
ГЕНДЕРНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ББК 60.542.2

О. А. Хасбулатова

РЕАЛИИ РОССИЙСКОЙ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ В XXI СТОЛЕТИИ

В 1991—2011 гг. общественно-политический строй в России претерпел коренные изменения. В стране сформировался институт частной собственности. Проведены реформы политической власти и местного самоуправления. Утвердилась и получила законодательное обеспечение многопартийная система. Социальная политика выдвинула в качестве приоритетов повышение уровня жизни населения, модернизацию образования и здравоохранения, поддержку семей с детьми.

Возникает закономерный вопрос: какова степень влияния происходящих социально-экономических и политических трансформаций на социальный статус женщин и мужчин в сферах занятости, политики и управления, в сфере социальной политики? Сумело ли новое Российское государство обеспечить им равные права и равные возможности для самореализации во всех сферах жизни общества?

Попробуем ответить на эти вопросы на основе осмысления современной государственной политики в области достижения гендерного равенства.

Анализ документальных источников показал, что, став суверенным государством, Российская Федерация скорректировала законодательную базу в области достижения гендерного равенства. В Конституцию РФ, принятую в 1993 г., была введена категория равных возможностей как защита от нарушений при реализации принципа равных прав граждан [6, с. 10]. В статьях 7, 37, 38 Основного Закона отражены такие принципы гендерного равенства, как родительское право, отсутствие дискриминации по полу в оплате труда.

Очевидно, что конституционные нормы работают не в автоматическом режиме, они должны подкрепляться конкретными государственными мерами — политикой равных возможностей.

© Хасбулатова О. А., 2011

В первое десятилетие российской государственности в федеральных органах власти были созданы властные структуры, которые уже своим названием говорили о приоритетах гендерной политики. Имеются в виду Департамент по делам семьи, женщин и детей Министерства труда и социального развития, Комиссия по делам женщин, семьи и молодежи Государственной думы, Комиссия по вопросам женщин, семьи и демографии при Президенте Российской Федерации. В 1996 г. при Правительстве России была образована межведомственная Комиссия по вопросам улучшения положения женщин. В 1999 г. в Совете Федерации Федерального собрания РФ была образована Комиссия по делам женщин.

Однако сложившийся в 1990-х гг. национальный механизм по продвижению равноправия полов носил специфический характер.

Все структуры действовали на общественных началах, их решения носили рекомендательный характер. Вертикальные связи с регионами отсутствовали.

Судя по названиям, объектом их воздействия были женщины и дети, что в большей степени соответствовало стратегии «женской», а не эгалитарной гендерной политики. Об этом свидетельствует и тот факт, что основной технологией функционирования нового государственного механизма было принятие решений, направленных на повышение социального статуса женщин и семьи. Это указы Президента Российской Федерации «О первоочередных задачах государственной политики в отношении женщин» (1993), «О повышении роли женщин в системе федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (1996), постановление Государственной думы № 1929-П «О концепции законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» (1997) и ряд других.

Значимым событием этого этапа стала ратификация Государственной думой Конвенции № 156 МОТ «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями». Это означало, что объектом регулирования по увольнению и режиму рабочего времени стали оба родителя, имеющих несовершеннолетних детей. Тем самым начался переход от материнского к родительскому праву, что подтвердили Кодекс законов о труде и Семейный кодекс, закрепившие в качестве объекта правоотношений не только материнство, но и родительство.

Подходы к решению задачи достижения гендерного равенства, обозначенные в этих документах, имели ряд отличий от партийных документов по женской проблематике советского периода. Если в постановлениях ЦК КПСС предлагалось вводить дополнительные льготы для профессионально занятых женщин, то в указах и постановлениях постсоветского периода предлагалось повысить конкурентоспособность женщин на рынке труда, выдвигать их на работу в органы государственной власти. Тем не менее в целом в государственных документах 1990-х гг., кроме Концепции законотворческой деятельности, были обозначены подходы к реализации «женской» политики, объектом воздействия со стороны органов власти выступали только женщины. С одной стороны, это было оправдано новой социокультурной ситуацией, когда впервые за столетие власть открыто признала, что социальный статус женщин ниже, чем у

мужчин. С другой, уже с первых лет российской государственности возникла опасность, что политика выравнивания этих статусов пойдет по «мужскому» стандарту, что уже имело место в советской политической системе и не привело к гендерному равенству.

