



# ФИЛОСОФИЯ PHILOSOPHY

УДК 1

*Н. А. Волков, Т. А. Волкова*

## ВОЗМОЖНОСТИ И МЕХАНИЗМЫ ГЕНДЕРНО ЧУВСТВИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

В статье раскрываются основы гендерно чувствительной политики, рассматривается канадский вариант ее практической реализации и обосновывается необходимость трансформации современной российской гендерно нейтральной политики.

**Ключевые слова:** гендерный анализ, гендерно чувствительные индикаторы, гендерное неравенство, гендерно чувствительная политика, гендерная статистика, комплексный подход к проблеме равенства полов.

*N. A. Volkov, T. A. Volkova*

## OPPORTUNITIES AND MECHANISMS FOR GENDER-SENSITIVE POLICY

The article discovers the foundations of gender-sensitive policy and gives an example of the Canadian model of its practical realization, substantiates the necessity of transforming of modern Russian gender-neutral policy.

**Keywords:** gender analysis, gender-sensitive indicators, gender inequality, gender-sensitive policy, gender statistics, gender mainstreaming.

Социально-экономические и политические изменения последних двадцати лет затронули основы общественного устройства России и самые глубокие пласты повседневной жизни людей, их ценности, обыденные представления, нормы поведения и жизненные сценарии. Одним из важнейших направлений этого процесса стало изменение положения мужчин и женщин в обществе, представлений о взаимоотношениях полов в различных сферах общественной жизни.

Социальные трансформации открыли новые перспективы реализации прав и свобод человека. В то же время они потребовали от людей адаптационных возможностей, которые значительно отличаются у женщин и мужчин. Другими словами, проводимая сегодня политика, как правило, не учиты-

вает последствия реформ для выделенных групп населения, то есть является гендерно нейтральной.

Россия декларировала гарантированность равных прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка и других обстоятельств в части 1 статьи 19 Конституции РФ. Однако сегодня есть все основания считать российское законодательство несовершенным, так как оно до сих пор является гендерно нейтральным. С. Поленина указывает на отсутствие в нем норм, обеспечивающих выравнивание возможностей мужчин и женщин в реализации принадлежащих им прав и свобод, что провозглашено Конституцией РФ. Российский закон четко гарантирует равные права, но во многих сферах отсутствует законода-

тельство (а следовательно, и механизмы), которое позволило бы женщинам и мужчинам реализовать равные возможности. Таким образом, важное положение Конституции РФ остается только на бумаге [4].

Условия жизни мужчин и женщин значительно отличаются друг от друга, в силу репродуктивной функции женщин и в силу ряда социокультурных особенностей и традиций. Вопрос не в наличии этих отличий, а в том, что они не должны негативно отражаться на условиях жизни женщин и мужчин, вести к дискриминации, соответствующим образом учитывались, что должно выражаться в равном распределении экономических, социальных и политических возможностей.

В течение последних десятилетий в Европе реализуются многочисленные проекты, которые позволяют формировать культуру равенства полов в обществе и грамотный подход к реализации прав человека де-факто. Главным достижением Европейского сообщества в деле претворения в жизнь гендерного равенства следует считать рекомендации Комитета Министров ЕС 1998 г. по внедрению во все сферы деятельности любых государственных и негосударственных органов стран Сообщества принципа комплексного подхода к гендерным проблемам (gender mainstreaming).

Суть комплексного подхода заключается в организации, совершенствовании и оценке процессов принятия решений (главным образом политических), с тем чтобы инкорпорировать проблематику равенства между женщинами и мужчинами во все области и на все уровни жизни государства и общества.

Такой комплексный подход означает необходимость учета интересов, как женщин, так и мужчин при решении любых политических, социальных, экономических, культурных, образовательных и иных вопросов. А это как раз то, чего не хватает российской действительности, как на уровне правосознания населения и должностных лиц,

так и органов всех ветвей государственной власти, прежде всего, законодательной и исполнительной.

В данном комплексном подходе под равенством между мужчинами и женщинами понимают условия, при которых мужчины и женщины имеют не только равные права, но и равные возможности для реализации своих прав и потенциала в полной мере. Это значит, что люди обоего пола принимают равное участие в делах общества, имеют равное положение, независимость, ответственность во всех сферах общественной и частной жизни.

