

Концепция проекта Закона Республики Беларусь «О гендерном равенстве»

Принцип равенства прав, свобод и возможностей мужчин и женщин нашел свое отражение в статье 22, частях второй и пятой статьи 32 Конституции Республики Беларусь. Согласно статье 22 Конституции Республики Беларусь все граждане «имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов». Основным Законом предусмотрено, что женщинам обеспечивается предоставление равных с мужчинами возможностей в получении образования и профессиональной подготовке, в труде и продвижении по службе (работе), в общественно-политической, культурной и других сферах деятельности, а также создание условий для охраны их труда и здоровья (статья 32).

Таким образом, государство провозглашает обеспечение равных возможностей для реализации мужчинами и женщинами принадлежащих им равных прав и свобод в качестве одного из конституционных принципов, следовательно, и приоритетов государственной политики и несет конкретные обязательства - и перед своими гражданами, и перед международным сообществом - по их выполнению. Реализация данных конституционных норм нашла свое отражение в отдельных законах, прямо или косвенно регламентирующих вопросы жизнедеятельности мужчин и женщин: в Кодексе о браке и семье; в Трудовом кодексе; Уголовном кодексе; Гражданском кодексе и др.

Наряду с этим издан ряд постановлений Совета Министров Республики Беларусь, Министерства труда и социальной защиты, регламентирующих некоторые аспекты трудовых отношений женщин и мужчин, брачно-семейных отношений и т.д.

Вместе с тем, несмотря на то, что, на уровне законодательных предписаний никаких дискриминационных положений по отношению к женщинам в республике не установлено, в реальной жизни существует разрыв между юридическим и фактическим равноправием мужчин и женщин. Наиболее остро существующие гендерные проблемы проявляются в сфере занятости. На статус женщин на рынке труда оказывает влияние гендерная дискриминация при трудоустройстве и увольнении, продвижении по служебной лестнице, и т.п. На практике такие факты встречаются повсеместно, независимо от форм собственности, хотя в большей степени такая ситуация характерна для негосударственного сектора экономики. Не способствует повышению конкурентоспособности женщин на рынке труда и действующее трудовое законодательство, поскольку существующие льготы делают женскую рабочую силу невыгодной для нанимателя. Сохраняется разрыв в уровнях заработной платы мужчин и женщин. Характерными чертами положения женщин в настоящее время являются также чрезмерная трудовая нагрузка, как на производстве, так и в быту; ухудшение условий труда; феминизация бедности в неполных семьях; женская безработица; недостаточное представительство женщин в органах законодательной и исполнительной власти, особенно на высших должностных уровнях; распространение асоциальных форм поведения, рост домашнего насилия и др.

Множество нерешенных проблем имеют и мужчины. В первую очередь катастрофически уменьшилось влияние отцов на воспитание детей в семье. С этой проблемой тесно связана недооценка обществом отцовства, ответственности мужчин за социализацию детей, воспитание подрастающего поколения, его активное саморазвитие. В результате при расторжении брака дети, чаще всего по решению суда, остаются с матерями. В сфере социального обеспечения мужчины, воспитывающие детей в одиночку, до настоящего времени не имеют тех же прав, которые есть у

женщин в аналогичных ситуациях. В трудовом законодательстве не все льготы и гарантии, связанные с воспитанием детей, распространяются на работающих отцов. Сокращение средней продолжительности жизни в большей степени затронуло мужчин. Для этой социально-демографической группы характерны и более высокие показатели смертности, особенно в трудоспособном возрасте.

Все вышесказанное свидетельствует о том, что, несмотря на существующие правовые нормы (де-юре), де-факто ситуация в сфере обеспечения гендерного равенства требует целенаправленного воздействия. Цели стратегии перехода от равенства прав к равенству возможностей мужчин и женщин обуславливают необходимость разработки специального закона, предметом правового регулирования которого являлись бы права женщин и мужчин, как социально-демографических групп, определяющие их социальный статус в обществе, и который обеспечивал бы практическую реализацию прав и равных возможностей лиц обоего пола.

Кроме того, разработка специального закона в области гендерного равенства, предусмотрена и правовыми нормами.

