



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**Т. Л. Барандова**

Гендерное измерение становления  
института Уполномоченных  
по правам человека в регионах  
России: к вопросу о формировании  
его гендерной чувствительности

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Barandova\\_gender.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Barandova_gender.pdf)

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ  
<http://www.hse.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

Т. Л. Барандова

# Гендерное измерение становления института Уполномоченных по правам человека в регионах России: к вопросу о формировании его гендерной чувствительности.<sup>1</sup>



## Введение

Политико-правовой институт региональных Уполномоченных по правам человека (далее – УПЧ) получил широкое распространение в современной России. На конец 2006 года насчитывалось 35 регионов (40% от общего числа), в которых институт возник и укоренился, где его функционирование осуществляется на законодательной основе. На наш взгляд, наблюдается недооценка научным сообществом его гендерной компоненты, при этом институт демонстрирует высокий потенциал женского политического представительства (32% УПЧ – женщины). В статье делается акцент на вопросы гендерного измерения процесса становления института УПЧ: В каких регионах реализованы возможности женского политического представительства? Может ли быть связано с типом регионального политического режима занятие поста УПЧ женщиной?

Целями работы являются: анализ возникновения института УПЧ в рамках типов политического режима и электорального процесса в региональном преломлении с позиций гендерного измерения; выяснение

---

<sup>1</sup> Подготовлено на основе магистерского исследования в 2005-2006 годах. Выражаю признательность за помощь А.Темкиной, Г.Голосову, Е.Здравомысловой. Особая благодарность А.Сунгурову и членам Центра «Стратегия».

наличия корреляций между избранием женщины на эту должность с балансом гендерного представительства в законодательном органе на уровне региона. Для достижения целей представляется необходимым проанализировать в хронологической перспективе процесс возникновения института в регионах, выделить этапы и общие факторы, способствующие его созданию, в контексте общероссийской «трансформации» политического режима.

### **Динамика развития института в регионах России**

В предыдущей работе я уже рассматривала нормативные основы деятельности института УПЧ с учетом гендерного измерения<sup>2</sup>. Здесь же отметим, что и в федеральном, и в региональных законах «Об уполномоченном по правам человека» отсутствуют какие-либо дискриминационные по признаку пола нормы.

По мнению ряда экспертов, развитие института связано с конъюнктурой избирательного процесса, однако межрегионального сравнительного исследования наличия, природы и последствий влияния избирательного процесса на становление института УПЧ или на его деятельность в регионах не проводилось<sup>3</sup>, также как и не проводился анализ моделей регионального политического режима с позиций женского политического представительства<sup>4</sup>. Существует предположение, что в странах с авторитарным политическим режимом на данную должность назначают (избирают) женщину (*такая версия выдвинута А.Сунгуровым<sup>5</sup>*). *Выдвигаются и версии, что женщина на посту УПЧ (в качестве политического лидера) принимается как исполнительница соответствующей социальной, т.е. «традиционной» для женского*

---

<sup>2</sup> См. Барандова Т. Гендерные аспекты изучения политико-правового института уполномоченных по правам человека в регионах РФ: в поиске методологии // Экспертное обеспечение деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ: материалы научно-практического семинара. Голицыно, 27.02. – 1.03.2006 / под ред. А.Ю.Сунгурова. – СПб.: Норма, 2006. С. 9-27.

<sup>3</sup> Кроме попытки Ю.Никифоровой и Д.Антонюка.

<sup>4</sup> Модели в рамках политической регионалистики мало учитывают гендерное измерение, а различия между регионами существенны и могли бы отразить новые «пласты» региональных режимов.

<sup>5</sup> Цитата из А.Сунгурова о поставторитарном режимном варианте В, характерном для стран с сильными авторитарными тенденциями: «*Типичный портрет национального омбудсмана в этом варианте модели – это женщина, желательно – ученая со степенью, с опытом работы в неправительственном секторе и хорошо понимающая реальные «правила политической игры».*

*политического лидерства роли*<sup>6</sup>. Эти «спорные» моменты я принимаю в расчет при проверке предположения о наличии зависимости между типом политического режима и полом лица, занимающего пост УПЧ.

Рассмотрим представленность института УПЧ в различных типах субъектов РФ. В республиках в составе РФ институт УПЧ есть в 10 из 21 республики (47,5%); в краях – в пяти из шести краев (83%); в областях – в 19 из 49 (18%); в обоих городах федерального значения и в автономной области – институт отсутствует, в автономных округах институт был создан в одном из 10 округов (10%), но недавно был ликвидирован в связи с вхождением этого округа в Красноярский край.