Принцип гендерного равенства подразумевает право отличаться, быть иным, чем представитель другого и своего же пола. Другими словами, принцип гендерного равенства на деле означает право быть собой и быть равным другим, которые тоже имеют право быть собой. При этом гендерное равенство, предполагая равноценность схожих и несхожих черт, присущих мужчинам и женщинам, не противоречит различию их гендерных ролей.

Инкорпорация комплексного подхода к проблеме равенства полов в национальную политику означает разработку правовой базы для решения проблемы, создание арбитража, комитетов, советов для преодоления дискриминации по признаку пола, открытие в каждом министерстве отделов, занятых вопросами равенства полов, ведение научно-исследовательской работы по гендерной проблематике, создание достоверной статистической базы, отражающей положение обоих полов.

С целью более достоверных прогнозов последствий принимаемых законов, государственных решений для положения женщин и мужчин в ходе реализации гендерно ориентированной политики целесообразно осуществлять гендерную экспертизу.

Разные культуры и общества, стремясь к гендерному равенству, следуют разными путями. Но при любом подходе равенство

предполагает, что женщины и мужчины свободны выбирать различные или сходные конечные результаты – в соответствии со своими личными предпочтениями и целями. В последние годы концепция комплексного подхода получила особое развитие в рамках деятельности различных европейских межправительственных и национальных организаций. Имеется значительный опыт по внедрению этой концепции в Норвегии, Швеции, Голландии, Дании, Финляндии. В русле реализации данной концепции представляется бесценным почти 50-летняя практическая деятельность государственных структур Канады, сумевших «сказку сделать былью».

Gender mainstreaming – комплексный подход к проблеме равенства полов – стал практикой реальной политики в Канаде с 1967 г. (то есть до официального оформления данной концепции в мировой теории и практике), когда начала работать «Королевская комиссия по изучению положения женщин» во главе с Флоренс Берд. Уже в 1970 году комиссия представила отчет по положению женщин в Парламент. В нем содержались 167 отдельных, подробных, продуманных рекомендаций, касавшихся условий экономической, общественной, политической и семейной жизни девушек и женщин Канады. В отчете рассматривались такие вопросы, как налоговая политика и образование, наличие несоответствий в «Законое об индейцах», здравоохранение и репродуктивные права, забота о детях и уголовное законодательство.

Весь опыт Комиссии с ее широкими полномочиями, публичными слушаниями, исследованиями и отчетом способствовал беспрецедентному росту активности женщин в общественной и политической жизни Канады. «Положение женщин» стало неизменным пунктом «повестки дня» всей политической и общественной жизни страны.

Дальнейшие меры были направлены на усиление федеральных механизмов, обеспе-

чивающих равноправие полов: вступление в силу «Закона о положении женщин», учреждение постоянного парламентского комитета по проведению данного закона в жизнь, назначение на должность старшего Министра по вопросам положения женщин со всеми полномочиями, требование Генерального аудитора проводить проверку деятельности правительства по обеспечению равноправия женщин.

В 1976 году создается «Агентство по положению женщин Канады» – федеральное правительственное агентство, призванное содействовать равноправию полов и как можно более полному участию женщин в экономической, социальной, культурной и политической жизни страны.

Принятая в 1985 году «Канадская Хартия прав и свобод» подтвердила курс на достижение гендерного равенства: 15 (1) «Каждый человек равен перед законом и по закону и имеет право на равную защиту закона и равные блага от него без дискриминации, в особенности, без дискриминации по расе, национальности или этнической принадлежности, вероисповеданию, полу, возрасту, психическим или физическим недостаткам». И далее: 28 «Права и свободы, указанные в этой Хартии, гарантируются в равной степени лицам мужского и женского пола».

В 1990 году Правительственная рабочая группа по изучению барьеров в продвижении женщин по государственной службе представила отчет, в котором рекомендовала ряд мер по достижению более равномерного представительства женщин во всех профессиональных группах и на всех должностных уровнях государственной службы.

