



UNRISD

UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT

EXECUTIVE SUMMARY
Gender Equality:
Striving for Justice in an Unequal World

April 2005

RUSSIAN VERSION

Draft- do not cite without UNRISD approval



The **United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)** is an autonomous agency engaging in multidisciplinary research on the social dimensions of contemporary problems affecting development. Its work is guided by the conviction that, for effective development policies to be formulated, an understanding of the social and political context is crucial. The Institute attempts to provide governments, development agencies, grassroots organizations and scholars with a better understanding of how development policies and processes of economic, social and environmental change affect different social groups. Working through an extensive network of national research centres, UNRISD aims to promote original research and strengthen research capacity in developing countries.

Current research programmes include: Civil Society and Social Movements; Democracy, Governance and Human Rights; Identities, Conflict and Cohesion; Social Policy and Development; and Technology, Business and Society.

A list of the Institute's free and priced publications can be obtained by contacting the Reference Centre.

UNRISD, Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Tel: (41 22) 9173020
Fax: (41 22) 9170650
E-mail: info@unrisd.org
Web: <http://www.unrisd.org>

Copyright © United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

This is not a formal UNRISD publication. No publication or distribution of this summary is permitted without the prior UNRISD authorization, except for personal use.

Равноправие мужчин и женщин: Борьба за справедливость в мире неравенства

Краткое изложение

После Пекина: неравноправный мир, неравномерный прогресс

Через десять лет после Четвертой всемирной конференции по проблемам женщин женские организации во всем мире со всей серьезностью спросят: что же было сделано за это десятилетие? Людям, ратующим за равноправие мужчин и женщин, ответ будет найти нелегко, а тот, что они получают, окажется неоднозначным.

За минувшие годы произошли заметные перемены к лучшему: увеличилось число женщин на избираемых должностях в органах власти и государственных институтах; сократился гендерный разрыв среди учащихся начальных, в меньшей степени — средних школ; возросло присутствие женщин на рынке рабочей силы и в международных трудовых миграциях; снизился коэффициент рождаемости.

Эти изменения в жизни женщин ассоциируются с социальными преобразованиями, сопровождающими экономическое развитие; однако они не просто «побочный продукт» экономического роста. Во многих случаях перемены в положении женщин вызваны или ускорены государственными реформами и социальными движениями. Национальные и международные женские движения воспользовались теми возможностями, которые открылись с изменением политического контекста в 1990-х гг., и добились ряда своих прав. Замечательным достижением стало то, что вопросы полового и репродуктивного здоровья и связанных с ним прав, проблема насилия по отношению к женщинам, а также равноправие в личных отношениях мужчин и женщин стали одними из центральных во всемирных и национальных дебатах.

Живучесть гендерного неравенства

Не следует забывать, тем не менее, что указанные позитивные явления происходят в условиях неизжитого гендерного неравенства и при отнюдь не благоприятной политической и экономической обстановке.

Число женщин в сферах общественного труда и политики, действительно, выросло, но некоторое сужение гендерного разрыва лишь затушевывает явную гендерную асимметрию и сегментацию, из-за которой доступ женщин к высокодоходным занятиям, к авторитетным должностям и власти остается ограниченным. Во многих государствах снижение коэффициента рождаемости улучшает жизненные возможности женщин репродуктивного возраста, однако такое снижение иногда воспринимается как следствие дискриминационного отношения к женщинам, из-за которого в населении искусственно повышается доля мужчин. Двойственную природу женских достижений в более широком смысле иллюстрирует «феминизация» рабочей силы: женщины получили более широкий доступ к оплачиваемой работе, но произошло это тогда, когда оплата и условия труда в целом ухудшились.

Единого объяснения этих явлений не существует. Гендерное неравенство во всех обществах прочно укоренено и воспроизводится посредством разнообразных практик и институтов, включая определенную политику. Вопрос, который ставит данный доклад, звучит так: Какой вклад вносит политика развития в создание благоприятных либо неблагоприятных условий для достижения большего гендерного равенства?

Политика, подрывающая благосостояние

Неолиберальная идеология в экономике, завоевавшая мировое господство в начале 1980-х гг., во главу угла ставила финансовый аскетизм, укрепление прав частной собственности и усиление нацеленного на прибыль рынка и призывала к уменьшению роли государства. И хотя многим странам удалось обуздать инфляцию, ценовая стабильность там была достигнута за счет приостановки экономического роста и уменьшения количества вновь создаваемых рабочих мест. Финансовые кризисы и периоды экономической нестабильности участились, а неравенство доходов разных слоев населения увеличилось во всем мире.

При отсутствии адекватных механизмов социальной защиты экономическая либерализация поставила под серьезный удар добычу средств к существованию семей с низкими доходами. Из-за больших экономических трудностей все больше женщин из таких семей трудится вне домашней сферы — в качестве поденных сельскохозяйственных рабочих, работников переполненного неформального сектора в городах, рабочих-мигрантов. При этом медленно, но верно распространяющаяся коммерциализация услуг по социальному обеспечению (особенно в контексте пандемии СПИДа) ведет к тому, что в бедных семьях все больше и больше работы по обеспечению быта и опеке близких приходится взваливать на свои плечи женщинам и девочкам.

Социальный кризис, продолжающий поражать многие страны мира, находит свое самое драматичное выражение в гражданских беспорядках и политических переворотах, включая сюда и гражданские войны, иной раз длительные, среди причин которых большое место занимают экономические и социальные неурядицы. В таких условиях, в зонах, лишенных безопасности и охваченных насилием, редко кому удастся избежать разрушительного воздействия войны, независимо от личного участия или неучастия в боевых действиях.

Гендерная проблематика возвращается в повестку дня

Аналитическая предпосылка данного доклада состоит в том, что социальные отношения, экономика и структуры власти несут в себе и отражают, наряду с классовым, этническим или расовым делением, и глубоко укорененное в обществе гендерное деление. Неравноправие полов носит повсеместный характер, оно есть продукт сложившихся и построенных в обществе отношений власти, системы норм и практик.

Хотя и растет озабоченность граждан гендерным неравенством в некоторых сферах — особенно в семейной, а также в общеправовой, где «традиции» и «обычаи» играют большую роль, — тем не менее, как проблема оно, в общем, попадает в поле зрения общественной политики лишь в отдельных случаях. Умолчания и «обходы стороной» тут говорят сами за себя: рыночные механизмы и макроэкономические феномены (торговля, капитал), например,

редко подвергаются гендерному анализу, ибо считается, что сами по себе они безобидны и гендерно-нейтральны. Однако материалы данного доклада свидетельствуют, что это не так: ни экономика, ни семья, ни государства и общины, ни политические партии и «прогрессивные» социальные движения не обязательно функционируют гендерно-нейтральным образом.

В докладе анализируются, преимущественно в своем гендерном аспекте, социальные отношения в широком спектре общественных институтов. Но основное внимание уделяется все-таки женщинам с их классовой, расовой, этнической и кастовой дифференциацией. Такая сфокусированность именно на женщинах важна в свете наблюдающихся сегодня как у чиновничества, занятого проблемами развития, так у и некоторой части ученых, неких сдвигов в суждениях (и в лексиконе), которые позволяют им игнорировать, хотя иной раз и неумышленно, проблему подчиненного положения женщин в обществе. Это не означает, что мужчины неизменно пребывают в лучшем положении, по сравнению с женщинами, хотя им это и доступно. Маскулинистские культуры могут быть для мужчин контр-продуктивны и даже деструктивны: мужчины — главные действующие лица в случаях и публичного, и домашнего насилия, но они также составляют большинство жертв насилия за пределами домашней сферы. Акцент на анализе подчиненного положения женщин не означает также и того, что гендерные отношения представляют собой статическую картину; скорее это способ показать, что гендерные иерархии постоянно изменяются, когда старые формы размываются, а затем вновь воссоздаются.

Политическая повестка сегодняшнего дня: перспективы гендерного равенства

Политическая обстановка и характер стратегий, применяемых в последние годы в социальной сфере, открывают некоторые новые возможности (но также и ставят новые задачи) в области борьбы за гендерное равенство и права женщин. Тот факт, что поиск адекватных социальных стратегий и оздоровление власти сейчас находятся в числе приоритетов в программах развития, может послужить существенной поддержкой работе по исправлению гендерных перекосов в доступе к ресурсам и услугам и по установлению того, что может делать и за что должно отвечать государство в области гендерных проблем.

