрудников УИ-382/5 в городские районные управления (отделы) внутренних дел Саратовской области о необходимости установления места нахождения паспортов осужденных, в том числе у родственников либо иных лиц, нередко ответов не поступает. На запросы в отделы Управления Федеральной миграционной службы по Саратовской области о личных данных осужденных (форма № 1) письма зачастую поступали после неоднократных повторных запросов, период их ожидания затягивается до полугода-года.

Все обнаруженные недостатки и высказанные пожелания администрации исправительного учреждения УИ-382/5 взяты Общественным советом на контроль и для их устранения и реализации подготовлены и направлены рекомендации в соответствующие инстанции.

3.

Опросы региональных Уполномоченных по правам человека и активисток женских организаций о положении женщин и мужчин в России на семинарах-тренингах Консорциума женских НПО - 2005-2007 гг.

Общее заключение

Опросы (в форме анкетирования) региональных Уполномоченных по правам человека и активисток женских организаций «О положении женщин и мужчин в России» проводились на семинарах-тренингах Консорциума в ходе реализации проекта «Права женщин в системе прав человека: новая модель правозащитной деятельности женской организации в России». Основной целью проведенного цикла семинаров-тренингов было привлечение внимания региональных Уполномоченных к проблемам нарушения прав человека (женщин) в России, а также установление контактов между ними и активистками женских организаций для общих правозащитных действий. В соответствии с этой целью анкетирование участников семинаров-тренингов было призвано не столько выявить особенности осознания правозащитной проблематики региональными Уполномоченными и активистками женских неправительственных организаций, сколько заострить и системно представить весь блок вопросов, который поднимался на наших тренингах. Мы хорошо понимали, что слишком незначительное количество участников опроса, его добровольность (кое-кто из участников семинаров-тренингов предпочел анкету не заполнять), делают его недостаточно репрезентативным. Но наша задача заключалась, прежде всего, в том, чтобы предложить региональным Уполномоченным и представительницам женских НПО готовую схему исследования этой проблематики в их регионах, которая могла бы стать реальным инструментом их деятельности. Этого результата мы добились. Вопросы нашей анкеты используются региональными Уполномоченными, прошедшими через семинары-тренинги Консорциума, и для подготовки специальных докладов о нарушениях прав человека (женщин) в их регионах, и для проведения собственных исследований по этим проблемам, и для составления планов действий специальных Комиссий по улучшению положения женщин.

Тем не менее, данные опросов позволили выявить определенные тенденции. Первое. Мы распространяли анкету дважды – в начале наших семинаров-тренингов и по их окончании и соответствующим образом маркировали анкеты. Анализ анкет,

заполненных до и после тренингов, показывает, что наши тренинги делают региональных Уполномоченных более чувствительными к случаям нарушения прав человека (женщин). Это – реальное доказательство востребованности просветительских программ общественных организаций – как для представителей государственных институтов (к ним относятся региональные Уполномоченные), так и для участников самих общественных организаций (в нашем случае – женских).

В частности, отвечая в первый раз на вопрос: «Как вы считаете, мужчины и женщины имеют в нашей стране равные или неравные возможности для получения качественного образования? И если эти возможности не равны, то у кого больше шансов получить качественное образование – у мужчин или у женщин?», 13 региональных Уполномоченных (из 22-х) заявили, что эти возможности равны. А во второй раз, по окончании тренинга, этой точки зрения придерживались уже только 9 из них. Ответ: «больше шансов у мужчин» в первом случае выбрали 4 Уполномоченных, а во второй – 10 из них. В то же время ответ «возможности равны» выбрали 9 (из 20) представительниц женских организаций, ответ «больше шансов у мужчин» 11 из них. И их позиции не изменились к концу тренингов.

Второе. Первый из пяти состоявшихся семинаров-тренингов (2005-2007 гг.) мы проводили только для женщин – региональных Уполномоченных и представительниц женских организаций. Остальные четыре семинара-тренинга были смешанными. Такая организация семинаров позволила сопоставить позиции женщин-Уполномоченных с общими позициями всей группы Уполномоченных, проходившей через тренинг. Стало очевидно, что женщины-Уполномоченные чувствительнее к вопросам дискриминации, ущемления прав женщин, чем вся в целом группа Уполномоченных.

Приведем конкретные примеры, подтверждающие это заключение. В частности, отвечая на вопрос: «В случаях массовых увольнений мужчины и женщины в нашей стране имеют равные или неравные шансы сохранить рабочее место? Если неравные, то у кого больше шансов сохранить работу – у мужчины или у женщины?», все женщины-Уполномоченные, участвовавшие в первом семинаре, выбрали вариант: «больше шансов у мужчин». В то же время в общей группе Уполномоченных аналогичным образом ответили 18 из 22 Уполномоченных.

Отвечая на другой вопрос: «мужчины и женщины имеют равные или неравные шансы быть избранными в органы местного самоуправления? И если неравные, то у кого больше шансов быть избранными в органы местного самоуправления – у мужчины или у женщины?», все женщины-Уполномоченные, участвовавшие в первом семинаре, выбрали

вариант: «больше шансов у мужчин». В общей группе Уполномоченных аналогичным образом ответили 14 из 22 Уполномоченных.

Третье. Анкетирование позволило выявить и расхождения в позициях региональных Уполномоченных и представительниц женских организаций. Самые явные расхождения обнаружили, в частности, ответы на следующий вопрос: «В каких сферах, по Вашему мнению, важнее всего сегодня обеспечить равенство возможностей мужчин и женщин *(выберите, пожалуйста, не более двух ответов)*?». Большинство Уполномоченных – 16 из 22 выбрали сферу труда и занятости; 12 из 22 – сферу политики. Ответы представительниц женских организаций были как бы зеркальными: 10 из 20 выбрали сферу труда и занятости и 17 из 20 – сферу политики.

Значимые различия в позициях региональных Уполномоченных и представительниц женских организаций дали о себе знать и в ответах на другой важный вопрос: «Одни считают, что для обеспечения равенства мужчин и женщин требуется внести определенные изменения в российское законодательство. Другие считают, что для обеспечения равенства мужчин и женщин никаких изменений в российское законодательство вносить не следует, что оно не препятствует реализации этой цели. Какое мнение Вам ближе – первое или второе?». К первой точке зрения присоединились 11 (из 22) региональных Уполномоченных и 17 (из 20) представительниц женских организаций.

Следует отметить, что заложенные в анкете вопросы, направленные на выявление того, различают ли участники семинаров-тренингов – как региональные Уполномоченные, так и представительницы женских организаций – уровни и напряженность ситуации с дискриминацией в их регионах и в России в целом, результатов не принесли.

Но, повторим, это – весьма условные наблюдения. Ни сама ситуация семинаров-тренингов, а не специально организованных фокус-групп, ни количество опрошенных не позволяют слишком полагаться на приведенные данные. Они нуждаются в серьезной верификации.

Важно другое. Позиции участников наших семинаров-тренингов – региональных Уполномоченных и представительниц женских организаций во многом сходятся. Все они, пусть в разной мере, но отмечают очевидное неравенство возможностей российских женщин и мужчин (в пользу последних) и на получение образования, и на сохранение рабочего места в случаях массовых увольнений, и на выстраивание хорошей карьеры, и на продвижение в органы государственной власти местного, регионального, федерального уровней. Это сходство позиций создает реальную основу для сотрудничества

Уполномоченных по правам человека и представительниц гражданского общества – женских организаций в деле защиты прав человека.

Открытые ответы на вопросы данной анкеты свидетельствуют о том, что на наших семинарах-тренингах были нащупаны и те болевые точки, вокруг которых можно выстраивать такое сотрудничество. Во-первых, это близкое представление о том, что такое дискриминация, ущемление прав человека. Во-вторых, это вопросы формирования специальной государственной политики, направленной на реализацию принципов гендерного равноправия. В-третьих, это вопросы разработки специальных законов о гендерном равноправии. Наконец, это необходимость профилактики психологического насилия по отношению к женщинам и мужчинам, которое укоренено сегодня в региональных и центральных средствах массовой информации.

Мы убеждены в том, что, с этой точки зрения, проведение опросов путем анкетирования на наших семинарах-тренингах было целесообразным и крайне полезным как для участников наших тренингов, так и для самих сотрудников Консорциума. Для нас - это один из каналов обратной связи с нашими слушателями. Для участников наших тренингов – один из методов усвоения материала, предложенного на них, а также – один из инструментов анализа ситуации с соблюдением прав человека (женщин) в их регионе.

Приложенные анкеты:

Анкета 1.

