

О.А.Воронина. Гендер и государство в постсоветской России // Права женщин и институты гендерного равенства в регионах России. Под редакцией Н.М.Римашевской, О.А.Ворониной, Е.А.Баллаевой. Научный совет по проблемам гендерных отношений при ООН РАН. МАКС-ПРЕСС, 2010, с. 351-360.

Позиция государства в отношении гендерного равенства напрямую связана с принятой политической концепцией. На наш взгляд, в постсоветской России в период правления Б.Н. Ельцина ведущей политической теорией стал либерализм либертарианского типа с его ориентацией на рыночную экономику, формальное предоставление гражданских прав и политических свобод, ограниченную роль государства. Напомню, что апологеты либертарианской идеологии придают чрезвычайное значение рыночной экономике, свободе человека и отсутствию вмешательства государства в его дела. Они полагают, что рыночный механизм способен сделать экономику эффективной и тем самым решить социальные проблемы и обеспечить наилучшее функционирование демократии. Проблема равенства сводится сторонниками либертарианства к формальному равенству возможностей в ситуации свободной конкуренции – и пусть победит «сильнейший».

В России ведущие политики 90-х годов (Е.Гайдар, А.Яковлев, А.Чубайс, Б.Немцов и др.) открыто исповедовали эту идеологию, игнорируя тот факт, что она принята далеко не во всех развитых странах. Например, в Западной Европе (в отличие от США) либертарианская концепция не слишком популярна. В современной Европе либертарианцам все активнее противостоят либералы эгалитаристского направления, поскольку в европейских странах люди обеспокоены проблемами равенства и социальной справедливости. Как показывают исследования, перемещение проблемы справедливости в разряд важнейших социальных ценностей стало одной из главных причин прихода к власти партий левой ориентации в 13 из 15 европейских стран. Даже в США 34% граждан считают, что преодоление неравенства должно быть приоритетной целью правительства, и еще 31% американцев отдают ей второе место по значимости¹. Полагая, что умеренное неравенство оказывает позитивное влияние на

¹ Шляпентох В.Э. Равенство и справедливость в России и США //Социологический журнал. – М., 1998. – № 3-4, с. 257.

эффективность экономики и развитие демократии, эгалитаристы подчеркивают, что чрезмерное неравенство негативно сказывается на обществе. Поэтому социальная политика США и европейских стран строится таким образом, чтобы обеспечивать своим гражданам не просто формальное равенство возможностей, но и равенство в уровне жизни (или в потреблении) при удовлетворении биологических и минимальных социальных потребностей (включая отдых на курортах, посещение театров и т.д.).

Одна из наиболее популярных эгалитаристских концепций создана американцем Дж. Роулсом. В соответствии с предложенным им принципом «максимина» *неравенство допустимо только тогда, когда оно обеспечивает максимально возможный выигрыш для наименее обеспеченной группы населения*. Это означает, что социальная политика должна быть построена таким образом, чтобы оказывать наибольшую поддержку наименее благополучной части населения.

В современной России тема равенства и социальной справедливости исключена из политического дискурса. Либералы 90-х годов, ориентирующиеся на теорию Ф. Хайека, демонстративно враждебны равенству. В. Шляпентох полагает, что такая позиция вытекает из их убежденности в том, что неравенство является обязательным условием экономического прогресса и демократии. Я полагаю, что причины такой позиции российских либералов не столь возвышенны.

В СССР формально-правовой принцип всеобщего социального равенства был фундаментом официальной политики и государство выполняло роль патриарха, наделяющего своих сограждан равными долями «общественного пирога». При этом государство присвоило себе роль единственной инстанции, контролирующей распределение и, тем самым, потребление. Граждане были не просто равны в правах, они были уравнианы в своих возможностях. Как говорят критики такой системы, если неравенство означает недостаток свободы для некоторых (иногда даже для большинства), то принудительное равенство уменьшает свободу всех². Впрочем, анализ мотивов исключения темы равенства из приоритетов социальной политики России не входит в задачу данной статьи. Я обратила внимание на эту проблему только для того, чтобы показать, что невнимание государственных структур к гендерному равенству вписано в более общий и глубокий социокультурный контекст. Изменение

² Однако эта критика может быть верной только в отношении радикального эгалитаризма. Например, идеологи «Новых Правых» вроде Хайека, доказывая, что равенство является недостижимым, всегда предостерегали от ужасов репрессивных государственных социалистических режимов советского типа. Но при этом они никогда не рассматривали достижения Скандинавских стран, которые успешно применяют социал-демократические принципы в своей социальной политике.