В самом распространенном сегодня пакете социальных стратегий — известном как «пост-вашингтонский консенсус» — сохранились некоторые из основополагающих элементов ортодоксальной экономики, дополненные пунктами об оздоровлении власти, т.е. о демократии, о расширении участия граждан в политике и о передаче дел, непосредственно касающихся общин, в их собственное ведение. Но за ширмой консенсуса, видимость которого создает употребление всеми одних и тех же наборов слов, стоящих за понятиями «бедности» и «социальной защиты», соперничает множество подходов к социальной политике, основанных на различных ценностях, приоритетах или понятиях об ответственности государства. Аналогичным образом, все понимают, что «оздоровление власти» подразумевает, в рамках фундаментальной приверженности демократии, политическую либерализацию, утверждение прав человека, решение проблем социального неравенства. Однако критики заявляют, что на деле такое реформирование правления подменяется однообразно-абстрактными проектами институциональной реформы, причем о гендерном

равенстве речи в основном не идет. И все же некоторые реальные сдвиги в системе государственного управления — в частности, передача части политических полномочий от центра региональным и муниципальным органам власти — облегчили женщинам вхождение в политику на местном уровне, вследствие чего можно ожидать позитивного женского влияния на выработку социальных стратегий. Но таких благоприятных результатов трудно добиться в обществах, где патриархальные системы препятствуют активному участию женщин в местных структурах власти.

В последние годы с особой силой проявил себя феномен «политики идентичности», в частности, в форме движений, мобилизующих людей вокруг проблем этнической, расовой или религиозной идентичности. И хотя некоторые притязания идентичности противоречат идее гендерного равенства, эти два понятия нельзя считать несовместимыми. Но из-за возрождения религиозных идентичностей и связанной с ним апологетики «традиционных» гендерных ролей и систем власти права человека и права женщин подчас подвергаются яростным нападкам. При этом традиции и религиозные доктрины, на которые обычно опираются некоторые из упомянутых движений, могут быть совсем не «традиционными» и не аутентичными — они могут быть специально созданы для достижения определенных политических целей.

Как связать экономическую политику и гендерное равенство

Мир, в котором доминирующая политика не сокращает, а углубляет социально-экономическое неравенство и усиливает маргинализацию, в котором блага не перераспределяются в пользу обездоленных и в котором правительства предают интересы граждан своих стран ради интересов глобализации, — едва ли такой мир обеспечивает равенство мужчин и женщин. Поэтому активисты движений за права женщин уделяют все больше внимания и сил анализу структур мировой власти и эволюции проблемы несправедливости во всем мире в связи с макроэкономическими тенденциями. Для утверждения прав, относящихся к сексуальному и репродуктивному здоровью, также необходима экономическая справедливость. Однако убедительно показать политикам взаимозависимость справедливой глобальной экономики и гендерного равноправия — не простая задача, но и решив ее, необходимо будет приложить немалые усилия, чтобы добиться «гендерночувствительных» изменений в политике.

К тому же и мировая политическая обстановка, в которой приходится бороться за экономическую и гендерную справедливость, в последние годы стала менее благоприятной. Достижения 1990-х гг. в сфере прав человека в целом и прав женщин, да и сама многосторонняя правовая система, в рамках которой эти успехи были сделаны, ослаблены нынешним мировым политическим кризисом, вызванным терроризмом, милитаризмом, войнами и односторонними действиями участников политического процесса. И чтобы не дать проблеме гендерного равенства соскользнуть еще дальше вниз в повестке дня, женским движениям понадобятся новые альянсы с правительственными структурами, социальными движениями и политическими партиями.

Раздел 1. Макроэкономика, благополучие населения и гендерное равенство

Либерализация и отмена государственного регулирования — путь к гендерному равенству?

Неолиберальная макроэкономическая политика и предписываемая ею отмена государственного регулирования экономики в последние десятилетия широко практиковались в развивающихся странах. Подобная политика основана на убеждении, что невмешательство, помимо минимального регулирования, в экономику со стороны правительства и большее доверие к человеческой мотивации, нацеленной на прибыль, и к свободной игре рыночных сил приведут к более эффективному распределению экономических ресурсов, ускорению экономического роста и широкомасштабного развития, увеличению доходов и, как следствие, к снижению уровня бедности и социального неравенства. Далее делается заключение, что преимущества всего этого распространятся и на женщин и что благодаря возросшему доступу женщин к оплачиваемой работе, доходам и образованию в обществе создастся большее равенство между мужчинами и женщинами.

Однако выводы аналитиков и ширящиеся эмпирические свидетельства дают лишь слабую надежду на подобное развитие. Вышеописанная политика не способствует созданию атмосферы, благоприятствующей улучшению положения женщин, преодолению гендерных предубеждений и уменьшению «ножниц» в правах, в доступе к ресурсам и в возможностях мужчин и женщин. Не приводит она и к более справедливому разделению между мужчинами и женщинами неоплачиваемой работы и расходов по содержанию семьи и воспитанию детей.

Фактически неолиберализм сам доказал свою несостоятельность. Жесткая монетарная и фискальная политика, как правило, подавляет инфляцию, но в большинстве регионов (и особенно в беднейших странах) делает это ценой снижения темпов роста, сужения структурной перестройки и замедления роста занятости (или даже сокращения числа рабочих мест). Либерализация международных потоков капитала привела к увеличению финансовой и экономической нестабильности, к учащению и усугублению финансовых кризисов. Многие государства страдают от финансовых трудностей, вызванных снижением налогов в сфере торговли и финансов и уменьшением налогообложения капитала. В результате сокращается и доля ВВП, направляемая на государственные расходы. В одних случаях сокращение финансирования коснулось инфраструктуры, в других — здравоохранения, образования и соцобеспечения, что ослабило возможности государственной социальной защиты.

Кроме того, в большинстве стран не произошло сближения уровня доходов разных слоев общества, — наоборот, бедности повсюду стало больше. Тенденции, о которых говорит динамика показателей развития, бедности и неравенства, ставят под сомнение способность неолиберальной политики давать импульс социальному развитию ни в смысле роста ВВП, ни в смысле повышения уровня здоровья и безопасности населения.

Одним словом, ожидавшиеся ускорение экономического роста и сокращение бедности не воплотились в действительность. К тому же, именно тогда, когда общество больше всего нуждается в эффективной социальной защите, обнаруживается значительное ослабление способности государств обеспечивать социальные услуги и социальную защиту.

В противоположность этому, ряд азиатских стран, которые проводили политику управления рынком, не допуская его абсолютной либерализации,

достигли существенных успехов в сфере экономического роста, социального развития и сокращения бедности. Но если они и улучшили некоторые аспекты положения женщин, опередив в этом плане страны, следовавшие неолиберальной доктрине, то они все же не сумели значительно продвинуть вперед решение общей проблемы гендерного неравенства.

Либерализация, рынки труда и завоевания женщин — смешанная картина

Мировая экономическая ситуация, при которой постоянно растет конкуренция, а политика либерализации и применяемые стратегии развития на центральное место ставят трудоемкое, ориентированное на экспорт производство, будь то в промышленности, сельском хозяйстве, а с недавних пор — и в сфере услуг, вынуждает компании активно искать дешевую рабочую силу. Привлекательным источником ее становятся женщины, чей труд оплачивается в целом ниже, чем труд мужчин. Поэтому во многих развивающихся странах увеличилась доля женщин в сфере оплачиваемого труда, причем нередко это прямо или косвенно связано с деятельностью транснациональных предприятий.

Тем не менее, данные об улучшении положения женщин и росте гендерного равноправия, которые ожидались в связи с либерализацией торговли и прямыми иностранными инвестициями, составляют неоднородную картину. Анализ показывает, что существует тесная связь между гендерными ролями (диктуемыми, в свою очередь, нормами, в соответствии с которыми женский оплачиваемый труд считается менее важным, чем их обязанности по поддержанию семьи), сегрегацией по отраслям занятости и потребностями бизнеса в условиях сильнейшей конкуренции, характеризующей нынешнюю мировую экономическую среду.

