

ББК 60.542.21

И. И. Юкина

ДВУЛИКИЙ ЯНУС ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

«Гендерная политика» или «политика гендерного равенства» — сегодня принятые термины в официальных документах Российской Федерации. Своим появлением они обязаны феминизму второй волны, который поднял вопрос о дискриминации женщин и инициировал осмысление отношений власти между большими социальными группами — мужчинами и женщинами — в контексте прав человека. Именно феминизм конца 1960-х — 1970-х гг. своей научной и активистской деятельностью подтолкнул социальную и юридическую мысль к пониманию того, что, несмотря на формальное равноправие, женщины являются маргинализованной социальной группой и что для реализации своих прав женщинам необходимы дополнительные законы и механизмы их соблюдения.

В 1979 г. был разработан «женский билль» о правах — Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW). В Конвенции впервые было дано определение понятия дискриминации в отношении женщин — любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое ослабляет или сводит на нет признание 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 [11]. Государства-участники обязались раз в четыре года представлять в ООН доклады о законодательных, судебных, административных или других мерах, принятых ими для выполнения положений настоящей Конвенции, и о прогрессе, достигнутом в этой сфере.

Советский Союз ратифицировал Конвенцию в числе первых государств, практически без обсуждения и каких-либо оговорок. Однако полный текст этого документа на русском языке не публиковался и не был представлен на общественное обсуждение, что, впрочем, было обычной практикой для советского времени. Содержание Конвенции, таким образом, мало кому было известно, да и необходимости в этом не видели. Советская пропаганда утверждала, что «женский вопрос» в Советском Союзе давно решен, что все проблемы, связанные с «положением женщин», — это проблемы буржуазного общества, что в социалистическом обществе в принципе не существует дискриминации, в том числе дискриминации по признаку пола. Поэтому Конвенция была принята быстро и легко, она мыслилась как демонстрация преимуществ социализма: все требования Конвенции уже претворены в жизнь. Для отчета о выполнении рамочных требований Конвенции были произведены незначительные косметиче-

ские изменения. В частности, введены квоты представительства женщин в выборных органах власти всех уровней.

Осмысления принципиальных положений Конвенции не было, как и работы по ее реализации. Собственно, анализировать положения Конвенции было некому, т. к. советская социальная и юридическая мысль развивалась исключительно в рамках марксистской теории. Исследования на тему социальных проблем женщин в СССР практически не проводились, а если и проводились, то выводы были известны заранее. Но некоторые проблемы исследователи фиксировали, например «двойную нагрузку» на женщин, которая оценивалась как неантагонистическое противоречие социализма.

Ни женского движения, ни феминизма второй волны в Советском Союзе не было, поэтому ставить проблемы женщин тоже было некому. Комитет советских женщин не может рассматриваться как представитель женского сообщества. Это была имитационная структура, в которую входили женщины из элитных групп советского общества и куда рядовым советским женщинам с их проблемами доступа не было [16, 21]. Лишь на рубеже 1980—1990-х гг. текст Конвенции был опубликован сразу несколькими независимыми женскими организациями, его стали обсуждать и распространять.

КПСС как руководящая сила общества в вопросе улучшения положения женщин политическую волю не проявляла, т. к., являясь, по сути, мужским клубом, рассматривала проблемы женщин, как и других маргинализированных социальных групп, в рамках «социальных проблем населения», которые решаются методами распределительной социальной политики.

В СССР к тому времени была выработана и проводилась своя особая государственная политика в отношении женщин, которая, по мнению советского руководства, позволила ему решить «женский вопрос». Сегодня ее определяют как патерналистскую. Исследователи рассматривают государственную политику в отношении женщин как часть общей социальной политики, которая затрагивает интересы женщин как крупной социально-демографической группы, формирует их правовой и социальный статус, регламентирует взаимоотношения с обществом [20, с. 80—81]. Теоретической основой такой политики выступает марксистская трактовка «женского вопроса».

