

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Дубравка Шимонович

*Председатель Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин
(2007–2008 годы)*

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин была принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций почти 30 лет тому назад, 18 декабря 1979 года, ее резолюцией 34/180. Конвенция вступила в силу 3 сентября 1981 года и стала первым глобальным и всеобъемлющим юридически обязательным международным договором, призванным покончить со всеми формами дискриминации в отношении женщин по признаку пола. По состоянию на декабрь 2008 года Конвенция была принята 185 государствами-участниками. Хотя ей предшествовал целый ряд общих международных договоров по правам человека, в которых было оговорено, что действие устанавливаемых ими прав распространяется в равной степени на женщин и мужчин, а также тех, в которых речь шла о конкретных формах дискриминации в отношении женщин, обоснование необходимости разработки Конвенции четко изложено в ее преамбуле, в которой записано, что «несмотря на эти различные документы, по-прежнему имеет место значительная дискриминация в отношении женщин».

Цель Конвенции — добиться юридической и фактической ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, являющейся следствием действий или бездействия государств-членов, их агентов либо отдельных лиц или организаций во всех сферах жизни, включая политическую, экономическую, социальную, культурную, гражданскую и семейную сферы. Ее задача — добиться признания и установления юридического и фактического равенства женщин и мужчин путем проведения в жизнь политики, направленной на искоренение всех форм дискриминации в отношении женщин и включающей весь комплекс соответствующих мер законодательного и программного характера. Одним из основных требований к государствам-участникам является требование «включить принцип равноправия мужчин и женщин в свои национальные конституции или другое соответствующее законодательство» и «обеспечить... практическое осуществление этого принципа» (статья 2(a)). Данное требование о практическом осуществлении принципа равноправия дает четко понять, что Конвенция предусматривает подлинное равенство между мужчинами и женщинами в деле реализации всех их прав человека.

В Конвенции дается широкое определение дискриминации в отношении женщин, которая определяется как «[...] 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» (статья 1). Это определение включает и прямую, и косвенную дискриминацию в отношении женщин — как умышленную, так и неумышленную, как юридическую, так и фактическую — во всех аспектах публичной и частной жизни. Прямая

дискриминация представляет собой умышленную дискриминацию в отношении женщин и означает явное исключение, различие или ограничение прав женщин по сравнению с мужчинами. Косвенная дискриминация имеет место в тех случаях, когда казалось бы нейтральные правовые нормы или политика, не предполагающие дискриминации, влекут за собой последствия, которые без каких-либо оснований и в непропорциональной степени влияют на реализацию прав женщин лишь потому, что они женщины. Тот факт, что в Конвенции рассматриваются как прямые, так и косвенные формы дискриминации в отношении женщин, делает ее уникальным документом международного права с точки зрения установления подлинного (как по форме, так и по существу) равенства между мужчинами и женщинами.

Конвенция обеспечивает защиту женщин, в том числе девочек, против всех форм дискриминации на протяжении всей их жизни. Во всех четырех частях Конвенции, касающихся вопросов существа, не только предусмотрены гарантии равной защиты, которые были закреплены в предшествовавших ей международных документах, но и намечены меры в целях установления равенства между женщинами и мужчинами, независимо от их семейного положения, во всех аспектах политической, экономической и социальной жизни и семейных отношений. Меры по осуществлению, носящие общий характер, подробно изложены в ее первой части, в которой также предусмотрено, что временные специальные меры, направленные на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, включая меры по установлению квот, не будут рассматриваться как дискриминационные. Осуществление этих мер может длиться до тех пор, пока существует неравенство, но они должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения (статья 4, пункт 1). Специальные меры, направленные по охране материнства, также не считаются дискриминационными (статья 4, пункт 2). В Конвенции впервые предусмотрено, что государства-участникам надлежит изменить социальные и культурные модели поведения мужчин и женщин с целью достижения искоренения предрассудков и упразднения обычаев и всей прочей практики, которые основаны на идее неполноценности или превосходства одного из полов или стереотипности роли мужчин и женщин. От них также требуется обеспечить, чтобы семейное воспитание включало в себя правильное понимание материнства как социальной функции и признание общей ответственности мужчин и женщин за воспитание своих детей (статья 5). Государства-участники должны принимать все соответствующие меры для пресечения всех видов торговли женщинами и эксплуатации проституции женщин (статья 6), а также ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни, в частности в том, что касается обеспечения женщинам возможности представлять свои страны на международном уровне и в международных организациях (статьи 7 и 8). Наряду с этим государства должны предоставлять женщинам равные с мужчинами права в отношении их гражданства и гражданства их детей и одновременно принимать все соответствующие меры для того, чтобы ликвидировать дискриминацию в отношении женщин в сферах образования, занятости, здравоохранения, экономической и социальной жизни, и в частности, в отношении прав на семейные пособия, получение банковских займов и других форм капитала, а также прав, связанных с отдыхом, занятиями спортом и участием в культурных мероприятиях (статьи 9–13). В Конвенции