Так, пункт 4 Национального плана действий по обеспечению гендерного равенства на 2001-2005 гг., утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 8 мая 2001 г. № 670 предусматривает разработку проекта Закона Республики Беларусь «О гендерном равенстве». Включение данного пункта в Национальный план, а затем и в Программу подготовки проектов законов Республики Беларусь на 2003-2005 годы и перспективной кодификации законодательства Республики Беларусь, одобренной Указом Президента Республики Беларусь от 12 августа 2002 года № 450, было вызвано обязательствами Правительства Республики Беларусь по обеспечению равных возможностей для мужчин и женщин, взятыми при подписании и ратификации ряда международных документов, направленных на недопущение дискриминации по признаку пола. К ним относятся: Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.); Декларация и Платформа действий Всемирной Конференции по улучшению положения женщин (Пекин, 1995 г.); итоговые документы Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН «Женщины в 2000 году: равенство между мужчинами и женщинами, развитие и мир в XXI веке» (Нью-Йорк, 2000 г.), Декларация тысячелетия. Необходимость принятия правового акта, обеспечивающего практическую реализацию норм, направленных на обеспечение гендерного равенства, была подчеркнута также в заключительных комментариях экспертов Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, направленных в адрес правительства Республики Беларусь после защиты третьего периодического доклада о выполнении данной конвенции.

Кроме того, Республика Беларусь, ратифицировав 22 декабря 1980 года Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, приняла обязательство проводить политику ликвидации дискриминации в отношении женщин, в том числе включить принцип равноправия мужчин и женщин в свою Конституцию и обеспечить с помощью закона и других средств практическое осуществление этого принципа. Согласно Конвенции «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), прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области» (ст.1). Важнейшая особенность этого определения состоит в том, что понятие дискриминации применяется не только к юридическому равноправию мужчин и женщин, но и к их фактическому положению.

Таким образом, речь идет о выполнении конституционного положения о том, что Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. Выполнение данной конституционной нормы обязывает Беларусь привести национальное законодательство в соответствие с принятыми международными обязательствами.

С учетом изложенного, отмечаем, что подготовка данного закона обусловлена, как юридическими основаниями, так и практической ситуацией в данном вопросе.

Предметом правового регулирования представленного проекта Закона являются общественные отношения по установлению, содействию в обеспечении и осуществлению контроля за реализацией конституционного принципа равенства прав, свобод и возможностей женщин и мужчин, предотвращению дискриминации по признаку пола во всех сферах деятельности общества и государства. Указанные общественные отношения относятся к числу наиболее важных, что обосновывает выбор закона как вида разрабатываемого проекта нормативного правового акта.

Целью принятия проекта Закона является правовое обеспечение гарантий государства по обеспечению гендерного равенства, в том числе определение основных сфер общественных отношений, в которых гарантируется равноправие женщин и мужчин, установление признаков дискриминации по признаку пола и закрепление механизма реализации гарантий гендерного равенства, включая контроль за исполнением законодательства о гендерном равенстве и ответственность за его неисполнение.

Законопроект позволит расширить возможности для реализации в Беларуси всеми гражданами, как мужчинами, так и женщинами, всей той совокупности их прав и свобод, которая предусмотрена Конституцией Республики Беларусь и нормами международного права:

во-первых, законопроект определит основные подходы к формированию эффективной государственной политики в сфере равноправия полов;

во-вторых, законопроект определит обязанности государства и нанимателей по соблюдению социально-экономических прав мужчин и женщин;

в-третьих, законопроект предусмотрит обязанности всех субъектов права по практическому обеспечению статей Конституции Республики Беларусь при реализации избирательного права; при поступлении на государственную службу и при ее прохождении, а также - при формировании состава руководящих структур государственных органов управления и органов местного самоуправления;

в-четвертых, законопроект зафиксирует ответственность высших органов государственной власти и высших должностных лиц государства за реализацию конституционного принципа равных прав и равных возможностей женщин и мужчин;

в-пятых, проект закона предусмотрит особую роль общественных объединений, в том числе создаваемых в целях реализации равных прав и равных возможностей мужчин и женщин, в разработке и осуществлении государственной политики в сфере гендерного равенства;

в-шестых, законопроект установит порядок обжалования фактов дискриминации по мотивам пола и предусмотрит ответственность должностных лиц за нарушение законодательства по вопросам обеспечения гарантий равных прав и равных возможностей мужчин и женщин.

При этом под равными возможностями понимается практическое обеспечение равных условий для реализации мужчинами и женщинами прав и свобод человека и гражданина в соответствии с Конституцией и законами Республики Беларусь, а также общепринятыми принципами и нормами международного права.

Под нарушением равных прав женщин и мужчин (дискриминацией) понимается пассивное или активное поведение, выражающееся в ограничении прав или предоставлении лицу привилегий в зависимости от половой принадлежности.

В целях обеспечения реальной действенности нормативных положений в области гендерного равенства в законопроекте предлагается предусмотреть механизм реализации норм, включая вопросы ответственности за их нарушение. Очевидно, что любая правовая норма только тогда эффективна, когда имеет действенный механизм ее реализации, в том числе и ответственность за ее нарушение. Так, в статье ответственность за нарушение законодательства по вопросам равных прав и равных возможностей мужчин и женщин необходимо предусмотреть дисциплинарную ответственность лиц. Кроме того, следует предусмотреть прямое поручение Правительству внести в месячный срок после принятия закона предложения по установлению в Кодексе об административных правонарушениях административную ответственность должностных лиц, нарушивших законодательство о гендерном равенстве.

