

М. А. Кашина

M. A. Kashina

# Использование гендерного ресурса развития как социальная инновация в государственном управлении

## The Using of Gender Resource of Development as a Social Innovation in Public Administration

### Кашина Марина Александровна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Доцент кафедры социологии и социальной работы  
Кандидат философских наук, доцент  
Kashina\_soc@inbox.ru

### Kashina Marina Aleksandrovna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)  
Associate Professor of the Chair Sociology and Social Work  
PhD in Philosophy, Associate Professor  
Kashina\_soc@inbox.ru

### РЕФЕРАТ

Недооценка возможностей использования гендерного ресурса развития, в том числе социального потенциала женщин, дорого обходится национальной экономике. Существует прямая связь между уровнем человеческого развития и уровнем гендерного неравенства в обществе. Глобальные доклады ПРООН убедительно это подтверждают. В России в последние годы не наблюдается прогресса в отношении сокращения гендерного неравенства, и в то же время существуют гендерные проблемы, ведущие к стагнации социального развития. Это: разрыв в заработной плате женщин и мужчин, который составляет более 1/3, неоплачиваемый труд в домашнем хозяйстве, феминизация бедности, миграция, в том числе нелегальная, оказывающая заметное влияние на социальное воспроизводство в регионах, проституция, порнография и др. Все это требует пересмотра традиционных подходов в государственном управлении. Одним из путей повышения внимания государства к гендерным проблемам выступает использование концепции гендерно ориентированного государственного управления. Ее внедрение в управленческую практику государственных органов следует считать социальной инновацией, поскольку это требует не только использования новых методов и средств управления, но и, в первую очередь, изменения ценностных ориентаций чиновников, повышения их гендерной компетентности.

### ABSTRACT

Underestimation of the gender resource of development, including social potential of women, inhibits the development of national economy. There is a direct relationship between the level of human development and the level of gender inequality in society. Global reports of UNDP convincingly confirm it. In Russia in recent years, there is no progress in reducing gender inequality, and at the same time, there are gender issues that lead to the stagnation of social development. These are: the wage gap between women and men, which is more than one third, unpaid work in the household, the feminization of poverty, migration, including illegal, prostitution, pornography, etc. All of this requires revision of the traditional approaches to the public administration. One of the ways to draw the government's attention to gender issues is the using of the concept of gender-based public administration. Its applying into the practices of public authorities should be regarded as social innovation, as it requires not only the using of new methods and means of management, but, first of all, changing of the value orientations of officials, increasing of their gender competence.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

гендер, теория человеческого развития, социальная инновация, государственное управление

### KEY WORDS

gender, theory of human development, social innovation, public administration

Международные эксперты полагают, что «среди всех аспектов человеческого развития прогресс гендерного равенства приносит наиболее очевидные и комплексные результаты в отношении социально-экономического развития страны» [14, с. 375]. Рост гендерного равенства в обществе способствует не только решению актуальных социальных проблем, но и улучшает условия для использования человеческого потенциала женщин. В силу чего он выступает одним из значимых социальных ресурсов развития национальной экономики.

В данной статье использование гендерного ресурса развития будет рассматриваться с точки зрения его инновационного характера по отношению к сложившейся практике российского государственного управления. Эта инновационность объясняет как потенциал, содержащийся во внедрении гендерной концепции<sup>1</sup> в практику деятельности государственных органов, так и сложности этого процесса.

Британский экономист А. Сен, один из создателей теории человеческого развития, обсуждая основные аспекты развития как свободы, отмечает: «В анализе развития женской активностью пренебрегали прежде всего, хотя ничто не является столь же важным в политической экономике развития, как адекватное признание участия и лидерства женщин в политической и экономической жизни» [12, с. 227]. Более того, «ограничение активной деятельности женщин отрицательно сказывается на жизни всех людей — мужчин и женщин, детей и взрослых» [12, с. 214].