находят отражение особые проблемы, с которыми сталкиваются женщины, проживающие в сельской местности: согласно статье 14, государства-участники должны принимать все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в сельских районах и обеспечить их участие наравне с мужчинами в развитии сельских районов и в получении выгод от такого развития. Помимо этого, государства-участники должны признать за женщинами равенство с мужчинами перед законом, в том числе в отношении гражданской правоспособности и способности заключать договоры, а также в отношении передвижения, выбора места проживания и местожительства (статья 15). Они также должны принимать все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в вопросах, касающихся брака и семейных отношений и, в том числе, в отношении детей, при этом в Конвенции четко оговорено, что обручение и брак ребенка не имеют юридической силы, и должны приниматься все необходимые меры с целью определения минимального брачного возраста и регистрации браков в актах гражданского состояния (статья 16).

Для рассмотрения хода осуществления Конвенции в ней предусмотрено учреждение договорного органа — Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ). Комитет состоит из 23 экспертов, «обладающих высокими моральными качествами и компетентностью в области, охватываемой настоящей Конвенцией», которые избираются государствами-участниками из числа своих граждан, но выступают в своем личном качестве (статья 17, пункт 1). Государствам-участникам рекомендуется при проведении выборов учитывать «справедливое географическое распределение и представительство различных форм цивилизации, а также основных правовых систем». Члены Комитета избираются тайным голосованием на заседаниях государств-участников на четырехлетний срок, который может продлеваться (там же).

Главным средством анализа Комитетом хода осуществления Конвенции является рассмотрение подлежащих представлению государствами-членами докладов о законодательных, судебных, административных и других мерах, принятых ими для выполнения положений Конвенции. Первоначальные доклады подлежат представлению в течение одного года со дня вступления Конвенции в силу для соответствующего государства, а затем — по крайней мере каждые четыре года и далее тогда, когда об этом запросит Комитет. В декабре 2000 года вступил в силу Факультативный протокол к Конвенции. В Протоколе, который был ратифицирован или к которому присоединились 96 государств — членов Конвенции (по состоянию на декабрь 2008 года), Комитет наделяется компетенцией рассматривать заявления отдельных лиц или групп лиц при соблюдении целого ряда предварительных условий, и — самое главное — когда исчерпаны все внутренние средства правовой защиты. Кроме того, в Протоколе Комитету предоставляется право изучать полученную достоверную информацию, свидетельствующую о серьезных и систематических нарушениях Конвенции. К настоящему времени (по состоянию на декабрь 2008 года) Комитет рассмотрел 13 сообщений и провел 1 расследование. Рассмотрение сообщений позволяет КЛДОЖ нарабатывать практику на основе отдельных фактических ситуаций, а предоставленные ему полномочия на проведение расследований позволяют выносить рекомендации в связи со случаями серьезных и систематических нарушений прав женщин.

С момента своего создания более 20 лет КЛДОЖ следит за тем, чтобы Конвенция не утрачивала своей актуальности, как по существу, так и в плане применяемых процедур. Комитет в полной мере выполнил возложенные на него в соответствии со статьей 21 Конвенции обязанности по внесению предложений и рекомендаций общего характера: им было подготовлено 26 рекомендаций общего характера, которые являются для государств-участников авторитетным руководством в вопросах, касающихся смыслового значения положений Конвенции и той тематики, основу которой они составляют. Рекомендации общего характера, подготовленные Комитетом за первые 10 лет своей работы, касались таких вопросов, как содержание докладов, оговорки к Конвенции и ресурсы. После десятой сессии Комитета в 1991 году практика вынесения рекомендаций общего характера претерпела изменения, и Комитет начал принимать рекомендации общего характера в отношении конкретных положений Конвенции, а также по вопросам взаимосвязи между статьями Конвенции и темами, которые Комитет определил как «междисциплинарные». Рекомендации общего характера стали более подробными и комплексными и являются для государств-участников четким руководством в вопросах применения Конвенции в конкретных ситуациях. Например, поскольку в Конвенции нет конкретного положения, касающегося насилия в отношении женщин как такового, то в своей рекомендации общего характера № 19 (1992) Комитет выработал собственное авторитетное толкование насилия в отношении женщин в связи с Конвенцией. Комитет дал четко понять, что в соответствии с положениями различных статей Конвенции государства обязаны защищать женщин от насилия, и просил государств-участники включать информацию о случаях насилия в отношении женщин и принятых ими мерах по борьбе с таким насилием в их доклады по Конвенции. В рекомендации общего характера № 19 (1992), касающейся насилия в отношении женщин, разъясняется обязанность государств-участников проявлять надлежащую добросовестность при обеспечении защиты женщин от насилия, расследовании преступлений и наказании преступников, а также предоставлять женщинам, пострадавшим от насилия, компенсацию. Государства-участники опираются на эту рекомендацию при разработке законодательства, политики и программ, а национальные судебные органы обращаются к ней в контексте деятельности по поощрению и защите прав женщин.