Эти меры должны быть нацелены на три аспекта равномерного представительства, где процесс поддается контролю и оценке: 1) устранение численного преобладания женского персонала на низших должностных ступенях государственной службы; 2) снижение концентрации специалистов-женщин

в ограниченных сферах профессиональной деятельности; 3) улучшение представительства женщин в высших эшелонах управления и в группе лиц, назначаемых так называемым «Королевским указом в Совете».

Далее были приняты новые меры по усилению принципов гендерного равноправия при найме на государственную службу, включая ряд поправок к «Закону о финансовой администрации»: законодательные поправки в целях улучшения пенсионного обеспечения государственных служащих на должностях, предполагающих частичную занятость (где большинство сотрудников – женщины); внедрение гибких графиков работы, а также предоставление госслужащим возможности повысить уровень знаний принципов недискриминационного подхода на курсах обучения, нацеленных на изменение представлений о взаимоотношении представителей различных групп населения на рабочих местах.

Результаты оказались ощутимыми: если в 1994 году процент женщин, работающих на федеральной государственной службе, составлял 45,5 %, то в 2000 году он вырос до 51,7 %. Процент женщин, занимающих должности в руководящей, научной и профессиональной категориях, вырос с 38,3 % в 1994 году до 50,5 % в 2000 году.

Следующий шаг канадского правительства – принятие Федерального плана достижения гендерного равенства на 1995–2000 годы. В плане сформулированы восемь приоритетных задач, которые напрямую связаны с двенадцатью важнейшими темами, содержащимися в «Пекинской платформе действий». Вот эти 8 задач:

1. Применение гендерно-дифференцированного анализа во всех федеральных министерствах и ведомствах.

2. Улучшение экономического положения женщин и укрепление их материальной независимости.

3. Улучшение физического и физиологического состояния женщин.

4. Снижение уровня насилия в обществе, особенно насилия по отношению к женщинам и детям.

5. Содействие гендерному равноправию во всех аспектах культурной жизни Канады.

6. Учет интересов женщин в вопросах управления.

7. Продвижение и поддержка принципов гендерного равноправия в мировом масштабе.

8. Претворение в жизнь принципов гендерного равноправия для сотрудников федеральных министерств и ведомств.

В рамках данного плана канадское правительство выступило с целым рядом инициатив: 1 июля 1998 года была введена система «Национальных пособий на ребенка»; в 1998 году в Федеральном бюджете была впервые упомянута роль домашнего хозяйства и ухода за нетрудоспособными членами семьи, т. е. было частично признано значение неоплачиваемой работы по дому, большую часть которой выполняют женщины; в 1997 году министрами, отвечающими за Агентство по положению женщин, были внедрены гендерно чувствительные индикаторы; и др.

Обратим особое внимание на значение для экономики неоплачиваемого женского труда (ведение домашнего хозяйства, уход за членами семьи, натуральное производство для нужд семьи и т. д.), которое впервые было выделено в Федеральном плане достижения гендерного равенства на 1995–2000 годы в Канаде. По оценкам ООН (1995 год), неоплачиваемый труд в целом составляет более 70 % общего мирового производства, а женщины в неоплачиваемой сфере составляют большинство [3].

Изучая бюджеты времени, исследователи смогли определить продолжительность и типы труда, которые выполняют мужчины и женщины в разных странах. ООН (1995 год)

установила, что во всех странах женщины работают дольше мужчин. По статистическим данным австралийских экспертов, 65 % неоплачиваемого труда приходится на женщин. Замужняя женщина тратит на работу по дому примерно 38 часов в неделю. И хотя неоплачиваемая работа по дому стоит около 237 млрд долларов в год (на 1995 год), она не признается частью общенационального производства [3].

Неоплачиваемый труд в домашнем хозяйстве имеет исключительно важное значение для экономики. По данным Э. Гидденса, в промышленно развитых странах в домашнем хозяйстве создается от 25 до 40 % национального богатства. Домашняя работа служит фундаментом национальной и международной экономики; от безвозмездных услуг домашнего хозяйства зависит существование огромной части активных трудовых ресурсов.

Исходя из этого, национальные системы некоторых стран пытаются внедрить измерение неоплачиваемого труда женщин в «спутниковые» национальные счета (Канада, Норвегия и Нидерланды).