В отечественной науке уже немало написано о гендерной политике. Нам ближе исторический подход, который вычленяет «государственную политику в отношении женщин» и «гендерную политику» [19]. Согласно этому подходу выделяют следующие типы государственной политики в отношении женщин:

— патриархатный, или традиционный, неназываемый, в рамках которого государство действует согласно традиционным установкам патриархатного гендерного порядка. Единственным его актором являлось государство. Исторически в Европе и в России такая политика была нормой до середины XIX в., т. е. до возникновения женского движения, которое подвергло ее критике и инициировало переосмысление;

— исторически более поздний патерналистский, проводимый как политика «помощи женщине» через протекционизм или патернализм. Советский Союз развивал именно этот тип политики. После распада СССР стало ясно, что его результатом явилось закрепление традиционных гендерных ролей, норм,

стереотипов, что неравенство между мужчинами и женщинами, а также дискриминация по признаку пола были не преодолены, а, возможно, даже усилены советской социальной практикой [7]. Патерналистский тип государственной политики в отношении женщин характеризуется признанием юридического равноправия полов, принятием законодательства, устанавливающего равные права мужчин и женщин во всех сферах общественной жизни и семье; широким участием женщин в общественном производстве; развитием сферы услуг с целью создания условий для совмещения *женщиной* профессиональных и семейных обязанностей; созданием государственной системы социальной защиты в виде льгот, пособий, отпусков в связи с рождением ребенка [19, с. 86];

— либеральный, базирующийся на основании нескольких гендерных укладов. В значительной степени его формируют законы рынка, число акторов политики возрастает. Теперь это не только государство, но частный сектор, организации гражданского общества. Этот тип чаще называют гендерной политикой.

Развитие феминистской мысли в зарубежной социальной науке привело к пониманию необходимости переноса фокуса внимания с самих женщин как социальной группы на анализ культуры, экономического и социально-политического контекста проблемы, который рассматривался через концепцию гендера. Гендерный анализ сделал приоритетной идею о необходимости переоценки и фундаментальной перестройки (реструктуризации) общества, институтов, его составляющих, и отношений всех уровней между мужчинами и женщинами. Принятие этой позиции стало главным достижением Четвертой Всемирной конференции ООН по положению женщин в Пекине (1995). После Пекина термин «государственная политика в отношении женщин» ушел в прошлое, стал использоваться термин «политика гендерного равенства» («гендерная политика»). Здесь основное внимание сосредоточивается не на «положении женщин» в обществе, а на отношениях власти, процессе принятия решений и перестройке общественных институтов. Этот подход составляет суть основных документов Конференции: Пекинской декларации и Платформы действий. Кроме того, Пекинская конференция поддержала стратегию комплексного подхода к проблеме равенства полов (*gender mainstreaming*), выработанную на III Всемирной конференции ООН по положению женщин в Найроби.

Главную ответственность за осуществление Платформы действий несут правительства государств-членов ООН. Однако, как подчеркивается в документах Конференции, успех в значительной степени зависит от участия широкого спектра организаций государственного, частного и неправительственного секторов на международном, национальном и региональном уровнях, от наличия у них плана, полномочий и ресурсов. В связи с этим национальные механизмы по улучшению положения женщин рекомендовалось сделать центральными координирующими органами по включению гендерного измерения во все сферы жизнедеятельности общества.

Пекинская конференция презентовала нового актора гендерной политики — национальные женские движения, которые собрались на Форум неправительственных организаций, проходивший одновременно с Конференцией. Участницы Форума повлияли на содержание основных документов Конференции. Следует сказать, что независимое женское движение России

сумело организовать, найти финансирование и подготовиться содержательно к Форуму НПО. Впервые в конференции ООН приняла участие представительная делегация женских общественных организаций из России — 450 человек, тогда как на предыдущей женской конференции ООН в Найроби в 1985 г. их было 17 человек [2].

Сегодня мировое сообщество определяет гендерную политику как «государственную и общественную деятельность, направленную на установление равенства мужчин и женщин во всех сферах жизнедеятельности» [5], и тем самым легитимирует структуры гражданского общества как акторов гендерной политики. Неправительственным организациям отводится особая роль в развитии идеи гендерного равенства через мобилизацию движения, установление межсекторных связей с государственными структурами и бизнесом, через функцию контроля и влияние на политику, формулирование социального заказа науке и др.