отношения к гендерным вопросам вряд ли возможно без изменения ведущей политической идеологии.

Мировое сообщество в лице ООН оценивает гендерное равенство как неотъемлемую составную часть общей концепции равенства. На национальном уровне современные демократические государства считают равенство и свободу базовыми социальными ценностями и гарантируют их конституциями и другими правовыми документами. Изменение политического курса постсоветского государства и ориентация общества на демократические принципы нашли свое отражение в новой Конституции РФ 1993 г.: в отличие от всех предыдущих отечественных конституций, в ней права и свободы человека представлены в их либеральной трактовке. Все общепризнанные нормы и принципы международного права, а также международные договоры РФ были включены в правовую систему страны³. Помимо этого, провозглашен приоритет международных норм в области прав человека над национальным законодательством. Россия является участницей подавляющего большинства международных договоров, имеющих отношение к предотвращению и ликвидации дискриминации, в том числе и по признаку пола. Все права и свободы человека – гражданские, политические, экономические, социальные, которые гарантируются последней российской Конституцией, симметричны для мужчин и женщин. Принцип равенства независимо от пола дополнительно закреплен в конституциях и уставах 34 из 89 субъектов Российской Федерации.

Конституция 1993 г. не содержит дискриминационных положений. Однако в ней отсутствуют гарантии обеспечения равенства прав и возможностей. Это порождает некоторые новые проблемы. «Распределительное равенство» периода развитого социализма обеспечивало равные возможности (по крайней мере, в некоторых областях) системой административных мер и протекционистским законодательством. В новых условиях либерального законодательства и рыночной экономики гендерное равноправие следует обеспечивать с помощью антидискриминационного законодательства и специальной политики.

И как показывает мировая практика, ведущую роль в обеспечении политики гендерного равенства играет национальный механизм. Впервые вопрос о необходимости создания национальных механизмов, то есть системы учреждений, которые признаются правительством, как структуры, отвечающие за улучшение

³ Конституция Российской Федерации (1993). – М.: Норма, 1996, ст. 15.

положения женщин, обсуждался на заседании Комиссии ООН по статусу женщин еще в 1962 году, то есть почти полвека назад. К тому времени уже стало ясно, что для эффективной реализации женщинами своих прав недостаточно просто сделать хорошее законодательство. Необходимо формировать механизмы соблюдения законодательных норм и содействовать изменению традиционных социальных и культурных практик.

Теория и практика развития национального механизма прошла большой путь – от программ и проектов для женщин к признанию того, что проблема гендерной дискриминации носит системный характер.

Документы Пекинской конференции, а также последующие материалы и стратегии, разрабатываемые в рамках программы «Пекин+5», стали новым этапом в осмыслении проблемы. В Пекинской Платформе Действий совершен переход от понятия «равноправие женщин с мужчинами» (что понималось как «подтягивание» женщин до мужского статуса) к понятию *гендерного* равенства. Это предполагает учет гендерных, то есть социально сконструированных, различий. Одновременно с этим в Платформе действий сохраняется и акцент на защите женских прав.

Сегодня национальный механизм определяют как специальную систему политических структур управления и практических мер государства, направленную на внедрение гендерного подхода во все области политики и решение гендерных проблем во всех областях общественной жизни. Национальный механизм (НМ) должен включать как федеральные, так и региональные и муниципальные структуры. Действуя на единых правовых, идеологических, организационных, координирующих, контролирующих, принципах и будучи финансово-обеспеченными, эти структуры должны осуществлять последовательную политику обеспечения гендерного равенства.