«Невидимость» неоплачиваемого труда женщин в российских национальных статистиках приводит к игнорированию его важной роли в благосостоянии страны. Как следствие, его роль не учитывается и при разработке социальной и экономической национальной политики, которая опирается на ошибочные данные.

Большое место в Федеральном плане достижения гендерного равенства уделялось преодолению насилия в отношении женщин. Курс на пресечение бытового насилия был подтвержден еще раз в 1997 году с началом реализации третьей Целевой программы по борьбе с насилием в семье. Благодаря выделенным средствам на Программу улучшения приютов, убежища для женщин, пострадавших от жестокого обращения, были улучшены и стали соответствовать необходимым

стандартам. С 1995 года благодаря этой программе были улучшены 3000 жилищных единиц в убежищах.

Как было уже указано выше, в рамках рассматриваемого Федерального плана были внедрены гендерно чувствительные индикаторы. Осуществление каких-либо преобразований в рамках гендерно ориентированной национальной политики невозможно без их использования. Это своеобразные указатели, использующие количественные и качественные показатели для суммирования гендерно значимых изменений, происходящих в обществе в течение определенного периода времени. Они – необходимая и полезная составляющая для измерения результатов деятельности государства, как в общих проектах, так и в специальных инициативах, осуществляемых в стране, которые нацелены на учет интересов обеих социально-половых групп населения.

Польза гендерных индикаторов обусловлена их способностью указывать на перемены в статусе и роли женщины и мужчины во времени и на степень реализации прав человека относительно каждого пола.

Необходимо отметить, что в мировой практике разработаны и широко используются при анализе достижения гендерного равенства специальные показатели. Это так называемые индекс развития с учетом гендерного фактора (ИРГФ), и показатель расширения возможностей женщины (ПРВЖ) [5].

Первый отражает достижения в ожидаемой продолжительности жизни, достигнутом уровне образования и дохода с учетом гендерного неравенства. В 1998 году ООН (Отчет о развитии человека 2000) рассчитала ИРГФ для 143 стран. Первые пять мест в рейтинге заняли Канада, Норвегия, Австралия, США и Исландия. Российская Федерация оказалась на 54-м месте [5], что свидетельствует о менее справедливом распределении благ и общих достижений в области развития

человеческого потенциала между мужчинами и женщинами.

Второй индикатор отражает участие женщин в экономической, политической и производственной областях. В рамках ПРВЖ акцент делается на трех моментах:

- способность распоряжаться экономическими ресурсами, основанная на трудовом доходе;

- доступ к возможностям в области производства и участие в принятии решений в области экономики;

- доступ к возможностям в области политики и участие в принятии политических решений.

По данным ООН (1998 год), Канада и по этому показателю вошла в первую семерку стран наряду с североевропейскими странами.

В дополнение к Федеральному плану ряд провинций и территорий Канады разработали в рамках своей юрисдикции собственные планы по осуществлению «Пекинской платформы действий».

В контексте реализации Федерального плана достижения гендерного равенства можно рассматривать и принятый в 1996 году Закон о применении принципа справедливости в трудовых отношениях. Согласно ему, Канадская комиссия по правам человека уполномочена проводить проверку работодателей, дабы убедиться в соблюдении ими этого Закона. Комиссия обладает правом принуждения в тех случаях, когда законодательство нарушается. Особенно важно отметить, что это законодательство основано на принципах сотрудничества и убеждения. Высшие должностные лица несут ответственность за результаты проверки. Комиссия отслеживает деятельность работодателя и, в случае неэффективного выполнения рекомендаций, проводит дополнительную проверку. По результатам подобных проверок на 2000 год, уровень выполнения требуемых действий весьма высок – 91 % работодателей выпол-

нили поставленные перед ними требования без принудительных акций.

Отследить реализацию предложенных мер невозможно без системы гендерной статистики и гендерно-дифференцированного анализа (ГДА), в связи с чем канадское правительство приняло на себя ряд обязательств:

- разработка инструментов и методологий гендерной статистики и ГДА;

- проведение информационных занятий с должностными лицами и руководящим составом по ГДА;

- поощрение обсуждений гендерных вопросов в политике путем диалога, «круглых столов», семинаров, симпозиумов и конференций с органами власти, женскими организациями и другими представителями негосударственных структур;

- развитие анализа политики в гендерном ракурсе в правительственных органах Канады и при поддержке соответствующих органов в других правительствах и международных организациях.

