

15. *Чикалова И.* Гендерная проблематика в политической теории // Введение в гендерные исследования. Харьков : ХЦГИ ; СПб. : Алетейя, 2001. Ч. 1 : Учеб. пособие / под ред. И. А. Жеребкиной. 708 с.
16. *Штомпка П.* Доверие — основа общества. М. : Логос, 2012. 440 с.
17. *Vacqué M.-H., Biewener C.* L'empowerment, une pratique emancipatrice. Paris : La Découverte (Sciences Humaines/Politique et sociétés), 2012. 175 p.
18. *Pateman C.* The Sexual Contract. Stanford : Stanford University Press, 1988. 264 p.
19. *Scott J.* Some reflections on gender and politics // Revisioning Gender / ed. by M. M. Ferre, J. Lorber, B. D. Hess. London : Sage Publication, 1999. P. 70—96.

ББК 60.542.2

О. А. Воронина

ПОЛИТИКА ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

Я хотела бы коротко рассмотреть эволюцию государственной политики в сфере гендерного равенства за последние двадцать лет. За это время в нашей стране коренным образом изменился политический и экономический строй, трансформируются мировоззрение и ценностные ориентиры. Но в «этом прекрасном новом мире» женщины по-прежнему считаются «вторым полом».

В 1990-х гг. государственная политика во многом воспроизводила советскую модель «улучшения социально-экономического статуса женщин». Тогда эти меры критиковались радикально настроенными гендерными экспертами (и в том числе мной) за расхождение ситуации де-юре и де-факто. Сегодня мы вспоминаем это время скорее с симпатией, поскольку хотя бы на формальном уровне государство поддерживало принципы гендерного равенства (пусть даже и не употребляя этих слов). Так, в Указе Президента РФ от 4 марта 1993 г. № 337 «О первоочередных задачах государственной политики в отношении женщин» цель этой политики определяется как обеспечение «...одинаковых условий для фактического равноправия женщин и мужчин в политической, социальной, экономической и культурной жизни страны», хотя и подчеркивается важность «обеспечения права женщин на охрану труда <...> с учетом материнской функции» [4]. В рамках исполнения Указа Совет министров учредил федеральную программу «Женщины России», был сформирован Национальный совет по подготовке к IV Всемирной конференции ООН по положению женщин (Пекин, 1995). В 1993 г. была также создана Общественная комиссия по вопросам женщин, семьи и демографии при Президенте РФ.

© Воронина О. А., 2013

Конституция РФ 1993 г. рядом своих статей гарантировала равенство прав женщин и мужчин. Все общепризнанные нормы и принципы международного права, а также международные договоры РФ включены в правовую систему страны. Помимо этого, провозглашен приоритет международных норм в области прав человека над национальным законодательством. Россия стала участницей подавляющего большинства международных договоров и конвенций, имеющих отношение к предотвращению и ликвидации дискриминации, в том числе и по признаку пола: Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; Международного пакта о гражданских и политических правах и факультативного протокола к нему; Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; Конвенции МОТ № 100 о равном вознаграждении мужчин и женщин за равный труд; Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования; Конвенции МОТ № 111 относительно дискриминации в области труда и занятий; Конвенции МОТ № 156 о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями; Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Участие официальной делегации в IV Всемирной конференции ООН по положению женщин и присоединение РФ к Пекинской декларации и платформе действий побудили государственные структуры России к принятию новых документов и разработке некоторых мер по улучшению положения женщин. Это было тем более обоснованно, что с началом экономических реформ сильнее стала проявляться дискриминация в сфере труда и занятости, резко возросли женская безработица и нарушения прав женщин, ухудшилось их материальное положение. В 1996 г. был издан ряд указов Президента и постановлений Правительства относительно социально-экономического статуса женщин, в том числе принята Концепция улучшения положения женщин в РФ. Из 12 проблемных областей, обозначенных в Пекинской платформе действий, в Концепции РФ приняты только пять: соблюдение прав женщин в единстве с правами и основными свободами человека, участие женщин в принятии решений на всех уровнях, обеспечение равных условий на рынке труда, охрана здоровья женщин, преодоление насилия в отношении женщин. В том же 1996 г. Постановлением Правительства РФ был принят Национальный план действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе до 2000 г.; ответственность за его исполнение была возложена на различные министерства и ведомства. Выделенные мероприятия отражают смешение различных подходов к решению женского вопроса. Так, например, подготовка доклада о выполнении РФ Конвенции ООН о ликвидации дискриминации в отношении женщин, проведение анализа соответствия законодательства РФ международному праву, развитие статистики и некоторые другие мероприятия соответствуют международным стандартам в области прав женщин. Задача же разработки перечня тяжелых и опасных работ, запрещенных для женщин, пришла в рыночную экономику явно из советского прошлого с его протекционизмом по отношению к женщинам и государственным обеспечением отсутствия безработицы. Мероприятия по разработке нормативной базы службы планирования семьи или по предотвращению насилия в отношении женщин и помощи жертвам насилия

выглядят с позиций сегодняшней политики просто феминистскими. К сожалению, средств на реализацию Национального плана выделено не было и в значительной степени он не был реализован.