Во многих европейских странах государство и его органы действительно играют активную роль в продвижении гендерного равенства. Возникло даже специальное понятие — государственный феминизм, которое обозначает существование специальных правительственных структур, официально ответственных за улучшение статуса женщин и соблюдение их прав⁴. Для некоторых стран, особенно Скандинавских, существование «государственного феминизма» является отличительным признаком государственного устройства. Для государственного феминизма характерны декларирование принципа равенства женщин с мужчинами в конституции страны; воздействие конституционного принципа на предлагаемые

⁴ Comparative State Feminism / Eds. D.M. Stetson and A.G. Mazur. London, 1995. P. 2–3.

стратегии; приведение законодательства в соответствие с конституционным принципом равенства; мониторинг политики равенства и ее результатов.

Концептуальную основу современной политики гендерного равенства составляет комплексный подход (gender mainstreaming). В самом общем виде комплексный подход к гендерному равенству означает необходимость включения критериев равенства между женщинами и мужчинами в общую систему организации общества⁵. Более детально комплексный гендерный подход (КГП) можно определить как «систематическую интеграцию приоритетов и потребностей женщин и мужчин в программы по социальной политике для продвижения равенства между женщинами и мужчинами; развитие специальных мер социальной политики для достижения равенства, сопровождаемых учетом их эффекта в отношении женщин и мужчин уже на стадии планирования с последующим мониторингом и оценкой»⁶.

КГП означает также и организацию (реорганизацию), улучшение, совершенствование и оценку процессов принятия решений лицами, вовлеченными в осуществление политики, для интеграции проблематики равенства во все области и на все уровни. Важно отметить, что комплексный подход «предполагает более широкое и более полное определение равенства, оценивающее многообразие и существование различий».

Появление такого подхода связано с новым пониманием гендерного равенства: сходство и различия женщин и мужчин не противопоставляются друг другу, а диалектически сочетаются. Сторонники этого подхода отмечают, что проблема заключается не в том, что различия существуют, «а в том, что они не должны вести к дискриминации...». Различия необходимо принимать во внимание специальным образом, ориентированным на равное распределение экономических, социальных и политических возможностей. При КГП гендерное равенство не означает идентичности женщин и мужчин или «установления в качестве нормы присущих мужчинам условий или образа жизни»⁷. Сегодня принцип равенства включает в себя и право на различия, что предполагает необходимость учитывать отличительные черты, характерные для женщин и мужчин, связанные с их принадлежностью к тому или иному социальному классу, с их политическими взглядами, религией, этнической группой, расой. Понятие равенства, на котором базируется новый подход, включает права женщин и мужчин на

⁵ Комплексный подход к проблеме равенства женщин и мужчин... С. 20.

⁶ One Hundred Words for Equality: a Glossary of Terms on Equality between Women and Men. – European Commission. 1998. P. 6.

⁷ Ibidem. P. 9.

различия и разнообразие. *Иными словами, существующие различия между женщинами и мужчинами должны учитываться, но не для создания и сохранения иерархии, а для преодоления ее отрицательных последствий.* Важную роль при внедрении КГП играет государство и его структуры, обеспечивающие принятие соответствующих законодательных актов, проведение специальных программ, выделение финансовых средств и административных ресурсов для решения этой задачи.

В целом можно сказать, что в возникновение НМ по улучшению положения женщин или гендерному равенству в любой стране играет чрезвычайно важную позитивную роль в решении этих вопросов. В современном мире государство является основным институтом, который формирует конфигурацию и ориентиры политики и распоряжается базовыми финансами для решения социальных проблем. Сравнительный анализ стран показывает⁸, что политика гендерного равенства наиболее эффективна там, где существует развитый НМ. При этом надо отметить, что само развитие концепции НМ предполагает более активное взаимодействие государственных структур с гражданским обществом — в частности, экспертным сообществом и неправительственными организациями.

Как видно из проведенного нами и другими исследователями анализа⁹, хотя между регионами РФ существуют значительные экономические, социальные, культурные различия, социально-экономическое неравенство женщин носит общий характер. Функционирование НМ должно было бы преодолеть эту ситуацию. Однако, как уже неоднократно отмечалось, в том числе и авторами данной книги¹⁰, в настоящий момент НМ фактически представлен только Комитетом по вопросам семьи, женщин и детей ГД РФ.