Анкета "О положении женщин и мужчин в России" для опроса региональных Уполномоченных по правам человека и представительниц женских организаций на семинарах тренингах Консорциума (2005-2007 г.г.)				
	№1		Итого	
Вопросы \ № семинара	1	2	1	2
Ситуация в России в целом				
1. Как вы считаете, мужчины и женщины имеют в нашей стране равные или неравные возможности для получения качественного образования? И если эти возможности не равны, то у кого больше шансов получить качественное образование – у мужчин или у женщин?				
1. возможности равны	4	2	13	9
	4	5	9	9
2. больше шансов у мужчин	2	4	4	10
	2	1	7	11
3. больше шансов у женщин				1
				1
4. затрудняюсь ответить				
				1

2. Мужчины и женщины имеют в России равные или неравные возможности при найме на работу? И если эти возможности не равны, то у кого больше шансов получить желаемое рабочее место – у мужчины или у женщины?				
1. возможности равны	1		2	1
2. больше шансов у мужчины	5 6	6 6	14 17	17 19
3. больше шансов у женщины			1 1	
4. затрудняюсь ответить				
3. А в случаях массовых увольнений мужчины и женщины в нашей стране имеют равные или неравные шансы сохранить рабочее место? Если неравные, то у кого больше шансов сохранить работу – у мужчины или у женщины?				
1. шансы равны			3 1	1
2. больше шансов у мужчины	6 5	6 6	14 15	18 19
3. больше шансов у женщины				2
4. затрудняюсь ответить			1 1	
4. Мужчины и женщины имеют в России равные или неравные возможности сделать хорошую карьеру? Если неравные, то у кого больше шансов на карьерный рост – у мужчины или у женщины?				
1. шансы равны			1 1	
2. больше шансов у мужчины	6 5	6 6	14 17	21 19
3. больше шансов у женщины				
4. затрудняюсь ответить				1
5. По стране в целом жертвами домашнего насилия чаще становятся мужчины или женщины? Или вероятность оказаться жертвой домашнего насилия у мужчин и женщин одинакова?				
1. вероятность одинакова	1 1	1 1	1 1	1 1
2. чаще жертвами становятся мужчины			1	
3. чаще жертвами становятся женщины	6 5	6 5	19 15	22 17
4. затрудняюсь ответить			1	2
6. При разводах российские суды чаще принимают решение оставить ребенка с отцом или с матерью? Или шансы выиграть такой суд у матери и у отца равны?				
1. шансы равны			1	1

2. больше шансов у отца				
3. больше шансов у матери	5	6	20	15
	6	4	18	13
4. затрудняюсь ответить	1	2		
			2	2
7. По стране в целом мужчины и женщины имеют равные или неравные шансы быть избранными в органы местного самоуправления? И если неравные, то у кого больше шансов быть избранными в органы местного самоуправления – у мужчины или у женщины?				
1. шансы равны	1		5	2
		1		3
2. больше шансов у мужчины	5	6	11	14
	5	4	13	17
3. больше шансов у женщины			1	2
	1	1	2	2
4. затрудняюсь ответить			1	1
			1	
8. А шансы быть избранными в региональные законодательные собрания у мужчин и женщин равны или неравны? И если не равны, то у кого больше шансов быть избранным в региональное законодательное собрание – у мужчины или у женщины?				
1. шансы равны	1	1	3	1
2. больше шансов у мужчины	5	5	14	18
	6	6	18	20
3. больше шансов у женщины				
4. затрудняюсь ответить			1	
9. Как Вы полагаете, у мужчин и женщин равные или неравные возможности быть избранными в Государственную думу РФ? И если эти возможности не равны, то у кого больше шансов стать депутатом Государственной Думы РФ – у мужчины или у женщины?				
1. шансы равны				
2. больше шансов у мужчины	6	6	15	21
	6	6	18	20
3. больше шансов у женщины				
4. затрудняюсь ответить			1	
Общие вопросы				
10. По Вашему мнению, в России женщинам живется легче или тяжелее, чем мужчинам? Или женщинам и мужчинам в России живется одинаково?				
1. женщинам живется легче				
	1	1	1	1
2. одинаково	4	2	8	5
	2	2	6	5

3. женщинам живется тяжелее	2	4	9	12
	3	3	11	14
4. затрудняюсь ответить			2	1
11. Одни считают, что в России мужчины в целом имеют больше возможностей для реализации своих способностей, чем женщины. Другие считают, что эти возможности – одинаковы. Какое мнение Вам ближе – первое или второе?				
1. первое	6	5	14	19
	6	6	17	20
2. второе			1	1
				1
3. затрудняюсь ответить		1	1	1
12. Одни считают, что государство должно специально заниматься обеспечением равенства возможностей мужчин и женщин. Другие считают, что в этом нет необходимости. Какое мнение Вам ближе – первое или второе?				
1. первое	5	6	15	21
	6		10	18
2. второе	1		1	
				2
3. затрудняюсь ответить				
			1	
13. Аргументируйте, пожалуйста, Вашу точку зрения. Почему Вы считаете, что обеспечение равенства мужчин и женщин должно/не должно входить в число приоритетов государственной политики.				
14. В каких сферах, по Вашему мнению, важнее всего сегодня обеспечить равенство возможностей мужчин и женщин (выберите, пожалуйста, не более двух ответов)?				
1. сфера труда и занятости	5	4	12	16
	3	2	10	18
2. бизнес	2	1	2	4
	3	1		
3. образование	1		1	2
			1	2
4. политика	2	4	11	12
	6	4	11	17
5. семья	3	3	5	6
		3	5	10
6. другое (напишите, что именно)				
7. затрудняюсь ответить				

15. Одни считают, что для обеспечения равенства мужчин и женщин требуется внести определенные изменения в российское законодательство. Другие считают, что для обеспечения равенства мужчин и женщин никаких изменений в российское законодательство вносить не следует, что оно не препятствует реализации этой цели. Какое мнение Вам ближе – первое или второе?				
1. первое	5	6	11	14
	6	5	15	17
2. второе	1		3	4
		1	2	2
3. затрудняюсь ответить			4	
			1	1
16. Что именно, по Вашему мнению, следует изменить в российском законодательстве для обеспечения равенства мужчин и женщин?				
17. На Ваш взгляд, что означает понятие «дискриминация»?				
18. Как Вы считаете, в <i>Вашем регионе</i> мужчины и женщины имеют равные или неравные возможности для получения качественного образования? И если эти возможности не равны, то у кого больше шансов получить качественное образование – у мужчин или у женщин?				
1. возможности равны	4	3	9	17
	3	5	10	11
2. больше шансов у мужчин	2	3	4	5
	3	1	6	9
3. больше шансов у женщин				
				1
4. затрудняюсь ответить				
				1
19. Мужчины и женщины в <i>Вашем регионе</i> имеют равные или неравные возможности при найме на работу? И если эти возможности не равны, то у кого больше шансов получить желаемое рабочее место – у мужчины или у женщины?				
1. возможности равны		1	4	4
2. больше шансов у мужчины	6	5	11	17
	6	6	17	18
3. больше шансов у женщины				
				1
4. затрудняюсь ответить				
20. А в случаях массовых увольнений в <i>Вашем регионе</i> мужчины и женщины имеют равные или неравные шансы сохранить работу? Если неравные, то у кого больше шансов сохранить рабочее место – у мужчины или у женщины?				
1. шансы равны			5	2
				1
2. больше шансов у мужчины	6	6	13	16
	6	6	16	19
3. больше шансов у женщины				

4. затрудняюсь ответить			1	
			1	1
21. Как Вы полагаете, мужчины и женщины в <i>Вашем регионе</i> имеют равные или неравные возможности сделать хорошую карьеру? Если неравные, то у кого больше шансов на карьерный рост – у мужчины или у женщины?				
1. шансы равны			1	
2. больше шансов у мужчины	6	6	14	21
	6	6	18	19
3. больше шансов у женщины				
4. затрудняюсь ответить				1
22. Скажите, пожалуйста, в <i>Вашем регионе</i> жертвами домашнего насилия чаще становятся мужчины или женщины? Или вероятность оказаться жертвой домашнего насилия у мужчин и женщин одинакова?				
1. вероятность одинакова				
	1	1	1	1
2. чаще жертвами становятся мужчины				
3. чаще жертвами становятся женщины	5	5	14	20
	5	5	15	15
5. затрудняюсь ответить	1	1	1	1
			1	2
23. А при разводах суды в <i>Вашем регионе</i> чаще принимают решение оставить ребенка с отцом или с матерью? Или шансы выиграть такой суд у матери и у отца равны?				
1. шансы равны				1
	1		4	1
2. больше шансов у отца				
				1
3. больше шансов у матери	5	6	21	14
	5	4	15	14
4. затрудняюсь ответить	1			
		2	1	2
24. Как Вы считаете, мужчины и женщины в <i>Вашем регионе</i> имеют равные или неравные шансы быть избранными в органы местного самоуправления? И если неравные, то у кого больше шансов быть избранными в органы местного самоуправления – у мужчины или у женщины?				
1. шансы равны	1		5	
	1	2	2	2
2. больше шансов у мужчины	4	5	14	16
	5	4	14	16
3. больше шансов у женщины	1	1	3	3
			2	2
4. затрудняюсь ответить				
25. А шансы быть избранными в региональное законодательное собрание в <i>Вашем регионе</i> у мужчин и женщин равны или неравны? И если не равны, то у кого больше шансов быть избранным в региональное законодательное собрание – у мужчины или у женщины?				

1. шансы равны	1	1	3	1
2. больше шансов у мужчины	5	5	14	19
	6	6	18	20
3. больше шансов у женщины				
4. затрудняюсь ответить				
26. Скажите, пожалуйста, Вам известны или неизвестны случаи, когда бы <i>в Вашем регионе</i> женщины подвергались сексуальным домогательствам со стороны начальников на работе, и если известны, то таких случаев много или мало?				
1. мне такие случаи неизвестны	2		7	4
	1	1	3	2
2. таких случаев много	1	2	4	5
	3	3	6	8
3. таких случаев мало	1	2	4	3
			4	4
4. затрудняюсь ответить	2	2	6	4
	1	2	4	5
27. В средствах массовой информации порой появляются материалы, унижающие достоинство представителей того или иного пола. Такие публикации квалифицируются специалистами как психологическое насилие. Как Вы считаете, в СМИ Вашего региона кто чаще подвергается такому насилию – мужчины или женщины?				
1. такие материалы не появляются			2	
		1		1
2. чаще психологическому насилию в СМИ подвергаются мужчины	1	1	3	1
	1	1	1	1
3. мужчины и женщины в равной мере подвергаются психологическому насилию в СМИ	3	2	8	5
	1		5	3
4. чаще психологическому насилию в СМИ подвергаются женщины		1	1	1
	2	1	6	8
5. затрудняюсь ответить	2	2	7	8
	2	2	6	6
28. Приведите, пожалуйста, если можете, примеры психологического насилия по отношению к мужчинам и/или женщинам в СМИ Вашего региона.				
29. Ваш пол				
1. мужчина			10	10
2. женщина	6	6	12	12
	6	6	20	20
30. Ваше положение				
1. Уполномоченный по правам человека	6	6	15	22
2. представитель женской организации	6	6	20	18
Общее кол-во человек	12	12	35	40

Анкета 2.