Что касается процедур, то КЛДОЖ поощряет специализированные учреждения к реализации в полном объеме функций, изложенных в статье 22 Конвенции, в которой Комитету разрешается предлагать специализированным учреждениям представлять доклады об осуществлении Конвенции в областях, входящих в сферу их деятельности; и Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Международная организация труда, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры и Всемирная организация здравоохранения регулярно пользуются этой возможностью. В настоящее время страновые группы Организации Объединенных Наций совместными усилиями готовят для представления Комитету свои конфиденциальные доклады, при этом устные и письменные доклады представляются также фондами и программами Организации Объединенных Наций и другими межправительственными органами, в частности Международной организацией по миграции и Межпарламентским союзом. Активное сотрудничество было также налажено с

неправительственными организациями, как национальными, так и международными, регулярно представляющими Комитету многочисленные «теневые доклады», в которых они излагают свое мнение относительно выполнения или невыполнения положений Конвенции. Наряду с этим Комитет увеличил число национальных субъектов, включая национальные правозащитные организации и национальные парламенты, которые он активно привлекает к совместной с ним работе. Как и другие договорные органы по правам человека, КЛДОЖ рассматривает доклады на основе конструктивного диалога с делегацией высокого уровня, представляющей то или иное государство-участник, проводит обсуждения и, по итогам рассмотрения, на закрытом заседании, утверждает заключительные замечания, в которых особое внимание уделяется достигнутому прогрессу и областям, требующим повышенного внимания, и выносит рекомендации в отношении мер, которые необходимо принять. Свои рекомендации Комитет готовит отдельно для каждого государства-участника и добивается, чтобы они носили конкретный и целенаправленный характер и были практически выполнимыми. Начиная с 2008 года было определено две области, в которых каждому государству-участнику предлагается незамедлительно начать осуществление последующих мер и в течение одного или двух лет представить промежуточный доклад о ходе их выполнения.

Положения Конвенции обсуждались в Комиссии по положению женщин и Третьем комитете Генеральной Ассамблеи на основе широкого и заинтересованного участия, однако в ней предусмотрена возможность представления оговорок при ратификации или присоединении. Аналогично положениям Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года положения пункта 2 статьи 28 Конвенции не допускают оговорок, несовместимых с целями и задачами Конвенции. Первоначально оговорки были представлены при принятии Конвенции многими государствами-участниками, большинство из которых впоследствии сняли их после того, как на национальном уровне были произведены надлежащие корректировки в соответствии с положениями международного договора. КЛДОЖ в своих рекомендациях общего характера № 4 (1987) и 20 (1992), а также в своем заявлении об оговорках к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1998) более подробно изложил свою позицию по вопросу об оговорках. В целом, КЛДОЖ призывает государства-участники, если они предполагают предложить оговорки, формулировать их максимально четко и конкретно и следить за тем, чтобы они не шли вразрез с основными положениями Конвенции, в которых изложены ее цели и задачи. (В рекомендации общего характера № 4 Комитет выражает обеспокоенность в связи со значительным числом оговорок, несовместимых с целями и задачами Конвенции, а в рекомендации № 20, посвященной оговоркам к Конвенции, призывает другие государства-участники поднять вопрос о действительности и правовых последствиях оговорок к Конвенции.) Так, в 1998 году КЛДОЖ объявил, что оговорки к статьям 2 и 16 Конвенции несовместимы с объектом и целями Конвенции, а следовательно являются недопустимыми (заявление 1998 года, касающееся оговорок к Конвенции (A/53/38/Rev.1), стр. 47–50 английского текста).

