

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Региональные особенности гендерной политики в Республике Беларусь

Флюра И. Храмцова

*Академия управления при Президенте Республики Беларусь, Минск, Беларусь,
flura.org@gmail.com*

Аннотация. Обоснована сущность государственной гендерной политики на современном этапе в Республике Беларусь. Раскрыты региональные особенности реализации государственного программного документа «Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства на 2017-2020 годы». Показан опыт проектирования регионального плана реализации государственной гендерной политики Минского городского исполнительного комитета на 2017-2020 годы на примере Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

В широком значении под гендерной политикой понимается одно из стратегических направлений социальной политики. При этом гендерная политика направлена на преодоление дискриминации по признаку пола, гендерной асимметрии в сфере властных отношений, гендерного дисбаланса на рынке труда, занятости. Гендерная политика в контексте международных законодательных актов осуществляется с учетом национального своеобразия, особенностей политического устройства, и социально-экономического развития отдельно взятой страны. При всех существующих различиях гендерная политика в ее узком значении — это целенаправленный, динамический, адаптивный процесс государственного управления, регулирования, координации, контроля в сфере гендерных отношений на трех основаниях: заданной политической доктрины; государственной идеологии; программных приоритетов и ценностей гендерного равенства. Междисциплинарность гендерной политики интегрирует ее с другими направлениями социальной политики. Отсюда следует: гендерная политика имплицитна целям, содержанию государственной семейной политики, демографической, образовательной, молодежной, охраны материнства и детства. Формирование и реализация гендерной политики опирается на анализ, интерпретацию статистических данных (направлений социальной политики), которые дезагрегированы по признаку пола, в динамике показателей. На основе использования методологии ООН, с учетом национальной специфики белорусского общества разработана и развивается релевантно-гендерная статистика как информационный ресурс принятия решений. Гендерная статистика в Беларуси применяется органами власти, управленцами-практиками, учеными.

Практика подтверждает, использование гендерного подхода в системе государственного управления способствует обеспечению прав, свобод, возможностей женщин, повышает их социальные и политические статусы как внутри общественных институтов, так и на

уровне государства. И наоборот, игнорирование гендерного фактора может быть разрушительным для общества и его институтов.

Ключевые слова: гендерная политика, устойчивое развитие, человеческий потенциал, экспертные рабочие группы, гендерное бюджетирование, гендерная компетентность

Для цитирования: Храмцова Ф. И. Региональные особенности гендерной политики в Республике Беларусь. *Проблемы постсоветского пространства*. 2017;4(3):256-264. DOI: 10.24975/2313-8920-2017-4-3-256-264

Regional Peculiarities of Gender Policy in the Republic of Belarus

Flura I. Khramtsova

*Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, Minsk,
Republic of Belarus,
flura.org@gmail.com*

Abstract. The essence of the state gender policy at the present stage in the Republic of Belarus is substantiated. The regional peculiarities of the implementation of the state program document «The National Plan of Action for Ensuring Gender Equality for 2017-2020» are disclosed. The experience of designing a regional plan for the implementation of the state gender policy of the Minsk City Executive Committee for 2017-2020 is shown on the example of the Academy of Management under the President of the Republic of Belarus.

In the broad sense, gender policy is understood as one of the strategic directions of social policy. At the same time, gender policy is aimed at overcoming discrimination based on gender, gender asymmetry in the sphere of power relations, gender imbalance in the labor market, employment. Gender policy in the context of international legislative acts takes into account the national identity, the features of the political system, and the socio-economic development of a concrete state. With all existing differences, gender policy in its narrow meaning is a purposeful, dynamic, adaptive process of public administration, regulation, coordination, control in the sphere of gender relations on three bases: political doctrine; state ideology; program priorities and values of gender equality. The interdisciplinarity of gender policy integrates it with other areas of social policy. Thus, gender policy is implicit in goals, the content of state family policy, demographic, educational, youth, protection of maternity and childhood. Formation and implementation of gender policy is based on analysis, interpretation of statistical data (social policy directions), which are disaggregated by sex, in the dynamics of indicators. Based on the UN used methodology, taking into account the national specifics of the Belarusian society, has been created relevant gender statistics and it is developing as an information resource for decision-making. Gender statistics in Belarus are used by authorities, practitioners-managers and scientists.