Чтобы яснее стала ситуация с провалом НМ в нашей стране, которая претендует на звание демократической, я приведу несколько примеров по структуре и финансированию работы НМ в разных странах. Так, В Швеции и Финляндии в состав национального механизма по гендерному равенству входят: министр по гендерному равенству, уполномоченный по равным возможностям, который рассматривает жалобы на нарушение равноправия, комиссия по равным возможностям на законодательном и исполнительном уровнях. Во Франции существует министр по вопросам обеспечения равноправия в сфере труда, Национальная комиссия и комиссии в регионах по борьбе с

⁸ Более подробно см. Гендерное равенство в современном мире. Роль Национальных механизмов». Отв. ред. О.А.Воронина. – М., Макс-Пресс, 768 с.

⁹ Зубаревич Н.В. Региональные аспекты гендерного неравенства в начале нового века / Гендер как инструмент познания и преобразования общества. М., 2006.

¹⁰ См. статью Баскаковой М.Е.и Соболевой И.В.

насилием в отношении женщин, два парламентских комитета и еще ряд структур. В составе этих структур в целом работает 220 человек. Деятельность национального механизма финансируется из государственного бюджета, и по данным на 2003 год это было 18 миллионов евро. В Люксембурге деятельность министерства по улучшению положения женщин финансируется из госбюджета в размере около 8 миллионов евро. В *католической* Ирландии существует совместный парламентский комитет по вопросам правосудия, равноправия, защиты женщин, а также трибунал по вопросам равенства, который рассматривает спорные вопросы. Там работает 31 человек и есть специальный бюджет для реализации мер по достижению равноправия женщин – 35 млн. евро, и еще к нему добавляется примерно 450 миллионов евро из других социальных статей государственного бюджета.

В некоторых странах мира деятельность национального механизма финансируется только из госбюджета, в других – к государственным средствам добавляются средства из национальных или международных благотворительных фондов.

Развитая структура национального механизма создана в странах центральной и восточной Европы, поскольку это является одним из условий их вступления в Европейский Союз. Довольно представительно выглядят национальные механизмы в Казахстане, Киргизии, Украине, Молдавии. Я допускаю, что во многом эти наскоро созданные НМ носят пока формальный характер, но все-таки создана форма и теперь ее можно наполнять содержанием. Четко работающая система национального механизма действует в *императорской* Японии. В том или ином виде элементы национального механизма существуют даже в некоторых *мусульманских* странах. Например, в Индонезии создано министерство по расширению прав и возможностей женщин. В Иордании – Национальный комитет по делам женщин. В Малайзии – министерство по делам женщин и развитию семьи, в штате которого 51 человек, его бюджет 59 млн. малайзийских реалов¹¹. Элементы национального механизма созданы во многих африканских странах. Меня потрясла разветвленная структура национального механизма в ЮАР, которая только недавно встала на путь построения демократического общества. Там институты национального механизма существуют при администрации президента, при правительстве, причем есть центральный и региональный офисы по статусу женщин. Есть гендерные подразделения в министерствах и ведомствах, гендерные подразделения в региональных органах власти.

¹¹ Я не смогла это пересчитать на доллары, не знаю много это или мало. Важно другое – есть реальный бюджет для хотя бы одного звена НМ.

Действует объединенный парламентский комитет по наблюдению за качеством жизни и статусом женщин. При парламенте работает комитет женских НКО. Помимо этого, вопросы гендерного равенства включены в мандат конституционного суда и других судов. В Намибии национальный механизм по гендерному равенству был учрежден в 1990 году. В Анголе действует министерство по делам семьи и женщин. И во всех других министерствах имеются гендерные подразделения. В Конго создано министерство по положению женщин и делам семьи. В Лесото функционирует министерство по делам гендера, молодежи, спорта и отдыха, который вместе с гендерными подразделениями во всех департаментах исполнительной власти образует систему национального механизма. В Малави национальной гендерной политикой занимается министерство по проблемам гендера и гендерные подразделения учреждены во всех министерствах и ключевых государственных организациях. На Маврикии организационным центром национального механизма является министерство по правам женщин. Структуры национального механизма министерства или комиссии действуют в Мозамбике, Танзании, Зимбабве, Ботсване, Свазиленде. При этом важно отметить, что в таких странах, как Руанда, Мозамбик, Ангола, Намибия национальные механизмы в поддержку гендерного равенства сохранились, несмотря на продолжительные и кровопролитные гражданские войны.

