

Реализация Национальной стратегии действий в интересах женщин: опыт Санкт-Петербурга

Кашина М. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; kashina_soc@inbox.ru

Implementation of the National Strategy for Women: Experience of Saint-Petersburg

Marina A. Kashina

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; kashina_soc@inbox.ru

4–5 марта 2020 г. в СЗИУ РАНХиГС состоялась Вторая международная научно-практическая конференция «Женщины на государственной службе», на которой рассматривались проблемы участия женщин в общественной жизни страны, в политике и государственном управлении. В работе конференции приняли участие как ученые, так и практики, в том числе действующие политики — депутаты представительных органов власти всех уровней: федерального, регионального, муниципального, государственные гражданские служащие.

Визитной карточкой конференции стало обсуждение опыта Санкт-Петербурга по реализации Национальной стратегии действий в интересах женщин, принятой 8 марта 2017 г. Оно состоялось на специальной секции, в рамках которой было проведено заседание Координационного совета при Правительстве Санкт-Петербурга по реализации национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 гг. Модераторами обсуждения стали первый заместитель председателя Комитета по труду и занятости населения Санкт-Петербурга Н. А. Рогачев и профессор кафедры социальных технологий доктор политических наук М. А. Кашина.

Кратко расскажем о работе этой секции. Начало обсуждению было положено докладом представителей Санкт-Петербургского государственного университета: О. В. Григорьевой, доцента кафедры европейских исследований СПбГУ, кандидата политических наук и Н. О. Плюснина, магистранта СПбГУ на тему «Национальная стратегия действий РФ в интересах женщин и гендерная политика Швеции в трудовой сфере: есть ли точки пересечения?» Авторы подчеркнули, что правительство Швеции официально позиционирует себя как феминистское, т. е. оно проводит политику гендерного равенства на государственном уровне. Целью этой политики выступает достижение в шведском обществе компромисса между максимально большим количеством социальных групп. Правительство понимает, что существующие жесткие социальные роли, в том числе гендерные, ограничивают возможности развития и самореализации людей. Эта политика проводится Швецией не в интересах мужчин или женщин, а в интересах индивидов, граждан, каждый из которых обладает своими особенностями и системой ценностей. Россия и Швеция в 1970-е начинали с одинаковой цели — добиться гендерного равенства, но спустя 50 лет пришли к разным результатам. Это проявляется, в частности, в разных показателях гендерного разрыва (Gender Gap), который фиксируется в докладах Международного экономического форума. Если Швеция, начиная с 2008 г. (год принятия в стране Закона о дискриминации), стабильно занимает первые места в

этом международном рейтинге, то Россия ухудшила свое положение вдвое. В первую очередь это касается гендерного разрыва в доходах женщин и мужчин, который в России составляет 25–29%, а в Швеции только 12% (по странам Северной Европы в целом — 16%).

Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 гг. в настоящее время является единственным документом, определяющим государственную политику в отношении женщин в России, поскольку закона, аналогичного шведскому закону «О дискриминации» у нас нет. Это прорывной документ, поскольку он не только анализирует положение российских женщин в настоящее время, но и определяет цели на будущее. По своей природе он функционалистский, потому что не только ставит проблемы, но и предлагает пути их решения. Его главный недостаток в том, что практически весь текст посвящен только одной роли женщины — материнству, все ее остальные роли рассматриваются как вспомогательные или мешающие выполнению этой главной роли. В нем нет идеи о том, чтобы вовлекать мужчин в работу по дому и в воспитание детей, призыва к тому, чтобы домашняя работа распределялась более равномерно. Хотя в Стратегии и говорится о нематериальной дискриминации по признаку пола, меры по борьбе с ней никак не рассматриваются.

Сравнение шести целей шведского правительства и пяти целей российской Стратегии в интересах женщин показывает, что четыре из них совпадают, однако внешнее совпадение не означает совпадения по сути. Так, для Швеции задача состоит в обеспечении равного доступа к медицинским сервисам всем гражданам, а для России — в том, чтобы сохранить репродуктивное здоровье женщины-матери. В Швеции, в отличие от России, равенство в трудовой сфере понимается очень широко: это и равный доступ к труду, и равная оплата за равный труд, и равные безопасные условия труда для всех, а также равенство в выполнении домашнего труда. Подводя итоги, авторы доклада констатируют, что шведская концепция гендерной политики «пользы для всех» вполне может быть актуальна и для России.