Анкета "О положении женщин и мужчин в России" для опроса региональных Уполномоченных по правам человека и представительниц женских организаций на семинарах тренингах Консорциума (2005-2007 г.г.) Открытые вопросы	
Уполномоченные	Женские НПО
Приведите, пожалуйста, если можете, примеры психологического насилия по отношению к мужчинам и/или женщинам в СМИ Вашего региона.	
1. Публикации в отношении депутатов обл. Думы, мэра г. Саратова, губернатора и других должностных лиц области. 2. Женщина за рулем представляется как «обезьяна с гранатой», хотя реально женщины более дисциплинированы и аккуратны. 3. Публикации в отношении мужчин и женщин, работающих в органах власти. 4. Реклама – ее засилье. 5. Реклама 6. Публикации СМИ под рубрикой «Слухи», особенно это касается сотрудников органов власти, местного самоуправления. 7. В рекламе часто, статьи по проблеме насилия над женщинами «женщина сама виновата и т.д.»	1. Объявления, где просят звонить женщинам только с определенной внешностью 2. Реклама, некоторые выражения и высказывания в отдельных статьях. 3. Рекламные заставки – пошлость, хамство. 4. Иванова М.И. работает журналистом, талантлива, пишет статьи, касающиеся различных отраслей жизни человека – обладает мужским умом. В созданных организациях по правам женщин – выступают женщины, которые обуты в мужские сапоги, их и замуж никто не берет. 5. Подвергалась сама по поводу помощи беженцам из Чечни. Были искажены все данные о нашей деятельности. (причина – здание в котором мы находимся) 6. Объявления о приеме на работу. 7. Указание на возраст и пол. 8. Ограничения в рекламе по приему на работу по возрасту. Реклама – женщина, как символ потребления от чая-кофе до сигарет и т.п. 9. Женщины в бизнесе, особенно фермеры, когда разрушалось ее дело. 10. Много передач о том, что женщины плохо воспитывают своих детей (бросают, уголовные хроники.) 11. «ЧП», смакуют подробности сексуального насилия над женщиной
Аргументируйте, пожалуйста, Вашу точку зрения. Почему Вы считаете, что обеспечение равенства мужчин и женщин должно/не должно входить в число приоритетов государственной политики.	
1. Государство должно создавать условия, а не обеспечивать. Должны быть созданы социально-экономические условия для достойного уровня жизни.	1. Больше будет порядка в стране. 2. Во всех процессах главное – человеческий фактор, когда как минимум половина населения дискриминирована так

2. Мудрость женщины и ум мужчины необходимо объединить, он и она составляют семью – основу государства. Для поднятия престиж семьи как важной государственной политики. 3. Это связано с тем, что неравенство между мужчинами и женщинами проявляется во всех сферах жизнедеятельности человека. 4. Потому что на государство возложена обязанность по защите прав человека, в том числе равенства мужчины и женщины. 5. Это необходимо для обеспечения прав и возможностей в равной степени для мужчин и женщин для развития демократии и прогресса во всем обществе, более сбалансированного управления обществом в целом. 6. Малое количество женщин в политике обязывает учитывать этот дисбаланс. 7. Для сбалансированного развития всего общества. 8. Вопросы социальной политики для женщин на первом месте. 9. Потому что явный дисбаланс в соблюдении прав мужчин и женщин. 10. Потому что имеют место значительные нарушения прав женщин в избирательном процессе, образовании, в доступе к карьере и т.п. Конституция говорит о равных возможностях обоих полов, но фактически государство от этого устранилось о предотвращении таких возможностей или создания условий. 11. Даже исходя из требований ст.19 Конституции РФ, не может быть просто декларативная норма – нужно обеспечить механизм. 12. Учитывая тоталитарное прошлое и не сильно изменившееся настоящее, мы не создадим в стране демократию и гражданское общество без обеспечения равенства мужчин и женщин. 13. Если равенство нарушено и самостоятельно не выравнивается, то требуются политические решения. 14. Быстрее будут решаться социальные вопросы, в том числе в семье, и общество будет в целом здоровое. 15. Равенство прав мужчин и женщин закреплено во Всеобщей Декларации прав человек, Конституции РФ. 16. Не будет перекосов в создании	или иначе, нет возможностей для инноваций, развития, страдают все, + экономика. 3. Главное не то, сколько мужчин и сколько женщин будет во власти, а то, какие это будут мужчины и женщины, и чьи интересы они будут представлять. 4. В основном воспитанием детей занимаются женщины. Нарушая их права, мы получим поколение склонное к насилию, а не к развитию. 5. Когда не получается реализация конституционных прав, необходимы гос. Механизмы для регулирования реального гендерного равенства. 6. А иначе вопрос не решить. 7. Нужен закон о равных правах и возможностях. 8. Главное не то, сколько мужчин и сколько женщин будет во власти, а то, какие это будут мужчины и женщины, и чьи интересы они будут представлять. 9. Несвободная женщина воспитывает несвободного гражданина. 10. Поскольку реальное положение дел не обеспечивает равенства мужчин и женщин. То государство должно обеспечить конституционное право равенства по признаку пола. 11. Так как государство – правовое, социальное. На эти понятия надо отвечать отдельно. 12. Аргументы в ответах на практически все вопросы анкеты. 13. Потому что, как правило, женщина борется за воспитание детей, семьи и ей некогда думать о приоритетах равенства возможностей, она «пашет» не поднимая головы. 14. Для того, чтобы государство стало по истине «социальным», чтобы мнение, знание женщин были востребованы для выработки государственных программ по любым направлениям. 15. Должна быть государственная программа. 16. Для равновесия в обществе, а также по причине, чтобы женщин у власти было около 40%, тогда станет легче экономически и без воин и насилия. 17. Т.к чаще со стороны государственной властей испытываются блоки, мешающие
--	---

экономического комитета России. 17. Так как существует реальное неравенство. 18. Без этого невозможна реальная защита прав всех граждан. 19. Необходимо специальное законодательство, т.к. его отсутствие приводит к нарушению прав женщин. 20. В настоящее время этому должно быть уделено внимание государства, так как усилий НПО недостаточно для обеспечения равенства мужчин и женщин. 21. Для обеспечения гармоничного развития государства, укрепления в обществе принципов морали, нравственности, духовного здоровья граждан, решения демографической проблемы государства. 22. Строгие сильные исторически сложившиеся традиции неравного отношения к женщине. (необходимо изменить менталитет). Кризисная демографическая ситуация. 23. Материнство и воспитание детей требует от женщины значительно больших физических затрат, государство должно создать компенсационный механизм для восполнения возможностей женщин. 24. Должно. этого требует жизнь и необходимость сохранения мужчин и женщин в России. Это – дело государства. 25. Государство согласно Конституции РФ является социальным. 26. Государство Конституцией гарантирует равенство мужчин и женщин.	проявлению интересов, как мужчин, так и женщин. 18. Политика России по национальным вопросам. 19.Необходима законодательная проработка вопросов гендерного равенства. 20. Женщины подвергаются дискриминации, государство может быть сильным и удобным для проживания только при равных правах. Иначе женщина, как сказала С.Г.Айвазова «становиться асоциальной». 21. Приоритетом государственной политики должно быть на практике обеспечение равенства мужчин и женщин. 22. Устоявшиеся стереотипы требуют государственного принуждения. 23. Это позволяет видеть важнейшие проблемы государства с разных точек зрения и учитывать при этом интересы большинства (а большинство у нас женщины). 24. Сильные гендерные стереотипы, потому они должны ломаться с помощью государства, принуждением через закон, как общеобязательное правило. 25. Государство должно обеспечить равенство между полами через квоты во все сферы политической, экономической, и социальной жизни. 26. Государство должно отражать реалии жизни. Представители НАРОДА – государство. 27. Чтобы спасти самих мужчин. Они вымирают из-за недальновидной мужской власти. Из-за неравенства, женщины не могут в полной мере защитить и обеспечить своих детей.
Что именно, по Вашему мнению, следует изменить в российском законодательстве для обеспечения равенства мужчин и женщин?	
1. Размер женских пособий, минимальная з/п должны быть увеличены; женщина должна иметь право выбора: дом или семья, или бизнес, или гос. должность и т.п. 2. Требуются поправки в ГК РФ, СК РФ, ТК РФ. 3. Внести изменения в избирательные акты регулирующие избирательный процесс в органы власти, включив нормы, улучшающие положение женщин при	1.Закон о равных правах и равных возможностях мужчин и женщин. 2. Избирательно законодательство, ТК РФ. Помимо норм, обеспечивающих реализацию равных возможностей, должна быть четко прописанная ответственность за неисполнение этих законов. 3. Возможно гендерное квотирование в партийных списках. 4.Определить понятие дискриминации, и