В отдельных случаях в экспортных отраслях официального сектора оплата и условия труда женщин могут быть лучше, чем в любых других сферах экономики, но чаще происходит так, что женщины получают заведомо ненадежные рабочие места и бесперспективную работу. Субподрядная работа, в том числе надомная, столь же, если не еще более нестабильна, и условия ее крайне неблагоприятны. К тому же женская занятость не остается на достигнутом уровне: статистика говорит о снижении доли женского оплачиваемого труда в производящем секторе экономики многих стран. Женщины, теряющие работу в путешествующих по миру трудоемких производствах, могут не найти ее в приходящих им на смену капиталоемких предприятиях. Свою роль в снижении числа рабочих мест в производящем секторе играет и дешевый импорт товаров.

Отметим также, что дефляционный крен в макроэкономике, замедляющий экономический рост и вызывающий спады, для женщин имеет более серьезные последствия, чем для мужчин. Среди безработных, например, нередко преобладают женщины; больше их работает также в неформальном секторе и в качестве «хозяек самим себе».

Все эти характерные для сферы занятости явления, с которыми сталкивается большинство женщин, затрудняют пути структурного повышения заработной платы женщин и элиминирования гендерного разрыва в оплате труда. Более того, анализ растущих азиатских экономик показывает, что экспорт трудоемких производств, а также общие экономические показатели быстрее всего растут в тех странах, где гендерный разрыв в оплате труда наибольший.

Даже в странах с самой быстрорастущей экономикой дискриминационные расходы в оплате труда мужчин и женщин не уменьшились в эпоху глобализации.

Финансовые кризисы, вызванные политикой освобождения потоков капитала, по-разному отражаются на работающих мужчинах и женщинах. Во время восточно-азиатского кризиса 1997 г. женщины часто первыми попадали под сокращение штатов — как из-за менее надежных условий найма, так и из-за предрассудка о мужчине как главном семейном добытчике средств к существованию.

Государственные ассигнования — спасательный круг для женщин?

Ограничение государственных расходов во исполнение определенной денежной политики особенно болезненно сказалось на женщинах. Когда бюджетные ассигнования на инфраструктуру и государственные услуги не увеличиваются, а тем более — когда они сокращаются, нагрузка, лежащая на плечах женщин, растет, потому что именно женщины делают всю основную неоплачиваемую работу по дому и по уходу за членами семьи. И в нормальные-то времена семья является для человека «страховочной сеткой» социальной защиты или «последним прибежищем», а женщины разрываются между «работой» и домом; в кризисные же периоды такое положение еще усугубляется. Все это дорого стоит женщинам и в краткосрочном, и в долгосрочном плане, сказываясь также и на эффективности микро- и макроэкономики.

Чтобы женщины получили более широкий доступ к различным секторам рынка труда, необходимо повысить их возможности для этого, увеличив, прежде всего, государственные расходы на здравоохранение и образование. Нужны также ассигнования на такие механизмы социальной защиты, которые охватывали бы женский труд, ибо он особенно страдает от экономической нестабильности, от текучести рабочей силы на все более «эластичных» рынках труда и от преобладания женщин в неформальном секторе. Одним словом, государство должно защищать всех своих граждан, как мужчин, так и женщин, от превратностей рынка, что в условиях открытой экономики и конкуренции становится жизненно важным.

Приватизация услуг, из финансовых или иных соображений, также оборачивается немалыми потерями и сейчас, и в долгосрочном плане. Введение платы за услуги не стало социально приемлемым решением; им особенно недовольны женщины, потому что именно они нередко распоряжаются семейными деньгами, и им приходится планировать бюджет, исходя из уменьшающихся доходов и получая меньше необходимых услуг. Системы субсидий и льгот на практике чаще всего не работают.

Укрепление женских завоеваний: необходима более широкая программа мер

Помимо анализа тенденций абсолютных показателей благосостояния женщин, крайне важно также оценивать их положение по сравнению с положением мужчин. Разница в благосостоянии мужчин и женщин отражает и одновременно затрагивает динамику власти, которая сама по себе способна внести позитивные изменения в распределение ресурсов и возможностей. Необходимо проследить за изменениями гендерного разрыва в благосостоянии граждан в странах как с быстрорастущей, так и с медленно развивающейся

экономикой, причем методика анализа не должна ограничиваться только сопоставлением денежных показателей или уровня подушного дохода.

Наряду с некоторым сужением гендерных «ножниц», наблюдается и обратное явление, что говорит о неустойчивости и непрочности позитивных изменений. Само сокращение гендерных расхождений также нуждается в тщательном анализе, поскольку за ним может стоять ухудшение благосостояния мужчин. Позитивные тенденции роста потенциальных возможностей женщин не всегда автоматически ведут к увеличению реальных возможностей. Например, в обществах с медленно растущей экономикой, где трудно найти работу, гендерные нормы играют немалую роль, отдавая предпочтение мужчинам в конкуренции за рабочие места.

Равноправия полов едва ли можно достичь, если не наделить женщин большей властью. Но простое присутствие женщин в законодательных собраниях не обязательно повлечет за собой принятие благоприятной для женщин экономической политики. Так, к успеху не привело специально расширенное участие женщин в выработке стратегий развития в серии докладов «Стратегия сокращения бедности», для написания которых проводились консультации с широким кругом представителей гражданского общества. Основными пороками этой работы были недостаточное консультативное взаимодействие с женскими группами и нередкое отсутствие гендерного аспекта в анализе бедности. Гендерные проблемы вообще не фигурируют ни в анализе макроэкономики и стратегий развития, ни в тех разделах «Стратегии сокращения бедности», где речь идет о рекомендациях по уменьшению бедности, распределению ресурсов или мониторингу и оценке соответствующих мер.

Какие же макроэкономические стратегии окажутся наиболее эффективными для обеспечения гендерно-справедливого развития, при котором не только расширятся потенциальные и реальные возможности женщин для содержания себя и своих семей и улучшения своего положения относительно положения мужчин, но и поднимется женский авторитет как в собственном доме, так и за его пределами, в других социальных институтах? В принципе, логично ожидать, что подобные улучшения наиболее вероятны в условиях быстрого экономического роста, макроэкономической стабильности, благоприятной внешнеэкономической обстановки, расширения официального сектора занятости, перераспределительного налогообложения, государственного финансирования и такого социального законодательства, которое охватывало бы интересы женщин.

Экономисты феминистского толка солидарны с неортодоксальными экономистами в определении компонентов альтернативного пакета макроэкономических и других стратегий, которые предоставили бы развивающимся странам более широкий выбор инструментов и свободу в выработке политики, соответствующей их конкретным условиям. Они признают, тем не менее, что одних изменений в макроэкономике недостаточно.

Насколько макроэкономическая политика может содействовать гендерному равенству, зависит не только от ее способности стимулировать экономический рост. Плоды экономического роста распределяются дифференцированно в гендерном отношении, поскольку этот рост по-разному проявляется в различных секторах рынка, во внутрисемейном распределении ресурсов и в государственном финансировании социальной сферы. Последние из упомянутых областей подвержены всесильному влиянию социальных норм,

регулирующих роли и права женщин. Поэтому потенциальные возможности мужчин и женщин, их доступ к таким ресурсам, как время, земля, кредиты и доходы, социальное страхование — различны. Дифференциация доходов от заработной платы, например, совершается посредством системы гендерной сегрегации в сфере занятости, даже при равных для мужчин и женщин прочих условиях, как то: образовании, опыте или владении капиталом. Поэтому одна экономическая политика, скорее всего, не может обеспечить установление гендерного равенства.

Для того чтобы добиться серьезного улучшения ключевых аспектов положения женщин и приблизиться к равноправию мужчин и женщин, необходимо принять меры, специально направленные на выравнивание гендерных перекосов и ограничений. Нужны сплоченные действия, чтобы разрушить те социальные нормы и отменить ту дискриминационную практику, благодаря которым сохраняется гендерная сегментация рынка труда. Требуются особые стратегии для преодоления структурных ограничений, препятствующих женщинам шире использовать возможности рынка труда; речь идет о недостатке у женщин общего и профессионального образования, а также, что весьма важно, об их обязанности вкладывать больше (неоплачиваемого) труда в ведение домашнего хозяйства и заботу о своих семьях.

