

СОТРУДНИЧЕСТВО СЕВЕРНЫХ СТРАН ПО ВОПРОСАМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РАВНОПРАВИА МУЖЧИН И ЖЕНЩИН

И.Е. Р у б и н а*

Общая культура и история Северных государств¹, общие демократические ориентиры и родство скандинавских языков создает возможность для тесного и плодотворного сотрудничества в области равноправия. Совместная деятельность Скандинавских государств и Финляндии в середине 90-х по обеспечению равных возможностей для мужчин и женщин была обусловлена рядом причин. Во-первых, начиная с 80-х годов во всех государствах успешно решался вопрос достижения равноправия; во-вторых, сформировавшийся мировой рынок требовал разрешения экономических проблем, связанных с притоком значительного числа женщин, то есть перераспределения рабочей силы; в-третьих, происходящие изменения в самом обществе — движение в сторону его демократизации, достижение которой невозможно без одинакового участия всех членов общества — мужчин и женщин. Можно говорить, что политика равноправия — это один из элементов социальной модели нового общества, которая требует выработки иного подхода к роли мужчин и женщин, что скажется на далеко идущих переменах в способе организации рынка труда.

Разрабатывая и проводя политику сотрудничества по вопросам равноправия, Северные страны преследуют следующие цели:

- создание предпосылок для совместного участия в широком европейском² и международном сотрудничестве через разработку общих воззрений по вопросам социального развития;

- проведение более энергичной и многосторонней национальной работы по вопросам равноправия во всех скандинавских государствах и Финляндии;

- уделение внимания вопросам равноправия в деятельности Совета министров Северных стран.

Для достижения поставленных целей Совет министров северных стран разработал и утвердил Программу сотрудничества в области равноправия на период с 1995 до 2000 года³. Реализация Программы предусматривает 2 этапа:

I этап 1995—1997 гг.

II этап 1998—2000 гг.

Примечательно, что Программа — это целостный документ, преследующий достижение равноправия мужчин и женщин, деление же его на периоды необходимо для подведения промежуточных результатов и отчета перед государствами о проводимой работе. Определив конечные

* Старший преподаватель кафедры международного и конституционного права Петрозаводского государственного университета. Подробнее об авторе см. в № 3 нашего журнала за 2000 год.

цели, Совет министров сформулировал конкретные задачи, которые необходимо решить:

- добиться равноправного участия женщин и мужчин в решении политических и экономических вопросов⁵;
- предоставление женщинам возможности влиять на экономику через равное положение и равную оплату труда⁶;
- улучшить имеющиеся возможности мужчин и женщин совмещать рабочие обязанности с семейными⁷;
- оказывать влияние на проведение политики равноправия в Европе, прежде всего, в Европейском союзе.

Реализация Программы равноправного сотрудничества, как отмечает Совет министров, возможна лишь при планомерном ее решении на трех уровнях: а) местном (уровень коммун); б) национальном (в рамках каждого конкретного государства); в) на региональном (на уровне Северных стран).

Рассмотрим подробнее способы решения поставленных Советом министров задач в приоритетных областях.

В области участия женщин в политической жизни северные государства являются примером⁸. Доля женщин, участвующих в работе парламента, составляет более 30%. Можно говорить, что в этом случае возникает реальная возможность влияния на характер принимаемых решений (так называемая, критическая масса). Но проблема заключается не в том, что женщины занимают сравнительно сильные позиции в избираемых прямым голосованием политических органах. Ибо принятие решений — это процесс, в который входит также составление проектов резолюций, формулировка вопросов и выработка стратегий. Эта работа осуществляется в органах, не избираемых прямым голосованием, — советах директоров, комиссиях по расследованию и комитетах. Женщины недостаточно представлены в этих органах. Однако, решение данной задачи Совмин передал государствам⁹, определив для себя необходимость увеличения числа женщин, работающих в его структуре. Каким образом можно расширить представительство женщин в Совмине? Также как и правительства, Совет министров принял трехлетнюю программу увеличения представительства женщин в органах, принимающих решения.¹⁰

Стратегию, которая была использована, можно обобщить в трех шагах:

Шаг первый: сделать недостаток женщин заметным с помощью статистики, которую можно проследить из года в год.