Схожие по предмету правового регулирования законы приняты и действуют в Исландии, Дании, Норвегии, Швеции, Финляндии, Швейцарии, Франции, Литве, Австралии и иных государствах. В Российской Федерации, Казахстане, Украине проекты законов, направленные на обеспечение гендерного равенства, подготовлены и находятся на рассмотрении в парламентах данных государств.

Учитывая цели и задачи принятия проекта Закона, а также принимая во внимание опыт законодательного регулирования общественных отношений по обеспечению гендерного равенства в иностранных государствах, представляется возможным следующая примерная структура законопроекта:

Закон Республики Беларусь

О гендерном равенстве

Целью принятия закона является обеспечение государственных гарантий равных прав и свобод и равных возможностей женщин и мужчин, предотвращение дискриминации по мотивам пола в качестве необходимого условия стабильного и устойчивого развития страны.

Поскольку закон впервые предполагает единым актом урегулировать правоотношения в области обеспечения равных прав и возможностей для женщин и мужчин, предлагается изложение норм законопроекта начать с отражения общих норм проекта, включающих глоссарий, общие подходы к определению предписаний проекта.

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем законе

«равные возможности» – практическое обеспечение равных условий для реализации женщинами и мужчинами прав и свобод человека и гражданина;

«гендерное равенство» – равный правовой статус женщин и мужчин и равные возможности для его реализации, позволяющие лицам обоего пола свободно развивать свои потенциальные способности, вырабатывать умения и навыки для участия в политическом, экономическом, социальном и культурном развитии и освоении его достижений;

«дискриминация» – различие, исключение или ограничение по признаку пола, направленное на ослабление или сводит на нет признание, использование или осуществление лицами обоего пола прав и свобод человека и гражданина;

«гендер», «гендерный» – социальный аспект отношений между женщинами и мужчинами, который проявляется во всех сферах общественной жизни, включая политику, экономику, право, идеологию, культуру.

Статья 2. Законодательство о гендерном равенстве

Статья 3. Запрет дискриминации женщин и мужчин по признаку пола

Одним из основных принципов государственной политики является установление принципа, согласно которому женщины и мужчины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации. Нарушение данного принципа, то есть проведение политики, либо совершение иных действий, которые ставят женщин и мужчин в неравное положение по мотивам пола, считается дискриминацией и подлежит устранению в порядке, установленном законом.

Очевидно, что из этого общего правила имеются исключения, которые также необходимо отразить в законе. Так, не являются дискриминацией по мотивам пола:

защита функции материнства;

призыв на военную службу исключительно мужчин в случаях, установленных законом;

принятие на основе закона временных специальных мер, направленных на достижение фактического равноправия между лицами обоего пола.

В соответствии с международными стандартами при приеме на работу, продвижении по службе, профессиональном обучении, установлении режимов и условий труда, а также увольнении работников, включая государственных служащих, должны учитываться требования законодательства относительно прав и гарантий для лиц обоего пола с семейными обязанностями.

Статья 4. Право граждан на защиту в случае дискриминации по признаку пола

Статья 5. Основы государственной политики по обеспечению гендерного равенства

Статья 6. Формирование статистики и мониторинг в сфере обеспечения равноправия женщин и мужчин

Реализация социальной политики, направленной на устранение гендерного неравенства, порождают необходимость в разветвленной статистической информации. Достоверные статистические данные, позволяющие анализировать различные аспекты жизнедеятельности женщин и мужчин, являются важным инструментом в процессе обеспечения равных возможностей индивидуумов независимо от пола и реализации ими своих экономических, социальных и культурных прав.

При этом под гендерной статистикой понимается статистика о положении женщин по сравнению с мужчинами во всех сферах жизнедеятельности. Это означает, что все статистические данные по отдельным лицам (индивидам) должны собираться, анализироваться и представляться на регулярной основе в разбивке по полу, отражать проблемы и вопросы, имеющие отношение к женщинам и мужчинам в обществе.

Работа по совершенствованию гендерной статистики в целях комплексного информационного обеспечения формирования и реализации политики равных прав и равных возможностей женщин и мужчин должна осуществляться в двух направлениях:

- систематизация и более широкое представление статистической информации в гендерном аспекте;

- введение и разработка новых показателей, позволяющих осуществлять сравнительный анализ положения женщин и мужчин.

