
РЕЦЕНЗИИ, ОБЗОРЫ

Татьяна Барандова

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРАВОЗАЩИТНЫЕ ИНСТИТУТЫ: «ПРОБЕЛ» В АКАДЕМИЧЕСКОМ ДИСКУРСЕ

Изучение российских государственных правозащитных институтов (региональных Уполномоченных по правам человека, далее – РУПЧ) как институтов социального государства с учетом гендерного подхода предпринималось нечасто, исследования осуществлялись в рамках нормативного и транзитологического подходов (Gwyn 1980; Reif 1999; Roy, Giddings 2000). Хотя уровень представительства женщин, занимающих высокие позиции, традиционно значим как фактор гендерного анализа организационной деятельности (Шульц 2015), не менее важен анализ гендерно-маркированных компонентов профессиональной практики. Обзор публикаций, посвященных становлению правозащитных институтов, демонстрирует «разрыв» между теоретическим и эмпирическим уровнями анализа. Существуют «пробелы» и в сегменте исследований социального компонента профессиональной деятельности РУПЧ. Акцент в исследованиях нового института, который априори предполагает возникновение иной профессиональной деятельности, отводится не рефлексии о кадровом составе и/или профессиональным стандартам, а юридическим основам функционирования мандата и процессам политической борьбы «за место» (Сунгуров 2005; Gilligan 2010; Fogelklou 2003).

Большинство работ, изучающих институт государственной правозащиты, фокусируется на определении его правового статуса. Анализ публи-

Татьяна Леонидовна Барандова – старший преподаватель департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ, Санкт-Петербург; научный сотрудник факультета сравнительных политических исследований СЗИУ РАНХиГС, Санкт-Петербург, Россия. Электронная почта: tbarandova@hse.ru

каций позволяет выявить существующие «гендерные» пробелы. В частности, Эмма Гиллиган рассматривает институт как элемент «демократизации» российского режима, фокусируясь на истории возникновения федерального офиса. Она приходит к выводу, что стараниями О. О. Миронова, первого уполномоченного, он «превратился в учреждение с определенным влиянием <...> на расширение административной юстиции в современной России» (Gilligan 2010: 575). Гиллиган изучает воздействие (финансовой и технической) международной помощи на его создание и консультативно-организационную поддержку, но не затрагивает ни функционирование института в сфере социальной политики, ни его гендерные режимы, а лишь раскрывает исторический контекст, в котором учреждение выступало с решением политических проблем. Автор уделяет внимание мнениям активистов диссидентского движения и международных правозащитных неправительственных организаций, рассматривая их в качестве основных экспертов по «оценке» института. Однако не распространяет «общественную экспертизу» на спектр иных *ad hoc* правозащитных организаций и социальных групп (включая женские, экологические, благотворительные). В результате, анализ общественных акторов, борющихся «за» или «против» учреждения, априори отвергает многие направления анализа гендерных вопросов его деятельности. Кроме того, некоторые исследования показывают, что диссидентское движение имело специфические гендерные режимы (Чуйкина 1996), само являлось гендерно-слепым, не сотрудничало с женским движением и лишь со второй половины 2000-х гг. начало работать с вопросами нарушений прав человека на гендерном основании. Гиллиган игнорирует данный аспект, демонстрируя, что «пол не имеет значения» как для участников процесса создания института, так и для его аналитиков.

Иной подход связан с рассмотрением постсоветских трансформаций и выявлением исторической закономерности при установке новых институтов и их деятельности. Ученые осмысливают процесс с позиций институциональной трансплантации, причисляя РУПЧ к юридическим/политическим инновациям (Сунгуров 2005). Примером выступает статья Андерса Фогелклу (Fogelklou 2003), в которой он рассматривает регионального омбудсмана в качестве юридического трансплантата из североевропейской (Шведской) модели социального государства, не обращая внимания на вопросы гендера. Казалось бы, уместно рассматривать и концепт «гендер» как «пересадку» при анализе влияния (правовой) культуры на институциональные процессы трансплантации. Фогелклу считает, что советская правовая система, несмотря на зависимость от административной среды, имела внутреннюю неоднородность, которая и проявилась после распада СССР. Многие из государств бывшего советского блока в Центральной Европе легко приняли западные правила благодаря ранее «модернизированному» правовому порядку, в то время как Восточная Европа, включая Россию, встретила с проблемами. Автор проводил эмпирическое исследование

в Санкт-Петербурге, хотя это не лучший экземпляр для обобщения (у региона особый статус – «город федерального значения» – и интенсивная политическая жизнь, что влечет за собой целый спектр отклонений при номинации омбудсмена: в течение десяти лет позиция была пуста из-за неудачных попыток избрания). Однако в статье убедительно показывается роль местных общественных акторов в успехе «укоренения транспланта». Представляется, что идея влияния (правовой) культуры на трансплантацию без учета гендерного равноправия в качестве важного фактора ущербна, поскольку позднесоветский порядок характеризуется мерами систематического решения так называемого «женского вопроса», даже при критике «двойной нагрузки» на женщин (Rotkirch, Temkina 1997). Эта часть правовой/административной культуры должна была передаться новым институтам, что объяснило бы многое в поведении чиновников с экзотической биографией (мужчин и женщин).