Обсуждение продолжила Е. В. Аргунова, начальник отдела анализа общественного мнения и социальных проблем Санкт-Петербургского информационно-аналитического центра, кандидат политических наук. Она представила доклад на тему «Женщина в политике и на рынке труда: восприятие петербуржцев». Результаты социологических опросов свидетельствуют, что 80% горожан поддерживают участие женщин в политической жизни, 70% не против того, чтобы женщины занимали высокие управленческие позиции. Однако реальная готовность участвовать в политической жизни у женщин меньше, чем у мужчин. При этом меры позитивной дискриминации (политику квотирования при замещении высших государственных должностей) одобряют только 20% мужчин и 26% женщин.

Оценки существования гендерного разрыва в заработной плате оказались не в пользу женщин. Практически поровну (по 40%) тех, кто признает неравенство в оплате труда по признаку пола и тех, кто его не признает. При этом есть еще группа респондентов (8–12%), которые полагают, что женщинам платят больше, чем мужчинам. В любом случае позитивным следует признать то, что мужчины также начинают видеть эту проблему. Хотя нельзя сказать, что это происходит из-за того, что они стали более сознательными. Равенство поддерживается ими с позиций лишения женщин их льгот и привилегий. Мы — мужчины, не сильный пол, а вы — женщины, не слабый. У женщин наоборот растет потребность в помощи и защите со стороны мужчин и государства. Неожиданным стал факт, что почти 40% и женщин и мужчин работоспособного возраста (18–54 года) не разделяют мнение о том, что наличие детей выступает барьером на пути успешной женской карьеры. Вряд ли это означает, что конфликт семья — работа в Санкт-Петербурге уже успешно разрешен, однако заставляет задуматься о приоритетах в семейной и женской политике.

Тему совмещения женщинами семейных и профессиональных обязанностей продолжил Н. А. Рогачев, первый заместитель председателя Комитета по труду и занятости населения Санкт-Петербурга. Он рассказал о конкретных программах для женщин, реализуемых комитетом в рамках национальных проектов. Первый большой блок программ касается обеспечения доступности дошкольного образования, в частности обеспечение потребностей в детских садах (в том числе с круглосуточным содержанием) и яслях (т. е. для детей до полутора лет). В соответствии с целевыми ориентирами национальных проектов Санкт-Петербург должен к 2021 г. обеспечить 100-процентную доступность мест в дошкольных учреждениях для граждан, имеющих детей. Наличие таких мест позволит женщинам выйти на работу. Однако это не панацея, и даже не всегда оптимальное решение проблемы, по мнению Н. А. Рогачева. Маленькие дети, посещаая детский сад, очень часто болеют, иногда по несколько раз в месяц, что не дает возможности их матерям полноценно работать. Альтернативой может стать институт нянь, но это очень дорогое удовольствие. Исследования показали, что услуги сертифицированной и опытной няни стоят в Санкт-Петербурге 250 руб. в час. Если маме нужно отработать 8 часов и потратить еще 2 часа на дорогу, то ей придется платить няне в день 2,5 тыс. руб. В месяц это будет обходиться в 50 тыс. руб. Статистика заработной платы показывает, что 91% всех работников получает в Санкт-Петербурге зарплату до 50–60 тыс. рублей, и это означает, что мать будет работать только чтобы оплачивать няню.

Еще одной альтернативой является помощь бабушек. Однако повышение пенсионного возраста населения резко сократило эти возможности. Бабушка может взять отпуск по уходу за ребенком до достижения им трех лет, но, поскольку за ней не сохраняется рабочее место, как за матерью, возможно, после этого отпуска ей просто будет некуда вернуться. Кроме того, это время не войдет в ее страховой стаж для пенсии, поскольку она уже использовала эту возможность, когда брала отпуск для ухода за детьми, а не внуками.

Комитетом по труду и занятости населения выработан ряд предложений по решению указанных проблем. В частности, предлагается предоставлять налоговый вычет на расходы, понесенные матерями на нянь, а также включить в страховой стаж для бабушек период, проведенный в отпуске по уходу за внуками. На вопрос из зала о том, почему в этой схеме никак не фигурируют папы и дедушки, Н. А. Рогачев признал определенную односторонность представленного анализа, но объяснил, что экономические расчеты строились на основе замещения работающих женщин, а не мужчин, потому что в нашей стране папы и дедушки пока недостаточно компетентны в уходе за маленькими детьми в возрасте до трех лет.