На фоне развивающихся стран ситуация с национальным механизмом и осуществлением политики гендерного равенства в не бедной России просто удручает. Недаром Россия своевременно не смогла представить четыре года назад Национальный Доклад РФ о выполнении Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и только в июне с.г. представила сдвоенный доклад. И практически по всем ключевым позициям Конвенции получила серьезные замечания¹². Как и многие эксперты, я считаю, что разрушение национального механизма по улучшению положения женщин имеет особенно негативные последствия в сегодняшней России, когда проходят бесконечные реформы, и когда страна, как и весь мир, оказалась в ситуации кризиса. Мы видим, как сокращается гендерная повестка дня. Нам необходим единый, координирующий усилия разных структур национальный механизм, который может решать не только вопросы политические, но и вопросы экономические, этические, культурные. Без этого, мне кажется, продвижение вперед по пути достижения гендерного равенства будет очень трудным.

¹² Неофициальный перевод резюме замечаний представлен в этой книге в разделе Приложения.

В заключение позволю себе высказать некоторые общие рекомендации по созданию политики по гендерного равенства.

Формально российское государство придерживается международно-правовых стандартов в области прав женщин. Однако формальные квазидействия правительства по «улучшению положения женщин» не могут скрыть тот факт, что государство самоустранилось от выполнения роли проводника гендерной политики. При этом общество по инерции продолжает жить по советским гендерным моделям при отсутствии институциональной поддержки этих моделей: женщинам больше не гарантируются рабочие места, материнство лишилось поддержки государства и стало частным делом, система социальных льгот для женщин снижает их конкурентоспособность, а социальная защита не везде и не всегда работает. Ожидания, что мужчины должны взять на себя оставленные государством традиционные “мужские” обязанности кормильцев и руководителей, не могут оправдаться по многим причинам, и прежде всего – экономическим. Это ведет к нарастанию напряжения в отношениях между полами, чему способствуют усиление доминирования мужчин в политической сфере и гендерная сегрегация женщин на рынке труда.

Социальная политика строится довольно противоречиво и в целом она не обеспечена механизмами и ресурсами для реализации. Но главное – она создается без четкого представления о том, какова основная политическая доктрина нашего государства и в экономике какого типа меры социальной политики будут реализованы. Однако учет этих факторов очень важен – бессмысленно включать льготные и протекционистские по отношению к женщинам нормы в законодательство о труде, которое существует в либеральной рыночной экономике. Какие бы благие намерения ни стояли в основе таких программ и законов, в современной России эти нормы будут действовать против женщин.

На наш взгляд, главной стратегической задачей социальной политики в интересующем нас вопросе должно стать обеспечение равенства прав и равенства возможностей. При этом мы отнюдь не выступаем за всеобщее равенство – оно недостижимо, да и не нужно. Мы согласны с мнением тех социальных философов, которые полагают, что социальная политика, ставящая целью абсолютное или почти абсолютное равенство, будет нивелировать существующие индивидуальные различия талантов, способностей, темпераментов и мотиваций. Поскольку “полное равенство всех со всеми и во всем” вряд ли достижимо, поэтому этот тип эгалитаризма называют идеалом, утопией и даже

кошмаром¹³. Как правило, “государство всеобщего равенства” предполагает очень строгие регулятивные механизмы, которые должны провести учет и перераспределение индивидуальных доходов, а затем и контролировать равное благополучие. Это создает очень агрессивное государство, ведь необходимо постоянно исследовать частную жизнь, чтобы удостовериться, что никто не выиграл материально. Полная “социальная защищенность может гарантироваться только патерналистским государством, которое при этом (естественно) ограничивает и политические свободы”¹⁴. Обычно такого рода ситуация рассматривается на примере политики соцстран (особенно – СССР), создавших государство «почти равных».