В первое десятилетие XXI в. система государственных структур, занимающихся проблемами гендерного дисбаланса, развития не получила. Более того, в 2004 г. в ходе административной реформы все обозначенные выше комиссии и подразделения Министерства труда и социального развития были ликвидированы. Сформировавшийся институт уполномоченного по правам человека также не относит сложившийся в обществе гендерный дисбаланс к проблемам, требующим решения. Этой проблематикой частично занимается только Комиссия по делам женщин, семьи и детей Государственной думы пятого созыва (2007—2011) под руководством Е. Мизулиной. В 2011 г. проблему равноправия полов начала обсуждать российская Общественная палата.

Рассмотрим подробнее, какие изменения претерпели статусные характеристики женщин и мужчин в ходе осуществления социально-экономических и политических реформ.

В системе образования параллельно с государственными стали функционировать частные коммерческие учебные заведения всех типов. Возможность получать образование независимо от пола гарантирована Конституцией РФ и статьей 5 Федерального закона «Об образовании» [7, с. 695].

В большинстве образовательных учреждений девочки и мальчики получают образование совместно, по одним и тем же программам, учебникам, кроме предмета «Технология», где, как и в советский период, обучение носит социополовой характер, ориентируясь на традиционные гендерные роли учащихся.

По количеству юношей и девушек, обучающихся в вузах (43 и 57 % соответственно), можно говорить о равном доступе к образованию [4, с. 86].

Вместе с тем анализ групп специальностей показал, что девушки предпочитают специальности «Образование» (76 %), «Социальные науки» (80 %), «Здравоохранение» (72 %), юноши преобладают среди студентов технических специальностей («Энергетика» — 84 %, «Транспортные средства» — 84 %, «Автоматика и управление» — 69 %) [4, с. 86—87]. Данная тенденция носит устойчивый характер, поскольку гуманитарные специальности остаются в категории низкооплачиваемых.

В целом к середине 2000-х гг. высшее профессиональное образование имели 54 % женщин и 46 % мужчин [4, с. 80]. Однако их профессиональный потенциал востребовался не в равной мере. В качестве примера можно привести сферу управления. Так, среди ректоров вузов мужчины составляют 92 %, проректоров — 74 % [4, с. 91], работодателей — 59 % [4, с. 106], руководителей в сфере крупного и среднего бизнеса — 82 % [4, с. 65—67]. По данным исследователей, самая высокая доля руководителей среди женщин (30—35 %) — в сфере малого бизнеса, где сосредоточены незначительные финансовые ресурсы [9, с. 48].

Есть основания сделать вывод, что в первые десятилетия российской государственности, как и в советский период, гендерный состав руководящих кадров зависел от престижа руководящей должности и уровня оплаты труда:

чем выше ступень управленческой иерархии и получаемые доходы, тем меньше процент женщин среди руководителей.

В сфере науки гендерный дисбаланс детерминирован несколько иными причинами. При относительно сбалансированном гендерном составе аспирантов и докторантов среди кандидатов наук женщины составляют 36 %, среди докторов наук их всего 21 % [4, с. 95]. Полагаем, что в основе гендерного дисбаланса находится не образовательная политика, а социокультурные устои российского общества, когда женщина готова жертвовать карьерой ради выполнения семейных обязанностей.

Экономические реформы в постсоветской России коренным образом изменили ситуацию на рынке труда. Наряду с занятостью стала расти безработица, максимальная величина которой фиксировалась в конце 1990-х и в 2008—2009 гг. На протяжении всего рассматриваемого периода женщины наравне с мужчинами продолжали выступать важным субъектом экономической жизни. К 2000 г. женщины составляли 48 % занятых в экономике и социальной сфере [3, с. 89].

