УДК [342.7-055.2:396.1](480)

КОРОЛЕВА Т.А.

Обеспечение равенства женщин в Финляндии: специфика гендерной политики

Статья посвящена исследованию законодательной политики гендерного равенства в Финляндии как механизма регулирования равных прав и возможностей мужчин и женщин этой североевропейской страны. За применение правительственной программы гендерного равенства Финляндии несет ответственность весь кабинет министров, и политика равенства должны применяться в деятельности всех государственных административных органов.

Ключевые слова: гендер, женское общественно-политическое движение, равенство, всеобщее избирательное право, политика частного и публичного.

Всеобщая декларация прав человека провозглашает, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах и что каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными в ней, без какого-либо различия, в том числе различия в отношении пола.

Генеральная Ассамблея ООН 18 декабря 1979 года, продолжая гуманитарные традиции основополагающего документа, принимает Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Устав Организации Объединенных Наций вновь утвердил веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправие мужчин и женщин. В статье 1 говорится: «Для целей настоящей Конвенции 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»[1].

Статья 2 провозглашает, что «государства-участники осуждают дискриминацию в отношении женщин во всех ее формах, соглашаются безотлагательно всеми соответствующими способами проводить политику ликвидации дискриминации в отношении женщин и с этой целью обязуются:

a) включить принцип равноправия мужчин и женщин в свои национальные конституции или другое соответствующее законодательство, если это еще не было сделано, и обеспечить с помощью закона и других соответствующих средств практическое осуществление этого принципа;

b) принимать соответствующие законодательные и другие меры, включая санкции, там, где это необходимо, запрещающие всякую дискриминацию в отношении женщин;

c) установить юридическую защиту прав женщин на равной основе с мужчинами и обеспечить с помощью компетентных национальных судов и других государственных учреждений эффективную защиту женщин против любого акта дискриминации».[2]

Несмотря на закрепление в международном праве обязательства государств по обеспечению равноправия женщин, ситуация с гендерным равенством в раз-

личных странах и регионах мира значительно различается. Наиболее благоприятной в этом отношении является государственная политика североевропейских стран, о чем, в частности, убедительно свидетельствует пример Финляндии.

Еще в 2000 году в Министерстве социального обеспечения и здравоохранения этой страны был учрежден специальный комитет, в обязанности которого вменяется разработка законопроекта по внесению поправок в Закон о равенстве мужчин и женщин в Финляндии в соответствии с Директивами ЕС по вопросам равенства, общеевропейским законодательством и принятыми решениями Европейского суда.

В стране была проведена административная реформа по усовершенствованию институциональных механизмов политики равенства. Задачи по реализации политики равенства в настоящее время распределены между двумя отделами Министерства социального обеспечения и здравоохранения. В дополнение к ранее созданному правительством институту омбудсмена (уполномоченного) по равенству было учреждено новое Управление по вопросам гендерного равенства. В его обязанности входят: подготовка правительственных программ по реализации политики равенства, разработка законопроектов и анализ транспонирования общеевропейских правовых норм в законодательство Финляндии. В Управлении также располагается Совет по гендерному равенству, члены которого наблюдают за внедрением принципов гендерного равенства в обществе, разрабатывают законопроекты и вносят поправки, а также формулируют и обнародуют собственные официальные заявления касательно усовершенствования правовой базы и других мер, обеспечивающих равный социально-правовой статус для всех граждан Финляндии.

В свою очередь омбудсмен по равенству осуществляет свои функции в качестве автономного контрольного органа в сотрудничестве и под эгидой Министерства социального обеспечения и здравоохранения. В компетенцию омбудсмена по равенству входит наблюдение за выполнением положений Закона о равенстве, особенно запрета всех форм дискриминации, а также популяризация новой правовой культуры, заложенной в законе. В подавляющем большинстве заявления касаются дискриминации на рабочем месте. В 2009 г. 40,6 % обратившихся к уполномоченному для официального рассмотрения дела составляли женщины, 43,4 % – мужчины, 16,0 % – государственные учреждения, организации и компании (как юридические лица).

В последние несколько лет применяется практика консультирования с помощью электронной почты и телефонов для ускорения процесса обработки запросов. Если же прецедент требует проведения тщательного расследования и выслушивания сторон, дело завершается вынесением уполномоченным официального заявления.

