

УДК 342.72/.73

ББК 67.400.32

**Проблемы реализации политических прав
женщин в России: от международных стандартов
к конституционному законодательству**

А.В. Головинов¹, Ю.В. Головинова²

¹Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

²Алтайский государственный педагогический университет (Барнаул, Россия)

**The Issues of Realization of the Political Rights of Women
in Russia by International Standards to the Constitutional Law**

A.V. Golovinov¹, Yu.V. Golovinova²

¹Altai State University (Barnaul, Russia)

²Altai State Pedagogical University (Barnaul, Russia)

Публикация посвящена анализу международных стандартов прав женщин и конституционного законодательства современной России.

Авторы констатируют, что сегодня права человека и гражданина не имеют гендерной асимметрии, в частности политические права, закрепленные в Конституции РФ. Конституционная норма равноправия мужчин и женщин в политической сфере полностью соответствует универсальным международным стандартам.

Авторами установлено, что в законодательстве не проводятся различия между мужчинами и женщинами, не допускается прямых или косвенных ограничений или преимуществ по признаку половой принадлежности на государственной гражданской службе. Более того, женщины остаются численно доминирующей группой в составе государственных служащих, но преобладают на исполнительских должностях, тем самым сохраняется «гендерная пирамида» в органах власти и управления.

В рамках настоящей статьи показано, что законодательство РФ не содержит норм, ущемляющих политические права женщин. Однако традиционные представления о социальных ролях мужчин и женщин являются существенным препятствием, ограничивающим возможности женщин пользоваться всеми правами и свободами, несмотря на то, что такие представления прежде всего характерны для бытового уровня жизни общества. Вместе с тем не совсем понятно, что означает дискриминация по признаку пола в политической сфере жизнедеятельности. Надо полагать, что это связано с отсутствием формулировок в законодательстве РФ «дискриминации в отношении женщин».

The publication is devoted to the analysis of international standards for women's rights and the constitutional law of modern Russia. The authors have concluded that today human and civil rights have no gender asymmetry, in particular political rights enshrined in the Constitution. The constitutional norm of equality between men and women in the political sphere is fully consistent with the universal international standards.

The authors have found that the law does not differentiate between men and women; does not allow direct or indirect restrictions or advantages on the basis of gender in the civil service. Moreover, women are numerically a dominant group of civil servants, but predominate in performing positions, thereby saving "gender pyramid" in government and administration.

The article shows that the Russian legislation does not contain provisions infringing the political rights of women. However, the traditional idea of the social roles of men and women are a significant barrier that limits women's ability to enjoy all rights and freedoms, despite the fact that such representations are especially characteristic of the domestic standard of everyday living of society. However, it is not clear what gender discrimination means in the political sphere of life. We must assume that this is due to the absence of statement in the legislation of the Russian Federation "discrimination against women".

Ключевые слова: гендерное равноправие, права женщин, международные стандарты, политические права, дискриминация.

DOI 10.14258/izvasu(2017)3-05

Введение. За последние десять лет весьма стремительно развивается конституционное законодательство, связанное с закреплением и реализацией принципа гендерного равенства. Все это происходит на фоне почти тотального увеличения удельного веса международно-правовых норм, направленных на юридическую защиту положения женщин во всем мире. Обращаясь конкретно к нашей стране, отметим, что в ст. 19 Конституции Российской Федерации закреплено равенство граждан РФ независимо от пола, расы, национальности, языка, имущественного и должностного положения, отношения к религии, а также других обстоятельств: «мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации». Так ч. 2 и 3 ст. 19 разъясняют специфику гендерного равенства. Тем самым идея Конституции РФ перекликается с основной идеей Конвенции ООН «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» 1979 г., которая закрепила в качестве норм международного права стандарты правового статуса не только отдельно взятого человека и гражданина, но и коллективные права женщин как особого социального слоя населения.

Данные обстоятельства чрезвычайно актуализируют исследование проблем реализации прежде всего политических прав женщин в контексте международно-правовых стандартов и конституционного законодательства Российской Федерации.

Методы исследования. Определенное значение для проведения исследования имели общенаучные методы познания (анализ, синтез, моделирование) и частнонаучные методы познания (исторический, ретроспективный, сравнительно-правовой, формально-логический). Общим методологическим основанием настоящей публикации является диалектика, которая позволит всесторонне изучить проблематику реализации политических прав российских женщин.