Practice confirms that the use of a gender approach in public administration contributes to the procuring of the women rights, freedoms, and opportunities. It increases their social and political

statuses both within societal institutions and at the state level. Conversely, ignoring the gender factor can be devastating for society and its institutions.

Keywords: gender policy, sustainable development, human potential, expert working groups, gender budgeting, gender competence

For citation: Khramtsova F. I. Regional Peculiarities of Gender Policy in the Republic of Belarus. *Post-Soviet Issues*. 2017;4(3):256-264. DOI: 10.24975/2313-8920-2017-4-3-256-264

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность гендерной политики обусловлена возрастающей сложностью решения социально-экономических задач, эффективность которых зависит от человеческого потенциала, его развития, на основе гендерного равенства как цели, ресурса, фактора устойчивого развития общества. В Послании к белорусскому народу и Национальному собранию (21.04.2017) Президент Республики Беларусь А. Г. Лукашенко подчеркивал, что человеческий потенциал, включаясь в сферу общественного производства, преобразуется в капитал человеческий как движущую силу «создания прочной экономики, экономики завтрашнего дня». Такая постановка проблемы актуализирует гендерный императив политики государства во всех сферах жизнедеятельности общества.

Такой подход определяет методологическую опору на генезис лонгитюдных исследований [2], изложенных в работах автора, на основе методологии политической науки, в русле метапарадигмального подхода. Отсюда логично рассматривать государственную гендерную политику как сложный, многогранный, сингулярный вид деятельности легитимных властных институтов, в силу синергизма сложившихся гендерных детерминаций. Проанализируем сущность дефиниции.

ГЕНДЕРНАЯ ПОЛИТИКА – ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

В современном мире гендерное равенство общепризнано как индикатор представительной демократии, основополагающий принцип этики, базовая основа профессиональной компетентности. Декларация Тысячелетия (Саммит, 2000) вслед за Пекинской Платформой действий (1995 г.) определила равенство прав и равенство возможностей женщин и мужчин как основу устойчивого развития: «Ни один человек и ни одна страна не должны лишаться возможности пользоваться благами развития. Должно быть гарантировано равенство прав и возможностей мужчин и женщин». Главным ресурсом гендерного равенства в национальных государствах является гендерная политика.

Реализация гендерной политики требует анализа статистики, мониторинга, учета гендерной социальной и политической реальности, и на этой основе принятия решений. Важно понимать, в чем состоят особенности, каковы взаимосвязи понятий «государственная гендерная политика» и «гендер» как явление, процесс, иерархия, стратификация в трехчастотном измерении (класс, пол, раса) [1].

Если первое понятие достаточно самостоятельное явление, то гендер (в контексте — гендерные отношения) понимается как объект воздействия политики государства, упорядочивания и инкультурации. Вместе

с тем «гендер» включает смыслы обратного действия, т.е. воздействия на политику государства. Особенности такого влияния не в рационально выраженном управлении гендера политикой, но в косвенном воздействии, имеющем действенный характер влияния динамику и целеполагание государственной политики. В этом смысле специфика гендера как неформализованной системы социальных отношений состоит в отсутствии собственной единой государственной или межгосударственной политической институции. Поэтому гендер не аккумулирует проблемную область гендерных отношений и не может ее воплощать в политических решениях, в форме требований. Особенность гендерных отношений в динамике форм: общественных организаций, стихийных движений, формирований, публичных актов, интернет-сообществ, медийных персон. Динамика и ареал гендерных отношений за последние десятилетия значительно возросли. Поэтому политики, национальные парламенты и правительства вынуждены давать ответы на запросы гендерных общностей, перестраивать программы в соответствии с новыми запросами. В современном мире гендерные отношения задают повестку предвыборных кампаний, политических дебатов, сессий парламентов, заседаний правительств, меняя политический ландшафт отдельных стран и целых континентов.