Второй большой блок программ, реализуемых комитетом в рамках защиты трудовых прав женщин, касается переобучения и повышения квалификации. Необходимо подчеркнуть, что речь идет не только о женщинах с маленькими детьми, но и о женщинах предпенсионного возраста. В категориях «мамочек» попадает две группы женщин. Первая — это те, кто находятся в отпуске по уходу за ребенком до трех лет и состоят в трудовых отношениях со своим работодателем. Вторая — женщины, которые имеют детей в возрасте до семи лет, но не состоят в официальных трудовых отношениях. Они только планируют выйти на работу. Особенностью обучения второй категории является то, что им во время обучения выплачивается стипендия в размере прожиточного минимума. Тем самым женщины не только получают профессию, но и дополнительную экономическую помощь от государства. Такие программы реализуются в Санкт-Петербурге не первый год и достаточно востребованы у населения, однако проблемой выступает дальнейшее трудоустройство женщин после обучения. К сожалению, количество трудоустроенных в настоящее время составляет всего 10% от обученных.

Обучение женщин предпенсионного возраста — это новый вид деятельности для Комитета по труду и занятости населения. Он очень масштабный, в рамках национального проекта на него выделяются очень значительные средства. Так в 2019 г. на переобучение лиц предпенсионного возраста было выделено 102 млн руб. Обучение должны были пройти 1800 человек, но переобучить удалось в 2,5 раза больше — 4400 человек. Финансирование этой деятельности, в соответствии с национальным проектом, будет нарастать вплоть до 2024 г. Необходимо подчеркнуть, что раньше за год по всем категориям населения переобучалось только 5000 граждан. В одиночку Комитету по труду и занятости населения эту задачу не решить, поэтому необходимо организовать взаимодействие со всеми образовательными учреждениями города, и в первую очередь с СЗИУ РАНХиГС.

В заключение Н. А. Рогачев остановился на вопросах неполной занятости и гибкого рабочего дня. Эти формы наиболее интересны женщинам с маленькими детьми, потому что дают возможность более успешно сочетать профессиональные и семейные обязанности. Как показывает статистика рабочего времени, жители России работают очень много. В год на одного работника приходится 1971 час рабочего времени. Жители Германии работают гораздо меньше, только 1300 часов, но при этом добиваются гораздо больших экономических результатов. Это связано с использованием в этой стране режимов неполной занятости и гибкого рабочего дня. Установлены минимальные почасовые расценки, а также есть своего рода линия отсечения по размеру дохода для получения экономической поддержки от государства. Граждане могут выбрать стратегию неполной занятости, т. е. работать такое количество часов, чтобы не превышать размер дохода, позволяющий получать эту поддержку. Тем самым они имеют достаточно высокий стабильный доход, состоящий из двух частей — почасовой оплаты и государственных пособий. Работая неполный рабочий день, женщины могут больше времени уделить самим себе и своей семье. Возможно, этот опыт стоит использовать и в России.

От вопросов занятости участники секции перешли к обсуждению не менее острой социальной проблемы российских женщин — домашнему насилию. Эта тема в 2019 г. получила широкий общественный резонанс в связи с обсуждением проекта федерального закона о профилактике семейно-бытового насилия. Н. Г. Тихонова, депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга выступила с докладом «Деятельность государственных органов власти Санкт-Петербурга в решении проблем семейно-бытового насилия». Она подчеркнула, что принятие закона о профилактике домашнего насилия потребует заметных структурных и кадровых изменений в работе государственных органов. Необходимо будет разработать простой, понятный и четкий алгоритм действий для женщин, подвергшихся домашнему насилию и/или оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Они должны понимать, когда и к кому они могут обратиться, на какую именно помощь рассчитывать. Сейчас борьба с домашним насилием — это сфера деятельности прежде всего общественных организаций, различных кризисных центров для женщин, первые из которых появились в Санкт-Петербурге еще в начале 1990-х. Перевод этой работы на государственный уровень потребует развертывание сети убежищ (шелтеров) по всему городу. В Национальной стратегии действий в интересах женщин есть раздел по профилактике домашнего насилия и социального неблагополучия, однако пока такие убежища есть только в пяти районах Санкт-Петербурга из 18.