Комплексный характер позитивных последствий выравнивания возможностей мужчин и женщин во всех сферах жизни общества хорошо осознается мировым сообществом. В 1970-е гг. проблемы женщин были включены в повестку дня ООН, и началась разработка аналитических инструментов, позволяющих

<sup>1</sup> Подробнее о концепции гендерно ориентированного государственного управления см. [8].

контролировать процесс достижения гендерного равенства на национальном уровне.

В настоящее время при расчете индекса гендерного неравенства, используемого в глобальных докладах Программы развития ООН (ПРООН), учитываются два демографических показателя — коэффициент материнской смертности и коэффициент рождаемости у подростков, один политический — число мест в национальном парламенте, один экономический — экономическая активность женщин и мужчин, и один социальный — доля лиц в возрасте 25 лет и старше, имеющих как минимум среднее образование, отдельно для мужчин и женщин.

В 2012 г. рейтинг равноправия полов был рассчитан ПРООН для 148 стран [4, с. 156–159] (см. таблицу). Данные таблицы убедительно свидетельствуют о том, что страны, имеющие высокие показатели по человеческому развитию, как правило, демонстрируют низкий уровень гендерного неравенства<sup>2</sup>.

Россия в рейтинге гендерного равенства, как и в рейтинге ПРООН по развитию человеческого потенциала, занимает позиции в первой трети списка, входя в группу стран с высоким уровнем человеческого развития. Однако в рейтинге по гендерному равенству Россию опережают не только прибалтийские республики, но и Молдова. При этом, в отличие от положительной динамики по ИЧР в последние годы, в рейтинге по индексу гендерного неравенства никакого прогресса не наблюдается.

Это актуализирует вопрос о необходимости поиска новых методов сокращения гендерного неравенства в российском обществе и более полном использовании гендерного ресурса развития.

<sup>2</sup> Расхождения в рейтингах объясняются значением экономической составляющей индекса ИЧР. В индексе гендерного неравенства учитывается экономическая активность женщин и мужчин, а не размер валового внутреннего продукта на душу населения, как в ИЧР, в силу чего Финляндия оказалась на одном уровне с Германией по гендерному равенству, но отстает от нее по ИЧР на 16 пунктов.

## Рейтинг отдельных стран по уровню гендерного неравенства\*

Страна	Место в рейтинге гендерного равенства, 2012	Значение индекса гендерного неравенства, 2012	Место в рейтинге по индексу человеческого развития (ИЧР), 2012
Нидерланды	1	0,045	4
Швеция	2	0,055	7
Швейцария	3–4	0,057	9
Дания	3–4	0,057	15
Норвегия	5	0,065	1
Финляндия	6–7	0,075	21
Германия	6–7	0,075	5
Словения	8	0,080	21
Франция	9	0,083	20
Исландия	10	0,089	13
...			
Молдова	49	0,303	113
Белоруссия	н/д	н/д	50
Казахстан	51	0,312	69
Россия	51	0,312	55
Азербайджан	54	0,323	82
Украина	57	0,338	78
Армения	59	0,340	87
Таджикистан	57	0,338	125
Кыргызстан	64	0,357	125
Грузия	81	0,438	72
...			
Нигер	146	0,707	186
Афганистан	147	0,712	175
Йемен	148	0,747	160

\* 1 — полное гендерное неравенство, 0 — минимальное гендерное неравенство.

Главная сложность преодоления гендерного неравенства состоит в том, что оно социокультурно легитимировано гендерными стереотипами. П. Бурдые анализирует это с точки зрения символической власти мужчин. Он пишет: «Мужское господство гарантировано настолько сильно, что у него нет необходимости искать оправдание... Деление полов кажется соответствующим самому „порядку вещей“, потому что оно присутствует

как в социальном мире... так и в габитусе, т. е. в инкорпорированном состоянии». «Мифоритуальная система вписана... в социальные отношения доминирования и эксплуатации, установленные между полами, а также в систему представлений... в силу этого данная система постоянно подтверждается и легитимируется теми практиками, которые сама же определяет и легитимирует» [2, с. 293–294].