Шаг второй: установить конкретные, с намеченными сроками, цели по увеличению представительства женщин в структурах управления.

Шаг третий: проводить деятельность по достижению этих целей.

Совет министров, как рабочий орган Северного Совета, принял решение, согласно которому для достижения равномерного распределения по признаку пола государственные организации или органы государственной власти на каждое рабочее место должны подавать предложения на двух кандидатов: мужчин и женщин. Кроме того Совмин обязал государства разрабатывать и финансировать проекты

по достижению равноправия. Государства также применяют тактику законодательного квотирования женщин в государственных выборных органах и сильных женских ассоциаций в ведущих политических партиях¹¹.

Большое значение Совмин придает исследованиям в области влияния женщин на политику. Так, Секретариат публикует не только статистические данные об участии мужчин и женщин в политике, но и аналитические отчеты¹².

Проблемы, связанные с участием женщин на равноправной основе в экономическом секторе, Совет Министров решает двумя основными способами, а именно: изучая и анализируя положение мужчин и женщин на рынке труда, то есть исследуя причины неравного положения женщин и внося предложения по внедрению политики равной оплаты труда в современную систему оценки труда¹³.

Основываясь на данных исследований, государства обязаны изменить национальное законодательство с целью улучшения положения женщин на рынке труда¹⁴. Так, в 1980 г. в Швеции впервые был принят Акт о равноправии мужчин и женщин на рабочих местах (Акт о равных возможностях), который определил строгие правила для работодателей в отношении равной оплаты мужчин и женщин. В 1994 г. он был пересмотрен и приведен в соответствие с правилами о равноправии Европейского союза в связи с предстоящим вступлением Швеции в Европейский союз¹⁵.

Несмотря на то, что Акт не отражает предубеждения против какого-либо пола, в нем четко заявлено, что главная цель — улучшить условия участия женщин на рынке труда.

Согласно данного закона, работодатели обязаны принимать активные меры для повышения равноправия на рабочих местах. Причем уточняется, что, работодатели должны способствовать “сбалансированному распределению мужчин и женщин” на различных типах рабочих мест и в разных категориях работников, а также предпринимать особые усилия для привлечения работников, принадлежащих к недостаточно представленному полу (данная формулировка юридически уравнивает оба пола, не противопоставляя один другому). Кроме того, Акт возлагает обязанность на работодателей обеспечить для мужчин и для женщин возможность совмещения работы с родительскими обязанностями, не допускать разницы в оплате и других условиях труда между мужчинами и женщинами¹⁶.

Закон четко определяет механизм реализации равноправия в сфере труда. Суть его состоит в том, что работодатель каждый год составляет план обеспечения и повышения равноправия на рабочих местах, в котором указывает не только меры по решению вопросов, но и конкретные сроки их выполнения, причем, в плане следует подвести итог работы по достижению равноправия за предыдущий год. Помимо обязанностей работодателя по обеспечению равноправия на рабочих местах, Акт содержит запрет на дискриминацию по признаку пола¹⁷ как при приеме на работу, так и в условиях найма на работу, включая зарплату, выбор трудовых обязанностей¹⁸ и окончание работы.

Все споры, возникающие в связи с дискриминацией по полу, считаются трудовыми спорами и рассматриваются судами по трудовому законодательству. Санкции заключаются в штрафах, выплачиваемых работодателем работникам, признанным подвергшимися дискриминации по признаку пола.

На наш взгляд, законы о равноправии позволяют, во-первых, всем работникам иметь законодательную основу для защиты своих прав, во-вторых, реализовывать их, достигая равноправия на рабочих местах, то есть на рынке труда. Однако, закон оставался бы законом, если бы государство не создало действующий механизм по достижению равноправия и контроля за соблюдением политики равноправия, в том числе, законодательства. Главная ответственность за обеспечение выполнения положений Акта о равных возможностях лежит на Омбудсмане по вопросам равноправия¹⁹. Это ведомство финансируется правительством, что показывает заинтересованность последнего в решении проблем равноправия.