Чтобы экономический рост приносил всем одинаковые преимущества, необходимы и такие стратегии и интервенции на рынке труда, которые воздействовали бы на условия труда как в формальной, так и в неформальной сферах занятости и способствовали бы изживанию дискриминационных гендерных практик. Следует усовершенствовать основные нормы трудового законодательства (в том числе — запретить все формы дискриминации и принять принцип одинаковой оплаты равноценной работы), ввести приемлемые условия труда, утвердить право на социальную защиту всех работающих, независимо от того, в формальном или неформальном секторе они трудятся, развивать на работе моральный климат, «дружественный по отношению к семье». К необходимым мерам также относятся включение гендерного аспекта в идеологию планирования государственных расходов и мониторинг исполнения бюджета с точки зрения гендерных проблем.

Достижение всех этих целей в большой степени зависит от активности самих женщин, которые должны строить свои требования на основе строгого анализа фактов и ясного представления о приоритетах повестки дня.

Раздел 2: Женщины, работа и социальная политика

Феминизация труда и рост неформальной занятости

За последние три десятилетия объем экономической активности женщин рос во многих регионах мира, но оставался низким, по международным стандартам, в Восточной и Центральной Европе (после 1989 г.), на Ближнем Востоке и в Северной Африке. Несмотря на возросшее число женщин, работающих за плату, рынки труда все еще сегментированы по гендерному принципу. Даже в странах-членах Организации по экономическому сотрудничеству и развитию, где наблюдается рост доли женщин в трудовых ресурсах, все еще существует гендерная дифференциация трудовых рынков, которая сегодня выражается в основном в том, что мужчины имеют полную занятость, а женщины чаще работают неполный рабочий день (имея вдобавок

большую неоплачиваемую нагрузку по домашнему хозяйству). Есть и значительное расхождение в уровне оплаты труда между мужчинами и женщинами — отчасти потому, что у многих женщин неполная занятость; но и среди работников с полной занятостью существуют гендерные «ножницы» в зарплате, свидетельствующие о сегрегации в сфере занятости и о более низкой оплате должностей, занимаемых женщинами. К тому же, в последние десятилетия в значительной части рынка занятости параллельно с интенсификацией труда женщин шло ухудшение условий работы и снижение ее оплаты.

Новое явление — «неформальная занятость» — это работа без надлежащего оформления договора о найме, без положенных по закону льгот и социальной защиты. Согласно недавним статистическим исследованиям Международной организации труда (МОТ), неформальная занятость составляет от половины до трех четвертей всей занятости в несельскохозяйственном секторе экономики развивающихся стран, причем во всех развивающихся регионах, кроме Северной Африки, «неформально» чаще работают женщины.

Как и раньше в истории, так и теперь обнищание деревень гонит людей в города. Множество молодых деревенских женщин занимает в городах низшие, самые непрестижные ступеньки лестницы неформальной занятости. У многих недостает опыта или связей, необходимых для получения более стабильной работы с приличной оплатой. Чаще всего такие женщины работают в мелком домашнем производстве, которое постоянно теснит с рынка дешевые импортные товары. Женщин-мигранток также принимает в себя сфера услуг и мелкой торговли.

Повсюду появляются такие формы взаимоотношений работников и работодателей, которые позволяют последним обходить требования законодательства о труде и не предоставлять нанятым людям полагающихся льгот. В некоторых случаях заключается официальный трудовой договор, но он намеренно оформляется как коммерческая сделка. Часто людей нанимают на условиях, не предусмотренных трудовым законодательством, — например, для сдельной работы на дому. Множество женщин-надомниц обрабатывают продукты для цепочки международных торговых компаний или же изготавливают товары для внутреннего рынка. Получаемая ими плата чрезвычайно низка, и многим приходится привлекать к работе собственных детей в качестве помощников. Трудовое законодательство и социальное обеспечение этих областей не касаются.

Неформальная работа организуется по-разному в разных местах, но общая тенденция роста неформальной занятости — удручающая с точки зрения реализации прав женщин и женского благополучия. В 1990-х гг., правда, появились новые формы организаций женщин, работающих в неформальной экономике, в том числе международные. Однако многие из этих новых профессиональных союзов, неправительственных и общинных организаций, борющихся за права работающих женщин, сталкиваются с немалыми трудностями, пытаясь помочь как можно большему числу работниц и отстаивая собственное существование. Нелегко профсоюзам и НГО также создавать альянсы, чтобы распространить свое влияние и на те сектора занятости, где нет своих профессиональных союзов.

Коллективные действия через демократические организационные каналы представляют собой единственный практический путь для урегулирования и

улучшения условий труда женщин в неформальном секторе. Представление о том, что формализация прав собственности станет решением проблем неформальной экономики, — а такого мнения придерживаются некоторые международные организации, — несостоятельно по отношению к работающим женщинам. У большинства этих женщин нет никакой собственности, которую можно было бы зарегистрировать, а работают они в неформальном секторе потому, что не могут найти место в официальном.

Меняющаяся деревня

В 1980-х гг. многие африканские и латиноамериканские страны пережили экономический кризис, причину которого международные финансовые институты увидели в слишком большой вовлеченности государства в экономику. Основной жертвой государственного управления экономикой стал сельскохозяйственный сектор.

На самом деле государства регулировали экономику в большинстве развивающихся стран, потому что там полагали, что рынок сам по себе не способен построить сильную экономику. Цены на сельскохозяйственную продукцию искусственно занижались посредством повышения обменных курсов валют и экспортных пошлин; но до некоторой степени такое положение дел было исправлено путем перевода ресурсов в сельское хозяйство через государственные инвестиции, субсидируемые кредиты и затраты на производство, оказанные сельскому хозяйству услуги и грамотный маркетинг. Подобные меры подверглись критике.

Проведенные реформы, однако, не смогли избавить аграрную экономику от многих застарелых проблем. В Латинской Америке преобразования привели скорее к углублению, чем к смягчению существующих противоречий между регионами и производителями. Одним из отрицательных последствий либерализации стало увеличение импорта сельскохозяйственной продукции, что больно ударило по сельскому производителю. В странах Африки южнее Сахары производство пищевых культур для местного потребления не поднялось, а при том, что урожаи экспортных культур не отличаются стабильностью, проблема продовольственной безопасности стоит там остро во многих странах. Системы кредитования во многих случаях распались, и произошел резкий спад затрат на производство, особенно среди мелких фермеров.

В условиях сокращения государственной поддержки отечественного сельского хозяйства при одновременном усилении конкуренции со стороны крупных производителей, получающих дотации, жить сельским трудом становится труднее, и людям приходится находить все более разнообразные источники средств к существованию. Неустойчивые и при этом заниженные цены на сельскохозяйственную продукцию обрекают большие массы сельских жителей на бедность, недоедание и даже голод.

Провести гендерно-дифференцированный анализ последствий экономических реформ для крестьянства трудно. Статистика по сельскому хозяйству в этом плане неполноценна, ибо за единицу анализа берется либо отдельный фермер, либо отдельное хозяйство, что исключает возможность изучения по этим данным взаимоотношений между членами крестьянских хозяйств. Конкретные исследования того, как меняются гендерные отношения вследствие прошедшей либерализации, проводятся редко и в недостаточном количестве.

Мелкие фермеры ищут возможности перейти от выращивания традиционных товарных культур к производству культур, приносящих больший доход. Как это сказывается на мужчинах и женщинах домохозяйства? В 1990-х гг. распространилось мнение, что слабое повышение «предложения» африканской сельскохозяйственной продукции в ответ на либерализацию может объясняться жесткой закрепленностью гендерных ролей в домохозяйствах и нежеланием женщин «на общественных началах» участвовать в производстве товарных культур, которое контролируют их мужья. Но эти внутрисемейные гендерные ограничения и конфликты преувеличены: у мужей и жен в мелких крестьянских хозяйствах много общих интересов и целей, и значительная гибкость гендерных ролей у крестьян — отнюдь не редкость. Если либерализации не удалось поднять сельскохозяйственное производство, то это в большой степени потому, что она усугубила и без того немалые трудности мелкого крестьянина; гендерные же роли и конфликты вряд ли сильно сказываются на экономике отдельных домохозяйств.