выборах в органы власти, предусмотреть ответственность работодателя за отказ в приеме на работу женщин и т.д. 4. Квоты на выборах (меньше ___% любого пола, считать дискриминацией). Мониторинг всего законодательства на предмет дискриминации мужчин и женщин. Снять ограничения на некоторые профессии (в т.ч. в силовых структурах). 5. Квоты для женщин в законодательных органах. 6. Квотирование. Ввести правовое образование в обязательные школьные программы с акцентом на права человека, равенство. 7. Необходим глубокий качественный анализ ФЗ. Привести российское законодательство в соответствие с международными нормами в вопросах защиты женщин от насилия, прав женщин. 8. Внести поправки в избирательное, трудовое, семейное право и т.п. 9. Законодательно установленное квотирование. 10. Ввести квотирование для женщин в Гос. Думу, региональный парламент. (в списки политических партий). 11. Принять квотирование для женщин на каждом уровне власти – первый шаг. В партиях – при выборах – определить места женщинам. 12. Принять закон «О предупреждении насилия в семье». Квотирование в избирательном праве. 13. Квоты в представительных органах власти. 14. Принять закон о социально-правовой защите лиц, подвергшихся насилию. Ввести норму представительства женщин в избирательное законодательство. 15. а) Следует принять Хартию прав человека на признание гендерного равенства. Б) изменить избирательное законодательство (квоты женщин во власти) 16. Трудовое, пенсионное законодательство. 17. Вначале нужно добиться исполнения действующего законодательства. 18. Худшее отношение к человеку по	прописать ответственность за нарушение прав женщин. 5. Система квот на выборах, в т.ч. по партийным спискам. 6. Полностью пересмотреть и внести поправки. 7. Нужен закон о равных правах и возможностях. 8. Принять закон о предотвращении насилия в отношении женщин. Закон об охранном ордере. 9. Избирательное квотирование. 10. Принять закон «О равенстве прав». 11. В части семейного кодекса. 12. Ввести квотирование в избирательную систему. 13. Внести изменения в семейный кодекс 15. Доступ женщин к законодательству на всех уровнях 16. Первый этап – серьезная гендерная экспертиза существующего законодательства включение ее на этапе законотворчества. 17. При принятии законов проводить их гендерный анализ. В законе «О выборах» - представить квоту женщинам. 18. На мой взгляд, ничего менять не надо. ТК РФ, СК РФ, процессуальное законодательство. 19. Установить юридически процедуру обеспечения равенства прав мужчин и женщин. 20. Все партии должны обеспечить от 30%-50% представителей обоих полов. 50% - по всем параметрам жизни отдать женщине. 21. участие в органах, принимающих реальные решения от которых зависит жизнь (это участие в политике). 22. Законы, просвещение, практика. 23. Закон о реализации равенства возможностей женщин и мужчин
---	---

какому-либо признаку. 19. Конституция гарантирует равенство, но необходим механизм обеспечения прав и свобод женщин.	
На Ваш взгляд, что означает понятие «дискриминация»?	
1. Ущемление 2. Отсутствие равенства перед законом 3. Это игнорирование, притеснение и т.д. по какому-либо признаку (пола, расы, национальности и т.д.) 4. Неравенство в реализации прав по характерному признаку (пола, расы, национальности и т.д) 5. Ущемление, ограничение. 6. Нарушение прав женщин. 7. Игнорирование, притеснение и т.д. 8. Ущемление прав, возникшее в связи с полом, расой, национальностью и т.п. 9. Унижение достоинства человека, отсутствие достойного вознаграждения за его труд и способности. 10. Отсутствие равных возможностей к реализации прав, ущемление по признаку пола. 11. Необъективный подход, нарушение прав по одному из критериев. 12. Ущемление прав по какому-либо признаку. 13. Ограничение прав по признаку пола. 14. Лишение возможности реализовать свое право по сравнению с другими. 15. Неравенство возможностей (доступа, участия, реализации) 16. Нарушение прав человека, унижение достоинства человека, неравное положение по отношению к другой группе лиц. 17. Нарушение прав в той или иной сфере. 18. Подавление одним другого, в том числе и половое. 19. Неравенство сторон, нарушение прав человека.	1. Ущемление прав женщин. 2. Отсутствие условий для реализации возможностей личности или социальной группы, в т.ч. декларируемых. 3. Ограничение прав и возможностей индивида. 4. Нарушение прав женщин в контексте прав человека на основании ее пола. 5. Ограничение, ущемление в правах. 6. Нарушение прав. 7. Ущемление прав женщин. 8. Неравенство в реализации прав по характерному признаку (пола, расы, национальности и т.д) 9. Нарушение прав человека по признаку пола. 10. Не только ущемление прав, но и «преимущества» другого пола. 11. Унижение человека 12. Ущемление прав, независимо от пола. 13. Неравенство в возможностях выбора при одинаковых первоначальных позициях. 14. Учинение препятствий в реализации политических прав. 15. Ущемление прав, самоутверждение одних за счет других. 16. Ущемление прав. 17. Сужение прав и свобод во всех сферах жизни 18. ущемление интересов мужчин и женщин. 19. Нарушение прав человека 20. Ущемление прав. 21. Притеснение прав в отношении человека по половому признаку. 22. Это не только прямое нарушение прав, но и не создание условий для их реализации. 23. Заведомо предвзятое отношение, исключаяющее учет интересов работника, или человека, в том числе и по половому признаку. 24. а) предпочтение одному из полов; б)

	несоблюдение равных прав и свобод, равных возможностей со стороны государства. 25. Когда главенствует «мужской шовинизм» практически во всех сферах жизни, но мужчины делают вид, что это не так. 26. Насильственное ограничение равноправия. 27. Препятствие на уровне подсознания в продвижении женщин, женских проектов и принципов. 28.
--	--

4.

Мониторинг позиций региональных УПЧ о нарушениях прав женщин

по материалам Интернет- конференций Консорциума в 2008-2009 г.г.

(Основные сюжеты Интернет-конференций: дискриминация женщин в сфере труда и занятости; насилие в семье; возможности законодательного урегулирования этих проблем и достижения гендерного равноправия; сотрудничество УПЧ и женских НПО, включая реализацию данного проекта Консорциума).

Уполномоченный по правам человека Алтайского края Ю.Вислогузов:

1. По вопросу «Дискриминация в сфере труда и занятости»:

За 2008 г. в мой адрес поступило 125 обращений граждан о нарушении трудовых прав, что на 51 меньше к уровню 2007 г.

В связи с начавшимся экономическим кризисом, увеличения количества обращений по указанной тематике за январь месяц 2009 г. не зафиксировано. На 01.02.09 г. поступило 13 обращений, в том числе от женщин, по поводу увольнения - 6. Среди обратившихся одиноких женщин с ребенком, девушек, потерявших свое первое рабочее место, нет.

Для сведения направляется ответ и.о. начальника Управления Алтайского края по труду и занятости населения Т.И. Козыревой от 29.01.08 г.

2. По вопросу «Насилие в семье»:

- Обращения по вопросу насилия в семье имеют место, хотя их количество незначительно и в нашей статистике они не фиксируются как самостоятельная категория обращений. В нашей статистике такие обращения заносятся в раздел «межличностные отношения».
- При рассмотрении обращений о насилии в семье, в соответствии с действующим законодательством никакие специальные меры не предусмотрены.
- В Алтайском крае работают Краевые кризисные центры для женщин и для мужчин, общественные организации, оказывающие помощь женщинам, попавшим в трудную жизненную ситуацию. Иные механизмы межведомственного взаимодействия для предотвращения домашнего насилия в Алтайском крае мне не известны.
- Считаю, что имеющегося законодательства недостаточно для предотвращения насилия в семье, необходимо принятие закона, объединяющего усилия разных

ведомств ГУВД, Главалтайсоцзащиты, Управления по образованию и делам молодежи и представителей гражданского общества.

- Принятие такого закона приведет к изменению работы указанных ведомств.
- Как показывает зарубежная практика, основным звеном предотвращения насилия в семье должны стать социальные службы при тесном взаимодействии с правоохранительными органами и общественными организациями.

Проект развития сотрудничества Уполномоченных по правам человека и женскими организациями по вопросам защиты прав женщин позволил глубже раскрыть проблему женской дискриминации в различных областях: домашнее насилие, торговля людьми, в области труда и занятости. Знакомство со специалистами в вопросах женского движения, учёными и практиками, углубленное изучение имеющихся материалов и опыта работы позволяют ориентироваться в правильном выборе направления деятельности Уполномоченного, его аппарата, представителей Уполномоченного в районах края в области гендерной политики органов власти, местного самоуправления.

Считаю основной причиной существования проблемы гендерного неравенства - отсутствие на федеральном уровне власти политической воли и стремления решить эти вопросы в той постановке, которая присуща всем женским организациям. Уже затем, в соответствии со структурой власти, - субъекты федерации и муниципалитеты, т.к. принцип «делай как я» как никогда в ходу. На последней нашей встрече мною высказаны некоторые предложения по улучшению положения дел, они предусматривают следующее:

В части законодательных мер:

- 1) Необходим Федеральный закон о государственных гарантиях по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин (в I чтении прошел в Государственной Думе ФС РФ). Введение гендерных квот - минимальных количественных норм участия во властных структурах, применимые в принципе к обоим полам.
- 2) Создание государственных органов и учреждений, специальных комитетов и комиссий, министерства по наблюдению за эффективным проведением в жизнь принципа равных возможностей, отслеживания соблюдения гендерного законодательства.
- 3) Принятие нормативно-правовых актов, способствующих первоочередному трудоустройству женщин, имеющих малолетних детей и воспитывающих их без мужа.
- 4) Укрепление гендерной (в законодательном плане) составляющей в семье, т.е. равных прав и равной ответственности родителей за детей, за благополучие семьи.

5) Необходима государственная поддержка материнства и детства. Семейная политика государства должна способствовать росту женской занятости путем льготного налогообложения.

6) В законы «О занятости», «О пенсионном обеспечении» внести изменения, позволяющие считать работающими женщин, ведущих личное подсобное хозяйство в случае, если часть продукции производится и реализуется в виде товара.

В части организационных мер на правительственном уровне:

1. В качестве предложения могло бы быть обязательное лицензирование, подготовка, переподготовка вновь назначенных, избранных руководителей на предмет знания Трудового кодекса, других законов, регулирующих трудовые отношения во всех отраслях хозяйства. Этот контроль можно было бы возложить на Гострудинспекции, предусмотрев их право лишать не прошедших такую подготовку руководителей права подписи банковских документов (либо не наделять им после назначения).

2. Во всех профессиональных учебных заведениях (ПУ, ССУЗ, ВУЗ) ввести подготовку и экзамен по Трудовому кодексу.