Во второй половине 1990-х гг. под влиянием международной практики в законодательных и исполнительных органах власти в России возникли различные структуры: Межведомственная комиссия по вопросам улучшения положения женщин; Комитет по делам женщин, семьи и молодежи Государственной думы; Отдел социально-экономического положения женщин Департамента по делам семьи, женщин и детей Министерства труда и социального развития РФ; Отдел по вопросам женщин, семьи, молодежи в аппарате Уполномоченного по правам человека; Центр гендерной экспертизы законопроектов при Информационно-аналитическом управлении Совета Федерации Федерального собрания РФ. Данные структуры обычно считаются элементами национального механизма по улучшению положения женщин. И хотя в России статус национального механизма был не определен, не имел отдельного бюджета для своей деятельности, однако структуры существовали и как-то действовали, а значит — можно было добиваться их развития, более четкого определения функций и выделения дополнительного финансирования.

В развитие правовой сферы в 1997 г. была подготовлена Концепция законодательной деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин, которая затем была одобрена Государственной думой Федерального собрания РФ [3, с. 7—61]. В Концепции рассматривалось несколько вопросов: неравенство политического представительства и участия женщин в процессе принятия решений; социально-трудовые права; предотвращение насилия и личная безопасность; охрана репродуктивного здоровья, материнства и отцовства; государственный механизм обеспечения равных прав и равных возможностей мужчин и женщин. В заключение предлагался список проектов законов, которые, с точки зрения инициаторов, необходимо было бы разработать, и комплекс мер по реализации законодательных актов. Несмотря на ряд недостатков, в целом авторы Концепции постарались последовательно провести принцип равенства возможностей и она выглядит весьма грамотным инструментом организации законодательной деятельности.

В 2002 г. Министерство труда и социального развития РФ предприняло усилия по созданию проекта Гендерной стратегии Российской Федерации. Проект обсуждался экспертами и после доработки был представлен в Правительство РФ. Его дальнейшая судьба неизвестна широкой общественности.

В 2003 г. Е. Ф. Лахова внесла на обсуждение в Государственную думу проект Федерального закона «О государственных гарантиях равных прав и свобод и равных возможностей мужчин и женщин в Российской Федерации». Принятие этого закона стало бы новым шагом в развитии российского законодательства в области гендерного равенства, поскольку содержало несколько принципиально новых положений, отсутствующих в действующем законодательстве. Так, например, хотя законодательство Российской Федерации провозглашает равенство прав и возможностей мужчин и женщин, ни в Конституции, ни в других законодательных актах не прописаны государственные механизмы и гарантии обеспечения равенства. 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. Но, к сожалению, российское законодательство не содержит определения термина «дискриминация» и не устанавливает признаки дискриминации, хотя в Конституции РФ провозглашается, что «каждый имеет право <...> на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации...» [2, ст. 37]. Термин «дискриминация» содержится и в Трудовом кодексе 2001 г., но опять же без определения и разъяснений [5]. Кроме того, ч. 3 ст. 19 Конституции и Трудовой кодекс 2001 г. вводят концепт «равных возможностей реализации прав и свобод», однако не расшифровывают эти понятия. Российское законодательство не содержит понятия сегрегации по признаку пола и положений, которые давали бы возможность запрещать ее. Таким образом, термины «дискриминация», «ограничение прав», «законное или незаконное проведение различий» остаются недостаточно ясными для профессиональных юристов и широкой публики. Трудно понять, как именно законодатели и правоприменительные органы трактуют понятие гендерной дискриминации. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденная Указом Президента № 909 от 15 июня 1996 г., описывает дискриминацию только как прямое ограничение прав граждан. Однако российское законодательство и правовая практика не предлагают определенного юридического истолкования понятия «ограничение прав». Незаконное проведение различий (в том числе и по признаку пола), вызывающее негативные последствия для соответствующего лица или группы, обычно не воспринимается как «дискриминация». В целом в стране нет законодательных актов, содержащих какое-либо определение прямой и косвенной дискриминации, в том числе и по признаку пола. В принципе, формально можно было бы использовать в отечественной юридической практике то определение дискриминации женщин, которое дается в ст. 5 Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин [12]. Однако тезис об имплементации международных норм в области прав человека в правовую систему России остается декларативным и мало известным практикующим юристам. Помимо Конвенции, можно было бы обратиться к правовым нормам, разработанным Советом Европы: в них проводится довольно четкое различие между понятиями «равноправие» («недискриминация») и «равенство» [1, с. 50—68]. Требование недискриминации означает запрет неоправданного различного обращения с лицами, находящимися в одинаковой ситуации, или одинакового подхода к лицам, находящимся в различных ситуациях.