Система гендерных стереотипов и традиционных (патриархатных) гендерных представлений действует и воспроизводится на всех уровнях от индивидуального (внутриличностного) до макросоциального (институционального и социокультурного) [подробнее см. 9, с. 162–168, 247–258, 282–285]. Господствующие культурные образцы задают диапазон действий как государственным органам, так и средствам массовой информации, общественным организациям, политическим партиям и другим компонентам гражданского общества. Именно этим объясняется, что женские организации далеко не всегда выступают за достижение гендерного равенства, женщины-журналисты часто делают сексистские<sup>1</sup> передачи и пишут сексистские статьи, а женщины-избирательницы не голосуют за женщин-кандидатов в депутаты.

Можно выделить три взаимосвязанных блока проблем в социально-экономической сфере, имеющих явно выраженную гендерную природу: неоплачиваемый труд в домашнем хозяйстве, гендерная сегрегация в занятости и феминизация бедности. Первые две можно рассматривать как причины, а третью — как их следствие. Причем государство работает только с последней проблемой, оставив решение первых двух стихий рынка. В результате, как свидетельствуют данные государственной статистики, в этих сферах мало что меняется на протяжении всей истории постсоветской России. Средняя начисленная заработная плата женщин за октябрь 2011 г. составила только 64% от размера мужской. Это даже меньше, чем было в октябре 2009 г., когда она составляла 65% [6, с. 159]. Такое же соотношение было зафиксировано и в 2003 г. [7, с. 108].

Решение проблемы неоплачиваемого труда в домашнем хозяйстве тесно связано с развитием отраслей социальной сферы, которые в современном обществе

<sup>1</sup> Сексизм — практика, посредством которой одному полу отдается предпочтение по сравнению с другим.

взяли на себя многие функции, выполняемые в семье женщинами. Слабость и неразвитость социальных отраслей оканчивается слабостью женщины, потому что это увеличивает ее нагрузку в домашнем хозяйстве в качестве няни, сиделки, воспитательницы, кухарки и т. д., выступает причиной сокращения возможностей наращивания и использования человеческого капитала женщин.

Другой группой проблем, имеющих гендерную природу и не входящих в число реальных приоритетов государственного управления, являются демографические. Точнее говоря, здесь складывается та же ситуация, что и с феминизацией бедности. На политическом уровне государственного управления признается факт депопуляции и предпринимаются шаги по ее преодолению. Однако как нельзя преодолеть женскую бедность, не признав труд в домашнем хозяйстве производительным и имеющим общественную ценность, не признав на деле, а не на словах, что заработная плата в образовании должна быть соотносима хотя бы с заработной платой в строительстве или на транспорте, — точно также нельзя добиться устойчивого повышения рождаемости, не признав, что ответственность за рождение и воспитание детей должна быть не материнской, а родительской, что важно не только количество детей в семье, но и качество их жизни в ней.

Нигде на политическом уровне не обсуждаются гендерные аспекты миграции. Хотя очевидно, что миграция, особенно нелегальная, как правило, ведет к усилению гендерного неравенства, потому что увеличивает личную зависимость женщины-мигрантки от работодателя, снижает уровень ее правовой и социальной защищенности и т. д. Мужчины-мигранты также испытывают ограничение свободы, но нормативная мужественность предоставляет им гораздо больший репертуар стратегий ее преодоления.

Отдельный сюжет — гендерные проблемы в семьях мужчин/женщин-ми-

грантов, уехавших на заработки. С одной стороны, если речь идет об иностранных мигрантах, эти семьи проживают в странах-донорах, и поэтому их проблемы, на первый взгляд, не имеют отношения к России. С другой стороны, именно в эти страны мигранты отправляют большую часть своих заработков, полученных в стране пребывания; члены этих семей зачастую приезжают к своим «кормильцам» нелегально и живут вместе с ними, увеличивая нагрузку на социальную сферу наших городов и деревень.

Привлекаемые поиском работы в другую страну с иным языком, обычаями и, зачастую, религией, мигранты неизбежно сталкиваются с проблемой культурной интеграции в новую среду. От успешности этой интеграции зависит их будущее, будущее их семей и будущее регионов, которые их принимают, потому что мигранты становятся частью их социального (в том числе демографического) потенциала.