Обеспечивая выполнение акта о равноправии, Омбудсман: предоставляет советы, информацию и иную поддержку в случае возможных споров о нарушении запрета на дискриминацию по признаку пола. В полномочия Омбудсмана входит также возможность возбуждения дела в суде по трудовым спорам, когда он считает, что разбор дела установит прецедент или иным образом принесет пользу. В случае необходимости наложения штрафа на работодателя за нарушение закона, Омбудсман направляет запрос в комиссию по равным возможностям²⁰, которая и отдает распоряжение об установлении и уплате штрафа.

В целом, на национальном уровне общая ответственность за решение вопросов равноправия лежит на правительстве, а именно: на министре по делам равенства в министерстве труда. Созданное при Минтруда Управление по делам равенства готовит правительственные решения в данной области и координирует вопросы с другими министерствами. В его задачу входит и организация обучения по вопросам равноправия для политиков и служащих государственных учреждений, епископов, руководителей местных органов власти²¹.

При министре по делам равенства работает Совет по вопросам равенства, являющийся рекомендательным органом. В Совете представлены женские организации, политические партии, организации трудящихся и работодателей. Роль Совета заключается в обмене информацией по обеспечению равноправия и обсуждении текущих вопросов равноправия.

Достижение подлинного равноправия мужчин и женщин на рынке труда невозможно без обеспечения условий совмещения трудовых обязанностей с семейными. Как отмечалось выше, данная проблема является приоритетной в деятельности Северных государств. Совет Министров вырабатывает общие направления действий государств по созданию реальных возможностей сочетания семейных обязанностей с трудовыми, приоритетными среди которых являются исследования рынка труда, анализ распределения мужчин и женщин в трудовой сфере и предложения по изменению традиционных ролей мужчины в семье²².

Реализуются данные исследований Совета министров государствами законодательным путем, а именно, предоставлением отцам права на отпуск по уходу за детьми, так называемый отцовский месяц²³. Так, 1.01.95 в систему страхования по уходу за детьми Швеции был введен отцовский месяц, который означает, что 30 дней из родительского отпуска резервируется для отца и не могут быть переданы матери. Кроме того, право на десять дней одноразового оплачиваемого отпуска в связи с рождением ребенка²⁴.

Осознавая необходимость вовлечения мужчин в процесс изменения предписанных ролей, Северный Совет реализует исследовательские программы по проблеме мужественности и использования мужчинами родительских льгот. Совет финансирует данные проекты, разрабатываемые в конкретных государствах²⁵.

Таким образом, Северный Совет и Совет министров обеспечивают проведение политики равноправия не только через изменения на рынке труда, но и через продуманную семейную политику, главными элементами которой являются: а) обеспечение государствами экономической помощи семьям, по преимуществу в форме пособий на детей и на жилье²⁶; б) создание сети детских учреждений, дающих родителям возможность работать; в) разработка на национальном уровне системы страхования родителей, помогающей женщинам и мужчинам воспитывать детей.

Хотелось бы отметить, что, в целом, сотрудничество Северных стран по осуществлению равноправия, в отличие от других государств и международных организаций, основано на философском утверждении, что женщины имеют те же возможности в обществе, что и мужчины, поэтому они имеют право самостоятельно определять и сферу деятельности, и образования. В Европейском же Союзе, в большей степени, действует политика покровительства, определяющая, например, невозможность использования женского труда в ночное время, в различных сферах деятельности. Равноправие возможно лишь при обеспечении равных возможностей мужчин и женщин, а, значит, наличие права выбора. В этом и заключается суть деятельности Северного Совета по достижению равноправия, вся ответственность за проведение которой лежит на Совете Министров Северных стран, точнее — Министерстве равноправия, являющемся составной частью Совмина. Компетенцией разработки общих направлений политики равноправия и принятия решений наделен Рабочий комитет Северных стран по вопросам равноправия. Кроме того, данный орган отвечает за осуществление программ сотрудничества в области равноправия. Действенным, на наш взгляд, является не только наличие продуманной системы обеспечения равноправия, но и учет в работе всех структур Северного Совета политики равноправия.