В отличие от предыдущих законов, в проекте Федерального закона «О государственных гарантиях равных прав и свобод и равных возможностей мужчин и женщин в Российской Федерации» (2003) дается определение используемых понятий [10]. В частности, равные возможности определяются как «практическое обеспечение равных условий для реализации мужчинами и женщинами прав и свобод человека и гражданина в соответствии с Конститу-

цией и законами РФ, а также общепринятыми принципами и нормами международного права» (ст. 1). Вторая статья — «Запрет дискриминации» — написана в соответствии с пятой статьей Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Также в тексте, представленном на обсуждение, предлагалось квотирование при формировании избирательных комиссий и комиссий референдума: в этом случае «число лиц одного пола не должно превышать 70 % от общего числа назначаемых членов» (ст. 21). Последняя, пятая глава законопроекта посвящена разработке механизма обеспечения равных прав и равных возможностей, что выгодно отличает данный законопроект от других. В целом он выражает либеральные представления о формально-правовом равенстве с очень мягкими элементами позитивных действий в области политики. Весной 2003 г. законопроект прошел первое чтение в Думе, затем в течение ряда лет она не возвращалась к его рассмотрению. В свое время я критиковала этот законопроект за недоработки и была не одинока. Однако их нетрудно было бы устранить, если бы на то была политическая воля.

К концу так называемых нулевых годов XXI в. позиция государства в сфере гендерного равенства становится более противоречивой. При формальной приверженности международным договорам и конвенциям в сфере гендерного равенства внутренняя политика выглядит как сворачивание государственной активности в этой области. Например, в ходе административной реформы ликвидирован ряд ранее действующих государственных структур, отвечающих за развитие равноправия мужчин и женщин: Комиссия по делам женщин, семьи и демографии при Президенте РФ; Комиссия по делам женщин при Председателе Правительства РФ, Центр гендерной экспертизы при Совете Федерации. Не принята Гендерная стратегия Российской Федерации.

В последние годы в России происходит откат от соблюдения принципа равенства прав женщин и мужчин, который гарантирован Конституцией нашей страны и рядом международных обязательств: зарплаты женщин по-прежнему в среднем на 30 % меньше, чем у мужчин; происходят массовые увольнения беременных женщин; демографическая политика «забыла» отцов и обращена только к женщине-матери; не развиваются центры помощи женщинам, попавшим в ситуацию насилия; вновь культивируются традиционные стереотипы «женщинам не место в политике и управлении», «дело женщин — только рожать». В России женщины составляют 54 % населения страны. Уровень образования у них сегодня выше, чем у мужчин. Но женщины по-прежнему нуждаются в защите своих трудовых, семейных, репродуктивных и политических прав. Да, Конституция РФ провозглашает равенство прав мужчин и женщин. Однако в реальности женщины испытывают прямую и косвенную дискриминацию по признаку пола практически во всех сферах жизни. И, как мы видим, Конституции для защиты наших прав недостаточно. Необходимо создание национального механизма и последовательная разработка гендерной политики Российской Федерации.

Что касается проекта Федерального закона № 284965-3 «О государственных гарантиях равных прав и свобод мужчин и женщин и равных возможностей для их реализации», то с ним произошла весьма странная история. После долгих лет забвения его рассмотрение во втором чтении было запланировано

на 27 января 2012 г. И вдруг практически накануне этой даты оно было отложено на неопределенный срок под давлением клерикальных кругов, организовавших кампанию «Стоп-гендер!». 26 января 2012 г. участники православных Рождественских чтений составили «Ноту протеста» против «введения в стране гендер-гей-политики» [7, 8, 9, 11], которая была немедленно размещена на крупнейших информационных ресурсах и направлена в Государственную думу РФ. На следующий день из Госдумы поступила информация о том, что рассмотрение проекта отложено¹.