Глава 41 Трудового кодекса РФ регламентировала льготы и гарантии женщинам и лицам с семейными обязанностями, установила отпуск по беременности и родам, по уходу за ребенком, ограничения применения труда беременных женщин, дополнительные отпуска лицам, осуществляющим уход за детьми [11, с. 139—143].

Вместе с тем в период становления рыночных отношений наблюдался процесс снижения профессионального статуса женщин: падала их конкурентоспособность, повышался риск потерять работу, ослабевала защищенность в связи с выполнением функции материнства, росло число безработных. В 1995 г. в стране насчитывалось 1247,5 тыс. безработных женщин, что составляло 62,2 % от общей численности безработных [5, с. 3].

Эта тенденция сохранялась до начала XXI в. Так, в 2001 г. доля зарегистрированных безработных женщин составила в общей численности безработных 61,5 % [там же].

В этот период в субъектах РФ уже сформировалась государственная служба занятости, которая осуществляла целевые программы по профессиональному переобучению и созданию рабочих мест для женщин.

С 2002 г. наметилась тенденция снижения численности безработных женщин. В 2006 г. их доля в общей численности безработных составила уже 46 % [4, с. 165], а удельный вес в общей численности работников достиг 55 % [4, с. 118].

В период экономического кризиса 2008—2010 гг. рост безработицы среди трудоспособного населения не имел выраженного гендерного дисбаланса. Принятая Правительством страны масштабная программа по снижению напряженности на рынке труда позволила обеспечить участие мужчин и женщин в общественных работах, в открытии собственного дела и профессиональном переобучении. В 2011 г. в рамках этой программы Министерство здравоохранения и социального развития выделило финансовые средства на профессиональное переобучение женщин, занятых на вредных производствах, с условием перевода их на работу по новой профессии. Выполнение задания идет в субъ-

ектах нелегко, поскольку женщины, работая во вредных условиях, получают надбавки к заработной плате и не хотят уменьшать свои доходы. Следует также отметить, что в отношении мужчин подобных мер поддержки не предлагается. Таким образом, с точки зрения гендерной политики стремление вывести женщин из вредных производств при одновременном разрешении работать в этих производствах мужчинам можно считать проявлением дискриминации в отношении мужчин.

В 2011 г. в федеральную программу по снижению напряженности на рынке труда было включено еще одно направление поддержки профессиональной занятости женщин, а именно бесплатная профессиональная переподготовка для женщин, имеющих ребенка в возрасте до трех лет, которые решили вернуться в профессию по окончании отпуска по уходу за ребенком.

Одним из самых актуальных направлений социальной политики остается реформирование организации заработной платы, которая имеет значительные различия по гендерному признаку внутри отраслей экономики и социальной сферы и между ними. В 1999 г. размер заработной платы женщин, занятых в экономике, составлял 65 % к заработной плате мужчин [2, с. 65]. В 2005 г. это соотношение составило 61 % [4, с. 119]. В последующий период ситуация кардинально не изменилась. Мужчины занимали большинство руководящих должностей во всех отраслях, в результате в строительстве отношение заработной платы женщин к заработной плате мужчин составило 77 %, на транспорте — 70 %, в образовании — 87 %, в культуре и спорте — 65 % [4, с. 118]. В целом социальная сфера (образование, здравоохранение, культура, социальная защита), где наблюдается высокая концентрация труда женщин, остается низкооплачиваемой.

С 2006 г. Правительством РФ осуществляется ряд крупных проектов, направленных на модернизацию ведущих отраслей социальной сферы и повышение заработной платы занятых в них работников. Перед федеральными министерствами и руководителями субъектов РФ поставлена задача довести к 2013 г. размер заработной платы учителей и врачей до уровня зарплаты в экономике. Уже в этом году в 44 субъектах Российской Федерации эта задача будет решена. Заработная плата врачей государственных лечебных учреждений будет расти по мере внедрения федеральных стандартов оказания медицинской помощи населению в 2011—2012 гг. К сожалению, эта реформа в оплате труда пока не коснулась отраслей культуры и социальной защиты.