Полученные результаты и их обсуждение. Стоит отметить, что под политическими правами в юридической науке принято понимать права, которые обеспечивают полноценное участие каждого гражданина в политической жизни страны. Реализуя свои политические права, граждане участвуют в общественно-политической жизни государства, причем такая реализация может быть как коллективной, так и индивидуальной. Со времен первых европейских революций XVII–XVIII вв. прогрессивно настроенные слои буржуазного общества стремились оказывать влияние на процесс получения и реализации равных политических прав и свобод всеми гражданами, независимо

Key words: gender equality, women's rights, international standards, political rights, discrimination.

от их имущественного положения, от принадлежности по признаку пола.

Россия стала седьмым государством в мире после Новой Зеландии, Австралии, Финляндии, Норвегии, Дании и Исландии, уравнившим мужчин и женщин в политических правах, предоставив после Февральской революции на конституционном уровне гражданам обоего пола право избирать и быть избранными. Это право было закреплено в Конституции РСФСР в июле 1918 г. (ст. 64) и с тех пор подтверждалось во всех принятых основных законах страны.

Однако гендерное равенство в советском обществе, основанное на коммунистической теории равенства, носило искусственный характер. Так, в середине 1970-х гг. американские и европейские исследователи стали интересоваться положением женщин в Советском Союзе — той стране, в которой одной из первых было провозглашено равенство полов. В результате ими было обнаружено, что вопреки декларациям женщины практически исключены из сферы принятия решений. Советские женщины занимали в политике в лучшем случае второстепенные позиции [1, с. 4]. Идея равенства полов в советском обществе не стала частью ни его культуры, ни прав человека, ни реальной государственной политики.

Сегодня права человека и гражданина не имеют гендерной асимметрии, в частности политические права, закрепленные в Конституции РФ. Конституционная норма равноправия мужчин и женщин в политической сфере полностью соответствует универсальным международным стандартам — Конвенции о политических правах женщин, которая вступила в силу 7 июля 1954 г., Пакту от 16 декабря 1966 г. о гражданских и политических правах. В Конвенции закреплялось право женщин голосовать, быть избранными, занимать должности на общественно-государственной службе без всякой дискриминации и на равных с мужчинами условиями.

Ст. 32 Конституции РФ соответствует ст. 1–3 Конвенции о политических правах женщин, ст. 25 Пакта о гражданских и политических правах. В соответствии с ней каждый гражданин имеет право и возможность участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, имеет равный доступ к государственной службе.

При этом конституционное право избирать действует без гендерной асимметрии, тогда как право быть избранной в отношении женщин подвергается сомнению само общество. Гендерное равенство

в России и сегодня является отчасти декларативным. Подтверждением этому выступают вполне конкретные данные о представительстве женщин на уровне принятия политических решений.

Подтверждением выступает и тот факт, что Государственная Дума РФ на протяжении двух созывов отклоняла предложения женских общественных организаций об установлении некоторой пропорции при формировании состава Государственной Думы — 70% мужчин и 30% женщин [2, с. 337]. Однако, несмотря на то что женские организации являются самым многочисленным общественно-политическим движением, составляют одну треть от всех зарегистрированных некоммерческих организаций, данное предложение так и не было воспринято. В настоящее время число женщин в нижней палате российского парламента составляет менее пятой части от общего числа депутатов, что является низким показателем по сравнению с большинством государств. При этом во многих западных странах существует женская квота в парламенте, которая не должна быть ниже 30 процентов. Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин предполагает установление специальных мер, включая законодательные, с тем чтобы гарантировать женщинам осуществление и пользование правами человека на основе равенства с мужчинами (ст. 3, 4). К подобным мерам относятся и введение квот на представительство женщин в структурах власти. Однако отношение законодателя к этому вопросу отрицательное.

В восьмом периодическом отчетном докладе Российской Федерации о выполнении Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. в Комитете по ликвидации дискриминации в отношении женщин ООН (КЛДЖ ООН) приводятся данные о численности женщин в органах государственной власти РФ [3, с. 4]. Так, в докладе говорится, что, несмотря на высокую общественно-политическую активность, численность женщин в федеральных органах законодательной власти пока незначительна. В составе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (верхней палате Парламента) в период 2002–2014 гг. женщин-сенаторов насчитывалось от шести до 14. Нужно заметить, что на данный момент количество женщин — членов Совета Федерации возросло до 28 человек, что составляет 16,5% от общего числа сенаторов. Подобная ситуация наблюдается и в региональных представительных органах власти. Сегодня в 19 субъектах РФ женщины составляют в числе депутатов от 3 до 10%, в большинстве регионов от 10 до 20%. К примеру, среди депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания шестого созыва (2011–2016 гг.) женщин насчитывалось всего 12%. Примечательно, что в составе регионального парламента седьмого созыва (2016–2021 гг.) число женщин возросло до 18% (67 мужчин, 12 женщин).