Можно сделать вывод, что создание института УПЧ проходит активнее в регионах с повышенным статусом (края и республики). Возможным объяснением может быть рассмотрение политическими элитами этих регионов наличие института УПЧ как атрибутики национальной государственности (на волне начала и окончания процессов «суверенизации»? ). Есть точка зрения, что институт рассматривается правящими элитами как «прикрытие авторитаризма» декларативной ширмой или в качестве компенсаторного (для самосохранения режима) инструмента, «смягчающего» степень авторитаризма в глазах граждан и бизнеса. С большой степенью совпадения, процесс создания института УПЧ имеет зависимость от разнородности национально-этнического состава региона. Отмечу, что дискуссии внутри сообщества УПЧ касались обсуждения национально-этнического фактора при защите прав человека<sup>7</sup>, в отличие от гендерной компоненты.

Тормозится развитие института в городах федерального значения (из-за количества заинтересованных акторов, вовлеченных в процесс?) и автономных округах (т.е. «этнический фактор» срабатывает в комплексе с другими, например пропорции русских и иных народностей, густонаселенных и приграничных регионов с высоким уровнем миграции и т.д.). Относительно областей, четких взаимосвязей не прослеживается, необходимо ввести в анализ дополнительные факторы: политические предпочтения жителей региона (ближайший электоральный цикл до создания), институциональный дизайн в регионе (позиционирование

---

<sup>6</sup> см. Жидкова Н. Избирательная система, политические партии и представительство женщин: теоретический аспект. // Политическая наука. Российская политика в теоретическом и сравнительном контексте: Сб. науч. тр. – Ред. и сост. Вып. Гельман В.Я. – М., 2003. □1. – стр. 127-145.

<sup>7</sup> Толерантность как фактор устойчивого развития современной цивилизации: материалы Международной конференции омбудсманов / Сост. Ю.А.Егоров. Под. ред. Р.Г.Вагизова. – Казань: Казанский ун-т, 2005.

легислатуры), электоральная инженерия и фактор бюджетных отношений с Центром («дотационности или донорства») и т.д.

В динамике процесса возникновения института УПЧ в регионах России отмечается тенденция к количественному росту в электоральный цикл 2000-2004 годов. Исследователям предстоит найти объяснение всплеску, пришедшему на этот период (возможно, имеет значение понимание элитами «завершения» определенного этапа).

### **Попытка типологизации по модели В.Гельмана (период с 1996 по 2000 годы)**

Процесс возникновения института УПЧ в указанный период рассматривается на примере 8 регионов. Понятие «политический режим» региона формулируется, как *«совокупность приемов, методов, форм, способов осуществления политической государственной власти в обществе, и характеризующий степень политической свободы, правовое положение личности в обществе, определенный тип политической системы, существующей в стране»*<sup>8</sup>. В.Гельман выделяет следующие типы: *Моноцентрический* ("авторитарная ситуация"): устойчивое доминирование одного актора, господство неформальных институтов, норм и правил; *Конкурентный* ("демократическая ситуация"): более одного актора, преобладание формальных способов разрешения конфликтов ("борьба по правилам"); *Гибридный*: "сговор элит" о разделе сфер влияния на условиях доминирующего актора ("картельное соглашение"), сочетание формальных и неформальных институтов; *Режимная неопределенность* - "война всех против всех", композиция акторов и/или характер институтов не определены.

В приведенном ниже списке мной проставлены типы региональных политических режимов в регионах, где создан институт УПЧ в 1996-2000 годах: Башкортостан – моноцентрический; Свердловская - гибридный (ближе к конкурентному); Смоленская – моноцентрический; Саратовская – моноцентрический; Астраханская – моноцентрический; Архангельская – гибридный (ближе к конкурентному); Волгоградская – моноцентрический; Татарстан – моноцентрический. Таким образом, из 8 регионов, где возник институт УПЧ в 1996-2000 годах, 6 охарактеризованы как моноцентрические политические режимы. При

---

<sup>8</sup> Цит. по: Россия регионов: трансформация политических режимов. // общ.ред.: В.Гельман, С.Рыженков, М.Бри. – М.: Издательство «Весь Мир», «Berliner Debatte Wissenschaftsverlag», 2000.

этом обсуждаемый институт не возник в регионах «режимной неопределенности». Подчеркну, что ни в одном из этих случаев на пост УПЧ не были избраны женщины.