Н. Г. Тихонова отметила, что впервые эта тема вошла в повестку деятельности государственных органов в середине 2000-х гг., когда губернатором Санкт-Петербурга была В. И. Матвиенко, активно поддерживающая гендерную тематику в целом. В то время в Комитете по социальной политике был специальный сектор, занимающийся вопросами обеспечения равноправия женщин и мужчин в Санкт-

Петербурге. С переходом В. И. Матвиенко в Москву на должность сенатора в Совет Федерации интерес к гендерным проблемам в исполнительной власти Санкт-Петербурга заметно снизился, это касается и темы домашнего насилия. Сейчас в Комитете по социальной политике нет специалистов, отвечающих за гендерную политику и работу по профилактике домашнего насилия. Более полной статистикой по этим вопросам в настоящее время обладает Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге, основные обращения идут в его офис. Эту проблематику он освещает в своих ежегодных докладах Законодательному собранию Санкт-Петербурга. Однако депутаты регионального парламента пока не осознают в полной мере значимость работы по профилактике домашнего насилия. Более того, в ноябре 2019 г. представители фракции ЛДПР даже провели пикет против принятия данного закона. По мнению Н. Г. Тихоновой, можно выделить три группы факторов, объясняющих эту ситуацию. Первая — отсутствие системного подхода, противоречия в действующем законодательстве по данному вопросу, речь идет об известной декриминализации побоев. Вторая — экономические факторы. В случае принятия закона придется выделить средства на развертывание системы убежищ, на их содержание, на подготовку кадров и т. п. Третья, самая главная группа факторов — культурно-ментальные, а именно патриархальное общественное сознание и гендерные стереотипы, которые полагают, что семья — это частное дело, в которое не должно вмешиваться государство, а жертва насилия сама во всем виновата, потому что вела себя неправильно. Тем не менее, работу по продвижению и поддержке данного закона необходимо продолжать.

Далее от представителей государственных органов слово было передано гражданскому обществу — бизнесу и общественным организациям, которые представили свое видение работы по реализации Национальной стратегии действий в интересах женщин. Т. А. Седых и Н. А. Зайцева познакомили участников секции с корпоративной практикой решения проблем работающих женщин на Октябрьской железной дороге. Два года назад здесь был создан Комитет по совершенствованию условий труда, отдыха и социальной поддержки женщин Октябрьской железной дороги. Основными направлениями работы Комитета является улучшение экономического положения женщин через создание для них условий совмещения семейных и профессиональных обязанностей, а также улучшение условий их труда и повышение доступности медицинских услуг. Всего на Октябрьской железной дороге работает 24 тыс. женщин, что составляет 34% от общей численности работников. Треть из этих женщин (8 тыс.) трудится в Санкт-Петербурге. При этом 6% женщин работают в неблагоприятных условиях, поэтому компанией реализуются специальные программы по улучшению этих условий. В 2019 г. на это был выделен 981 млн руб. Были закуплены бытовые модульные пункты обогрева, оборудованы санитарные комнаты, разработана и приобретена спецодежда, средства индивидуальной защиты сверх тех, которые присутствуют в номенклатурных перечнях. Через систему социальных льгот и компенсаций оказывается помощь работающим матерям, имеющим ребенка в возрасте до двух лет, многодетным и одиноким матерям, матерям с детьми-инвалидами, вдовам, воспитывающих детей. Для женщин проводятся семинары-тренинги и мастер-классы по актуальным проблемам семейной жизни, предоставляются путевки в дни школьных каникул «вместе с мамой», реализуется спецпроект «WomanRZD» (распространение материалов по тайм-менеджменту, управлению стрессом, самопрезентации, эмоциональному интеллекту, деловому стилю и этикету, техникам защиты от манипуляций). Комитет организует правовые консультации для женщин, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, готовит и распространяет различные информационные материалы, например, брошюру «Права женщин в сфере труда». В скором времени на официальном сайте Октябрьской железной дороги появится страница Комитета, на которой также

будет размещены различные информационные ресурсы. При наличии финансирования вся эта работа в 2020 г. будет продолжена.