В Латинской Америке за последние тридцать лет наблюдалось несколько частично совпадающих друг с другом процессов, которые некоторым образом изменили гендерное разделение труда среди мелких крестьян и которые иногда называют тенденцией к «феминизации сельского хозяйства». В эпоху либерализации женщины перестали быть всего лишь «второстепенными» работниками в сельском хозяйстве. Женщины все чаще управляют семейными фермами и делают на них большую часть работы, в то время как мужчины уезжают на заработки. Реформа сельского хозяйства, выразившаяся, среди прочего, в сокращении государственной поддержки отечественного производства продовольствия, стимулировала этот процесс. Кроме того, в результате глобальной либерализации торговли и спада товарных рынков уменьшился экспорт таких традиционных продуктов, как кофе. «Феминизация сельского хозяйства», таким образом, — это явление, вызванное сегодня упадком мелкого сельскохозяйственного производства.

Помимо изменений в мелкотоварном сельском хозяйстве, либерализацию сопровождают еще два важных процесса. Первый и самый очевидный — это рост крупного корпоративного экспортного сельского хозяйства, особенно производство таких дорогостоящих товаров, как цветы, фрукты и овощи. Появилась новая важная сфера занятости для сельских женщин во многих регионах мира (особенно в Латинской Америке), несмотря на то, что женщины и так много работают на нестабильных, малооплачиваемых, примитивных работах безо всяких перспектив продвижения. Второй процесс — это вынужденный поиск мелкими фермерами новых источников доходов, из-за которого вся семья, мужчины, женщины и дети, чтобы спастись от бедности, все чаще берутся за работу вне фермы. Но иногда добытые путем такой «диверсификации» средства столь малы, что она лишь усугубляет обнищание. Женщин особенно много на низкооплачиваемых работах, куда их гонит необходимость выживания.

Опыт экономических реформ и либерализации показал, помимо прочих важных вещей, что бедность ресурсов не позволяет фермерам пользоваться новыми возможностями. Самой большой ценностью в сельской экономике остается земля. Во многих странах защитники прав женщин, нередко вместе с другими представителями гражданского общества, активно участвуют в дебатах по поводу систем землевладения. В 1990-х гг. их усилия привели к

значительному прогрессу в деле принятия земельных законов, предусматривающих большее гендерное равноправие.

Даже в тех странах, где формально признаются права женщин, продолжает оставаться существенный разрыв между юридическим правом на владение или аренду земли и реальным доступом женщин к земле. Причины этого разрыва многообразны и сложны. Но если серьезно добиваться того, чтобы земля стала доступна на прочной основе и малоимущим женщинам, то необходимо сделать упор на две важные стратегии: расширять земельный рынок (который склонен исключать неимущих женщин из процесса) и развивать различные местные, а также неформальные механизмы и институты управления землей (там, где женщинам может быть сложно сформулировать свои интересы и добиться соответствующих действий).

На работу за границу

Трудовые миграции из деревни в город и за границу стали неотъемлемой частью жизни многих людей, и в этом явлении есть плюсы и минусы как для индивидов, так и для стран, вовлеченных в этот процесс. Сегодняшние международные трудовые миграции характеризуются тремя тенденциями широкого плана: ростом объема временных миграций (высоко- и среднеквалифицированных работников), увеличением числа нелегальных мигрантов и «феминизацией» миграций. Хотя разные страны имеют различные миграционные законодательства, однако все они сейчас склоняются к селективному приему мигрантов: приветствуются высококвалифицированные кадры, которые, как считается, легче интегрируются в принимающее общество и приносят экономике больше пользы. Иммигранты же с низкой квалификацией, как полагают некоторые, являются бременем для общественного кошелька, и, следовательно, их число необходимо контролировать. Для этих категорий мигрантов характерен гендерный дисбаланс, поскольку среди высококвалифицированных работников преобладают мужчины.

Низкое положение женщин на рынке труда, низкий престиж работы по обслуживанию семей, которой занимаются многие иммигрантки в промышленных странах, отсутствие социальной защиты при неофициальной занятости, особенно в сфере «досуга и сопровождения», — все это означает, что многие женщины могут легко подвергаться эксплуатации. Женщины с высшим образованием из развивающихся стран часто берутся за неквалифицированную или полуквалифицированную работу, что ведет к потере ими квалификации, но эта проблема редко рассматривается разработчиками социальных стратегий.

В Северной Америке и Европе женщины в основном оказываются в положении мигранток, когда следуют за границу за своими мужьями или опекунами-мужчинами. Женщины преобладают только в тех потоках трудовой миграции, которые направляются в «типично» женские сферы занятости — обслуживание больных, домашнее услужение. Некоторые европейские страны ищут женщин, которые работали бы в больницах, оказывали услуги по уходу, обслуживали семьи за оплату или на условиях, приемлемых только для иммигрантов. Но все-таки деньги, которые эти женщины переводят домой, очень помогают их собственным семьям.

В Восточной и Юго-Восточной Азии все больше женщин покидают собственные страны и едут в соседние государства или еще дальше в поисках благоприятных возможностей. Позитивным последствием этого процесса

является тот факт, что женщины начинают работать в области информационных технологий и других сферах занятости, позволяющих продвигаться вверх по социальной лестнице. Негативной же стороной остается преобладание женщин в сфере «досуга» и домашнего услужения — двух областях, не охваченных трудовым законодательством, а значит — избыточными злоупотреблениями.

Дискриминация приезжих, помноженная на расовое и гендерное неравенство, делает иммигранток «трижды обездоленными» и загоняет их на маргинальные, случайные и низкооплачиваемые работы, где они и преобладают. В то же самое время жизнь в условиях миграции — в одиночку или вместе с мужчинами — вполне может «перекроить» старые гендерные иерархии и отношения власти между мужчинами и женщинами. Появляются возможности улучшить жизнь и избавиться от прежних, угнетавших женщин обстоятельств.

Поиски новой повестки дня социальных стратегий

В современном мире нет стопроцентно надежных источников средств к существованию. В развивающихся странах для миллионов мужчин и женщин, работающих в неформальном (а для многих — и в формальном) секторе экономики, не действуют официальные механизмы социальной защиты. Такие вещи, как болезни, рождение детей, да и просто старость, — уже сами по себе мощные «ускорители» обнищания, ибо заработки в этих случаях падают, а сбережения тают, тем более, что усиливается коммерциализация жизни.

В последнее время этот факт признается все шире. В 1990-х гг. повсеместно заговорили о важнейшей роли социальной политики, которая должна сопровождать процесс развития. Тем не менее, существуют большие расхождения мнений по поводу рамок и механизмов социальной политики. Международные финансовые институты ратуют за такой подход, при котором государство только «заполняет пробелы» и обеспечивает защитой действительно нуждающихся, тогда как не самые бедные граждане получают социальное обеспечение через рынок. Считается, что применение целевого подхода позволит охватить социальным обеспечением большее число групп населения. Однако такое мнение находит и своих критиков. Обществам, где царит социальная несправедливость, политика проверок нуждаемости и целевого финансирования нередко представляется своего рода последним «спасительным» средством; в действительности же она не столько перераспределяет средства ради решения проблемы бедности, сколько запирает человека в его бедняцкой нише, усиливает социальную изоляцию и укрепляет неравенство; к тому же проведение такой политики требует от государства немалого административного ресурса.

Альтернативный подход состоит во включении социальных задач в стратегии развития и в сохранении за государством функции основного провайдера ресурсов для обеспечения всеобщей социальной защиты. Опыт показывает, что социальные стратегии, предусматривающие всеобщий охват населения, редистрибуцию и поддержку малоимущих за счет более обеспеченных, являются более продуктивными как с политической, так и с финансовой точек зрения.