Как мне представляется, что при создании концепции социальной политики полезно вспомнить один из принципов утилитаристской философии: бороться следует не за абсолютное равенство, а за улучшение социального порядка, имеющее целью сделать наиболее счастливыми наибольшее число людей. При этом важно учитывать, что политика равенства может быть более эффективной и приемлемой, если мы будем применять ее в отношении *групп*, а не в отношении индивидов. Например, хотя очевидно, что отдельные мужчины и женщины различаются в интеллекте, способностях и прочем, принцип гендерного равенства означает, что *мужчины и женщины как социальные группы* должны быть равны.

В целом, на мой взгляд, политика равенства должна быть дробной, то есть разделяться на разные направления, и в каждом из них возможны собственные тактические решения. В настоящий момент большинство специалистов согласны, что гендерно нейтральное законодательство не идеально для обеспечения равенства, поскольку оно оказывается нейтральным к «женским отличиям» и тем самым способствует сохранению существующего неравенства и диспропорций, а иногда и косвенной дискриминации¹⁵. Гендерно чувствительное законодательство, наоборот, нацелено на преодоление неравенства с помощью специальных мер и предоставления дополнительных прав ранее дискриминируемой группе населения.

Для обеспечения гендерного равенства в современной политической и социально-экономической ситуации в России возможно (и даже желательно) сочетание принципов равных и специальных прав. Например, в тех сферах, которые подлежат прямому государственному регулированию через законодательство или иные механизмы, возможно применение гендерно чувствительной политики для

¹³ Blakemore K. Social Policy. – Buckingham, Philadelphia: Open Univ. Press, 1998, p. 22.

¹⁴ Ibid., p. 34.

¹⁵ Проблемы гендерного равноправия в социально-трудовой сфере. Вып. 10. – М.: Издание Бюро МОТ в Москве, 2001, с. 38.

преодоления дискриминации женщин (посредством позитивных действий). В сфере частной экономики, где более жестко господствуют рыночные отношения, в настоящий момент лучше проводить политику формального равенства прав и возможностей мужчин и женщин, но с учетом международных обязательств России, и четко отслеживать соблюдение трудового законодательства государственными и частными работодателями. Соблюдение материнских прав работающих женщин необходимо ограничить только некоторым необходимым периодом, связанным с деторождением и уходом за новорожденными, но зато жестко следить за их соблюдением (вплоть до введения санкций за увольнение или принуждение к увольнению беременных работниц). Основной акцент должен быть сделан на защите семейных прав всех трудящихся в духе МОТовской конвенции. В некоторых сферах потребуется внедрение гендерно чувствительного законодательства для преодоления неравенства мужчин (например, в семейном праве, ограничивающем отцовские права, или в законодательстве об армейской службе).

Равенство – это идеал, к которому общество должно стремиться, это «эволюционирующее понятие, которое немислимо вне контекста, и мы постоянно обращаемся к нему снова и снова. Равенство – это процесс постоянного и гибкого исследования»¹⁶. При этом следует иметь в виду, что современные гуманистические ценности ориентированы на принятие разнообразия индивидов. Создать социальную политику, которая бы сделала достижимым полное равенство людей и при этом учла бы все их разнообразие, просто невозможно. Неизбежно чьи-то права будут нарушены (как, например, при политике квот или других формах позитивной дискриминации). Поэтому социальная политика должна быть гибкой и изменчивой, чтобы постоянно исправлять свои собственные и, к сожалению, почти неизбежные ошибки. Ее цель – не создание идеальной модели, а постоянный учет гендерного фактора.

Нашей стране необходимо иметь стратегическую программу-максимум и тактическую программу-минимум. Мы считаем, что стратегической задачей следует считать внедрение в государственную политику комплексного подхода к проблеме гендерного равенства на основе международного (и прежде всего европейского) опыта. Тактические задачи являются более конкретными, нацеленными на решение той или

¹⁶ Human Rights of Women. Ed. by R. J. Cook. – Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1994, p. 437

иной реальной задачи (например, соблюдение принципов гендерного равенства в новом Трудовом Кодексе). Выработка такой программы возможна при долгосрочном взаимодействии государственных структур, экспертов и представителей гражданского общества.