Далее выступила Е. А. Глейзер — директор по развитию Санкт-Петербургского отделения Общероссийской общественной организации «Женщины Бизнеса». Эта организация существует уже более 20 лет. Отделение в Санкт-Петербурге было решено открыть после Первого Евразийского женского форума. Целевая группа — женщины, занятые в малом и среднем бизнесе, успешно совмещающие семейные обязанности и карьеру. Главное направление деятельности данной организации — информирование женщин о существующих мерах государственной поддержки женщин и семьи. Опросы показывают, что 35% респондентов вообще не знают об этих мерах. Наиболее актуальны два направления информирования — о том, как государство помогает сохранить/восстановить женщинам свои профессиональные компетенции, и о том, как можно качественно провести досуг всей семьей с детьми. Речь идет, например, о льготах для многодетных детей в культурной сфере. Важным направлением работы организации является преодоление предрассудков работодателей в отношении качества работы женщин, имеющих детей. На самом деле, женщина, которой приходится совмещать профессиональные и семейные обязанности, по мнению Е. А. Глейзер, является лучшим работником, потому что она умеет интенсивно работать, правильно расставлять приоритеты и планировать свое рабочее время, чтобы в выходные оставалось больше времени на домашние дела, она знает, что работает ради своей семьи, — поэтому такая женщина более дисциплинированный работник, который не будет находиться в постоянном поиске рабочего места получше, она будет стараться хорошо работать на той должности, которая у нее есть, и дорожить ей.

Тему информирования населения продолжила И. Петрухина — директор по развитию Региональной общественной организации «Правила Роста». Это новая общественная организация, которая 25 марта 2020 г. открыла свои первые два центра в Петроградском районе Санкт-Петербурга и в г. Колпино. Она ориентирована на информационную и консультационную поддержку женщин, прежде всего работающих, поэтому Центры будут работать до 8 часов вечера в будние дни и по субботам. Более того, на консультацию можно будет прийти с детьми и оставить их под присмотром в игровой комнате на время получения консультации у специалистов центра. Эта организация создана в целях информирования о правах и мерах социальной поддержки, которые женщины и семьи имеют в рамках реализации национальных проектов. Необходимо не только информировать граждан о существовании таких мер, но и научить их пользоваться ими. Специалисты центра будут помогать конкретным семьям в конкретных ситуациях, адаптируя общие положения под реальные запросы. Это касается как полных семей, так и семей одиноких родителей (мужчин и женщин). Главная задача — чтобы семья получила необходимую консультацию до возникновения кризисной ситуации. Выделено три основных направления работы «Правил Роста» — правовые консультации, психологическое консультирование, открытый лекторий, в котором специалисты-эксперты будут выступать и проводить мастер-классы по актуальным для семьи проблемам. Планируется, что районные центры будут осуществлять и выездные мероприятия на предприятиях и в организациях. Важным информационным ресурсом станет портал «Льготы детям», на котором можно будет узнать региональные особенности мер социальной поддержки семьи и детей. Тем самым работа общественной организации «Правила Роста» станет значимым элементом инфраструктуры поддержки женщин, семьи и детей в Санкт-Петербурге.

Анализ докладов, прозвучавших в ходе обсуждения петербургского опыта реализации Национальной стратегии действий в интересах женщин, показывает, что эта работа действительно выступает площадкой для взаимодействия государства

и гражданского общества, государственно-частного партнерства в решении острых социальных и экономических проблем женщин. Нельзя сказать, что все в этом сотрудничестве безоблачно, что уже все крупные хозяйствующие субъекты проводят столь же сильную корпоративную социальную политику по улучшению условий труда и экономического положения работающих женщин, как это делает Октябрьская железная дорога, что все российские женщины имеют полное и ясное представление о возможностях решения своих проблем, которые готово предоставить им государство. Есть недостатки и в самой государственной политике по действиям в интересах женщин, в чем-то она противоречива, где-то непоследовательна, не все важные проблемы женщин нашли в ней свое отражение, не во всем структуры исполнительной власти «заточены» под такую политику, яркий пример — работа по профилактике домашнего насилия. Тем не менее, необходимо согласиться с мнением участников обсуждения о том, что это прорывной и очень своевременный документ социальной политики государства. Работа по нему на региональном уровне с использованием возможностей, которые предоставляют национальные проекты, может быть весьма продуктивной и эффективной, о чем свидетельствует опыт Санкт-Петербурга.

Об авторе:

Кашина Марина Александровна, профессор кафедры социальных технологий Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор политических наук, доцент; kashina_soc@inbox.ru

About the author:

Marina A. Kashina, Professor of the Chair of Social Technologies of North-West Institute of Management of a RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Political Sciences), Associate Professor; kashina_soc@inbox.ru