### **Типологизация по схеме Московского центра Карнеги: период с 2001 по 2005**

Модель В.Гельмана сложно использовать для анализа позднее 2000 года. Для этих целей использовалась схема комплексных рейтингов политического развития регионов, предложенная Н.Петровым по образцу индикаторов «Дома свободы» (Petrov, 2001)<sup>9</sup> в период 2001-2005 годов для расположения регионов по упрощенной шкале: демократические и не демократические. Схема предполагает построение рейтинга по двум подходам: на экспертных оценках и по инструментальной, рассчитываемой на базе выборов и электорального поведения. Результаты экспертной оценки показывают, что по 5-6 регионов из 30 относятся экспертами к полярным категориям: «демократические» (*Свердловская, Пермская, Нижегородская, Самарская, Архангельская области и Удмуртия*) и «авторитарные» (*Башкирия, Ингушетия, Калмыкия, Приморский край и Курская область*). В распределении по инструментальной оценке режима по 4 региона попадают в «полярные» группы, но чуть меняется качественный состав: в «аутсайдеры с позиций выборной демократии» попадают те же *Ингушетия, Башкирия, Калмыкия* и еще *Татарстан*, а в «лидерах» оказываются *Пермская с Нижегородской, плюс Калининградская и Московская области*. Остальные, из создавших институт УПЧ, регионы попадают в средний блок в обеих шкалах. Очевидно, что институт УПЧ создается в регионах с разными «полярностями» политического режима, но чаще в «средних» типах. Из 8 «демократических» регионов в 5 пост УПЧ в момент анализа занимает женщина, но отмечу, что среди них нет «этнического» региона (впервые женщина в таком типе региона избрана в Карачаево-Черкессии в мае 2006 года).

---

<sup>9</sup> Петров Н. Индекс демократичности регионов. 2005. Московский фонд Карнеги.

## **Попытка типологии с поправкой на гендерное представительство в законодательном органе субъекта РФ (на начало 2005 года).**

Оба приведенных выше варианта анализа политических региональных режимов не учитывают фактора женского политического участия. Е.Кочкина считает, что «новая школа российской политологии игнорирует или находит тривиальными объяснения с печатью гендерной стереотипизации женщины как категории анализа»<sup>10</sup>. Относительно возможностей политического участия женщин сошлюсь на мнение А.Темкиной о том, что оно определяется особенностями гендерной системы общества и циклами политической трансформации<sup>11</sup>. По моему мнению изменение теоретических подходов к исследованиям связаны с изменением парадигмального подхода к положению женщины в обществе<sup>12</sup>. В странах, где проводится государственная **политика равных возможностей для мужчин и женщин**, где повышение уровня образования и участия в производстве выравнивается в гендерном отношении, женщины и мужчины получают равный доступ к политическим ресурсам, проблема «гендерного разрыва» либо утрачивает актуальность, либо получает иной смысл (на примере стран Скандинавии). Что же происходит в российском контексте?

Я попыталась, условно говоря, «скорректировать» типологию политических режимов, введя для «проверки» уровня демократичности «гендерно-окрашенный» аспект – процент женского представительства в региональном законодательном органе на момент возникновения института и избрания УПЧ. **Вывод.** При введении указанной аналитической переменной видно, что наиболее демократические регионы по рейтингу предыдущих типологий попадают в разряд с

---

<sup>10</sup> Е.Кочкина. Власть в 0,39% от женщин / Вестник информационного независимого женского форума, 1996, №6.

<sup>11</sup> Темкина А. Теоретические подходы к проблеме политического участия: гендерное измерение // Сборник статей по гендерным исследованиям: "Развитие женского движения и женского участия в постсоветском обществе".

<sup>12</sup> Исследователи признают, что влияние ситуационных и структурных факторов приводит к тому, что в распоряжении женщин находится меньше ресурсов для осуществления политической деятельности. Н.Жидкова утверждает что «причины незначительного числа женщин среди политиков также кроются и в неблагоприятном воздействии институтов (*имея ввиду институт выборов – Т.Б.*)». См.: Н.Г.Жидкова. Избирательная система, политические партии и представительство женщин: теоретический аспект. // Политическая наука. Российская политика в теоретическом и сравнительном контексте: Сб. науч. тр. – Ред. и сост. Вып. Гельман В.Я. – М., 2003. №1. – стр. 127-145.

наименьшим женским представительством (*Пермская, Нижегородская области*). Распределение остальных происходит в равной пропорции (по 13) в разряде «Выше средних» показатели по критерию женского представительства (от 10 до 18%) и «Средние» (от 5 до 9%). Женщины-УПЧ представлены по 4 в каждой из групп. Еще 7 регионов попали в группу аутсайдеров, в двух из них должность занимает женщина. Таким образом, выраженного влияния не обнаруживается. Проведено и сравнение полученных данных по 10 регионам, где УПЧ – женщина: Амурская, Архангельская, Калининградская, Новгородская, Пермская, Самарская, Саратовская, Свердловская области и Республики Дагестан и Саха (Якутия). Резюмируя результаты сопоставления данных, полученных на основе трех «моделей» по регионам, где пост УПЧ занимает женщина (см. таблицу 1), видно, что тезис о назначении женщины на пост УПЧ в «авторитарных» регионах (косвенно «маргинализирующий» статус института в целом) не подтверждается. Наоборот, отмечено благоприятствование в регионах с демократическим режимом и со средним или выше среднего уровнем политического представительства женщин. Женщины (за исключением Саратова и Дагестана), занявшие данный пост уже являлись политически активными в сфере публичной политики и/или рекрутированы из политических институтов региона.