3. Создание для женщин и мужчин равных условий на рынке труда, с учетом особенностей женщин как матерей, предлагают предоставить им гибкий график работы, неполный рабочий день, осуществлять оплату домашнего труда.

4. В целях позитивного влияния на рынок труда женщин необходимо преодолеть гендерные стереотипы мышления работодателей при приеме на работу, обеспечить развитие системы трудовой реабилитации женщин, особенно после их выхода из отпуска по уходу за малолетними детьми.

В части содержательных мер:

1. Необходимы открытые публичные дебаты, которые дадут возможность парламенту, женским группам и движениям, другим социальным группам контролировать экономическую политику и стимулировать принятие решений, затрагивающих благополучие населения.

2. Неоплачиваемый труд и домашние обязанности должны быть включены, с одной стороны, в экономический анализ, а с другой — расцениваться государством как социально значимый вклад женщин в экономику.

3. Повышение роли НКО в проведении политики равных прав и равных возможностей мужчин и женщин во всех областях жизнедеятельности;

4. Широкое использование позитивной пропаганды гендерного равенства в СМИ и искоренение гендерных перекосов, которыми изобилуют сегодня все СМИ, особенно электронные (насилие, эротика, порно и т.д.), а также наружная реклама.

Что хотелось – бы получить от дальнейшего сотрудничества?

Во-первых, оно не должно прекращаться.

Во-вторых, сотрудничество имеет право на расширение, т.к. Уполномоченных по правам человека теперь уже больше сорока в России. Насколько я осведомлён, с Консорциумом общались еще не все. Думаю, не лишним будет и общее для всех Уполномоченных мероприятие. Это может быть круглый стол, конференция, совещание, координационный Совет Уполномоченных и другие мероприятия.

Проблема дискриминации женщин в Алтайском крае особенно значима в части занятости. Это обусловлено объективным фактором. В крае большой удельный вес сельскохозяйственного производства. И если проблема женской занятости стоит вообще остро, то занятость женщин работой в селе – особо, т.к. она чрезвычайно мала. Специалисты считают, что среди безработных женщин 75 % жительницы села. Есть и другие примеры дискриминации (в области трудовых отношений, насилия и т.п.). Усиливается тенденция к натурализации домашнего хозяйства с падением уровня доходов семьи.

- Вакансии, представляемые работодателями в органы службы занятости, ориентированы на мужскую рабочую силу.

- Работодатели, отдающие предпочтение на некоторых видах работ женщинам, аргументируют это дешевизной рабочей силы и сговорчивостью при найме на работу.

Анализ обращений показывает, что чаще всего женщины жалуются на низкую заработную плату, невыплату положенных надбавок, несправедливое увольнение, сложности с трудоустройством, не качественное медицинское обслуживание. В своих обращениях женщины не квалифицируют нарушение их прав как дискриминацию, только потому, что не имеют достаточных знаний в этом вопросе.

Количество обращений по тематике за 2007 год.

Категория тематики обращения	Общее количество обращений	Обращения женщин
Вопросы жилищного законодательства и ЖКУ	230	75
Вопросы землепользования и садоводства	69	7
Вопросы образования	28	4
Вопросы Уголовно-исполнительного	109	20

права		
Градостроительная деятельность	11	2
Гражданское право	34	7
Гражданство, регистрация, вопросы миграции	90	14
Другие	233	15
Жалобы на действия (бездействие) должностных лиц	121	31
Жалобы на правоохранительные органы	321	74
Здравоохранение, медицинское обслуживание	72	14
Неисполнение решений судов и жалобы на судебных приставов	81	17
Обжалование судебных постановлений	220	25
Права детей	107	24
Права потребителей	30	10
Социальная защита и социальное обеспечение	430	101
Трудовые права	176	30
Экология и природопользование	11	2
ВСЕГО	2373	472

Исходя из анализа обращений, можно сделать вывод, что по своему характеру обращения женщин ничем не отличаются от обращений мужчин. Так же как и мужчины женщины чаще всего обращаются по вопросам социальной защиты и социальному обеспечению, вопросам жилищного законодательства и ЖКУ, с жалобами на правоохранительные органы.

Для профилактики нарушений прав женщин в нашем регионе используются различные формы и методы работы:

- Личный прием граждан с выездом в муниципальные образования края;
- Публичные выступления в СМИ по вопросу преодоления дискриминации женщин;

- Данный вопрос включен в программу правового просвещения жителей края и Концепцию защиты основных прав и свобод человека и гражданина в Алтайском крае;
- Сотрудничество с женским кризисным центром, Общественной женской палатой при губернаторе Алтайского края, «Краевым советом женщин - отделение ООО Союз женщин России», региональным отделением НКО «Женское лидерство и партнерство», Алтайская региональная общественная организация «Мать и дитя», Алтайская Краевая общественная Организация родителей детей инвалидов и инвалидов с детства «Незабудка».
- В крае подписано «Соглашение о социальном партнерстве» администрации Алтайского края с краевым Советом женщин и женскими общественными организациями.

В дальнейшем планируется проводить мониторинг дискриминации по гендерному признаку, включить этот раздел в ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае.

Уполномоченный по правам человека Амурской области Л. Хащева :

Считаю очень полезным проведение семинара – тренинга в рамках проекта «Права женщин в системе прав человека: новая модель правозащитной деятельности» по отработке взаимодействия региональных Уполномоченных по правам человека с женскими неправительственными организациями. Полагаю, что эту тему можно продолжить, но больше внимания уделить изучению и распространению конкретного опыта такого взаимодействия.

Среди обращений граждан, поступивших в адрес Уполномоченного за 2006 – 2007 г.г. отдельно проблема дискриминации женщин не выделяется. Вместе с тем, практически каждая третья жалоба приходится на нарушения социальных прав граждан в сфере и социального обеспечения, в том числе при предоставлении льгот социально уязвимым категориям населения, в частности беременным женщинам и детям. Выросло общее количество и доля жалоб, связанных с вопросами трудового и миграционного законодательства, защиты прав детей, прежде всего, предоставления жилья детям-сиротам, медицинского обслуживания населения в части льготного лекарственного обеспечения, прав граждан при выплате пенсий, пособий, льгот. Именно эти проблемы чаще всего выделяет женская часть обратившихся.

Уполномоченный по правам человека в Амурской области входит в состав Правления Амурского Союза женщин и принимает активное участие в его работе. В городе Благовещенске уже создан первый на Дальнем Востоке кризисный центр для женщин. Опыт его работы показывает необходимость расширения данного учреждения и распространения опыта деятельности на другие территории области.

На международной конференции, которая пройдёт в нашей области 23-25 апреля т.г. по теме «Мониторинг соблюдения прав человека: роль государственных органов и общественных правозащитных организаций в развитии института защиты прав граждан» среди других проблем предполагается рассмотреть доклады: «Межведомственное взаимодействие в вопросах предотвращения домашнего насилия, торговли людьми и помощи жертвам», «Опыт работы женского кризисного центра г.Благовещенска».

Уполномоченный по правам человека Новгородской области Г. Матвеева:

1. Сотрудничество с Консорциумом в целом играет очень важную позитивную роль в деятельности Уполномоченного по правам человека, поскольку именно благодаря этому, информация по актуальной теме – защиты прав женщины, поступает в систему, и эта информация профессионально подготовлена и актуализирована. Поэтому в дальнейшем хотелось бы постоянно принимать участие в семинарах, «круглых столах», по обсуждению проблем защиты здоровья женщин, в том числе связанное с окружающей средой. Необходимы аналитические, статистические данные состояния положения женщин в РФ, в мировом масштабе. Сегодня есть потребность в разработке программ по образованию взрослых в гендерном аспекте и воспитанию мальчиков и мужчин.

2. В Новгородской области также существуют проблемы дискриминации женщин, как в целом по стране, хотя не столь ярко выраженные. К Уполномоченному по правам человека обращаются в большей степени женщины:

2006 год – 57 %;

2007 год – 65 %.

В общей численности населения области женщины составляют 55 %. Сама женщина в семье решает основные социально-бытовые проблемы, поэтому она более активна. Обращения посвящены тематике: жилищные вопросы, охраны здоровья, трудоустройства, получения гражданства, работа с приёмными детьми, социальное обеспечение, пенсионное обеспечение и многое, многое другое. В целом по проблематике обращения женщин и мужчин почти не отличаются. Но, например, вопросы экологии,

благоустройства, охраны окружающей среды больше волнуют женщин. Вопросы воспитания, в том числе духовного, просвещения, влияние негативной рекламы на детей и подростков чаще поднимают женщины. Мужчин, обращающихся к Уполномоченному, больше всего волнуют проблемы личного характера, чаще они очень скандальные и запелляционные.

3. В своей деятельности Уполномоченный по правам человека в Новгородской области обращает постоянно пристальное внимание на проблемы женщин и профилактики нарушений их прав. При Уполномоченном проводятся регулярно встречи с руководителями всех женских неправительственных организаций по обсуждению проблем улучшения положения женщин и координации деятельности, взаимопомощи и обмену информацией. Совместными усилиями проводятся различные семинары и конференции с приглашением представительных органов законодательной и исполнительной власти, других заинтересованных структур. Принята областная целевая программа «Улучшение положения женщин в Новгородской области на 2007-2010 годы», реализация которой осуществляется совместно и координируется женскими НКО. В области создан и работает кризисный центр и убежище для женщин. В 2007 году проведены:

- «круглый стол» «О роли женских НКО в реализации областной целевой программы «Об улучшении положения женщин в Новгородской области на 2007-2010 годы»;
- международная конференция «Мониторинг реализации права на труд женщинами Новгородской области».

4. Применение статей Уголовного кодекса Российской Федерации 136 и 145 в судебной защите на территории области Уполномоченному пока не известно. В каждом конкретном судебном деле рассматриваются дела гражданина, явно не педантируя на половую принадлежность.