И сам процесс реформы социальной политики, и его результаты неизбежно несут в себе гендерную дифференциацию. Во многих развивающихся странах первые попытки учредить социальную защиту ориентировались в основном на мужчин, которых в официальном секторе экономики было значительно больше женщин. Впоследствии прилагались усилия к серьезному

расширению охвата населения программами социальной защиты, однако в реальности шел обратный процесс — получающих социальные услуги людей за двадцать лет стало меньше. Во многих регионах заметно усилилась коммерциализация социального обеспечения и защиты — из-за введения платы за услуги такого рода и развития рыночных механизмов их предоставления. В результате модель «мужчина — кормилец семьи» размывалась не вследствие реформ, нацеленных на обеспечение гендерно-равноправного доступа к государственным социальным услугам, а вследствие резкого сокращения объема этих услуг.

При существующей и в частных, и в общественных институтах гендерной стратификации и системе приоритетов коммерциализация социальной сферы больше всего сказывается на женщинах. На здоровье и образование девочек в семьях выделяется средств меньше, чем на мальчиков; женщинам труднее иметь дело с рыночными институтами — у них всегда меньше денег, потому что они находятся в худшем положении на рынках труда и банковских кредитов; женщины в несопоставимо большем объеме, чем мужчины, отдают свой бесплатный труд членам семьи, когда государственное социальное обеспечение становится слишком дорогим; наконец, в периоды реформ общественного сектора женщины больше зависят от государственной социальной защиты, т.к. именно они преимущественно работают на неквалифицированных, непрестижных, подчиненных и низкооплачиваемых работах. Однако в дебатах по социальной политике все эти различия отражения не находят.

Планируемые реформы здравоохранения, основная рыночная мера которых — введение платы за услуги и лекарства, молчаливо рассчитывают на то, в частности, что женщины — а это большинство пациентов — будут в состоянии платить за медицинские услуги, а также смогут взять на себя новые обязанности по уходу за своими близкими. И это в то время, когда эпидемия СПИДа, особенно жестокая в Африке, взваливает на семьи огромные экономические и социальные трудности. Наблюдения за ходом реформ показывают, что не все нуждающиеся в медицинской помощи могут ее получить, что повысился уровень смертности матерей и новорожденных и что увеличился разрыв между заработной платой ведущих врачей и среднего медперсонала, каковым являются в основном женщины.

Приватизация пенсионных фондов также существенно отразится на женщинах. Из-за того, что выплаты в приватизированных системах зависят исключительно от общей суммы денег, внесенных человеком в пенсионный фонд, а также из-за того, что женщины обычно зарабатывают меньше мужчин и работают меньшее число лет (ввиду их работы по ведению домашнего хозяйства и воспитанию детей), женщины получают значительно меньшие пенсии. В большинстве приватизированных систем учитывается большая продолжительность жизни женщин, из-за чего пенсионные выплаты становятся, сравнительно, еще меньше. В государственных системах с установленными выплатами неравенство женщин до некоторой степени компенсируется высоким уровнем минимальной пенсии, исключением из расчета пенсии показателя вероятной продолжительности жизни, а также кредитами, выдаваемыми иногда женщинам за годы, отданные воспитанию детей.

Во многих странах предпринимаются важные шаги для того, чтобы расширить существующие программы социальной защиты (медицинское страхование и пенсионное обеспечение), усовершенствовать их кросс-

субсидирование и охватить ими новые группы работников неформального сектора. Подобные системы, обеспечивающие защиту широких слоев населения, принимаются в тех обществах, где идут серьезные дебаты по поводу социальной ответственности и где есть приверженность идеологии социальной справедливости.

Раздел 3: Женщины в политике и общественной жизни

Женщины на государственной службе: нарастающий прилив

За годы, прошедшие после пекинской конференции 1995 г., участие женщин в общественной жизни возросло, усилилось и их влияние. Хотя в среднем число женщин, избранных в национальные законодательные органы, увеличилось всего лишь с 9% до без малого 16%, есть страны, где женщины занимают 30 и больше процентов всех депутатских мест. Это считается критическим порогом, после которого женщины во власти уже способны влиять на культуру, общественную практику и политику таким образом, чтобы добиваться подвижек в решении проблемы гендерного неравенства.

Женщины выражают свои интересы через целый спектр политических и гражданских объединений, поэтому нельзя, конечно, измерять участие женщин в политике только их представительством в законодательных органах. Однако завоевание возможности для большего числа женщин побеждать в политической конкуренции остается важной задачей женских движений во всем мире — так же, как и повышение эффективности работы женщин, облеченных властью, по реализации женских прав. Современные женские движения уделяют большое внимание выявлению факторов, способных расширить доступ женщин к официальной политике; много сил они отдают также анализу политических систем и их характеристик, которые благоприятствовали бы принятию прогрессивных законодательств, способствующих утверждению равноправия мужчин и женщин.

Культурные, образовательные и иные факторы влияют на активность женщин в гражданском обществе, однако ими трудно объяснить присутствие или отсутствие женщин в выборных органах власти. По характеру системы выборов можно предсказать, сколько женщин в данной стране будет избрано на должности в официальной политике. При системах, основанных на пропорциональном представительстве, число женщин в ассамблеях будет в среднем выше, чем при системах, построенных на принципе большинства, или при полупропорциональных системах. Но не одни только избирательные системы определяют количество женщин-политиков. Среди других детерминант — наличие и тип системы позитивных действий, партийные системы и идеологии, присутствие женщин в исполнительных органах власти, а также отношение бюрократии к интересам женщин.

За последние десять лет многие страны, стремясь добиться паритета полов в представительной власти, экспериментировали с различными формами позитивных действий. Самая распространенная форма — это квоты в партийных списках; сейчас их применяют более 80 стран. Наиболее эффективна эта форма там, где избирательные округа большие и где есть требование равномерного распределения женщин по партийному списку: например, в Южной Африке мужчины-кандидаты перемежаются в списке с женщинами («как полосы у зебры»). Опять-таки, цель лучше достигается там, где за невыполнение такого требования введены санкции, вроде отзыва субсидий на проведение

избирательной кампании. В странах с избирательными системами, основанными на принципе простого большинства, квотам на кандидатов-женщин предпочитают резервирование депутатских мест для женщин. Но резервирование мест иногда используется для обеспечения правительственного большинства, и в этих случаях легитимность занимающих эти места женщин в глазах избирателей становится сомнительной, а самим женщинам-политикам подчас бывает трудно установить доверительные отношения с женскими движениями.

Партии левого идеологического толка или те, которые призывают обязать государственный сектор компенсировать населению перекосы в частной сфере, обнаруживают лучшее понимание проблем гендерного неравенства и с большей готовностью поддерживают женщин в политике.

Хотя женщин в структурах власти действительно стало больше, им все еще предстоит превратить свое простое присутствие в политике в лидерство и влияние на процесс принятия решений — слишком много еще случаев, когда женщин просто используют в качестве придатков к властным структурам, где доминируют мужчины. Требуется время, чтобы перейти от присутствия во власти к принятию реальных и эффективных мер по установлению гендерного равенства и проведению политики, благоприятствующей женщинам. Успех здесь будет зависеть от того, насколько женским движениям удастся заставить правительства отвечать перед гражданами, и от способности государственного сектора решать задачи, стоящие на пути к великой цели — установлению равенства мужчин и женщин. Необходимо оздоровление власти в пользу женщин.

Мобилизация женщин во имя совершенствования демократии

Сильное и независимое женское движение может существенно содействовать росту влияния женщин в представительных органах власти и даже поднять авторитет государственных структур защитной направленности (например, комиссий по проблеме равных возможностей), будучи автономной и легитимизирующей их деятельность базой поддержки. Хотя единой программы в широчайшей активности женских объединений не просматривается, в гражданском обществе почти повсюду женщины отличаются сплоченностью. Глобализация в сфере коммуникаций создала разнообразные возможности, благодаря которым женщины пробуют новыми средствами призывать ключевых действующих лиц — правительства, корпорации и международные организации — к ответу по проблемам прав женщин. С помощью современных технологий женщины строят международные сети сотрудничества, а всемирные конференции женщин придают легитимность их участию в глобальных дебатах по поводу стратегий социального развития. Женщины спланированы и в профессиональных союзах, политических партиях и массовых объединениях. От имени женской части своих членов выступают также организации гражданского общества.