В чем же разница между «государственной политикой в отношении женщин» и «гендерной политикой»? Она принципиальная и состоит в следующем:

— в теории объектом воздействия любой политики являются социальные группы и (или) отношения внутри социальных групп и между ними по поводу реализации их интересов. Объектом государственной политики в отношении женщин являются женщины как большая социальная группа. Объектом гендерной политики выступают социальные группы мужчин и женщин как субъекты гендерных отношений;

— предмет государственной политики в отношении женщин составляет поддержка производственной и воспроизводственной функций женщин. Предметом гендерной политики выступают отношения власти, возникающие на основе существующего в обществе гендерного порядка, т. к. сам термин «гендер» понимается как отношения власти между мужчинами и женщинами, организованные при помощи социокультурного предписания и легитимации гендерных ролей;

— цель государственной политики в отношении женщин — поддержание женщин в их общественной (прежде всего в производственной) деятельности и в реализации ими репродуктивной функции как социально значимой. Цель политики гендерного равенства намного масштабнее — формирование современного общества, в котором гендерная перспектива принята за точку отсчета и в котором мужчины и женщины имеют одинаковые (равные) права, возможности (доступ к власти и ресурсам) и обязанности во всех сферах жизнедеятельности общества и в семье;

— обязательным атрибутом институционально оформленной политики является наличие официальной государственной идеологии (целей, принципов, приоритетов), а также механизмов ее реализации (законодательных, институциональных, финансовых, информационных, пропагандистских, научных, кадровых и др.) [18, с. 6]. Идеология политики в отношении женщин в СССР была, безусловно, эгалитарной. Она представляла собой набор декларируемых утверждений о равноправии полов и рассматривала все социальные проблемы, связанные с полом, применительно только к женщинам. На деле она маскировала фактическую дискриминацию женщин во всех сферах

жизни [4]. В основе идеологии политики гендерного равенства лежат представления о равенстве и социальной справедливости в контексте прав человека, идеал эгалитарного общества;

— механизмом реализации и той и другой политики выступают законодательная база и меры социальной политики, но для реализации гендерной политики сегодня считается необходимым наличие такой институции, как национальный механизм по обеспечению гендерного равенства и использование стратегии «гендерного мейнстриминга»;

— единственным актором государственной политики в отношении женщин, принимающим директивные решения и осуществляющим само воздействие, является государство, а политики гендерного равенства — государство, международное сообщество, частный сектор, институты гражданского общества в целом, женское движение и гендерное академическое сообщество в частности.

Какая политика проводится сегодня в Российской Федерации — гендерная или государственная политика в отношении женщин? Сказать однозначно сложно. После Пекина Российская Федерация предприняла ряд шагов, продемонстрировавших приверженность духу и букве Пекинской декларации и Платформе действий. На Международном форуме «После Пекина: от слов к действию» был отмечен значительный прогресс, достигнутый Россией в области развития национального механизма, высоко оценена политическая воля Российского государства в вопросах повышения статуса женщин, выразившаяся в принятии ряда указов Президента и постановлений Правительства. Хотя было отмечено, что Правительство еще не обеспечило ресурсами ни Концепцию улучшения положения женщин Российской Федерации (1996), ни Национальный план действий (1996—2000).

В первые годы после Пекина национальный механизм по гендерному равенству Российской Федерации включал в себя структуры исполнительной и законодательной власти. При Министерстве труда и социального развития РФ действовал круглый стол женских неправительственных организаций, который выполнял функцию переговорной площадки между правительством и женским движением. На наш взгляд, это необходимое условие для развития гендерной политики. Комиссия по вопросам улучшения положения женщин (1996) выполняла координирующую функцию федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по разработке и реализации гендерной стратегии [1]. Важным элементом национального механизма было проведение всероссийских конференций. Другими словами, национальный механизм по гендерному равенству соответствовал в целом духу и букве документов ООН. По мнению экспертов, он был в состоянии проводить общегосударственную гендерную политику [6].