5. Поездка в Канаду значительно расширила кругозор, информированность и знания в области защиты прав граждан, позволила сравнить свой конкретный опыт работы с наработанным канадским опытом. А главное – ещё раз подтвердила необходимость создания независимого института Уполномоченного по правам человека на территории России, его укрепления и совершенствования. Следующий вывод, это – образование взрослых, гендерное просвещение. Сложившееся сообщество женских неправительственных организаций в Новгородском регионе серьёзно повлияло на изменение положения женщин: увеличилось количество женщин на уровне принятия решений в органах законодательной и исполнительной власти, успешно решаются социально-экономические проблемы по улучшению положения женщин, издаётся

специальная газета «Женский парламент» при поддержке администрации области, проводятся регулярные встречи женщин по актуальным темам: труд, здоровье, образование. 3-4 октября 2008 года по инициативе Уполномоченного по правам человека в Новгородской области состоится Межрегиональный Форум «Роль современной женщины в социально-экономическом развитии региона: проблемы и пути решения», на котором будет обобщён весь накопленный опыт и разработаны рекомендации по дальнейшему развитию женского сообщества.

Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан Р. Вагизов:

1. Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан полагал бы развивать дальнейшее сотрудничество и взаимодействие в сфере соблюдения прав женщин, в том числе в рамках семинаров, конференций, круглых столов.
2. Обращения женщин к Уполномоченному связаны с нарушением прав на социальное обеспечение детей, жилищных, трудовых прав(оплата труда, трудоустройство, необоснованный перевод на другую работу), вопросами качества оказываемых медицинских, жилищно-коммунальных услуг, вопросами приема в гражданство РФ и паспортизации, обжалованием судебных решений. Обращения мужчин связаны с определением степени инвалидности, медицинским обслуживанием, трудовыми вопросами.
3. Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан в 2004 году был подготовлен специальный доклад «Домашнее насилие как массовое нарушение прав человека», рассмотренный на заседании Государственного Совета РТ 22.12.2004г. , который направляем Вам в приложении.
4. Считаем целесообразным использование таких методов защиты прав женщин, как досудебный порядок разрешения споров в качестве оперативного способа восстановления нарушенных прав.

В настоящее время Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан завершает подготовку специального доклада по результатам проверки о торговле людьми, в том числе женщинами и детьми. В рамках сотрудничества прошу Вас направить в наш адрес в ближайшее время имеющиеся фактические материалы по данной проблеме в Российской Федерации, а также Ваши предложения по мерам, которые необходимо принять на законодательном уровне.

Уполномоченный по правам человека Ростовской области А.Харьковский:

В 2008 году к Уполномоченному по правам человека в Ростовской области (далее - Уполномоченному) по вопросам, связанным с реализацией трудовых прав, обратилось 53 женщины. При этом в I -III кварталах 2008 года, как правило, заявители просили разъяснить трудовые права либо порядок рассмотрения индивидуальных трудовых конфликтов. В IV квартале 2008 года, сопряженном с кризисными явлениями, к Уполномоченному стали обращаться граждане по вопросам нарушений в сфере труда и занятости. Обращения, содержащие доводы о незаконных действиях работодателей, в целях проведения проверок, направлялись в прокуратуру области. Среди обращений женщин, поступивших в адрес Уполномоченного по трудовым вопросам, отсутствовали заявления о гендерном неравенстве в сфере труда.

В то же время проблема гендерного равенства обсуждалась на «круглом столе» по теме: «Эволюция женщин: к 100-летию Первого Всероссийского женского съезда». Данное мероприятие проводилось в ноябре 2008 года по инициативе Ростовской городской общественной женской организации «Согласие» и Ростовского отделения Союза журналистов в РФ, с участием представителя аппарата Уполномоченного.

В условиях осложнившейся экономической ситуации в конце 2008 года, в целях дополнительной защиты трудовых прав граждан, независимо от их пола, руководство области приняло превентивные меры, направленные на предотвращение массового высвобождения работников, а также сокращения количества лиц, исключаемых из процесса производства по инициативе работодателей.

В этой связи эффективной является деятельность межведомственных структур. Решение проблем занятости и погашения задолженности по заработной плате возложено на Областную комиссию по вопросам сокращения и ликвидации просроченной задолженности по заработной плате, возглавляемую заместителем Губернатора области и рабочие группы, выезжающие, в целях объективной оценки деятельности работодателей, в города и районы. По каждому предприятию-должнику разрабатываются мероприятия, направленные на выполнение обязательств перед работниками.

Вышеуказанные меры способствуют тому, что в регионе отсутствует социальная напряженность, и процессы, происходящие на рынке труда, являются контролируемыми.

В течение всего периода работы Уполномоченного по правам ребенка с ноября 2007 года, поступило одно обращение по вопросу насилия в семье. В интересах своей несовершеннолетней дочери к Уполномоченному по правам ребенка в Ростовской области обратилась гражданка Н., проживающая в г. Ростове-на-Дону, с заявлением на неправомерные решения сотрудников ОВД по Ленинскому району г. Ростова-на-Дону о прекращении уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного ст. 135 УК РФ (развратные действия), в отношении ее бывшего супруга гражданина Д.

Уполномоченным по правам ребенка заявление гражданки Н. было направлено в Прокуратуру области для рассмотрения по существу, проверки указанных в нем доводов и принятия мер прокурорского реагирования. В результате постановление о прекращении уголовного дела отменено, производство по уголовному делу возобновлено. Расследование уголовного дела взято прокуратурой области на контроль.

Несмотря на то, что таких обращений поступает мало, проблема насилия в семье действительно актуальна. Однако она является настолько латентной, что, как правило, бывает сложно принять необходимые меры. Еще более сложной является проблема насилия в отношении детей. Ребенок находится в правовой зависимости от тех, кто совершает в отношении его насильственные действия. При этом насилие в семье может быть не только в виде физического воздействия, но и психологического давления на ребенка. Дети не всегда обращаются за помощью, из-за боязни наказания родителями, недоверия к взрослым и по другим причинам. Решать эту проблему нужно только совместными усилиями всех ведомств, призванных защищать права детей. Необходимо регулярно проводить разъяснительную работу через средства массовой информации о формах и методах защиты прав несовершеннолетних, разъяснять детям их права и обязанности, информировать о службах, которые призваны защищать их.

В Ростовской области принимаются меры для оказания своевременной и эффективной помощи детям, оказавшимся в сложной жизненной ситуации и социально опасном положении. В области создана сеть учреждений социальной помощи семье и детям, которая сегодня имеет в своем составе 46 учреждений различных типов. Они не только осуществляют меры социальной поддержки семей с детьми, но и имеют в своем составе социальные приюты, работают с неблагополучными семьями.

Одним из таких учреждений является Областной социальный центр социальной помощи семье и детям. Адрес: г.Ростов-на-Дону, пер. Островского, 105, тел. 267 05 04.

Кроме того, в г.Ростове-на-Дону действуют телефоны круглосуточной экстренной психологической помощи лицам, оказавшимся в кризисной ситуации: 8 (863) 267 93 04, 223 41 41, 242 61 01.

В системе министерства образования области сформирован единый областной банк данных семей, находящихся в социально опасном положении. Создана сеть образовательных учреждений для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи, она включает в себя 17 таких учреждений (ППМС центров) трех видов: диагностики и консультирования, психолого-педагогической реабилитации и коррекции, психолого-медико-педагогического сопровождения.

Во многих школах введены школьные инспектора по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

Кроме того, в соответствии с Постановлением Администрации области от 31.12.2008 №628 «Об уполномоченном по правам ребенка в общеобразовательных учреждениях Ростовской области» в ряде территорий области планируется введение уполномоченных по правам ребенка в общеобразовательных школах, что позволит создать условия для конфиденциального обращения несовершеннолетних по волнующим их проблемам, в том числе проблемам насилия в семье.

Если нарушены права ребенка, он или его законные представители могут обратиться в правоохранительные органы, в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав района или города, органы опеки и попечительства или к Уполномоченному по правам ребенка в Ростовской области.

Что касается необходимости принятия закона о предотвращении насилия в семье то, по нашему мнению, существующая нормативно-правовая база на уровне федерации позволяет защищать несовершеннолетних от различных форм насилия.

Так, ст. 69 СК РФ предусмотрено, что родители (один из них) могут быть лишены родительских прав, если они жестоко обращаются с детьми, в том числе осуществляют физическое или психическое насилие над ними, покушаются на их половую неприкосновенность.

При непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью орган опеки и попечительства согласно ст. 73 СК РФ вправе немедленно отобрать ребенка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится.

Статьей 156 УК РФ установлена уголовная ответственность родителей или иных лиц, на которых возложены обязанности по воспитанию несовершеннолетнего, а равно на педагога или другого работника образовательного, воспитательного, лечебного либо иного учреждения, обязанного осуществлять надзор за несовершеннолетним, за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, если это деяние соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним.

Кроме того, раздел VII УК РФ предусматривает уголовную ответственность лиц, совершивших преступления против личности.

В связи с этим считаю, что необходимо правильно применять нормы действующего законодательства на практике и принятие отдельного закона не целесообразно.

5.

Светлана Айвазова

**О стажировке в Канаде
в рамках программы обменов и консультаций в области Управления
(GAEP)
(4-18 мая 2007 года)**

С 4 по 18 мая 2007 года наша группа из двенадцати человек, в которую входили региональные Уполномоченные по правам человека (УПЧ или «омбудсмены») и представительницы Консорциума женских неправительственных объединений проходила в Канаде стажировку по направлению «Права человека и гендерное равенство». Группа была сформирована по итогам совместной работы сотрудниц Консорциума, региональных омбудсменов и представителей GAEP на одном из этапов реализации проекта Консорциума «Права женщин в системе прав человека: новая модель правозащитной деятельности женской организации в России».