Соблюдение гендерного равенства также контролируется председателем Суда справедливости и парламентским омбудсменом, которые ответственны за общий контроль за соблюдением требований закона, основных гражданских прав и прав человека. Однако в вышеуказанные ведомства поступает небольшое число заявлений о дискриминационных практиках, потому что по данным вопросам граждане Финляндии предпочитают обращаться к правительственному омбудсмену.

Омбудсмен парламента ежегодно представляет в парламент отчет о проделанной работе, о правоприменительной практике, а также о недочетах в правовой базе, которые не согласованы с Конституцией. Омбудсмен парламента проводит периодические встречи с представителями различных неправительственных организаций.

Наряду с омбудсменом, назначаемым парламентом Финляндии, Председатель Суда справедливости является высшей инстанцией, контролирующей соблюдение требований закона в стране. Председатель Суда справедливости следит, чтобы деятельность государственных учреждений не противоречила принятым законам. Председатель также контролирует соблюдение основных гражданских свобод и прав человека. Кроме того, председатель Суда справедливости заблаговременно проверяет списки участников пра-

вительственных заседаний с точки зрения соблюдения принципов гендерного равенства и отсутствия дискриминации при назначении на те или иные должности.

В 2007 г. правительственная программа была разработана премьер-министром Мари Кивиниеми. Эта программа является более комплексной и практически осуществимой по сравнению с предыдущей. В ней зафиксировано, что за продвижение гендерного равенства ответствен кабинет министров в полном составе. Правительство должно разработать программу действий для соблюдения гендерного равенства и внедрения комплексного гендерного подхода (КГП) в деятельность государственных административных органов.

Правительство Финляндии обязалось строго соблюдать принцип сотрудничества с центральными государственными учреждениями и неправительственными организациями в деле разработки национальных курсов по внедрению политики равенства. Кабинет министров зафиксировал в правительственной программе разработку национальной программы действий по реализации политики равенства, ответственность за создание которой возлагается на Министерство социального обеспечения и здравоохранения. В частности, предполагается внести поправки в Закон о равенстве. Целью внесения этих поправок является внедрение КГП в государственное управление, в законотворческую деятельность и в сферу бюджетирования.

Совет по равенству и статистическое бюро традиционно публикуют «Гендерный барометр Финляндии»[3]. Используя результаты исследований (в том числе опросов общественного мнения), экспертные оценки и другие данные, авторы сборника анализируют распределение труда и власти между мужчинами и женщинами.

Общим для мировоззрения как мужчин, так и женщин является представление о том, что основная ответственность за материальное обеспечение семьи лежит на мужчине. Подавляющее большинство мужчин и женщин убеждены, что мужчины должны более активно участвовать в воспитании и уходе за детьми, хотя и согласились с тем, что на работе мужчин не поощряют брать отпуск по уходу за ребенком. В Финляндии существует всеохватывающая система материнских отпусков (105 дней), отцовских отпусков (от 6 до 18 дней) и родительских отпусков (158 дней – с тем, чтобы они использовались либо матерью, либо отцом). Фактически Финляндия – первая страна в мире, которая ввела в 1978 г. отпуск для отцов по уходу за новорожденным ребенком. Выдаваемое родителям в течение родительского отпуска пособие связано с их доходами; как правило, люди получают примерно 66% от суммы ее/его обычного дохода. Государство также выплачивает пособия по домашнему уходу за детьми матери или отцу, если один из них пожелает оставаться дома до тех пор, пока ребенку не исполнится три года. У родителей малолетних детей также есть возможность сокращать свои рабочие часы вплоть до окончания ребенком первого школьного семестра. Все вышесказанное иллюстрирует попытки общества выделить роль мужчины/отца в семье и сделать гендерно размытой границу между публичным и приватным, с тем чтобы женщины более не ассоциировались автоматически с частной, а мужчины с публичной сферами. Несмотря на указанные меры социальной политики, все же именно женщины чаще всего берут отпуск по уходу за ребенком, и лишь около трех процентов отцов пользуются возможностью взять более длительный родительский отпуск в дополнение к двум неделям отцовского. Предположительно здесь задействованы финансовые причины: мужчины получают более высокие зарплаты по сравнению с женщинами, поэтому мужчины, как правило, продолжают работать, в то время как женщины остаются дома с детьми. Считается общепринятым тот факт, что ведение домашнего хозяйства не должно оставаться на совести женщин, но выполняться совместно, обоими супругами. Однако в действительности в той же Финляндии женщины продолжают нести основной груз ответственности за уют и комфорт в семье на своих плечах. По сравнению с Прибал-

