



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

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.¹



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

¹ 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 измерения². 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 проводилось³, также как и не проводился анализ моделей регионального политического режима с позиций женского политического представительства⁴. Существует предположение, что в странах с авторитарным политическим режимом на данную должность назначают (избирают) женщину (*такая версия выдвинута А.Сунгуровым*⁵). *Выдвигаются и версии, что женщина на посту УПЧ (в качестве политического лидера) принимается как исполнительница соответствующей социальной, т.е. «традиционной» для женского*

² 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.

³ Кроме попытки Ю.Никифоровой и Д.Антонюка.

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

⁵ 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*⁶. 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 человека⁷, 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

⁶ 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.

⁷ 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»*⁸. 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

⁸ 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)⁹ 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).

⁹ 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»¹⁰. Относительно возможностей политического участия женщин сошлюсь на мнение А.Темкиной о том, что оно определяется особенностями гендерной системы общества и циклами политической трансформации¹¹. По моему мнению изменение теоретических подходов к исследованиям связаны с изменением парадигмального подхода к положению женщины в обществе¹². 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

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

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

¹² 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 институтов¹³.

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

¹³ 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»¹⁴. 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?)¹⁵, 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.

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

¹⁵ 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.