Во многих странах женщины играют центральную роль в борьбе за демократизацию, и это стало яркой чертой активности женских объединений последнего десятилетия. Недавний переход к демократическим формам правления в Южной Африке и Латинской Америке дал женщинам возможность требовать гендерного равенства во вновь создающихся или реформируемых институтах. Хотя по ряду вопросов мнения женщин кардинально расходятся, для

многих является несомненной, по крайней мере, одна позиция — необходимо стремиться к гендерному паритету на властных должностях. С конца 1990-х гг. движение гражданского общества за равное представительство мужчин и женщин во власти набирает силу; оно ратует за реформы избирательных систем, в том числе и путем пересмотра конституций, с тем чтобы женщины могли шире баллотироваться на выборные должности.

Если в одних ситуациях политическая либерализация способствовала развитию женских движений, то в других контекстах она привела к ослаблению позиций феминистов. В Восточной Европе, например, где феминизм направлял свою критику в основном против подавляющей роли государства, женским движениям понадобилось почти десять лет, чтобы перестроиться. Там же, где политическая либерализация оказалась неполной, граждане, разочарованные государствами, не способными обеспечить ни развития, ни демократии, все чаще апеллируют к консервативным этническим или религиозным женским движениям.

Подобные формы мобилизации, на центральное место ставящие личностную идентичность, утверждают превосходство «традиционного» полоролевого разделения и патриархальной власти; особенно активно это делается там, где «женская эмансипация» видится частью нежелательной модернизации. Каноны женского поведения, одежды, передвижения в пространстве, роли женщин в семье часто становятся стержнем идеологии движений за культурное возрождение или за построение «праведного» общества. Связанный с женщинами культурный комплекс нередко служит маркой аутентичности и нравственной чистоты. Хотя в подобных группах женщины редко получают доступ к власти, их все равно поощряют к занятиям политикой и даже делают из них весьма воинственных активисток — именно из-за влияния женского символизма.

Гендерные проблемы и оздоровление власти

Программы реформирования власти в последнее время активно обсуждаются как отдельными государствами, так и мировой общественностью в целом. Оздоровление власти представляется неременным условием успеха программ экономических преобразований, и оно становится в центр формирующегося ныне «пост-вашингтонского консенсуса». Однако в понятие оздоровления власти разными действующими лицами вкладывается разный смысл. Международные финансовые институты (МФИ) говорят о легитимности правительства и участии в политике социально изолированных групп, критики же обвиняют МФИ в том, что они заняты решением более узкой задачи — используя реформы управления, расширить рыночную активность и соответствующие институты, в особенности права частной собственности. Если критики правы, тогда реформа управления, действительно, не поможет или даже помешает справиться с проблемой неравноправных гендерных отношений. Программы реформ власти должны с самого начала учитывать ту роль, которую гендерное неравенство играло в создании и функционировании официальных и неофициальных институтов. Эти институты имеют свойство воспроизводить гендерное неравенство, и так будет продолжаться, если в ходе реформ их не перестроить нужным образом.

Гендерному аспекту реформ власти серьезное внимание уделяется только в дискуссиях о децентрализации, тогда как недостатки, обусловленные

неравноправием мужчин и женщин, есть во всех намеченных к реформированию общественных институтах. При планировании государственных расходов не признаются специфические потребности женщин, бюджетные средства вообще никогда не распределяются так, чтобы мужчинам и женщинам доставалось поровну. В административных и судебных органах преобладают мужчины. Женщины, которых много на нижних ступенях бюрократической лестницы, первыми попадают под увольнение, когда вводятся меры по сокращению государственных расходов. «Главенство закона» может ограничить возможности женщин в сфере неформального частного предпринимательства; подчас оно лишает женщин каких-то средств, которыми они распоряжаются в соответствии с обычным правом. Комиссии по законодательству чаще всего не обладают нужной компетенцией, чтобы анализировать рецензируемые законы с точки зрения гендерных проблем. Некоторые разработчики социальных стратегий все же приветствуют более широкое участие женщин в политике и в администрации — на том основании, что женщины, возможно, менее коррумпированны, чем мужчины. Так это или нет (данные здесь противоречивы), но это не есть искомый гендерный критерий анализа возможностей и ответственности государственного сектора.

Женские ассоциации оказывают поддержку нескольким направлениям реформ общественного сектора, нацеленных на устранение гендерного неравенства. В их числе принятие квот на количество женщин в административных органах; выработка справедливых оценок работы женщин; консультации с женщинами—потребителями услуг общественного сектора и принятие мер по их жалобам; преобразование правовых и судебных систем с целью облегчения доступа женщин к правосудию. Сейчас для мониторинга государственных расходов все шире применяется так называемый «гендерный бюджет» — метод, впервые введенный в Австралии и Южной Африке. Гендерные бюджеты, т.е. государственные бюджеты, проанализированные с точки зрения вероятных «гендерных» результатов запланированного расходования средств, передаются парламентариям в надежде, что те побудят исполнительную власть к более рациональным тратам. В некоторых случаях гендерные бюджеты оказались эффективным средством обнаружения разрыва между обещанными правительством ассигнованиями на определенные социальные программы и фактическими расходами.

Децентрализация и гендерное равенство

Децентрализация власти и передача властных полномочий местным органам — это та часть реформы управления, которая больше других соответствует духу гендерного равенства: на местах поощряется участие женщин в политике, и ожидается, что женщинам вообще, малоимущим гражданам и остальным маргинальным социальным группам пойдут на пользу те улучшения в обеспечении социальными услугами, которые введет находящаяся поблизости власть; от нее, к тому же, гражданам можно скорее добиться отчета. Теоретически, на местах женщинам легче занять должности во власти, потому что в таком случае они избавляются от необходимости много ездить и тратить немалые средства, чего требует участие в выборах на национальном уровне. Тем не менее, имеющаяся статистика участия женщин в политике показывает, что иногда женщин больше в национальных органах власти, чем в местных. Это говорит о силе сопротивления женской активности со стороны традиционных

патриархальных систем, а также о важности реформирования институтов таким образом, чтобы облегчить женщинам доступ к государственным структурам и услугам на местном уровне.

С этой целью испытываются различные системы позитивных действий, такие, как резервирование для женщин доли мест в местных советах (Индия) или создание специальных избирательных округов для женщин (Уганда). Однако женщинам приходится иметь дело с глубоко укоренными в культуре гендерными иерархиями, в которых контролирующее положение занимает мужчина, поэтому не исключена вероятность, что децентрализация укрепит контроль мужчин над местными структурами власти, а также влияние в неформальных сферах брачных отношений, разрешения конфликтов и определения прав собственности. Но и здесь, как и в случае с женщинами в национальной политике, ситуация может со временем измениться. Складывается по-разному, но уже есть указания на то, что в местных администрациях женщины имеют ощутимое влияние на планирование расходов и что они все активнее завоевывают политический авторитет у населения. Неправительственные организации проводят для женщин тренинги по самоутверждению и раскрытию собственных возможностей. В некоторых случаях бюджетные средства направляются на обеспечение тех удобств и услуг, на которых настаивают женщины, — например, на организацию водоснабжения и здравоохранения. В ближайшее десятилетие местная власть останется объектом пристального внимания общественности, ибо все больше и больше женщин желает выдвинуться на лидирующие позиции и бросить вызов патриархальным традициям на местах.

Раздел 4. Мужчины и женщины, вооруженный конфликт и поиски мира

Конфликт и женщины

Прошло уже десять лет после Пекинской конференции, но мир все еще охвачен эпидемией вооруженного насилия: сейчас в мире насчитывается 19 крупных и множество менее масштабных конфликтов. И хотя число крупных конфликтов, похоже, снижается, вторжения в Афганистан и Ирак, войны в Судане, Кашмире и Демократической Республике Конго, непрекращающиеся военные действия на Ближнем Востоке, в Колумбии, Чечне и Шри Ланке создают атмосферу насилия и опасности, которую ощущают миллионы людей во всем мире. Большинство сегодняшних войн — внутренние; борьба там идет не на «полях сражений» и не «на фронте» — она затрагивает всю территорию и все население страны. Женщины по-разному участвуют в этих войнах; случается, что они выступают в них даже комбатантами. Но, что более существенно, они нередко становятся прямой целью нападений; им также приходится принимать на себя дополнительные заботы по содержанию собственных семей, в тяжелых условиях подорванной экономики, исчезнувшей законности и разрушенной системы правовой защиты.