Анализ Программы сотрудничества Северных стран в области равноправия и законодательства Скандинавских государств и Финляндии позволяет утверждать, что, во-первых, обеспечение равноправия, а, значит, прав и свобод женщин, возможно на международном, региональном уровне; во-вторых, эффективность защиты прав женщин зави-

сит от продуманности политики государства и готовности общества к решению проблем равноправия. На наш взгляд, эффективность сотрудничества северных государств в вопросах достижения равноправия объясняют следующие факторы:

- готовность общества решать вопросы равноправия;
- проведение продуманной политики равноправия, затрагивающей все стороны жизни государства, то есть комплексное решение проблемы в сфере труда, семьи, образования и политики, на а) национальном; б) региональном; в) универсальном уровнях;
- определение приоритетных целей на конкретном этапе сотрудничества и, соответственно, разработка задач по их достижению;
- создание системы конкретных механизмов национального и международного характера (в рамках Северного Совета), обеспечивающих реализацию политики равноправия;
- четкое и планомерное выполнение государствами международных договоров и решений международных организаций, таких как Организация Объединенных Наций и Европейский Союз;
- комплексные исследования по вопросам равноправия, проводимые и финансируемые государствами и Северным Советом;
- широкое информирование общественности и отчет о целях и результатах проводимой политики равноправия как со стороны государств, так и Северного Совета в целом.

Представляется, что главным фактором эффективного сотрудничества государств в рамках Северного Совета является осознание того, что в демократическом обществе все его члены — как мужчины, так и женщины — имеют право реализовать все имеющиеся у них права и свободы. Поэтому защита прав женщин получила иное звучание — не противопоставление мужчин и женщин, а обеспечение равных возможностей для мужчин и женщин.

¹ Под Северными странами следует понимать Скандинавские государства (Швеция, Норвегия, Дания, Исландия) и Финляндию. Сотрудничество осуществляется в рамках Северного совета (образован в 1952 г.) и Совета министров (создан в 1971 г.).

² Прежде всего, в рамках Европейского Союза, поскольку Дания, Финляндия, Швеция являются его членами. Основная задача государств в этом направлении состоит в стремлении как можно больше влиять на развитие событий в Европе, прежде всего, по неразрешенным вопросам, таким, например, как равноправие, миграция трудовых ресурсов.

³ Образован в 1971 г. путем внесения изменений в Хельсинкскую конвенцию 1962 г. Его цель: управление сотрудничеством северных стран посредством представления предложений Северному Совету, реализация рекомендаций Совета и представление ежегодных отчетов.

⁴ Pohjoismaiden tasa-arvoystyöohjelma 1995-2000. Tema Nord 1995:567. 33 p.

⁵ Несмотря на то, что положение женщин в политической и экономической жизни в Северных странах считается наиболее благополучным. Так, представительность женщин в государственных органах составляет около 35 %. См.: Women in Parliaments 1945-1995/ A World Statistical Survey. Geneva, 1995. P. 41.

⁶ Например, в Швеции средний доход женщин от оплачиваемой работы составляет 77 % от дохода мужчин. См.: <http://www.euroopa.eu.int/>

⁷ Так, после ратификации в 1982 г. рекомендации № 165 МОТ и Конвенции № 156 о равных возможностях и равном положении мужчин и женщин на производстве “Работники с семейными обязанностями” в Норвегии в 1993 г. вносится изменение в Закон о социальном обеспечении, закрепляя за отцом право на 4 недели отпуска из декретного отпуска в целом. В Швеции в 1995 г. вводится “отцовский месяц”, который не может быть передан матери. Этот шаг предпринят после вступления Швеции в Европейский Союз с целью приведения в соответствие с директивами ЕС Акта о равноправии 1980 г. Северный Совет финансирует проекты “Совмещение семейной и рабочей жизни в определенных профессиях”, “Использование отпусков мужчинами по уходу за детьми”. См. подробно: <http://www.helsinki.fi/>

⁸ Так, количество женщин в работе парламентов распределяется следующим образом: Швеция — 40,4 %; Норвегия — 39,4 %; Финляндия — 33,5 %; Дания — 33,0 %; Исландия — 25,4 %; кроме того, правительство Швеции поставило задачу повысить представительство женщин в государственных органах до 50% в 1998 г. перед созданной комиссией по власти женщин; правительство Швеции в 1997 г. на 50% состояло из женщин.