Но затем произошел отход. В 2000 г. была ликвидирована Комиссия по вопросам женщин, семьи и демографии при Президенте РФ. Второй Национальный план по улучшению положения женщин не был реализован, следующий уже не принимался. «Гендерная стратегия РФ» не была принята, как и закон «О государственных гарантиях равных прав и свобод и равных возможностей мужчин и женщин в Российской Федерации».

В 2004 г. в ходе административной реформы национальный механизм по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин на федеральном уровне был ликвидирован как дублирующий функции других структур исполнительной власти [15]. Интересно, что такое уже происходило в нашей стране. В 1929 г. при реформе аппарата ВКП(б) были упразднены женотделы, целью которых также было противодействие дискриминации женщин и установление равноправия [14].

Сегодня практически все реальные достижения по реализации современной гендерной политики образца ООН на федеральном уровне упразднены. Причина этого — изменение политического курса, который декларировал в качестве цели завершение реформ, стабильность, безопасность, борьбу с терроризмом и коррупцией [3]. Результатом стало ограничение деятельности организаций гражданского общества [12]. Для женского движения как актора гендерной политики с особым статусом каналы политического влияния также перекрыты. Женское движение было вытеснено на поле социальной политики решать острые социальные проблемы женщин, детей и мужчин.

Правительство продолжает эту линию и поддерживает именно «социально ориентированные некоммерческие организации», которые, конечно, являются не только женскими, но преимущественно ими [13]. Списки этих НКО составляются и утверждаются с помощью Управления юстиции.

Общий тренд, который задают федеральные власти в решении гендерных проблем общества, — старая колея «государственной политики в отношении женщин». Этот вывод подтверждает «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.» (2007) [17] и законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации”» (2011), ужесточающий правила осуществления абортов. Данный законопроект — грубое вторжение в частную жизнь граждан с единственной целью повышения рождаемости любой ценой, которое нарушает репродуктивные права женщин и полностью противоречит взятым Российской Федерацией международным обязательствам.

Государство гарантирует материальную поддержку семьям в виде пособий и выплат («материнский капитал»), обязуется помогать совмещать родительские и семейные обязанности с профессиональной деятельностью только женщине-матери. Проблемы отцовства и совмещения мужчиной-отцом профессиональных и родительских, семейных обязанностей не поставлены, хотя Российская Федерация ратифицировала Конвенцию МОТ № 157 [10], в которой говорится о «трудящихся с семейными обязанностями». Таким образом, воссоздается советская модель семьи, в которой вся ответственность за рождение, воспитание и образование детей ложится на мать. Проект «антиабортного» закона продолжает эту линию: вопрос о рождении ребенка перестает быть личным вопросом, он становится предметом общественного обсуждения и осуждения женщин, но не мужчин, которые также принимают участие в процессе зачатия. Цели демографической политики, понимаемые упрощенно, и выбор метода давления на женщин предлагают забыть о политике гендерного равенства. Между тем исследователи доказывают, что гендерная и демографическая политика могут усиливать друг друга при условии, когда решение демографи-

ческих проблем способствует продвижению в обществе гендерного равенства, и ослабляют друг друга, если решение демографических проблем приводит к усилению гендерного неравенства [8, 9]. Что, собственно, и происходит сегодня.

Механизмом такой политики выступает распределительная социальная политика. Стоит вспомнить, что государство через свою социальную политику всегда решает две важные задачи: выражает интересы социальных групп, обладающих властью и собственностью, и обеспечивает общественный мир через достижение баланса интересов основных социальных групп [18, с. 6].

Политическое руководство страны сегодня подходит к вопросу гендерного равенства формально, как и в советские времена, не проявляет политической воли к его достижению, прежде всего потому, что это не входит в интересы элиты, а воспроизводство населения — входит. Поэтому российская гендерная политика находится в состоянии раздвоенности и все более принимает зримые черты государственной политики в отношении женщин советского образца. Деятельность одних структур государственной власти строится на реанимации традиционных социальных ролей мужчин и женщин, на идеализации традиционных властных отношений в семье и обществе. С другой стороны — в обществе существуют акторы, продвигающие гендерную политику, и существует запрос на нее со стороны представителей среднего класса, молодежи.