СОСТАВЛЯЮЩИЕ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ

Указанное обстоятельство требует учета во всестороннем анализе и характеристике гендерной политики в Республике Беларусь на основе выводов, полученных в ходе исследований. Итак, раскроем суть ведущих закономерностей государственной гендерной политики.

Первое положение. *Закономерность интегрального характера гендерной по-*

литики состоит во включении гендерной составляющей во все компоненты, уровни полисубъектного политического процесса, в процедуры выработки политических решений. Основным субъектом гендерной политики является государство, его базовые институты. Формируемые политически гендерные отношения не только объемлют и отражают структуру общества, но и задают направления, рамки гендерной трансформации в обеспечении конституционных прав, при этом расширяя возможности в доступе к власти, ресурсам управления.

Второе положение. *Закономерность эффективности гендерной политики от уровня функционирования национально-го механизма* обеспечения гендерного равенства, суть которого в интеграции воли, практических действий, решений государства и участия гражданского общества. В такой интеграции особая роль отводится структурно-функциональному принципу распределения и перераспределения ряда функций *сбалансированной гендерной политики* в Республике Беларусь на 3-х взаимосвязанных уровнях:

- *республиканском*, на котором функции координации, мониторинга, экспертизы законодательных и управленческих актов осуществляет Национальный совет по гендерной политике при Совете Министров Республики Беларусь;
- *региональном*, функции планирования, организации и контроля над реализацией гендерной политики осуществляют экспертные рабочие группы, в составе которых руководители органов государственной власти, учреждений, организаций, общественные деятели, ученые; деятельность экспертных рабочих групп осуществляется при областных исполнительных комитетах, Минском горисполкоме, совместно с Советами депутатов;
- *локально-поселенческом*, организацион-

но-распорядительные, нормативно-методические функции этого уровня осуществляют органы местного управления и самоуправления по реализации плана гендерной политики в целях корректно-гендерного развития социально-демографических групп; конструирования гендерных отношений по месту учебы, работы, в общественных организациях, объединениях, движениях, в социуме, в семье, средствами интеграции, социального партнерства.

Третье положение. *Закономерность возрастания ключевой роли гендерного фактора* в изменяющемся мире и белорусском обществе сегодня состоит во всеобъемлющем развитии потенциала женщин как движущей силы устойчивого развития. Основные тенденции в сфере гендерных отношений состоят, с одной стороны, в возрастании социальной энергии женщин, их экономической и политической активности. С другой стороны, усиливается влияние информационных угроз в условиях вызовов глобализации, ультра-гендерных идеологий девальвации института семьи и брака, — предотвращение которых составляет *главную задачу деятельности органов государственной власти и гражданского общества* на основе активного включения социально-политического, духовно-нравственного и гражданского потенциала женщин в модернизацию страны.

Итак, государственная гендерная политика в Республике Беларусь — это целенаправленная деятельность органов власти по обеспечению конституционных прав и свобод женщин и мужчин на основе гендерного равенства, с учетом этнокультуры, традиций, в целях развития человеческого потенциала, расширения возможностей женщин в доступе к власти, ресурсам, социальным благам средствами государственно-правового регулирования.

ПОКАЗАТЕЛИ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ

Раскроем параметры эффективности гендерной политики. В контексте гендерной парадигмы (Декларация тысячелетия ООН, 2000 г.) и гендерной методологии (Саммит ООН по устойчивому развитию, 2015 г.) параметрами эффективности являются основные показатели:

- представительство женщин в Национальном парламенте и динамика его удельного веса;
- страновой индекс человеческого развития женщин в соотношении с индексом человеческого развития мужчин;
- страновой индекс гендерного развития как обобщенный показатель положения социально-демографических групп;
- страновой индекс гендерного неравенства в рангах индексов стран-участниц ООН;
- страновой индекс гендерного разрыва по социально-экономическим индикаторам;
- коэффициенты охвата населения образованием по его уровням, продолжительность обучения в соответствии с Международной стандартной классификацией образования (далее — МСКО).