тийскими государствами и Россией финны все же придерживаются более равного разделения труда в семье. Другими словами, финны поддерживают принцип раздельной ответственности по материальному обеспечению семьи и несению родительских обязанностей. «Барометр» также зафиксировал, что женщины стали более внимательны к реализации принципов гендерного равенства на работе по сравнению с их отношением к этой же проблеме в 2009 г.

Акцент на равные жизненные шансы и социальную политику в северных странах исключительно важен с точки зрения женщин. Предоставление всеобщих социальных услуг поколебало границу между публичным и частным, сместив существенную часть социальной работы, ранее проводимой в частной сфере – дома, в сферу публичную, где ее выполнение стало оплачиваться.

Разносторонние службы социального обеспечения сделали возможным вхождение женщин в политику и на рынок труда. Существует гендерный контракт между государством и женщиной, который определяется как контракт «работающей матери». Он подразумевает то, что целью государственной политики становится предоставление женщинам возможностей совмещать роли матери и работника в одной – двойной – роли работающей матери. Указанный выше контракт является взаимно обязывающим: с одной стороны, социальные службы предоставляют женщинам возможность участвовать в публичной сфере, а с другой стороны, будучи занятыми на рынке труда, женщины, в свою очередь, финансируют деятельность этих социальных служб путем уплаты налогов. Согласно разделу 4 Закона о равенстве, государственные комитеты, комиссии, консультативные советы и другие органы, обладающие соответствующими компетенциями, а также органы городского самоуправления, за исключением муниципальных советов, должны иметь в своем составе не менее 40% представителей одного пола (мужчин или женщин), если определенные причины не вынуждают к иной гендерной конфигурации.

Внедрение принципа квотирования привело к увеличению участия женщин в сфере принятия решений на муниципальном уровне.

Члены комитета, работающие над реформированием Закона о равенстве, внесли предложение о том, что при проведении выборов в межмуниципальные структуры также должна соблюдаться 40%-ная гендерная квота. На Синоде лютеранской церкви Финляндии также был одобрен принцип гендерного квотирования при избрании членов административных и других церковных органов и советов. Принцип квотирования будет распространяться и на общинные советы, церковные собрания, комитеты и рабочие группы. Проведение выборов в приходские административные органы (приходские собрания и советы) не обязывает соблюдать принцип квотирования. Синод, епископальная конференция, собрание каноников и епархиальное собрание являются теми духовными корпорациями, на деятельность которых не распространяется принцип квотирования. После проведения реформы Закон о равенстве в полной мере будет применяться в церковных управленческих структурах, за исключением вопросов, касающихся практики вероисповедания.

Доля женщин в наличном составе церковных кадров увеличилась по всем параметрам. В 2009 г. женщины составляли 64% работающих на пастырской службе[4].

Благодаря реализации принципа квотирования увеличилась доля женщин, работающих в государственных комитетах. Обеспечение равного представительства мужчин и женщин в государственных органах и правительственных учреждениях, а также в выборных органах городского самоуправления и государственных компаниях привело к увеличению численности женщин, занятых на службе в исполнительных советах различных департаментов и ведомств. В 2009 г. среди членов государственных комитетов, комиссий, консультативных и других органов, созданных в рамках министерств и Совета министров, женщины составили 41%, и этот показатель считается удовлетворяющим требования политики квотирования. Одна-

ко до сих пор очень редко можно встретить женщин в составе советов директоров крупных предприятий[5].

Касаясь вопроса избирательного права, можно отметить, что важнейшую роль в процессе политической мобилизации женщин в Скандинавских странах сыграли политические партии, которые в целом находятся в центре общественно-политической жизни этих стран. Хотя существуют определенные различия в отношениях партий с женщинами между странами и между партиями в пределах каждой отдельной страны, тенденция остается общей. Именно политические партии под давлением активизировавшихся членов-женщин включили сформулированные ими программы требований в свои манифесты и сделали их официальной партийной политикой. Они же приняли определенные системы гарантий проведения в жизнь принципа гендерного равенства.