В конце 1990-х — начале 2000-х гг. российское правительство приступило к реформированию системы здравоохранения на основе введения обязательного медицинского страхования. Была легализована негосударственная медицина, государственные учреждения получили право осуществлять платные услуги. Начиная с 2006 г. государственное здравоохранение стало получать значительную финансовую поддержку в рамках национального проекта «Здоровье», а с 2011 г. — в рамках проекта модернизации здравоохранения.

Анализ показывает, что осуществляемые меры по развитию материально-технической базы, переоснащению больниц современным оборудованием, обеспечению отрасли квалифицированными кадрами направлены на повышение качества медицинской помощи населению, однако не предусматривают

гендерного подхода как технологии достижения этой цели. Поясним свою мысль. Во-первых, отрасль здравоохранения продолжает относиться к разряду низкооплачиваемых, а значит, «феминизированных» отраслей. Среди студентов медицинских вузов женщины составляют 72 %, мужчины — 28 % [4, с. 86].

Во-вторых, сложившийся в обществе 13-летний дисбаланс в продолжительности жизни мужчин и женщин из-за сверхвысокой смертности мужчин в трудоспособном возрасте требует принятия неординарных мер как со стороны государства, так и со стороны общества. Вместе с тем практика показывает, что мероприятия по снижению смертности населения, разрабатываемые органами управления, не учитывают гендерного фактора.

В-третьих, серьезной проблемой является репродуктивное здоровье мужчин. До последнего времени в центре внимания государственной политики находилось только женское репродуктивное здоровье. И лишь год назад в медицинских вузах введена специализация по андрологии. В целом мужчинам оказывается меньше медицинских услуг по лечению бесплодия и охране их репродуктивного здоровья.

Следует отметить, что с 2011 г. Министерством здравоохранения и социального развития введена обязательная диспансеризация 14-летних подростков обоего пола, включающая и наблюдение за репродуктивным здоровьем. Эта мера может быть положена в основу гендерного подхода к охране здоровья мужчин и женщин по этому направлению.

Стратегией российской семейной политики последнего десятилетия было решение демографических проблем. В Семейном кодексе, вступившем в действие с 1 марта 1996 г., сформулированы основные принципы семейно-брачного законодательства, определены условия и порядок вступления в брак и его прекращения, имущественные отношения между членами семьи, порядок и формы устройства в семью детей, оставшихся без попечения родителей. В новом Кодексе более четко обозначен приоритет прав и интересов личности в семье, законодательно закреплена институт приемной семьи, впервые предусмотрены правовые нормы по заключению брачного договора, устанавливающего режим долевой или совместной собственности супругов на имущество [10].

За последующие 15 лет в Семейный кодекс не внесено существенных изменений или дополнений, тогда как реалии супружеской жизни в современной российской семье дают основания для корректировки семейного законодательства. Имеется в виду несоответствие между законодательным закреплением равных прав и реальной возможностью их осуществления в области имущественных прав замужних женщин. Так, закрепленная в статье 89 Семейного кодекса норма об обязанности супругов материально поддерживать друг друга носит декларативный характер [10, с. 62—63]. Фактически, если замужняя женщина решила посвятить себя семье и воспитанию детей, она не получает права на содержание от своего мужа ни в течение брака, ни в случае развода. Это противоречие затрагивает интересы женщин, которые в силу различных причин вынужденно (отсутствие мест в дошкольных учреждениях) или осознанно (муж-кормилец, жена-домохозяйка) не работают и не имеют собственных доходов.

Анализ осуществляемых государством мер по поддержке семьи показывает, что современная российская семейная политика направлена в первую очередь на стимулирование рождаемости. Об этом свидетельствуют: введение родового сертификата с целью повышения качества медицинского обслуживания беременных женщин в родильных домах (2006), значительное увеличение размера единовременной выплаты в связи с рождением ребенка (2011), новое исчисление размера пособия по уходу за ребенком (2011), введение материнского капитала на второго и последующих детей с ежегодной индексацией (250 тыс. руб. — 2007 г.; 365,6 тыс. руб. — 2011 г.), бесплатное выделение в собственность семье с тремя и более детьми земельного участка с коммуникациями для строительства жилья или продажи (2011).