Данный проект направлен на развитие контактов женских неправительственных организаций - членов Консорциума с региональными Уполномоченными по правам человека. Эта деятельность имеет особое значение, т.к. Россия переживает сейчас период активной перестройки властных структур, разграничения ответственности различных уровней власти за обеспечение социальных прав граждан, реформирования политической системы страны за счет новаций в избирательном законодательстве и т.д. В этих условиях особую значимость приобретает контроль за соблюдением прав человека со стороны таких институтов как региональные Уполномоченные по правам человека, региональные женские организации, а также оперативная гендерная экспертиза принимаемых властями решений и правозащитная реакция на эти решения.

Идея стажировки в Канаде возникла осенью 2006 года, в ходе планового семинара-тренинга для региональных омбудсменов. Выдвигая эту идею, сотрудницы Консорциума подчеркивали, что нас особенно интересует опыт Канады по преодолению дискриминации женщин как в сфере труда и занятости, так и в сфере политики. А также - организация сотрудничества органов государственной власти и женских неправительственных объединений в деле преодоления дискриминации по признаку пола и обеспечения гендерного равноправия, формы государственной поддержки женских НПО, методы работы женских НПО, репертуар действий и способы продвижения

«гендерной повестки дня», совершенствование методологии гендерного просвещения. И главное - формы сотрудничества уполномоченных по правам человека и женских НПО, роль уполномоченных по правам человека в обеспечении прав женщин в качестве прав человека. Наша идея была поддержана Канадской стороной. Мы получили возможность самым полным образом познакомиться как с деятельностью канадских правозащитных организаций, особенно женских, так и с деятельностью Уполномоченных по правам человека.

Программа нашего пребывания в Канаде была предельно насыщенной. Нас принимали:

Министерство исторического и культурного наследия Канады, которое, в числе прочего, занимается вовлечением граждан в общественную жизнь, поддержкой гражданских инициатив;

Департамент по вопросам положения женщин в Канаде, отвечающий за реализацию программ гендерного равенства и преодоление дискриминации по признаку пола;

Центр по правам человека при Юридическом факультете Оттавского Университета, накопивший громадный архивный материал по проблематике прав человека не только в Канаде, но и во всех уголках мира;

Правозащитная организация «Equitas», в которую входят ведущие канадские юристы и правозащитники, занимающиеся разработкой специальных образовательных программ, направленных на утверждение идеалов демократии, социальной справедливости, толерантности;

Оттавская Канцелярия следователя по делам исправительных учреждений, в задачи которой входит контроль за соблюдением прав человека в тюрьмах;

Могавский совет Кахнаваке (Монреаль, Квебек) – организация коренных народов Канады, развивающая программы альтернативного правосудия с применением методов медиации;

Квебекская комиссия по правам человека и правам молодежи, которую возглавляет региональный Уполномоченный по правам человека;

Монреальский офис омбудсмена – первый в Канаде орган местной власти, возглавляемый муниципальным Уполномоченным по правам человека;

Женская организация «Дом Паран-Робак», под крышей которой совместно работают Федерация женщин Квебека, Центр документации по вопросам просветительской деятельности и по вопросам положения женщин, Провинциальное объединение приютов для женщин и другие организации;

Форум канадских омбудсменов, представляющий собой ассоциацию омбудсменов различных уровней и направлений деятельности;

Комиссия по беспристрастному рассмотрению споров при Совете по вопросам охраны труда и страхования провинции Онтарио, которую возглавляет омбудсман по вопросам охраны труда;

Офис омбудсмана провинции Онтарио, который осуществляет надзор за системой органов государственной власти данной провинции;

Совет провинции Онтарио по борьбе с насилием над женщинами;

Кризисный центр-убежище для женщин г.Торонто.

В ходе поездки группа прошла несколько тренингов и прослушала целый ряд лекций по вопросам защиты прав человека, включая права женщин; по эффективному применению гендерно дифференцированного анализа в сфере принятия решений; по эффективному урегулированию конфликтных ситуаций омбудсманами; а также - о программах восстановительного правосудия.

Готовясь к поездке, мы, естественно, попытались предварительно разобраться в том, в какой институциональной среде, как и на каких основаниях выстраивается правозащитная деятельность в Канаде, какую роль в этом процессе играют, с одной стороны, органы государственной власти, включая омбудсменов, а с другой – НКО. Самые общие данные, приведенные, в частности, в проекте «Политический атлас современности»⁴², свидетельствовали о том, что Канада входит в число самых «успешных государств», которые обеспечивают своим гражданам высокое качество жизни, создают благоприятные условия для демократического развития и отличаются низким уровнем «внутренних и внешних угроз». То есть, Канада по праву занимает свое место в «восьмерке» самых влиятельных стран мира. И в этой «восьмерке» именно Канаде принадлежит роль лидера, обладающего самым высоким рейтингом развития институциональных основ демократии⁴³. Причем, именно демократизация, партнерское взаимодействие с разветвленными структурами гражданского общества обеспечивают

⁴² См. Мельвиль А.Ю., Ильин М.В., Мелешкина Е.Ю., Миронюк М.Г., Полунин Ю.А., Тимофеев И.Н. Опыт классификации стран. //Полис, 2006, № 5. С. 19.

⁴³ Там же. С. 23.

прочность и мощь канадского государства. То, что мы увидели в ходе поездки, полностью подтвердило эти выводы. Канада является примером государства нового типа – государства современного, модернизированного. Деятельность его органов ориентирована не столько на применение насилия, как это свойственно государствам «традиционным», сколько на согласование интересов различных групп граждан, установление диалога с ними и между ними, на восстановительное, а не «карающее» правосудие, на профилактику насилия и девиантного поведения, наконец – на контрактные и проектные формы сотрудничества с институтами гражданского общества.

Наиболее эффективным инструментом такого рода деятельности оказался институт Уполномоченных по правам человека. В Канаде, в отличие от многих стран, в том числе и России, институт Уполномоченных крайне диверсифицирован. Существуют Уполномоченные так называемого классического типа, назначаемые либо исполнительной, либо законодательной властью, и призванные следить за соблюдением прав человека самими органами государственной власти – и на федеральном, и на региональном уровнях. Как правило, омбудсмены возглавляют те или иные Комиссии по правам человека – с разным по численности аппаратом и разными финансовыми возможностями. Кроме того, в стране, во-первых, начинают развиваться институты омбудсменов на муниципальном, то есть максимально приближенном к гражданам, уровне власти; а во-вторых, действуют своего рода «отраслевые» омбудсмены – в сфере охраны труда; в системе отбывания наказаний; в сферах образования и здравоохранения и т.д.

Омбудсман провинции Онтарио назначается законодательным собранием провинции сроком на 5 лет и может работать на своем посту не более двух сроков подряд. Как следует из «Закона об омбудсмане» этой провинции, он не обязан заниматься конкретными жалобами граждан, его задача – обеспечить общий надзор за «предоставлением государственных услуг», проводить системные расследования по тем или иным проблемам, которые могут обернуться нарушением прав человека. Все государственные органы провинции обязаны предоставлять омбудсману самую полную информацию по его запросам. Проведя расследование, омбудсман готовит свои рекомендации органам власти и размещает их в средствах массовой информации. Закон не требует обязательного исполнения таких рекомендаций, но авторитет омбудсмана столь высок, что в 95% случаев они учитываются. Как подчеркивали сотрудники офиса омбудсмана Онтарио, их деятельность направлена не столько на наказание конкретных лиц, сколько на слом «коррупционных механизмов», профилактику коррупции.

Омбудсман провинции Квебек назначается ее Национальной Ассамблеей. В своей деятельности он также руководствуется нормами ее Закона об омбудсмане. И также обязан осуществлять контроль за деятельностью провинциальных министерств и ведомств. Но он же рассматривает жалобы от граждан, которые посчитали себя пострадавшими от произвола государственных чиновников и вносит свои рекомендации по исправлению ситуации. При этом омбудсман Квебека имеет свою стратегическую программу, рассчитанную на срок действия его полномочий. В ней подчеркивается, что руководящими принципами его деятельности являются законность и справедливость, а также – социальная солидарность, позволяющая более равномерно распределять наличные ресурсы, избавиться от социальной изоляции и способствовать сплочению общества.

Омбудсман города Монреаля (уровень муниципалитета) видит свою основную задачу уже не столько в решении системных проблем защиты прав граждан, сколько в конкретных вопросах сохранения окружающей среды, защиты прав наиболее уязвимых групп населения – инвалидов, детей, иммигрантов. В свою очередь, омбудсмены высших учебных заведений или колледжей считают, что их роль заключается в том, чтобы отстаивать права конкретных лиц в конкретных ситуациях.

Независимо от типа деятельности, все омбудсмены называют себя «сторожевыми псами канадского правопорядка». И все они очень активно сотрудничают с организациями гражданского общества, с НКО, руководствуясь общим принципом «сильное государство – сильное гражданское общество».

Это сотрудничество поставлено на прочную законодательную основу. Оно опирается на Канадскую Хартию прав и свобод человека. Каждая из провинций имеет свою аналогичную Хартию, а также свой Кодекс прав человека. Провинция Квебек, например, очень гордится тем, что ее Хартия прав и свобод человека – документ более современный и продвинутый, чем федеральная Хартия. В нем говорится не только о правах и свободах, но и об ответственности, об обязанностях всех граждан. Такого рода Кодексы прав человека, как правило, содержат специальные разделы, запрещающие дискриминацию – или ущемление прав человека – по возрасту, расовой или половой принадлежности и т.д. во всех областях общественной жизни, включая трудовую деятельность, образование, здравоохранение. Кодекс прав человека провинции Онтарио обращает, например, особое внимание на недопустимость дискриминации при предоставлении медицинских услуг пожилым людям – как в больницах, так и на дому или в домах престарелых.