В Скандинавских странах с их давно сложившейся партийно-политической структурой и устойчивыми избирательными системами не возникли отдельные женские партии. Попытка создать женскую партию предпринималась в Финляндии, но поскольку ей не удалось на двух подряд парламентских выборах получить хотя бы одно депутатское место, то по существующему в этой стране избирательному законодательству она была распущена.

Политическая энергия женщин была направлена в русло уже существовавших партий, а в организационном плане она приняла форму женских партийных секций. Наличие женских секций стало неотъемлемой составной частью политической культуры Скандинавских стран, причем особого влияния и независимости они достигли в Швеции и Финляндии и в несколько меньшей степени в Норвегии.

Парламент Финляндии впервые избрал на пост премьер-министра женщину в 2003 году. Из назначенных премьер-министром Мари Кивиниеми в 2010 году 19 членов кабинета министров – 12 женщин (63 %)[6]. Они занимают посты министров транспорта, связи, юстиции, сельского и лесного хозяйства, окружающей среды, труда, социального обеспечения и здравоохранения, возглавляют министерства внутренних дел, образования. В состав правительства вошли члены различных партий Финляндии: «Финляндского центра» (премьер-министр госпожа Мари Кивиниеми), Шведской народной партии, Национальной коалиционной партии и Союза «зеленых».

В целом позиции женщин в сфере принятия политических решений в Финляндии укрепились. В период между 1999 и 2003 г. две женщины занимали пост спикера парламента, а в 2000 г. на пост президента Финляндии впервые была избрана женщина – Тария Халонен, которая успешно руководит страной более 10 лет.

30 августа 2001 г. правительство приняло политическое решение о государственной кадровой политике. По мнению Совета министров, именно государство должно выступать в роли образцового работодателя для того, чтобы в обществе укоренились принципы эффективной кадровой политики. Модульный характер кадровой политики, эффективное управление, а также опытные и мотивированные работники – основа профессиональной деятельности государственных учреждений, в первую очередь правительства и министерств, и, следовательно, гарант национальной конкурентоспособности.

Так, в список высокопоставленных государственных служащих из 200 человек входят 34 женщины, или 18,2%. Среди вторых по статусу и значимости должностей (заведующих государственными департаментами, агентствами, директоров отделов и подразделений министерств и др.) доля женщин увеличилась с 16,5% в 1997 г. до 31% в 2010 г. Среди экспертов, работающих в органах государственного управления, женщины составляют 45%. В целом кадры государственных управленцев различного разряда на 48% состоят из женщин[7].

Деятельность неправительственных организаций также считается важной формой участия в финской демократии. Женские организации являются активными группами влияния, работа которых отличается комплексным характером. Сложившаяся в Финляндии ситуация не име-

ет аналогов даже в странах Скандинавии. Например, Национальный женский совет Финляндии работает по продвижению принципов гендерного равенства с 1911 г. Он является зонтичной организацией, включающей в свой состав 56 партнерских организаций, а суммарное членство превышает 500 000 человек[8].

В отличие от организаций, в состав которых входят как мужчины, так и женщины, деятельность женских НПО не финансируется из государственного бюджета. Тем не менее министр образования по своему усмотрению предоставляет финансовую помощь Союзу женских организаций Финляндии для реализации проекта «Совместное действие». Однако женские организации получают финансовую поддержку только под конкретные проекты.

[1] Конвенция ООН, принятая Генеральной Ассамблеей 18.12.1979.

[2] Конвенция ООН, принятая Генеральной Ассамблеей 18.12.1979.

[3] Act on Equality between Women and Men [Finland], 1 January 1987. http//www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b51c0.html

[4] Nieminen T. Gender Equality Barometer 2009. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health, 2010. P. 47.

[5] The Government approved a Report on Gender Equaliti 21.10.2010 http:// stm.fi / pressreleases / pressrealise/view/ 1538019#en

[6] Nieminen T. Gender Equality Barometer 2009. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health, 2010. P.50.

[7] The Government approved a Report on Gender Equaliti 21.10.2010 http:// stm.fi / pressreleases / pressrealease/view/ 1538019#en

[8] The sixth periodic report of the Government of Finland on the implementation of the Convention on the elimination of all forms of discrimination against Women. October, 2007.