Глава 2. Гарантии равных возможностей для лиц обоего пола в социально-экономической сфере

Статья 7. Обязанности государственных органов, местных исполнительных и распорядительных органов и руководителей организаций по обеспечению равноправия женщин и мужчин в социально-экономической сфере

Статья 8. Обеспечение равноправия женщин и мужчин в социально-трудовых отношениях

Статья 9. Включение мер по обеспечению равных возможностей мужчин и женщин в коллективные договоры и соглашения

Статья 10. Обязанность работодателя доказывать отсутствие умысла на дискриминацию по мотивам пола

Статья 11. Гарантии равноправия женщин и мужчин на случай массового увольнения работников

В случае массового увольнения работников, превышающего одну треть общей численности работающих на предприятии, в учреждении, организации, фирме и т.п., число увольняемых лиц одного пола должно быть пропорционально сложившейся численности персонала на данном объекте.

Статья 12. Равноправие женщин и мужчин в сфере социальной защиты

Глава 3. Гарантии равных возможностей для лиц обоего пола в сфере государственной службы

Статья 13. Равные возможности женщин и мужчин при поступлении на государственную службу и при ее прохождении

Статья 14. Равный доступ женщин и мужчин к конкурсам на замещение государственных должностей государственной службы

Замещение вакантных государственных должностей государственной службы, в том числе руководящих, обеспечивается путем проведения конкурсов, в которых в равной мере и на равных условиях участвуют мужчины и женщины.

Не допускается объявление конкурсов только для лиц одного пола.

Глава 4. Гарантии равных избирательных прав женщин и мужчин

Статья 15. Гарантии равных возможностей женщин и мужчин и при осуществлении избирательного права

Статья 16. Равные возможности женщин и мужчин при формировании избирательных комиссий и комиссий референдума

Статья 17. Обеспечение равных возможностей женщин и мужчин в деятельности политических партий

Глава 5. Механизм обеспечения равных прав и равных возможностей женщин и мужчин

Статья 18. Деятельность Национального собрания Республики Беларусь по обеспечению равных прав и равных возможностей женщин и мужчин

Национальное собрание Республики Беларусь формирует правовую основу государственной политики гендерного равенства во всех сферах государственной и общественной жизни, принимая федеральные конституционные и федеральные законы.

Национальное собрание Республики Беларусь в пределах своей компетенции:

назначает с учетом принципа равноправия полов судей Конституционного Суда Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь и Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь.

Национальное собрание Республики Беларусь периодически, но не реже одного раза в два года, заслушивает Национальный отчет о реализации гендерной политики в Республике Беларусь. Национальный отчет представляется Правительством Республики Беларусь в порядке, определяемом Правительством Республики Беларусь. Национальный отчет подлежит опубликованию в средствах массовой информации.

Статья 19. Деятельность Правительства Республики Беларусь по обеспечению гендерного равенства

Правительство Республики Беларусь в пределах своих полномочий:

участвует в разработке и обеспечивает проведение в Республике Беларусь единой государственной политики, направленной на достижение социального равенства женщин и мужчин во всех сферах государственной и общественной жизни, взаимодействует с общественными объединениями по указанному вопросу;

осуществляет систематический контроль, принимает меры по устранению нарушений законодательства, включая нарушения нормативных правовых актов о равноправии полов.

формирует целевые программы по осуществлению равноправия полов, обеспечивает их выполнение;

финансирует мероприятия по реализации государственной политики в области равноправия женщин и мужчин за счет бюджета, внебюджетных источников, иных, не запрещенных законом источников;

направляет и контролирует деятельность исполнительных органов государственной власти по защите и обеспечению равноправия женщин и мужчин;

представляет не реже одного раза в два года в Национальное собрание Республики Беларусь Национальный отчет о реализации в Республике Беларусь гендерной политики.

Статья 20. Обеспечение равных возможностей женщин и мужчин местными исполнительными и распорядительными органами

Статья 21. Защита и реализация равных прав и равных возможностей женщин и мужчин и местными исполнительными и распорядительными органами

Статья 22. Участие общественных объединений в обеспечении социального равенства женщин и мужчин

Статья 23. Обжалование фактов дискриминации по мотивам пола

Жалобы граждан на дискриминацию по мотивам пола, на действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, предприятий, учреждений, организаций, средств массовой информации подлежат рассмотрению вышестоящими государственными органами.

Статья 24. Гендерная экспертиза проектов нормативных правовых актов

Статья 25. Ответственность за нарушение законодательства о гендерном равенстве

Лица, которые нарушили требования законодательства, касающиеся равных прав и равных возможностей женщин и мужчин, несут административную, дисциплинарную и уголовную ответственность в соответствии с законом.

Глава 6. Заключительные положения**Статья 26. Вступление в силу настоящего Закона****Статья 27. Приведение актов законодательства в соответствие с настоящим Законом**

Правительству будет дано поручение представить в месячный срок предложения по установлению дисциплинарной, административной ответственности лиц, нарушивших требования законодательства, касающиеся равных прав и равных возможностей женщин и мужчин.