Интересы женщин как социальной группы в первую очередь выражает и отстаивает женское движение. Женское движение развивается преимущественно в больших городах, в регионах ситуация не столь однозначна. Например, в Санкт-Петербурге ситуация предстает как одна из самых успешных.

Первое и главное — в Санкт-Петербурге сохранены элементы национального механизма. Этому способствовали особенности города — экономические, политические, культурные. С политической точки зрения важно то, что Петербург имеет тесные деловые и культурные связи со странами Северной Европы, для которых политика гендерного равенства — одна из приоритетных. Поэтому тема гендерного равноправия давно и прочно вошла в политический дискурс города, ее обсуждение привычно для исполнительной и законодательной власти. Другими словами, включение политиков и чиновников в международное корпоративное сообщество способствует поддержанию гендерной политики.

В настоящее время в Законодательном собрании Санкт-Петербурга подготовлен проект закона «Об обеспечении государственных гарантий гендерного равноправия», который принят к обсуждению в октябре 2011 г. на заседании Координационного совета по реализации политики гендерного равноправия при Правительстве Санкт-Петербурга.

На уровне исполнительной власти в структуре Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга существует Отдел по вопросам демографии и гендерной политики, который является координирующим центром гендерной политики. Постоянно действуют два координационных совета: Координационный совет по реализации политики гендерного равноправия (при Правительстве города) и Координационный совет по предотвращению насилия в семье и связанных с ней социальных институтах (при Комитете по социальной политике). В 14 районах города (из 18) созданы Координационные советы по реализации политики гендерного равенства. По инициативе городского Координационного

совета по реализации политики гендерного равноправия разработаны и одобрены (но еще не приняты) «Концепция развития гендерного равенства в Санкт-Петербурге на период до 2015 года» и план мероприятий. Существует, как минимум, две переговорные площадки между Правительством города, его структурами, работающими с гендерными проблемами, и женскими организациями. Это постоянно действующая рабочая группа при Отделе по вопросам демографии и гендерной политики и круглый стол женских организаций «Диалог».

Женское движение как центральный актор политики гендерного равенства в Санкт-Петербурге существует с середины 1980-х. Авторитет, длительный опыт работы, взаимодействие с органами власти — вот те условия, которые позволяют им работать и сегодня. Кроме «старых» организаций, в Петербурге действуют новые женские и мужские организации, решающие гендерные проблемы. Прежде всего стоит назвать общество содействия социальной защите граждан «Петербургская эгида», «Молодые мамы — за справедливый закон», «Мужчины XXI века», «Папа-школы». В городе действует довольно сильное и влиятельное академическое гендерное сообщество, которое проводит исследования, вносит гендерную тему в научный и общественно-политический дискурс, влияя тем самым на политику города и идеологию женских организаций. Частично академическое сообщество взяло на себя функции женского движения в выборе тактики, в презентации проблем женщин власти. Научная, образовательная, издательская и активистская деятельность одного из первых гендерных центров в России — Петербургского центра гендерных проблем — способствовала еще в начале 1990-х формированию гендерного сообщества, включившего в себя членов женских организаций, исследователей, журналистов, профсоюзных и других общественных деятелей и активистов. Сегодня эту функцию взяли на себя гендерная секция Санкт-Петербургской ассоциации социологов, ассоциация сотрудничества со странами Северной Европы «Норден», которая реализует проект «Женская сеть по недискриминации, равенству, правам и солидарности» и многие другие проекты. В городе проходит регулярное обсуждение гендерной проблематики на городских и международных конференциях, в ряде вузов ведется соответствующая подготовка студентов, действуют курсы повышения квалификации для государственных гражданских служащих.

Таким образом, на примере Петербурга мы видим, что в субъектах Российской Федерации гендерная политика по-прежнему остается в повестке дня, и это позволяет надеяться, что ситуация не так безнадежна.