Особая гендерная проблема — торговля женщинами. Вечность и нерешаемость этой проблемы — яркое свидетельство патриархатности современного государства. Более 100 лет назад прогрессивные общественные деятели отмечали тот факт, что поскольку «каждая женщина располагала телом, которое она могла превратить в товар, дававший дополнительный доход», в отраслях широкого применения женского труда платили гораздо меньше [5, с. 47]. Понимание униженности и оскорбительности торговли женским телом ничуть не мешает в XXI в. расцвету порнографии в Интернете и проституции на улицах российских городов. Более того, периодически раздаются призывы к легализации публичных домов и занятия проституцией, несмотря на то, что это никак не укладывается в понятие «прав человека», а необходимые для криминализации торговли женщинами поправки в Уголовный кодекс страны все еще обсуждаются.

Таким образом, можно констатировать, что в российском обществе существуют «вечные» гендерные проблемы, ведущие к нарушению нормального функциониро-

вания отдельных социальных институтов и общества в целом. Это формирует социальный заказ на инновации в системе государственного управления, поскольку «объективную основу нововведения составляют новые потребности, которые формируются в тех или иных областях жизнедеятельности индивидов, общества и не могут быть удовлетворены за счет наличных способов и результатов деятельности» [10, с. 44].

Такой социальной инновацией можно считать использование гендерного подхода к государственному управлению, который является одной из «постиндустриальных ориентаций управленческой мысли», позволяющей провести «модернизацию управленческих структур в связи со спонтанными процессами социетальной трансформации российского общества» [13, с. 45]. В качестве социетальной трансформации здесь выступает изменение роли и места женщин в жизни общества.

Однако, для того чтобы инновация состоялась и новшество было использовано, необходимо изменение не только предмета, но также целей и средств деятельности, т. е. самого субъекта управления как субъекта инновации. На пути этого стоит рутинизация как «привычный, воспринимаемый как данное, характер большинства повседневных социальных действий» [3, с. 501]. Она является средством обеспечения чувства онтологической безопасности, поддержания стабильности социального порядка и социальных структур, но применительно к государственному управлению, будучи укорененной в сознании лиц, принимающих решения, она может стать источником сопротивления внедрению новых подходов и методов управления.

В определении социальной инновации, в отличие от технической или структурно-организационной, акцентируется ее связь с субъективным миром человека и изменением социальных отношений. Социологическая энциклопедия определяет социальную инновацию как процесс, «связанный с переходом в качественно иное состояние и сопрово-

ждающийся тщательным пересмотром устаревших положений и норм, формированием новых групповых общностей»<sup>1</sup>.

Н. Басов предлагает определение, которое связывает инновации с процессами социальной самоорганизации и включает в себя три момента — причину, деятельность и результат. Инновация как новая идея, концепция или технология, полагает этот автор, возникает как отклонение в функционировании социальной системы в результате осмысления индивидом отклоняющейся от ожиданий информации. Инновация представляет собой действующую социальную технологию, нацеленную на формирование у данной системы качественно новых конструктивных свойств. Инновация способна привести к самоорганизации новых социальных структур [1, с. 187].

С позиций такого понимания инновации гендерно ориентированное государственное управление выступает как ответ на осмысление снижения социального капитала и роста социальной напряженности в обществе, сохраняющуюся феминизацию бедности, несмотря на декларируемое государством стремление к росту благосостояния и социального благополучия всех граждан. Как социальная технология гендерно ориентированное государственное управление должно вести к оптимизации гендерных отношений в обществе и наращиванию человеческого капитала мужчин и женщин, а также расширению возможностей его использования. В качестве источника порождения новых социальных структур гендерно ориентированное государственное управление способно дать импульс к созданию новых общественных организаций гражданского общества, реализующих интересы женщин и мужчин. Подобное управление является инновацией в первую очередь потому, что никогда ранее управленческие решения

<sup>1</sup> *Социальная инновация*. Статья в социологической энциклопедии: [Электронный ресурс]. URL: <http://freqlist.ru/sociologiya/enciklopediya-sociologii/socialnaya-innovaciya.html> (дата обращения: 25.10.2013).