⁹ В Норвегии в 1988 г. ужесточается 21 Закона о равноправии: в общественных комиссиях, государственных органах должно быть не менее 40 % представительниц каждого пола; в Конституцию Норвегии внесено изменение, согласно которому женщинам предоставляется равное с мужчинами право наследования престола (действительно для родившихся после 1990 г.)

¹⁰ <http://www.un.org/>

¹¹ Партийный состав парламента Швеции

Партия	Соотношение (%) внутри партии		Количество мест	
	женщины	мужчины	женщины	мужчины
социал-демократическая партия	77	84	48	52
умеренная партия	22	58	27	73
партия левых	10	12	45	55
партия зеленых	8	10	44	56

Данные на сентябрь 1994 г.

¹² Как новые формы сотрудничества Северный Совет использует создание банка данных о влиянии женщин на политику, об их представленности в ней. Результаты Программы “Женщина и политика” были опубликованы в двух изданиях: “Демократия для всех”, “Время ожидания миновало” 1997.

¹³ Для решения проблемы равной оплаты труда, правительства, в первую очередь, проводят специальные исследования различий в оплате труда по признаку пола. Далее, вскрыв причины различия, ужесточаются Акты о равноправии. Например, в 1994 г. в Швеции изменения в законодательстве обязали работодателей, имеющих десять или более работников, ежегодно составлять таблицу различия в зарплате своих сотрудников. Данная таблица и мероприятия по выравниванию зарплат вносятся в ежегодный план по достижению равных возможностей, цель которого — выявление неоправданных различий в зарплате. В случае дискриминации в оплате труда по признаку пола работодатель обязан

уплатить штраф работнику, например, в Финляндии он составляет от 15 до 50 тыс. финских марок. Текст Акта о равных возможностях, действующего в Финляндии, см. в Приложении № 3.

¹⁴ Закон № 45 от 09.06.78 Норвегии “О равноправии между полами”; Акт о равноправии мужчин и женщин на рабочих местах 1980 г. в Швеции; Акт о равенстве между мужчинами и женщинами 1987 г. в Финляндии.

¹⁵ Финляндия и Швеция вступили в Евросоюз в 1995 г.

¹⁶ Это происходит в результате приведения национального законодательства в соответствие с ратифицированными конвенциями МОТ по вопросам равноправия.

¹⁷ Примечательно, что во всех законах Северных стран подобного рода нет разделения мужчин и женщин, ибо оба пола могут быть подвергнуты дискриминации, что является нарушением законодательства.

¹⁸ Суть проводимой Северным Союзом политики равноправия состоит не в определении преимуществ на рынке труда для женщин, ибо в этом случае дискриминации будут подвергаться мужчины, а в создании равных возможностей для мужчин и женщин. См.: Pohjoismaiden tasa-arvoyhteistyöohjelma 1995-2000.

¹⁹ Для реализации Закона “О равноправии между полами” в Норвегии в 1979 г. учрежден пост Уполномоченного по делам равноправия и Комиссия по обжалованию; в Финляндии создан институт Омбудсмана по равноправию.

²⁰ Как правило, в Комиссию по равным возможностям входят представители работников и работодателей, юристы, имеющие опыт работы в качестве судей.

²¹ Так, с целью образования по вопросам равноправия Северный Совет финансирует проект Nord Lilia. Подробно см.: <http://www.uio.no/www-other/nikk/>

²² Совет Министров осуществляет исследовательские проекты: “Совмещение семейной и рабочей жизни в определенных профессиях”, “Использование отпусков мужчинами по уходу за детьми”.

²³ В Норвегии в 1993 г. вводится отцовская квота: за отцами закрепляется право на 4 недели отпуска из декретного отпуска в целом. См. Закон о социальном обеспечении 1966 г. с изменениями 1993 г.

²⁴ Например, в 1994 г. в Швеции 45 % мужчин использовали отпуск по уходу за детьми.

²⁵ Например, деятельность Рабочей комиссии по роли мужчин, назначенной в 1983 г. правительством Швеции, финансировалась также из средств Северного Совета.

²⁶ Так, ежемесячное пособие на ребенка в Швеции в 1997 г. составляло 640 крон, которые выплачиваются до тех пор, пока ребенку не исполнится 16 лет. Кроме того, предусмотрена система социального страхования на детей.

Статья поступила в редакцию в июне 2000 г.