Сегодняшние войны ведутся не только из-за территориальных притязаний — причинами их становятся также этнические и религиозные разногласия, стремление контролировать природные ресурсы и прибыльную, хотя иной раз и незаконную, торговлю (например, оружием или наркотиками). Напряженность увеличивается из-за экономических кризисов и сопровождающих их социальных бед, а также из-за слабости государственных институтов перед лицом проблемы обнищания народа и, как следствие,

гражданских беспорядков. В мире, где нарушен баланс власти и где люди ощущают себя уязвимыми экономически или политически, узы общего самосознания (основанного на религии или этничности) нередко проявляют себя мощной мобилизующей силой.

В недавних войнах женщины становились объектом повышенного внимания в связи с некоторыми особыми ситуациями. Мир узнал, что в Боснии-Герцеговине и Руанде сексуальное нападение на женщин превратилось в широкоупотребительное средство терроризирования населения. С тех пор изнасилование стало считаться своего рода средством ведения войны. Понимание того, как тяжело отражается конфликт именно на женщинах, в целом возросло, и начали вырабатываться какие-то меры их защиты, однако трудности исполнения женщинами в условиях конфликта своих традиционных ролей — попечительниц и кормилиц семьи — осознаны еще недостаточно.

Женщинам стали шире доверять участие в процессе установления мира и разрешения конфликтов; в некоторых случаях именно женщинам удавалось уменьшить накал вражды между сторонами или вообще прекратить ее. Однако работа женщин по оказанию помощи жертвам конфликтов и беженцам, по осуществлению программ гуманитарной помощи, часто — со значительным риском для собственной жизни, замечается по-прежнему недостаточно. Но женщины уже начинают добиваться, и успешно, чтобы им предоставляли место за столом переговоров, и предлагают свои, «гендерно-дружественные» рецепты мира.

Хотя вооруженные конфликты традиционно считаются мужской прерогативой, женщины давно уже принимают активное участие в войнах и революциях. Одни пытаются таким образом компенсировать страдания, испытанные в результате конфликта; другие берут в руки оружие или работают на полевых командиров по принуждению. Но многие женщины искренне поддерживают те цели, ради которых ведут борьбу их собственные этнические группы или сородичи. Женщины защищают не только радикальные или революционные идеи: они бывают, наряду с мужчинами, вдохновителями и шовинистических или националистических движений. Участие женщин в конфликтных ситуациях может возрасти в разных политических контекстах — при демократии, при авторитаризме, в революционной обстановке, при слабой или, напротив, сильной государственной власти.

После конфликта: женщины, построение мира и социальное развитие

В современных войнах заключение мира редко означает наступление периода физической безопасности, поэтому о женщинах в пост-конфликтной ситуации далеко не всегда можно сказать, что их жизнь «возвращается в нормальное русло». Пертурбации военного времени — когда все общество испытывает потрясение и гендерные роли трансформируются, когда трудно добывать средства к существованию, — по-своему воздействуют на межличностные отношения и общественные ожидания.

Чаще всего военная и миротворческая деятельность женщин отодвигается на периферию или вообще игнорируется и в официальных документах, и в неофициальных хрониках войны (как было в Европе после окончания второй мировой войны). Отрицается даже тот факт, что участие женщин в войне свидетельствует об определенных сдвигах в гендерных отношениях. Нередко слышны призывы к «восстановлению» гендерных отношений или к

«возвращению» к тем отношениям, которые, как людям кажется, ассоциируются с мирной жизнью в прошлом, несмотря на то, что это «восстановление нормальной жизни» может сулить женщинам дальнейшее ущемление их прав. В мирное время патриархальные системы не признают и не поддерживают тех изменений, которые гендерные отношения претерпевают во время войн.

Однако пост-конфликтная ситуация все же открывает возможности позитивных перемен в положении женщин. Иногда заканчивающиеся войны пробуждают у людей желание построить в своей стране новый тип общества. Если положение женщин часто становилось объектом внимания в ходе конфликта, то есть вероятность добиться изменений в законодательстве или в подходах к проблемам женщин, для того чтобы облегчить осуществление их прав. Когда в поддержании мира или послевоенном восстановлении принимают участие международные силы, тогда заставить правительства проводить поддерживающую женщин политику может помочь давление со стороны международной общественности; женским организациям, к тому же, могут напрямую предоставляться средства от благотворительных фондов. Но женщинам все равно надо ориентироваться и действовать быстро и тщательно продумывать свои инициативы, потому что те, кто формирует новые управленческие институты, имеют тенденцию игнорировать гендерную тему, если она звучит недостаточно убедительно. Если не прилагать целенаправленных усилий, то у женщин могут отнять те или иные возможности получения доходов или ввести еще какие-нибудь дискриминирующие нормы. Когда после разрешения конфликта начинается улаживание земельных притязаний, женщин могут лишить ряда прав, которыми они пользовались прежде. Особенно важно для женщин скорое восстановление сферы услуг — в частности, здравоохранения и образования.

Сразу после окончания войны для бывших участников боевых действий часто проводятся специальные меры поддержки до, во время и после их «демобилизации, организации и реинтеграции». В этих программах женщинам (и детям, особенно девочкам)—экс-комбатантам обычно уделяется относительно мало внимания, если их не вообще игнорируют, несмотря на то, что критика такого положения дел звучит уже в течение почти десятилетия.

И тем не менее женщинам удалось многого достичь. Знаменательная резолюция №1325 (2000 г.) Совета безопасности ООН, в признание уязвимости положения женщин на всех стадиях войны, настоятельно призывает государства-члены обеспечивать представительство женщин на всех уровнях принятия решений по поводу предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов, с целью обеспечения действенной защиты и поддержки женщин. Это уже обнадеживающий признак того, что в пост-конфликтной ситуации проблемы женщины начинают завоевывать надлежащее внимание. Еще одним хорошим знаком являются судебные процессы над лицами, совершившими насилие над женщинами в военное время; эти первые в истории процессы ведутся трибуналами как часть расследования военных преступлений в бывшей Югославии и в Руанде. В ходе расследования по Руанде в 1997 г. в рамках Международного уголовного суда было сформировано Женское совещание по гендерной справедливости, призванное обеспечить центральное место принципа гендерного равенства при отправлении правосудия.

Но несмотря на такие успехи, большинство сексуальных преступлений в отношении женщин остается ненаказанным. К тому же, расследование

преступлений военного времени идет мучительно медленно. Женщины–жертвы таких преступлений по-прежнему испытывают гораздо большую неприязнь со стороны окружающих, чем мужчины–жертвы нарушений прав человека. Не удивительно поэтому, что лишь малая часть изнасилованных женщин решается обратиться в суд и давать показания.

Для рассмотрения преступлений против женщин и привлечения их к участию в правосудии применяются различные процедуры «раскрытия правды и примирения»; например, в Руанде возродили традиционную систему *Gacaca*, с помощью которой урегулируются послевоенные споры. Однако проблема амнистирования и «признания правды» продолжает вызывать полемику: освобождение нарушителей от наказания за то, что они «сказали правду», пострадавшие могут посчитать несправедливым, а это может спровоцировать новые вспышки насилия.

Преступления, в которых меньше всего признаются Комитетами правды и примирения, — это обычно преступления против личности женщин; за такие преступления и наказаний выносится меньше всего. Хотя в судебных расследованиях актов насилия, совершенных над женщинами, большинство свидетелей порой составляют женщины, далеко не все из них, сами оказавшись в положении жертвы, станут обращаться в суд за собственной защитой. Нужны стратегии работы с женщинами и с общинами в целом, чтобы добиться их активного участия в процессе отправления правосудия (пример таких стратегий — работа Комитета правды и примирения в Перу в 2001 г.)