Доклады, заключительные замечания, рекомендации общего характера Комитета, а также его компетенция в плане рассмотрения сообщений и

проведения расследований обеспечивают Комитету целый комплекс средств и методов, необходимых для формирования всесторонней практики в вопросах ликвидации дискриминации в отношении женщин, и мер, необходимых для практической реализации принципа равноправия между женщинами и мужчинами. Однако эта Конвенция является единственным международным договором Организации Объединенных Наций по правам человека, в котором время проведения заседаний Комитета ограничено. В пункте 1 статьи 20 Конвенции предусмотрено ежегодное проведение Комитетом лишь одной сессии в течение периода, «не превышающего двух недель», с целью рассмотрения докладов, представленных государствами-участниками. В резолюциях Генеральной Ассамблеи неоднократно предусматривалось увеличение общей продолжительности заседаний КЛДОЖ, а в 1995 году государства — участники Конвенции приняли решение внести поправку к пункту 1 статьи 20, в которой предусмотрено обеспечение достаточного времени для проведения заседаний Комитета. Для того чтобы поправка вступила в силу, необходимо, чтобы ее приняли не менее двух третей государств-участников, однако к настоящему времени ее ратифицировали лишь 45 государств-участников (резолюция 50/202 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1995 года). Впрочем, в 2007 году Генеральная Ассамблея в пункте 14 своей резолюции 62/218 от 22 декабря 2007 года уполномочила КЛДОЖ, начиная с января 2010 года, в дополнение к ежегодным заседаниям в течение десяти дней, утвержденным для Рабочей группы КЛДОЖ по сообщениям, проводить три ежегодные сессии продолжительностью три недели каждая, которым будут предшествовать заседания предсессионной рабочей группы. Наличие достаточного времени для проведения заседаний обеспечивает КЛДОЖ основу для того, чтобы и впредь принимать меры по вопросам существа и меры процедурного характера для обеспечения эффективности своей работы, с тем чтобы провозглашенные в Конвенции положения могли стать реальностью для женщин всего мира.

Соответствующие материалы

A. *Правовые инструменты*

Поправка к пункту 1 статьи 20 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Нью-Йорк, 22 декабря 1995 года (CEDAW/SP/1995/2).

Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Нью-Йорк, 6 октября 1999 года, Организация Объединенных Наций, *Treaty Series*, vol. 2131, p. 83.

В. Документы

Рекомендация общего характера № 4 (оговорки). Доклад Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин о работе его шестой сессии, 15 мая 1987 года (A/42/38, пункт 579).

Рекомендация общего характера № 19 (насилие в отношении женщин). Доклад Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин о работе его одиннадцатой сессии, 24 июня 1992 года (A/47/38), стр. 1.

Рекомендация общего характера № 20 (оговорки). Доклад Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин о работе его одиннадцатой сессии, 24 июня 1992 года (A/47/38 от 1992 года), стр. 1.

Резолюция 50/202 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1995 года (Поправка к пункту 1 статьи 20 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин).

Заявление, касающееся оговорок к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принятое Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Доклад Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин о работе его восемнадцатой и девятнадцатой сессий, 14 мая 1998 года (A/53/38/Rev.1), часть II, глава I А.

Резолюция 62/218 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 2007 года (Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин).

С. Доктрина

N. Burrows, “The 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”, *Netherlands International Law Review*, vol. 32, 1980, pp. 419–460.

A. Byrnes, “The ‘Other’ Human rights Treaty Body: The Work of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women”, *Yale Journal of International Law*, vol. 14, 1989, pp. 1–67.

A. Byrnes and J. Connors, “Enforcing the Rights of Women: A Complaints Procedure for the Women’s Convention”, *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 21, 1996, pp. 679–797.

R. Emerton, K. Adams, A. Byrnes and J. Connors (eds.), *International Women’s Rights Cases*, London, Cavendish Publishing, 2005.

E. Evatt, “Finding a voice for women’s rights: the early days of CEDAW”, *The George Washington Law Review*, vol. 34, 2002, pp.515–553.

H. B. Schöpp-Schilling and C. Flinterman (eds), *The Circle of Empowerment: Twenty-five years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, Feminist Press, 2007.

D. Šimonović, “Reflections on the Future”, in H. B. Schöpp-Schilling and others (eds), *The Circle of Empowerment: Twenty-five years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, Feminist Press, 2007, p. 347.

K.-L. Tang, “The leadership role of international law in enforcing women’s rights: the Optional Protocol to the Women’s Convention”, *Gender and Development*, vol. 8, 2000, p. 65.

United Nations and Inter-Parliamentary Union, *Confronting Discrimination: The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol: Handbook for Parliamentarians*, 2003.

Тексты международных договоров и документы договорных органов размещены на веб-сайте: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>.