Библиографический список

1. *Баллаева Е. А.* Проблемы формирования национального механизма по гендерному равенству в Российской Федерации // Гендерное равенство в современном мире: роль национальных механизмов / отв. ред. и сост. О. А. Воронина. М.: МЦГИ, 2008. С. 378—390.
2. *Бойченко Л. Д.* ООН и права женщин: история и современность // Права женщин в России: законодательство и практика. 1998. № 2. С. 8—16.
3. *Бочков С. О., Журавель В. П.* В. В. Путин и проблемы борьбы с терроризмом // Право и безопасность. 2003. № 1/2. URL: http://dpr.ru/pravo/pravo_5_14.htm (дата обращения: 09.09.2011).

4. *Воронина О. А.* Гендерная экспертиза законодательства РФ о средствах массовой информации. URL: [http://www.a-z.ru/women/texts/\\$gend-1.htm](http://www.a-z.ru/women/texts/$gend-1.htm) (дата обращения: 10.09.2011).
5. Глоссарий гендерных терминов. ЮНИФЕМ, 2001 г. URL: <http://vocabulary.ru/dictionary/488> (дата обращения: 09.09.2011).
6. Женщины и процесс социально-экономического развития в России и других странах СНГ / Информационно-аналитическое управление Аппарата Совета Федерации Федерального собрания РФ. М., 2000. URL: <http://gener.ru/pages/library/books/pdf/rol/part4.pdf> (дата обращения: 09.09.2011).
7. *Здравомыслова Е., Тёмкина А.* История и современность: гендерный порядок в России // Гендер для чайников. М. : Звенья, 2006. С. 56—83.
8. *Кашина М. А.* Взаимосвязь задач гендерного, демографического, экономического развития, или О демографической детерминанте социально-экономической политики // Власть, этнос, семья: гендерные роли в XXI веке : материалы Международного общественного и научного форума (28—30 ноября, Москва). М. : ИЭА РАН, 2010. С. 117—119.
9. *Кашина М. А., Юкина И. И.* Российская демографическая политика: опыт гендерного анализа // Журнал социологии и социальной антропологии. 2009. Т. 12, № 1. С. 109—123.
10. Конвенция МОТ № 157 (Конвенция об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения). URL: <http://www.ilo.org/ilolex/russian/docs/conv157.htm> (дата обращения: 07.09.2011).
11. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин : ст. 1. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml (дата обращения: 07.09.2011).
12. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 23 дек. 2005 г. URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=57689> (дата обращения: 07.09.2011).
13. О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям : постановление от 23 авг. 2011 г. № 713. URL: <http://www.rg.ru/2011/09/02/podderjka-dok.html> (дата обращения: 09.09.2011).
14. О реорганизации аппарата ВКП(б) : постановление ЦК ВКП(б) от 5.01.1929 г. // Партийное строительство. 1930. № 2. С. 70—72.
15. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314. URL: <http://www.rg.ru/2004/03/11/federel-dok.html> (дата обращения: 07.09.2011).
16. *Пухова З. П.* Женское движение и перестройка в СССР // Женщины в современном мире. М. : Наука, 1989. С. 58—63.
17. Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351. URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=71673> (дата обращения: 07.09.2011).
18. *Федотовская Т. А.* Современная социальная политика: гендерный подход // Аналит. вестн. Совета Федерации Федерального собрания РФ. 2007. № 25. URL: http://council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/297/index.html (дата обращения: 07.09.2011).
19. *Хасбулатова О. А.* Гендерные аспекты государственной политики. Комплексный подход к проблеме равенств полов и его реализации в политике // Гендерные аспекты политической социологии. М. : РОССПЭН, 2004. С. 79—106.
20. *Хасбулатова О. А.* Государственная политика в отношении женщин // Словарь гендерных терминов. М. : Информация — XXI век, 2002. С. 80—81.
21. *Юкина И. И.* Русский феминизм как вызов современности. СПб. : Алетейя, 2007. 541 с.