С целью решения демографической проблемы Правительство страны реализует чрезвычайно ресурсоемкую программу по строительству 22 высокотехнологических перинатальных медицинских центров, которые позволят оказывать качественную медицинскую помощь беременным женщинам с патологиями; создать условия для неотложной помощи новорожденным с низкой и экстремально низкой массой тела; снизить младенческую и материнскую смертность за счет реанимаций, оснащенных всем необходимым оборудованием. 18 центров уже действуют в регионах России.

В связи с переходом с 1 января 2012 г. на нормативы Всемирной организации здравоохранения по выхаживанию новорожденных с экстремально низкой массой тела в регионах осуществляется работа по переоснащению родильных домов и подготовке квалифицированных кадров.

Заслуживает внимания последовательная деятельность Президента, Правительства, субъектов Российской Федерации по обеспечению потребности семей в детских дошкольных учреждениях. Вместе с упоминавшимися выше мерами по профессиональной переподготовке женщин с детьми до трех лет, находящихся в отпуске по уходу за ребенком, эта политика оказывает поддержку женщинам, сочетающим профессиональную деятельность с выполнением семейных обязанностей.

Полагаем, что в данном случае властью движет не эгалитарная идеология, а последовательный прагматизм, понимание того, что участие в профессиональной деятельности обоих супругов позволит повысить рождаемость и положительно отразится на доходах семьи.

В обозначенный период семейная политика государства постепенно начала рассматривать в качестве объекта не только матерей, но и отцов. Об этом свидетельствуют учреждение ордена «Родительская слава» вместо советского ордена «Материнская слава»; распространение на отцов льгот, связанных с уходом за ребенком; частичное распространение на отцов права распоряжаться средствами «материнского капитала», создание системы охраны репродуктивного здоровья мужчин.

Среди технологий реализации семейной политики целесообразно отметить создание новых праздников, призванных внедрять в массовое сознание ценности любви, верности, крепкой и многодетной семьи. Это всероссийский праздник «День семьи, любви и верности», оргкомитет по проведению которого возглавляет супруга Президента РФ; всероссийский «День матери»; торже-

ственная церемония вручения ордена «Родительская слава». Стали практиковаться встречи руководителей государства с многодетными семьями. В регионах получили распространение конкурсы «Семья года», праздники многодетных семей.

Российская гендерная политика в сфере управления формировалась в условиях отмены действовавшей в советский период разрядки на представительство женщин в выборных органах власти. В результате число женщин-депутатов и руководителей резко снизилось. Так, в Государственной думе третьего созыва женщин оказалось 7,7 %, мужчин — 92,3 % [1, с. 86], в Государственной думе последнего, пятого созыва — 14 % [1, с. 87].

Женщины представлены в каждой из четырех фракций Государственной думы. Однако процент их представительства невелик: 14 % — во фракции «Единая Россия», 29 % — во фракции «Справедливая Россия», 7 % — во фракции КПРФ [8, с. 2].

Доля женщин среди руководителей высшей группы на должностях государственной гражданской службы составляет 20 %, мужчин — 80 %. При этом государственные должности и должности федеральной гражданской службы занимают 70 % женщин и 30 % мужчин [там же].

В Совете Федерации женщины составляют 5 % [там же]. Доля женщин в законодательных органах власти субъектов Российской Федерации составляет около 12 %. Женщины возглавляют 4 из 83 законодательных собраний регионов, на должностях заместителей их 13,7 % [8, с. 3].

Аналогичная ситуация и в органах исполнительной власти. Из 26 постов федеральных министров женщины занимают посты министров экономики, здравоохранения и социального развития и сельского хозяйства. Среди 83 губернаторов всего одна женщина. Среди заместителей губернаторов их всего 11 % [там же].

Таким образом, в сфере государственного управления в течение последних 20 лет приоритет полностью сохранился за мужчинами.