Применительно к оценке состояния государственной гендерной политики в Республике Беларусь сохраняется устойчивая тенденция прогресса по всем основным показателям в их динамике. Согласно гендерной универсальной норме ООН (1/3: женщины, мужчины соответственно) в сфере принятия политических решений по итогам созывов обеспечено 30% представительство женщин по результатам выборов в Национальное собрание Республики Беларусь. В 2016 году доля женщин возросла и составила 33,7% от общей численности депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики. Для сравнения: на 1 августа 2016 года по данным Межпарламентского союза, в странах Организации по

безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Северной Европы представительство женщин в двухпалатных парламентах составляет 25,6%, тогда как мировой показатель — 22,8%. По итогам 2015 года Беларусь включена в группу 15 стран мира, где индекс человеческого развития женщин равен или превосходит аналогичный показатель мужчин. Индекс гендерного развития Беларуси составляет 1,021. По индексу гендерного неравенства страна занимает 31-е место среди 155 стран мира. Согласно Докладу о глобальном гендерном разрыве 2016 года страна занимает 30-е место из 144 государств. Коэффициент охвата населения первым этапом среднего образования составляет 95,5% для женщин и 95,4% для мужчин (уровень МСКО 2). Общий коэффициент охвата населения вторым этапом среднего образования составляет 107% для женщин и 113,6% для мужчин (уровень МСКО 3). Третичным образованием охвачено — 103,8% женщин и 80% мужчин. Средняя продолжительность обучения (11,5 года) и ожидаемой продолжительности обучения (15,7 года) являются высокими среди 28 стран Центральной и Восточной Европы и постсоветских стран. Беларусь входит в 25 стран из 179, благоприятных для рождения ребенка, и лидирует среди государств-участников Содружества Независимых Государств.

Векторы изменения характера и сферы действия гендерного фактора политики за последние годы связаны с последовательным выполнением целей и задач программных документов: Национального плана действий по улучшению положения женщин на 1996–2000 гг.; Национального плана действий по обеспечению гендерного равенства на 2001–2005 гг.; Национального плана действий по обеспечению гендерного равенства на 2008–2010 гг. и Национального плана действий

по обеспечению гендерного равенства на 2011–2015 гг. Продвижение гендерного равенства претерпело эволюцию от влияния на улучшение положения женщин до гендерного фактора политики как национального механизма развития человеческого потенциала. Особенности продвижения гендерного равенства в следующем: от политики решения социальных проблем женщин к обеспечению гендерного подхода в принятии политических решений; от разработки законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих гендерное равенство, к расширению масштабов гендерной экспертизы национального законодательства в целях его совершенствования; от просветительских кампаний к гендерному образованию руководителей и управленцев на всех уровнях системы государственного управления.

Раскроем *региональные особенности гендерной политики в Республике Беларусь на современном этапе*. Правовыми основами, инструментом реализации региональной гендерной политики является утвержденный Советом Министров Республики Беларусь (от 17.03.2017 г., №149) пятый программный документ — Национальный механизм обеспечения гендерного равенства на 2017–2020 гг. (далее — Национальный механизм). Как было отмечено, основным показателем регионального измерения состояния гендерной политики является динамика участия женщин в сфере принятия решений, лидерского потенциала, по этому параметру очевидна динамика роста. Региональное измерение гендерного состава государственных служащих в Республике Беларусь на 1 июля 2015 года, согласно Статистическому сборнику Национального статистического комитета, отражает значительное преобладание женщин от общей численности.

Таблица 1. Численность государственных служащих государственных органов и иных государственных организаций Республики Беларусь (по состоянию на 1 июля 2015 года, в %)

Регион страны (область)	Женщины	Мужчины
Брестская	66,0	34,0
Витебская	71,1	28,9
Гомельская	70,5	29,5
Гродненская	66,4	33,6
Минск	67,9	32,1
Минская область	78,5	21,5
Могилевская	72,3	27,7