в нашей стране не принимались с учетом их влияния на статус мужчин и женщин в обществе<sup>2</sup>.

С другой стороны, такое управление будет способствовать «разрешению противоречий, возникающих в условиях неоднородного и нестабильного общественного развития, сосуществования разных аксиологических систем, усиления процессов социальной мобильности, когда многие из традиционных форм и методов обеспечения социальных гарантий оказались несостоятельными»<sup>3</sup>.

Гендерно ориентированное управление, вместо того чтобы идти по привычному для либеральной социальной политики пути роста размеров социальных пособий и выплат населению на основе жесткого контроля уровня нуждаемости, стремится к расширению возможностей женщин в экономической сфере за счет преодоления социокультурных гендерных барьеров в профессиональной и должностной карьере женщин. Тем самым в управлении реализуются ценности индивидуальной свободы, когда человек сам выбирает свой путь расширения возможностей вести ту жизнь, которую он считает достойной (А. Сен).

О. Набатова подчеркивает, что «социальная инновация — это не только конечный результат творческой деятельности, но и процесс изменения качественных характеристик и механизмов функционирования социально-экономической системы, процесс преобразования новаций в социокультурные нормы и модели поведения, их институциона-

<sup>2</sup> Советская политика государственного феминизма проводилась, как уже отмечалось в третьей главе, не в интересах женщин, а в интересах государства, использовавшего трудовой ресурс женщин для решения задач социалистического строительства, поэтому ее нельзя рассматривать как эффективный способ решения задачи выравнивания возможностей женщин и мужчин в обществе.

<sup>3</sup> *Набатова О. А.* Институциональные аспекты социальных инноваций в постсоветских экономиках: [Электронный ресурс]. URL: <http://be5.biz/ekonomika1/r2011/1517.htm> (дата обращения: 25.10.2013).



лизации и интернализации»<sup>1</sup>. В контексте нашей темы это означает, что для осуществления гендерно ориентированного государственного управления необходим переход от традиционных (патриархатных) систем ценностей, норм и образцов поведения к современным (эгалитарным). Более того, эти нормы не могут быть просто введены распоряжением даже самого высокого государственного деятеля в ходе какой-либо кампании, например, года семьи или молодежи, они должны быть институционализированы, т. е. закреплены законодательно и усвоены на личностном уровне (интериоризованы) как субъектом управления (чиновниками), так и населением. В противном случае эта инновация рискует оказаться невоспринятой из-за нестыковки с социальным потенциалом пользователя.

Говоря о социальных инновациях, мы вступаем в зону высокой неопределен-

ности из-за неоднозначности/противоречивости трактовок целей социально-экономического развития. Например, британский специалист по государственному управлению Дж. Малган пишет: «Повышение ожидаемой продолжительности жизни во многих странах мира (в Великобритании среднегодовые темпы составляют 0,3 года) — несомненное благо. Но параллельное увеличение продолжительности нетрудоспособной жизни приводит к растущему числу хронических заболеваний и старческого слабоумия, к чему национальные системы здравоохранения оказываются неготовыми» [11, с. 12].

По аналогии с этим нельзя утверждать, что увеличение в обществе гендерного равенства будет всегда и во всем иметь только положительные последствия. Однако как рост проблем пожилых людей не останавливает человечество в стремлении увеличивать продолжительность жизни, так снижение рождаемости в связи с откладыванием деторождения не должно сокращать возможности образования и профессиональной карьеры для женщин.

<sup>1</sup> *Набатова О. А.* Институциональные аспекты социальных инноваций в постсоветских экономиках: [Электронный ресурс]. URL: <http://be5.biz/ekonomika1/r2011/1517.htm> (дата обращения: 25.10.2013).