Представители семейно-родительских, православных и патриотических общественных организаций в своих блогах, на демонстрациях и в петициях, в письмах в Государственную думу утверждали, что этот закон и само слово «гендер» представляют угрозу демографической безопасности России, способствуют разрушению института семьи и базовых национальных культурно-нравственных ценностей [там же]. Их позиция основана прежде всего на биодетерминистских представлениях о принципиально разной природе мужчин и женщин² и превосходстве мужчин, чьи права приоритетны по сравнению с женскими³. С другой стороны, предлагается совершенно искаженное объяснение термина «гендер», далекое от принятого в социальных науках, международно-правовых документах и даже от того, как этот термин трактуется в обсуждаемом проекте закона. На том основании, что гендер является социально сконструированным феноменом, утверждается, что в таком случае каждый человек может принять «социальный пол», который не совпадает с биологическим полом, и что это ведет к распространению гомосексуализма и уничтожению семьи. И более того, что якобы именно это и является конечной целью политики гендерного равенства, на закрепление которого нацелен законопроект, «легитимизирующий приоритет прав гомосексуалов, лесбиянок и других “гендерных групп”» [9, 11].

¹ Я благодарю доктора политических наук Н. С. Григорьеву за возможность ознакомиться с ее неопубликованным докладом, в котором собран большой материал, касающийся ситуации с законопроектом в Интернете. Доклад был представлен на круглом столе 26 октября 2012 г. См.: URL: <http://zakon.moscowfamily.ru/blogs/1/posts/80-materialy-po-gendernym-pravam> (дата обращения: 25.08.2013).

² «Мужчина и женщина не могут быть равны, потому что у мужчины другая совершенно ипостась человеческого естества» («Православие и мир» [11]).

³ Так, один из оппонентов законопроекта протоиерей Д. Смирнов утверждает: «...закон, по которому нас хотят заставить жить, имеет все признаки гендерной дискриминации мужчин <...> Закон даст право феминистским организациям устроить настоящий террор, и очередная обмундешка (орфография оригинала. — О. В.) с мужененавистническими наклонностями, которая наделена особыми полномочиями, будет осуществлять преследование тех, кто ей не нравится. Вводится понятие “сексуальное домогательство” с последующим американским сценарием права любой женщины требовать от любого богатого человека, с которым она проехала в лифте, заплатить деньги. Как это было со Стросс-Каном, в результате чего он поплатился политической карьерой» [11].

Я не хочу более цитировать эти нелепые утверждения, авторы которых явно незнакомы ни с международным, ни с российским законодательством, ни с текстом обсуждаемого законопроекта. Я уж не говорю о гендерной теории хотя бы в ее популярном изложении. Однако эта позиция была акцептирована властями, которые отложили рассмотрение законопроекта «под давлением общест­венности». Как написано в одном из источников, «итак, в нашем активе — пусть временная, но победа!» [7]. Надо уточнить — православной общественности. Разумеется, она может заявлять и отстаивать свои позиции, но в рамках законодательства Российской Федерации, которое отделяет церковь от государства. Вопрос вот в чем: почему в дискуссиях было проигнорировано мнение светской части общественности о данном законопроекте и о необходимости создания в Российской Федерации национального механизма по гендерному равенству? Эти позиции были выражены в открытом письме экспертов и женских НПО, которое было размещено на портале «Демократор» и в системе «Электронная демократия» в марте 2012 г.

Справедливости ради следует отметить, что представленный на второе чтение вариант проекта закона о государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин нуждается в доработке, но это не значит, что от его обсуждения и принятия следует отказаться вовсе, тем более на тех надуманных основаниях, которые были представлены выше.

В XXI в. становится очевидным, что гендерное равенство — это не угроза для общества, а, наоборот, мощный экономический и духовный ресурс его развития. Посмотрите на страны, где этот принцип соблюдается, — они называются развитыми. Воспитание и образование новых поколений, готовых к инновационному техническому развитию общества, невозможны в архаических обществах, основанных на биологических и расовых предрассудках. Именно поэтому социальная политика равенства прав женщин и мужчин, развитие современного законодательства и государственных институтов, поддерживающих политику гендерного равенства, осуществляются во многих странах мира. Причем сегодня этот процесс уже не зависит напрямую от уровня экономического развития, национальных и религиозных традиций. И речь идет не только о европейских странах, столь же активно и успешно национальные механизмы равноправия женщин действуют в Азии (Япония, Индонезия, Иордания), в Африке (ЮАР, Малайзия, Намибия, Ангола, Конго, Мозамбик, Танзания, Зимбабве, Ботсвана, Свазиленд, Руанда, Лесото, Малави). Неплохо развито законодательство в бывших республиках СССР, а ныне независимых государствах — Казахстане, Киргизии, Украине, Молдавии [1].