В 2001 году между правительством Канады и канадскими НКО, которые здесь называют «добровольческим сектором», было заключено специальное Соглашение о сотрудничестве. К концу 2002 года оно было дополнено Кодексом эффективного политического диалога и Кодексом, регулирующим финансовые вопросы этого сотрудничества⁴⁴. Заключение такого прямого «общественного договора» между государством и гражданским обществом Канады стало возможным благодаря упорству и настойчивости инициативных гражданских групп, настаивавших на необходимости формализации, нормативного упорядочения контактов между органами государственной власти и гражданами. Целью договора являлось расширение возможностей для вовлечения граждан в процесс принятия решений – во имя повышения благосостояния и качества жизни канадцев. Главным принципом Соглашения была объявлена независимость НКО. Государство обязалось создать на уровне всех министерств федерального (а затем – и региональных) правительства механизмы для практического взаимодействия с НКО и оказывать им финансовую поддержку. НКО – анализировать новые вызовы и новые проблемы общественного развития и предлагать органам государственной власти пути их решения.

Понятно, что только достаточно высокая степень влияния НКО могла обеспечить заключение договоров такого рода. В ходе наших встреч в Канаде мы поняли, что канадские НКО действительно обладают и креативностью, и напором, и способностью к мобилизации сограждан для защиты общих интересов. Важно, например, уже то обстоятельство, что некоммерческий сектор Канады по своей величине, точнее - по доле граждан, занятых в этом секторе, от общей численности экономически активного населения, является вторым в мире. Канаду обгоняют по этому показателю только Нидерланды. В некоммерческих организациях Канады работает 12% ее экономически активного населения. Две трети занятых в НКО - это оплачиваемый персонал, одна треть – волонтеры. Особенностью некоммерческого сектора Канады является то, что к нему отнесены и такие учреждения как больницы, учебные (университеты и колледжи) и научные учреждения. Считается, что все эти учреждения, которые по канадскому законодательству не имеют права на распределение получаемой прибыли между своими учредителями и предоставляют гражданам Канады свои услуги бесплатно (образование и здравоохранение в Канаде являются бесплатными), также могут рассматриваться как

⁴⁴ История развития канадского добровольческого сектора, а также заключения Соглашения подробно описана в недавно вышедшей книге Е.В.Израэлян. Диалог государства и общественности: опыт Канады. Институт США и Канады. 2006 г. Там же приведены тексты Соглашения и двух сопровождающих его Кодексов.

некоммерческие объединения. Государство работает с ними по специальным проектам, обеспечивая их финансирование и со своей стороны, и параллельно - со стороны различных Фондов. Нам показалось, что это очень интересный подход к развитию сфер здравоохранения и образования, который может быть стоило бы учесть при дальнейшем развитии наших, российских, приоритетных национальных проектов в области образования и здравоохранения. Во всяком случае, такой подход явно способен существенно сократить коррупционные издержки при реализации этих проектов. А кроме того, он может рассматриваться как реальная альтернатива приватизации учреждений образования и здравоохранения, о которой всерьез сегодня говорят российские чиновники.

Естественно, что кроме этого сегмента добровольческий сектор Канады включает и традиционные правозащитные объединения, женские, экологические, благотворительные организации. Их основная масса работает «у корней травы», на местном уровне, решая проблемы местных сообществ. Только в провинции Квебек активно действуют более 5 000 различных НКО. Все они финансируются государством и наряду с этим получают поддержку благотворительных Фондов, частных спонсоров. Каждый из канадцев жертвует в среднем 230 канадских долларов в год в пользу добровольческого сектора. Эти пожертвования собирают специальные Фонды, крупнейшим из которых является всемирно известный «Юнайтед Вэй». И затем на конкурсной основе они распределяют их среди НКО.

Для представительниц Консорциума женских неправительственных объединений особый интерес представлял опыт работы женских НКО. Канадские женские организации имеют столетнюю историю борьбы в защиту прав женщин. Благодаря усилиям своих прабабушек сегодня канадские женщины обладают конституционными гарантиями равных с мужчинами прав и свобод. На обеспечение этих гарантий по-своему работают Закон о равной оплате труда и равных правах при приеме на работу и Федеральная гендерная стратегия. Еще в 1954 г. в Канаде было организовано Бюро по делам женщин в составе Министерства труда, а в 1971 г. назначен Министр по делам женщин. Этот пост сохраняется и в наши дни; наряду с ним в рамках правительства действует Департамент по вопросам положения женщин в Канаде, отвечающий за реализацию Стратегии гендерного равенства и преодоление дискриминации по признаку пола, гендерные отделы в различных министерствах и ведомствах, как на федеральном, так и на региональном уровнях, постоянный Комитет по статусу женщин в парламенте страны; а также созданная при правительстве Экспертная группа по подотчетности для

обеспечения гендерного равноправия. Начиная с 1995 года, реализуется Канадский план гендерного равноправия, принятый после подписания страной одного из главных документов ООН - Пекинской платформы действий.

Канадские эксперты считают, что итогом всех этих мер стало признание гендерного равноправия гражданами страны в качестве одной из основных общественных ценностей. Не случайно, практически все социально значимые решения властей принимаются с учетом т.н. гендерно дифференцированного анализа; а в школах внедрены гендерные учебные программы. И не случайно, пост генерал-губернатора Канады занимает женщина; женщина же возглавляет Верховный суд страны; а среди канадских парламентариев насчитывается 21% женщин. Показательно и то, что по данным ООН за 2005 год, по индексу развития человеческого потенциала Канада занимает 5 место в мире. Этот же показатель с поправкой на гендерное равноправие вывел Канаду на 10 место в мире.

Канадские женские организации, также как и остальные НКО, работают за счет поддержки их программ федеральными, региональными и местными властями, а также благотворительными Фондами. О размерах этой поддержки позволяет судить история с покупкой «Дома Паран-Рабак» в Монреале. Она очень показательна. Любому активисту известно, что одна из самых острых проблем для всех общественных организаций – это проблема помещения, его аренды или покупки (российские женские организации о последнем не могут и мечтать). Как же это может быть в Канаде? В 90-х годах инициативная группа, объединившая представительниц различных женских организаций провинции Квебек, решила выкупить пятиэтажный особняк, который по замыслу должен был стать их общим домом. Группа получила определенную сумму от регионального правительства, ссуду под очень низкий процент от благотворительной организации католических монашек; такую же ссуду от профсоюзных и кооперативных организаций Монреаля. За полгода инициаторам удалось набрать деньги, необходимые и для покупки дома, и для реконструкции и ремонта его помещений. После открытия Дом был назван в честь двух активисток канадского женского движения 40-50-х годов – Мадлен Паран и Лео Рабак. Там разместились офисы Федерации женщин Квебека, Центра документации по вопросам просветительской деятельности и по вопросам положения женщин, Провинциального объединения приютов для женщин и другие организации. Такое «общеежитие» помогает всем им координировать свои действия, проводить совместные акции – пресс-конференции, выставки, собрания, тренинги и т.д.

Своими главными задачами канадские женские организации считают борьбу с женской бедностью и насилием над женщинами, защиту женщин из социально уязвимых групп населения; а также установление паритета между мужчинами и женщинами в органах государственной власти. Тема гендерного равноправия и преодоления дискриминации скрепляет воедино все эти направления деятельности.

Особое впечатление произвело на нас посещение одного из женских кризисных центров в г. Торонто. В Торонто действуют 18 таких центров. Все они содержатся на средства государства. В них находят убежище женщины, пострадавшие от домашнего насилия. Их направляют в эти убежища полицейские, моментально откликающиеся на сигналы о том, что в том или ином месте женщина подверглась насилию. Зачастую женщины приходят в эти убежища в одном платье, без всяких средств к существованию, без работы и с ребенком на руках. Их принимают, кормят, лечат. С ними работают психологи, социальные работники. Им помогают либо уладить семейные отношения, либо устроиться на работу, снять жилье, поместить ребенка в детский сад. Иногда женщины живут в таких убежищах около года – живут на полном содержании государства. 80% из них – это иммигрантки, недавно прибывшие в страну.

Чтобы таким образом отладить работу кризисных центров, женские организации Канады приложили массу усилий для просвещения работников полиции и медицинских учреждений, которые должны освидетельствовать случаи насилия над женщинами; а также - для преодоления традиционных стереотипов, согласно которым женщины сами провоцируют своих насильников. Благодаря их деятельности, в Канаде созданы специальные суды, занимающиеся исключительно проблемами домашнего насилия и его профилактикой. Они действуют как органы раннего реагирования и вмешательства, направленного на предотвращение случаев домашнего насилия. Кроме того, созданы специальные Комитеты, в которые входят представительницы женских организаций, врачи, работники прокураторы, правоохранительных органов, помогающие этим специализированным судам четко выстроить процедуру работы не только с жертвами насилия, но и с потенциальными насильниками. При этом прокуроры получили право выдвинуть обвинения против насильника без согласия жертвы. Пресечение домашнего насилия регламентируется нормами не только Уголовного, но и Семейного, Миграционного законодательства.

Все это свидетельства очень высокой степени защищенности канадских граждан и гражданок, обеспеченные совместными усилиями органов государственной власти и организаций гражданского общества.

Наверное, именно поэтому, основной вывод, который невольно напрашивается после того, как заново прокручиваешь ленту впечатлений, полученных от этой двухнедельной стажировки в Канаде, это вывод о том, что государство может быть активным участником в процессе привлечения граждан к участию в социальной деятельности, в развитии гражданского общества. Но при одном условии – притом, что государственные чиновники, например, Уполномоченные по правам человека, ощущают себя не «винтиками» государственной машины, а гражданами, ответственными за судьбу своей страны. И здесь их интересы совпадают с интересами активистов НКО (добровольческого сектора, или гражданского общества).