Региональный потенциал политического статуса женщин отражают результаты выборов депутатов местных Советов депутатов 27-го созыва (23 марта 2014 года): избрано 8700 женщин (46,3% от общего количества депутатов). Также в регионах Советы депутатов всех территориальных уровней возглавляют женщины (более 30%). Женщины составляют около 68 процентов государственных служащих, занятых в органах судебной власти. Обобщая вопрос регионального измерения гендерной политики, с опорой на анализ практики Минского городского исполнительного комитета, предпринятый автором

в качестве члена экспертной рабочей группы, сформулируем наиболее актуальные задачи:

- развитие инновационного потенциала экспертных рабочих групп как субъектов региональной вертикали гендерной политики, в компетенциях которых инициирование разработки, совершенствования административно-правовых, организационно-управленческих, научно-методических основ партнерства с органами местного управления и самоуправления, государственными учреждениями, организациями, институтами гражданского общества;

- формирование и развитие гендерной компетентности и гендерной политической культуры руководителей, специалистов органов государственного управления, государственных и негосударственных организаций, их заместителей в условиях региональной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров;
- подготовка специалистов новой квалификации: гендерная экспертиза национальных и региональных нормативных правовых актов, консультационной, нормотворческой деятельности по решению региональных гендерных проблем;
- подготовка специалистов новой квалификации: гендерное бюджетирование государственных и региональных программ как инструмент эффективного, прозрачного, адресного распределения финансовых ресурсов в русле Стратегии реформирования системы управления государственными финансами в Республике Беларусь (Постановление Совета Министров от 23.12.2015 г., №1080).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реализация потенциала экспертных рабочих групп как основных субъектов региональной вертикали гендерной политики требует усиление научно-инновационной роли республиканских и региональных университетов за счет практических эффектов от результатов научно-исследовательской деятельности. На неотложное решение этой задачи указывает Глава государства А. Г. Лукашенко в Послании

белорусскому народу и Национальному собранию (21.04.2017): «Следует активизировать работу по развитию университетов как центров научно-инновационной деятельности». Примером такого подхода является инновационно-образовательная, научно-внедренческая, консалтинговая деятельность Академии управления при Президенте Республики Беларусь в сфере государственной гендерной политики. В частности, образовательный процесс подготовки специалистов высшей квалификации в области государственного управления; системы переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров — содержит гендерный модуль формирования профессиональной компетентности «Гендерная матрица управленческих решений», разработанный коллективом кафедры управления региональным развитием. Полученные результаты научно-исследовательских работ этой кафедры востребованы региональными органами власти и используются при проектировании региональных планов гендерной политики по реализации Национального механизма на 2017-2020 годы. Например, в ходе социального партнерства и по запросу Минского горисполкома (от 26.04.2017, №10/2-18/791) подготовлены предложения для их включения в региональный план. В таблице 2 представлен проект плана гендерной политики Минского горисполкома по реализации Национального механизма на 2017-2020 гг., разработанный кафедрой управления региональным развитием.

ЛИТЕРАТУРА

1. Храмцова Ф. И. Гендерная методология подготовки специалистов социальной работы: метапарадигмальный аспект. Минск: Бестпринт; 2012. 332 с.
2. Храмцова Ф. И. Социальный иммунитет молодежи как фактор национальной безопасности Республики Беларусь. Минск: Бестпринт; 2014. 292 с.

REFERENCES

1. Khramtsova F. I. Gendernaya metodologiya podgotovki spetsialistov sotsial'noy raboty: metaparadigmал'nyy aspekt /F.I. Khramtsova. Minsk: Bestprint; 2012. 332 p. (In Russ.)
2. Khramtsova F. I. Sotsial'nyy immunitet molozhdezhki kak faktor natsional'noy bezопасnosti Respubliki Belarus'. Minsk: Bestprint, 2014. 292 p. (In Russ.)

.....
*Статья получена 22.08.2017,
Received 22.08.2017*

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Флора И. Храмцова, Доктор политических наук, Академия управления при Президенте Республики Беларусь, Минск, Беларусь; 220007, Республика Беларусь, Минск, Московская ул., д. 17; flura.org@gmail.com

Flura I. Khramtsova, Doctor of Political Science, Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, Minsk, Republic of Belarus; bld. 17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007; flura.org@gmail.com