Ведущую роль в обеспечении политики гендерного равенства играют уже упоминавшиеся национальные механизмы по улучшению положения женщин, под которыми понимаются специальные системы политических структур управления и практических мер государства, направленные на внедрение гендерного подхода во все области политики и решение гендерных проблем во всех областях общественной жизни. В идеале национальный механизм должен включать разнообразные структуры: при президенте, правительстве, парламенте, экспертные советы, неправительственные организации, структуры на федеральном и региональном уровнях.

Формально Российское государство придерживается международно-правовых стандартов в области прав женщин. Так, например, В. В. Путин, будучи главой Правительства РФ, на встрече с координационным советом ОНФ 3 апреля 2012 г. отметил: «...необходимо добиваться социального и политического равенства между мужчинами и женщинами в России <...> также нужен контроль за соблюдением прав женщин, в том числе со стороны прокуратуры <...> Давайте этим займемся более плотно, и в этом смысле я бы безусловно поддержал предложения. И выработаем систему мер» [6]. Он также отметил, что предложения по исправлению ситуации в этой сфере можно провести через Госдуму, опираясь на присутствующих там представителей ОНФ, не говоря уже о всей фракции «Единая Россия». Однако до сих пор никаких новых действий и предложений не видно. На фоне развивающихся стран ситуация с национальным механизмом и осуществлением политики гендерного равенства в небедной России просто удручает.

Это тем более странно, что Российская Федерация получила весьма жесткие замечания и рекомендации по итогам представления в 2010 г. сдвоенного (шестого и седьмого) периодического доклада по исполнению Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от соответствующего Комитета ООН. Среди прочего Комитет рекомендовал правительству РФ следующее [12]:

— использовать свои властные полномочия и финансовые возможности для создания эффективного механизма, направленного на реализацию положений Конвенции на всей территории Российской Федерации, включающего все уровни государственной власти;

— включить в Конституцию или другое соответствующее законодательство специальные нормы, направленные на борьбу с дискриминацией по признаку пола, а в законодательство — определение дискриминации, охватывающее прямую и косвенную дискриминацию в общественной и частной сферах;

— разработать закон о гендерном равенстве, обеспечивающий выполнение необходимых внутренних процедур для осуществления положений Конвенции;

— принимать все необходимые меры для обеспечения известности и применения Конвенции и Факультативного протокола всеми ветвями власти, в том числе судебной системой, как основы для всех законов, судебных и политических решений по вопросам гендерного равенства и улучшению положения женщин;

— обеспечить полную ответственность Правительства в области соблюдения формального и фактического равенства женщин и мужчин;

— ввести в действие без промедления комплексную стратегию, включающую пересмотр законодательства и определяющую цели и сроки по изменению и искоренению традиционных практик и стереотипов, которые носят дискриминационный характер в отношении женщин;

— уделять приоритетное внимание борьбе с насилием в отношении женщин и девочек и принятию всеобъемлющих мер против насилия.

В 2014 г. Российская Федерация должна представить очередной национальный доклад по выполнению Конвенции. Пока рекомендации Комитета ООН не выполнены.

Библиографический список

1. Гендерное равенство в современном мире : роль национальных механизмов / отв. ред. О. А. Воронина. М. : Макс-Пресс, 2008. 768 с.
2. Конституция Российской Федерации. М. : Ось-89, 2008. 48 с.
3. Правовая основа обеспечения равных прав мужчин и женщин и равных возможностей их реализации. М. : УД ГД РФ, 1998.
4. Российская газета. 1993. 16 марта.
5. Трудовой кодекс Российской Федерации. М. : Ось-89, 2002. 206 с.
6. URL: <http://er.ru/news/2012/4/3/putin-neobhodimo-dobivatsya-ravnopraviya-mezhdumuzhchinami-i-zhenshinami-v-rf/> (дата обращения: 01.09.2013).
7. URL: <http://ruskline.ru/> (дата обращения: 01.09.2013).
8. URL: http://ruskline.ru/news_rl/2012/02/28/institut_semi_v_rossii_i_gendernoe_zakonodatelstvo_perspektivy_vnedreniya/ (дата обращения: 01.09.2013).
9. URL: http://ruskline.ru/news_rl/2012/02/15/prosim_otklonit_zakonoproekt_o_gendernom_ravenstve (дата обращения: 01.09.2013).
10. URL: <http://www.akdi.ru/gd/proekt/091312GD.SHTML> (дата обращения: 25.08.2013).
11. URL: <http://www.pravmir.ru/protoierej-dmitrij-smirnoj-o-gendernom-bezzakonii/> (дата обращения: 02.09.2013).
12. URL: <http://www.un.org> (дата обращения: 02.09.2013).