Эти процессы проходят на фоне невысокой активности женских организаций. Если в начале 1990-х годов в обществе наблюдался рост женских организаций, автономных от влияния властных структур, приведший к созданию женской фракции в Государственной думе 1993—1995 гг., то по прошествии 20 лет женское движение в России оказалось разобщенным и не способным кардинально повлиять на смягчение гендерного дисбаланса во всех сферах жизни общества. Среди социальных акций, привлекающих внимание общественности к проблемам гендерного неравенства, можно назвать парламентские слушания на тему «Эволюция прав женщин: к 100-летию Первого Всероссийского женского съезда» (2008), разработку Общественной палатой Российской Федерации проекта Федерального закона «О государственных гарантиях равных прав и свобод женщин и мужчин» (2011), проведение в Государственной думе круглого стола на тему «Об увеличении представительства женщин в Федеральном собрании Российской Федерации: законодательство и практика», рекомендации которого были разосланы во все субъекты Российской Федерации (2011). Участники круглого стола сформулировали рекомендации в адрес политических партий, предложив им включить проблемы гендерного равно-

правления в свои программы, а также включить в списки кандидатов по выборам депутатов Государственной думы шестого созыва не менее 30—40 % представителей одного пола [8, с. 5]. Практика показывает, что политические партии пока не готовы к реализации этих рекомендаций.

Таким образом, анализ российской гендерной политики в последние два десятилетия позволяет сделать вывод, что в ее концептуальных основах произошли некоторые изменения. Если в России начала XX в. гендерная политика имела ярко выраженный патриархальный характер, в СССР в ее основе лежали идеи патернализма и контракта «работающая мать», то в начале XXI в. она приобрела ряд новых характеристик.

С одной стороны, гендерная политика сохранила гендерный дисбаланс в пользу мужчин во всех ведущих сферах жизни общества: политике, управлении, экономике. С другой, политика, затрагивающая интересы мужчин и женщин как социально-демографических общностей, взяла на вооружение эгалитарные идеи, начался переход от материнского к родительскому праву, «трудящиеся лица с семейными обязанностями» получили юридический статус.

Вместе с тем анализ показывает, что решения властных структур, имевшие положительные последствия для достижения гендерного равноправия, характеризовались четкой направленностью на повышение рождаемости, снижение смертности, укрепление семейных устоев. Есть основания утверждать, что современная российская гендерная политика опирается на демографическую стратегию. Очевидно, что и государству, и обществу предстоит еще многое сделать, чтобы обеспечить равноправное участие женщин и мужчин во всех сферах жизни общества.

Библиографический список

1. Айвазова С. Г. Российские выборы: гендерное прочтение. М. : Московские учебники и картолитография, 2008. 440 с.
2. Женщины и мужчины России : крат. стат. сб. / Госкомстат России. М., 2000. 110 с.
3. Женщины и мужчины России, 2002 : стат. сб. / Госкомстат России. М., 2002. 205 с.
4. Женщины и мужчины России, 2006 : стат. сб. / Росстат. М., 2007. 255 с.
5. Карелова Г. Н. Основные направления государственной политики по улучшению положения женщин : (гендерная стратегия России). М., 2002. 10 с.
6. Конституция Российской Федерации. М. : Юрид. лит., 1993. 64 с.
7. Об образовании : Закон Российской Федерации от 13 янв. 1996 г. // Собр. законодательства РФ. 1996. № 3. С. 693—735.
8. Об увеличении представительства женщин в Федеральном собрании Российской Федерации: законодательство и практика : рекомендации круглого стола / Правительство Ивановской области. М., 2011. 7 с.
9. Развитие малого и среднего бизнеса в России : стратегии преодоления женской бедности : материалы конф. М. : Бонус-Медиа, 2008. 160 с.
10. Семейный кодекс Российской Федерации. М. : Фонд «Правовая культура», 1996. 112 с.
11. Трудовой кодекс Российской Федерации : (по состоянию на 15 ноября 2008 г.). Новосибирск : Сиб. унив. изд-во, 2008. 208 с.