Однако на пути вступления в Совет Европы 8 января 1996 г. в России было принято постановление Правительства РФ «О концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации» (ред. от 26.07.2004), которым определены меры по улучшению положения женщин в РФ [4]. В одобренном Государственной Думой постановлении от 20 ноября 1997 г. «Концепции законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» также содержится упоминание важнейших направлений в этой сфере [5].

Такие авторы, как С.В. Поленина (председатель комиссии по правовому положению женщин Международного союза юристов) и Е.В. Скурко (старший научный сотрудник института государства и права РАН), подвергают критике затянувшийся процесс принятия некоторых федеральных законов. Например Федеральный закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин». В нем содержится отсутствующее до сих пор в российском законодательстве понятие «дискриминация в отношении женщин». Существует решение Судебной палаты по информационным вопросам при Президенте РФ «О равноправии женщин» от 11 марта 1994 г., в соответствии с которым распространение в средствах массовой информации материалов, направленных на какое-либо прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при приеме на работу в зависимости от пола, является грубым на рушением равноправия мужчин и женщин, закрепленного в Конституции РФ, других законодательных актах [6, с. 4]. Судебная палата была ликвидирована в начале XXI в., однако ее решение широко пропагандируется женскими неправительственными организациями и женской общественностью как заслуживающий подражания пример и административный прецедент [7, с. 84].

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации утвердила основные направления законодательных мероприятий по обеспечению равных прав и равных возможностей для женщин и мужчин. Речь идет о проекте федерального закона № 284965-3 «О государственных гарантиях равных прав и свобод мужчин и женщин и равных возможностях для их реализации», первое чтение которого состоялось в Государственной Думе летом 2003 г. [8]. Законопроект создает юридические гарантии по обеспечению на равной основе всех граждан России (как мужчин, так и женщин) правами и свободами в полном объеме, а также предписывает комплекс мер по недопущению дискриминации по признаку пола. Согласно проекту «это равный правовой статус женщин и мужчин и равные возможности для его реализации, позволяющие лицам обоего пола свободно развивать свои потенциальные способности, умения

и навыки для участия в политическом, экономическом, социальном и культурном процессах и освоении их достижений» [8].

В проекте федерального закона «О государственных гарантиях равных прав и свобод мужчин и женщин в Российской Федерации» в статье 1 содержатся специальные понятия: «дискриминации» как «различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, использование или осуществление лицами обоего пола прав и свобод человека и гражданина», а также «равенство возможностей», «гендерное равенство».

Однако проект федерального закона № 284965-3 вызвал немало критики в свой адрес. Авторы законопроекта обвинялись в преувеличении проблемы дискриминации на основании пола в России, а сам законопроект признавался как антисоциальный, противоречащий общим нормам морали и нравственности, заложенным в основы государственности Российской Федерации, а значит, опасный для общества и государства.

В Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. (ред. от 19.12.2016) впервые были включены гендерно-чувствительные нормы, расширяющие возможности женщин в политической сфере: «политические партии должны создавать мужчинам и женщинам, гражданам Российской Федерации разных национальностей, являющимся членами политической партии, равные возможности для представительства в руководящих органах политических партий, в списках кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления» [9]. Списочный состав партий показывает, что женщины не стоят в стороне от процесса формирования и деятельности политических партий. Женщины участвуют в деятельности политических и общественных объединений, составляют большую часть электората. Почти во всех политических партиях они составляют до половины численности региональных отделений.

Российское законодательство предоставляет женщинам равные с мужчинами права быть назначенными на государственную службу и продвигаться по служебной лестнице. Приняты федеральные законы, которыми установлен порядок организации, приема и назначения на государственную гражданскую службу, а также в органы местного самоуправления [10]. В законодательстве не проводятся различия между мужчинами и женщинами, не допускаются прямых или косвенных ограничений или преимуществ по признаку половой принадлежности на государственной гражданской службе.

Женщины остаются численно доминирующей группой в составе государственных служащих, но преобладают на исполнительских должностях,

тем самым сохраняется «гендерная пирамида» в органах власти и управления. В период 1999–2003 гг. в составе Правительства Российской Федерации была одна женщина в должности заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, в 2004–2006 гг. в составе правительства женщин не было, в 2007 г. — две женщины, в состав действующего кабинета министров также входят две женщины. Только три женщины являются губернаторами (главами одного из субъектов Российской Федерации).