Возможно после 2000 года унификация режимов по усредненному «ре-советизационному» образцу скорее способствует возвращению женщины в сферу публичной политики. Осмелюсь выдвинуть тезис о том, что «постсоветский просвещенный авторитаризм» обладает остаточными элементами советской системы в той степени, насколько способен поддерживать количественные показатели женского политического представительства. Возникает вопрос о качестве «гендерной чувствительности» и наличии «гендерной компетентности» у женщин во власти. Либеральный демократический режим мог бы создать условия для развития «качественного» женского политического участия, привлекающего компетентных в гендерном плане женщин в политику на высокие уровни принятия властных решений, что способствовало бы

скорейшему возрастанию уровня гендерной чувствительности самой власти и ее правозащитных институтов<sup>13</sup>.

### Вместо выводов: победа «инновации» или «откат» к традиции?

Анализ процесса создания политико-правового института может производиться с применением гендерного подхода. В целом, характеристики «поставторитарной» модели развития института УПЧ и акторы процесса внесения институциональной «инновации» исследованы А.Сунгуровым. Хотелось отметить, что среди них не было носителей «гендерного знания», что отражено в Таблице 2, где наложены несколько измерений, включая динамику процесса во времени. Возникает «дилемма интерпретации». Действительно ли повышение женского представительства в институте УПЧ демонстрирует предрасположенность к развитию «институционально-паритетной» гендерной чувствительности? Как будет усваиваться эта инновация при влиянии фактора половозрастного состава УПЧ и национально-культурных особенностей территорий? Возможно «работают» другие факторы, например, политический режим федерального уровня оказывает влияние на процесс?

Любопытно, что хронологически «появление» женщин на посту УПЧ совпадает с началом «ре-советизации» режима, т.е. с условно называемым «Путинским периодом» поворота к консервативной политике. «Ельцинский» период либеральных реформ не дал роста женского представительства, а сократил по сравнению с прежними показателями. Формирование института УПЧ началось с 1994 года, а первая женщина избрана в 2001 году. Может ли это быть связано с различиями в гендерных порядках, условно говоря «идеологии либерализма» и «идеологии социализма» (и отражающих их «акторов гендерного переноса»)? На первой идеологии базируются западные демократии (США и Великобритания), где гендерный контракт «домохозяйка-кормилец» более патриархатен по отношению к контракту

---

<sup>13</sup> Отсутствие гендерной чувствительности политики в понимании **«институционально-паритетном»** (т.е. возможность вхождения в существующие политические институты для трансформации их в «дискурсивные» по выработке решений и политик, создание новых институтов по внедрению механизмов гендерного равенства и **контролю** над государственными политиками, законодательством и практиками в сфере их реализации при соблюдении прав человека и искоренении дискриминации на основе пола) является фактором возрастания барьеров для женского политического лидерства. Политико-правовые институты, доставшиеся от позднесоветской системы и созданные в постсоветский период гендерно-чувствительными не являются.

«работающей матери»<sup>14</sup>. Построение гендерного порядка на правилах рынка, к которому двигались реформы постсоветского образца, привело к ущемлению в политических правах и новым формам дискриминации и женщин, и мужчин. Возврат к «идеологии социализма», мобилизуя женщин на поддержку государства, похоже и предлагает женщине поддержку (в публичной сфере?)<sup>15</sup>, и показывает перспективы развития до варианта «равноценное различие»? Значит ли это, что не «побеждает инновация», а происходит «откат к (советской) традиции»? Вопрос актуализируется в рамках последних национал-патриотических «поворотов» российской политики, предлагающей «экономический патронат» материнства работницы под демографическими лозунгами. Но это отдельная тема для изучения гендерно-чувствительных практик в деятельности УПЧ.

---

<sup>14</sup> См. например: С.Айвазова. Контракт «работающей матери»: советский вариант. // Гендерный калейдоскоп. Курс лекций. Под.ред. М.Малышевой. М.: Academia, 2001. с. 291 – 310.

<sup>15</sup> Благодарю за данный ракурс анализа А.Темкину, предложившую рассмотреть данную дилемму и обратившую моё внимание на роль поддержки женского политического участия со стороны государства на примере стран Скандинавии.