В качестве цели применения ГДА выдвигается принцип справедливости в отношении мужчин и женщин. Основные принципы ГДА: справедливый доступ (равные возможности), равное отношение (формальное равенство) и равенство результатов (существенное равенство).

В сентябре 2005 года создается Группа экспертов по вопросам подотчетности за соблюдение принципа гендерного равноправия с контрольными полномочиями.

Таким образом, начиная с 1967 года федеральное правительство Канады поддерживает распространение гендерного равенства, применяя целевые программы по применению принципа справедливости в трудовых отношениях в государственных организациях, а также развивая соответствующие общественные службы и программы, нацеленные на удовлетворение потребностей женщин и мужчин.

В Канаде политика гендерного равенства не просто декларирована де-юре, для ее практической реализации разработан и успешно применяется четкий механизм, благодаря которому в федеральном, государственном секторе **Gender mainstreaming** стал повседневной практикой. Разработана система мероприятий, позволяющая инкорпорировать комплексный подход к равноправию полов и в политику негосударственного сектора.

В Канаде считают, что проблем с реализацией принципа гендерного равенства еще очень много (например, включение в область гендерно чувствительной политики одиноких матерей, пожилых женщин, одиноких женщин, женщин с физическими или психическими недостатками, представительниц коренного населения, женщин небелой расы, иммигранток, женщин нетрадиционной сексуальной ориентации, однополых браков, вопросов усыновления/удочерения однополыми парами). Несмотря на это, для России уже имеющийся канадский опыт актуален более чем западноевропейский, так как у наших стран есть важные общие точки: федеративное устройство и многонациональный характер.

К сожалению, несмотря на многочисленные законодательные и правительственные акты, разнообразие структур, призванных решать проблемы равных прав мужчин и женщин в России, необходимо

признать, что государственную политику в этой сфере определяет не столько принцип гендерного равенства, закрепленный действующей Конституцией, сколько прежний традиционный подход к реализации равноправия с акцентом на государственный патернализм и сложившийся в его русле концепт «улучшения положения женщин». Так, в России даже попытка принять Гендерную стратегию (2003 год) на законодательном уровне закончилась ничем [7].

Однако идеология и практика государственного протекционизма по отношению к женщине означает ее «социальную инвалидизацию» и ведет к воспроизводству патриархальной системы гендерных отношений. [2]. Мировой опыт показывает, что традиционная политика в этой области сегодня обязательно должна дополняться новой фундаментальной стратегией – комплексным подходом к проблеме равенства полов. Оба подхода – традиционный и комплексный – должны применяться параллельно. Поэтому изучение и целесообразное использование опыта реализации принципа равноправия полов в Канаде представляется актуальным и перспективным. При этом необходимо помнить, что концепция Gender mainstreaming в каждой стране должна быть тщательно истолкована и адаптирована с учетом местных условий.

#### Литература

1. Досина Н. В. Политическое участие граждан России на рубеже XX–XXI веков: гендерная стратегия: автореф. и дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02. – М., 2004. – 37 с.
2. Здравомыслова О. М. Гендерные аспекты современных российских трансформаций: проблемы методологии исследования: автореф. дис. ... д-ра филос. наук: 09. 00. 11. – М., 2008. – 50 с.
3. Кесслер-Хэррис Э. Женский труд и социальный порядок // Антология гендерной теории. – Минск: ПроPILEI, 2000. – С. 171–189.
4. Поленина С. Проблемы гендерного равенства: Доклад о соблюдении прав человека в Российской Федерации в 2004 году / Московская Хельсинская группа. – М., 2005. – 56 с.
5. Словарь гендерных терминов / под ред. А. А. Денисовой. – М.: Информация – XXI век, 2002. – 256 с.
6. Шведова Н. А. Гендерная стратегия России: статья // Выборы в России и российский выбор: материалы Третьего Всероссийского конгресса политологов. – М.: ИНИОН РАН, 2003. – С. 46–54.