В Российской Федерации не существует каких-либо правовых ограничений для участия женщин в деятельности общественных, некоммерческих организаций. Российское законодательство гарантирует право граждан создавать организации, участвовать в их деятельности; гарантируется независимость таких организаций от государства и равенство перед законом. В России действует свыше 3000 женских организаций, как на федеральном, региональном, так и на местном уровнях. Для налаживания конструктивного сотрудничества между властью и гражданским обществом по решению наиболее актуальных общественных проблем с 2005 г. в России работает Общественная палата, в составе которой представители женских общественных организаций составляют 35,7%. В субъектах Российской Федерации также сформированы общественные палаты, в работе которых активно участвуют женщины [3].

К сожалению, женщины России недостаточно представлены в руководящих органах международных организаций. Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России) предпринимает систематические шаги, направленные на увеличение количества женщин-дипломатов. В соответствии с отчетом России в ООН на 2009 г. в настоящее время женщины — сотрудницы Центрального аппарата МИД РФ, имеющие дипломатический ранг, составляют 16,1% от общего количества дипломатических сотрудников Центрального аппарата Министерства. При этом 25 женщин занимают руководящие должности. В загранучреждениях министерства женщины, имеющие дипломатический ранг, составляют 8,6% от общего числа; в отчетный период за 1999–2007 гг. одна женщина являлась советником-посланником (назначена в 2003 г.) и одна — послом (назначена в 2004 г.). Количество женщин, ежегодно принимаемых на работу в МИД России на дипломатические должности в отчетный период, выросло более чем в два раза.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что полноценная и всесторонняя реализация политических, равно как и других прав российских женщин не представляется возможной вне юридического действия конституционного принципа равенства. Согласно правовой позиции Конституционного суда РФ именно конституционный принцип равенства, носящий универсаль-

ный характер, оказывает регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений и выступает конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона; соблюдение данного принципа, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания [11].

Заключение. Подведем итоги. Законодательство РФ не содержит норм, ущемляющих политические права женщин. Однако традиционные представле-

ния о социальных ролях мужчин и женщин являются существенным препятствием, ограничивающим возможности женщин пользоваться всеми правами и свободами, несмотря на то, что такие представления прежде всего характерны для бытового уровня жизни общества. Вместе с тем не совсем понятно, что означает дискриминация по признаку пола в политической сфере жизнедеятельности. Надо полагать, что это связано с отсутствием формулировок в законодательстве РФ «дискриминации в отношении женщин». Тем более что данный вид дискриминации коренится в глубинах подсознания, он заложен стереотипными установками о роли женщин, базирующихся на патриархальном укладе общественной жизни в России.

Библиографический список

1. Ларинбаева И.И. Юридическая онтология гендерно-равноправия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2004.
2. Поленина С.В. Тенденции и перспективы демократизации правотворчества в свете соотношения гендерной политики и патриархальной практики в Российской Федерации // Юридическая техника. — 2014. — № 8.
3. Доклад о выполнении в Российской Федерации Конвенции Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (восьмой периодический доклад, подлежащий представлению в 2014 г.) // Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьей 18 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин [Электронный ресурс]. — URL : http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fRUS%2f8&Lang=ru (дата обращения: 02.11.2015).
4. О концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 8 января 1996 г. № 6 (ред. от 26.07.2004) // СЗ РФ. — 1996. — № 3.
5. О Концепции законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин : Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20 ноября 1997 г. № 1929-II ГД // СЗ РФ. — 1997. — № 48.
6. О нарушении норм Конституции Российской Федерации о равноправии женщин : решение Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ // Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ 1994-1996 гг. Нормативные акты, практика, комментарии. — М., 1997.
7. Поленина С.В., Скурко Е.В. Право, гендер и культура в условиях глобализации. — М., 2009.
8. Проект федерального закона № 284965-3 «О государственных гарантиях равных прав и свобод и равных возможностей мужчин и женщин в Российской Федерации» (внесен депутатами ГД В.В. Володиным, Е.Ф. Лаховой, О.В. Морозовым, Г.И. Райковым) [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=284965-3&sort=date> (дата обращения: 08.05.2015).
9. О политических партиях : Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // СЗ РФ. — 2001. — № 29.
10. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.07.2015, с изм. от 28.12.2016) // СЗ РФ. — 2004. — № 31.
11. По делу о проверке конституционности пункта 1 части третьей статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки А.С. Лымарь : Постановление Конституционного суда РФ от 25.02.2016 № 6-П // СЗ РФ. — 2016. — №10.