## Литература

1. *Басов Н. В.* Инновация как фактор социальной самоорганизации: процессуально-пространственное моделирование // Журнал социологии и социальной антропологии. 2008. Т. 11, № 4. С. 185–203.
2. *Бурдые П.* Мужское господство // Социальное пространство: поля и практики. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 2005. С. 286–363.
3. *Гидденс Э.* Устройство общества: Очерк теории структуриации / Пер. с англ. М.: Акад. проект, 2003.
4. *Доклад* о человеческом развитии 2013. Возвышение Юга: человеческий прогресс в многообразном мире. ПРООН. Нью-Йорк / Пер. с англ. М.: Весь мир, 2013.
5. *Древаль И. В.* Женский вопрос в XX веке: начало (По материалам классиков женского и рабочего движения) // Гендерные отношения в современном российском обществе: Мат-лы II межвуз. студ. конф. 25 мая 2002 / Отв. ред. Т. А. Мелешко, М. В. Рабжаева. СПб.: Политехника, 2002. С. 44–50.
6. *Женщины и мужчины России. 2012:* Стат. сб. / Росстат. М., 2012.
7. *Женщины и мужчины России. 2004:* Стат. сб. / Росстат. М., 2004.
8. *Кашина М. А.* Гендерный подход к государственному управлению: российское измерение // Управленческое консультирование. 2013. № 9. С. 126–134.
9. *Клецина И. С.* Психология гендерных отношений: Теория и практика. СПб.: Алетейя, 2004.
10. *Лапин Н. И.* Теория и практика инноватики: Учеб. пособие. 2-е изд. М.: Логос, 2010.
11. *Малган Дж.* Искусство государственной стратегии: Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага / Пер. с англ. М.: Изд-во Института Гайдара, 2011.
12. *Сен А.* Развитие как свобода / Пер. с англ. М.: Новое издательство, 2004.
13. *Тихонов А. В.* От социологии менеджмента к социологии управления // Социологические исследования. 2011. № 2. С. 40–45.

14. *Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса: Учеб. пособие* / Под общ. ред. В.П. Колесова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Права человека, 2008.

## References

1. *Basov N. V.* Innovation as factor of social self-organization: procedural and spatial modeling // *Journal of sociology and social anthropology*. 2008. Vol. 11, N 4. P. 185–203.
2. *Bourdieu P.* Man's domination // *Social space: fields and practices*. M.: Institute of experimental sociology, SPb.: Aleteya, 2005. P. 286–363.
3. *Giddens A.* *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration* / translation from English. M.: Academy Project, 2003.
4. *Report on human development 2013. South eminence: human progress in the diverse world*. PROON. New York. Translation from English. M.: Whole world, 2013.
5. *Dreval I. V.* Women's issue in the 20th century: the beginning (On materials of classics of women's and labor movement) // *Gender relations in modern Russian society: Materials of the second interuniversity student's conference. On May 25, 2002* / under edition of T. A. Meleshko, M. V. Rabzhayeva. SPb.: Polytechnika, 2002. P. 44–50.
6. *Women and men of Russia. 2012: statistics digest* / Rosstat. M., 2012.
7. *Women and men of Russia. 2004: statistics digest* / Rosstat. M., 2004.
8. *Kashina M. A.* Gender approach to Public Administration: Russian Perspective // *Administrative consultation*. 2013. N 9. P. 126–134.
9. *Kletsina I. S.* *Psychology of the gender relations: Theory and practice*. SPb.: Aleteya, 2004.
10. *Lapin N. I.* *Theory and practice of innovation. Tutorial*. 2nd ed. M.: Logos, 2010.
11. *Mulgan G.* *The Art of public strategy. Power and knowledge mobilization for the sake of the general benefit* / translation from English. M.: Publishing house of Gaidar Institute, 2011.
12. *Sen A.* *Development as freedom: translation from English*. M.: New Publishing House, 2004.
13. *Tikhonov A. V.* From management sociology to sociology of management // *Sociological researches*. 2011. N 2. P. 40–45.
14. *Human development: new measurement of social and economic progress: tutorial* / under a general edition of the prof. V.P. Kolesov. 2nd edition. M.: Human rights, 2008.