К середине 2000-х гг. фокус исследований переместился, внимание стало уделяться и анализу профессиональной деятельности РУПЧ в качестве института социального государства, измерению его эффективности. Получил развитие международный дискурс об омбудсменах, как профессии в государственном управлении для обеспечения реализации социальных прав (Fernhout 2003: 21). В контексте европейской интеграции постсоветских стран, вопросы дискриминации, включая ее гендерные основания, объединяются под «зонтиком» Антидискриминационных омбудсменов или Специализированных офисов по равенству, согласно рекомендациям Европейской комиссии (*Equality Bodies*). На России этот процесс не отразился, т.к. страна не являлась кандидатом на вступление в Европейский Союз. Кроме того, по результатам наблюдений и изучения материалов семинаров, становится видно, что международные структуры не проявляли внимание ни к гендерной теме при взаимодействии с российскими уполномоченными, ни к артикуляции значимости защиты прав женщин, ни к развитию гендерной компетенции кадров. В 2003–2004 гг. женскими общественными организациями при поддержке Совета Федерации была предпринята попытка внедрить в деятельность уполномоченных идею о создании при них структур по гендерному равенству, но она встретила сопротивление.

Среди российских работ по теме многие принадлежат самим уполномоченным, участвовавшим в практико-ориентированных исследованиях для оценки эффективности профессиональной деятельности (Сунгуров 2010). Анализируя конфигурации акторов при выдвижении/избрании омбудсмена, создание структуры аппарата, приоритеты в работе, Александр Сунгуров обратил внимание на гендерные показатели кадрового состава, процент представительства среди них женщин, выявив их количественный перевес в числе сотрудников (Сунгуров 2005). Он выдвинул тезис о том, что женщина имеет больше шансов занять позицию в условиях авторитарного

режима, особенно, если принадлежит к научной элите, но тезис лишь частично подтвержден на региональном уровне (Barandova 2014).

Изучая эффективность правозащитных институтов, исследователи приходят к выводу, что уполномоченный является «высоко персоналистским» типом института/организации, в которой спрос на руководителя обусловлен его/ее личными характеристиками, определяющими и структуру офиса, и идеологические приоритеты, и принципы практической работы, и критерии эффективности (Kokarev 2013). При разработке инструментов оценки профессиональной (и гендерной) компетентности, являющейся элементом оценки эффективности, эксперты обычно имеют набор критериев, появившихся из опыта, накопленного в других обстоятельствах. Если ориентироваться на понимание «гендерного равенства» в международной традиции (например, скандинавская модель социальной политики), можно упустить значимые показатели достижений при преобразованиях постсоветского гендерного порядка и изменениях социального государства в России. Международные стандарты нужно принять во внимание, но локальные обстоятельства, определяющие практики, имеют большое значение. Особенно важно понимать, что чрезвычайную роль для РУПЧ играет «политическая корректность», поскольку институт может рассматриваться как идеологически «чужой» (Костюшев 2007).

Анализ содержания гендерной компоненты в этой профессиональной деятельности предпринят Юлией Градсковой (Gradszkova 2012), рассматривающей уполномоченных в контексте советского наследия и «женского вопроса». С критической позиции, применяя методы дискурс- и контент-анализа ежегодных докладов, она изучает жалобы, поступившие от женщин, с целью выявить понимание дискриминации самими РУПЧ. Охвачены пять регионов Северо-Западного федерального округа (в четырех из них пост занимает женщина). Несмотря на близость региона к европейским странам и влияние Скандинавии, «омбудсмены сами не осознают причины и последствия гендерной дискриминации» (Gradszkova 2012: 106). Во всех кроме одного из регионов доклады игнорируют масштаб гендерной дискриминации, не считают ее «проблемой в современном российском обществе» (Gradszkova 2012: 105). Критикуя эффекты советского социального патернализма, автор связывает это с отсутствием национального законодательства в области гендерного равенства в России, которое основывалось бы на стандартах ООН и ЕС. Действительно, если изучать доклады РУПЧ, сконцентрировав внимание на поле жалобщика, видно, что женщины подразделяются в них на группы: работников, участвующих в воспроизводстве (имея репродуктивные особенности/обязанности), матерей (жалобы о проблемах их детей-призывников, заключенных) или получателей государственных льгот и услуг для членов семей (пенсионеров, мигрантов и т.п.).

На наш взгляд, такой анализ малопродуктивен. Во-первых, каждая из упомянутых групп, как и люди с ограниченными возможностями, вете-

раны войн и труда, неграждане, военнослужащие срочной службы не является гендерно-нейтральной. Например, пенсионеры – женское большинство из-за более раннего возраста смерти мужчин, а трансформации в миграции показывают рост ее феминизации (Росстат 2015). Во-вторых, для тематической структуры доклада не всегда удобна разбивка жалоб по полу подателя. Специальные главы по нарушениям «женских прав» (как представляют их эксперты в отчетах по Конвенции по предотвращению дискриминации в отношении женщин и девочек) пока остаются идеалом, поскольку сложно ожидать гендерной специализации от государственных учреждений, работающих на основании жалоб по всему спектру нарушений прав человека. Публикации самих омбудсменов показывают, что до 70–80% жалоб исходят от женщин (Мерзлякова 2003). Кроме того, концептуализация нарушений гендерных прав как соответствующих в основном (или только) женщинам в качестве целевой группы, кажется узкой из-за дискриминации ЛГБТ и роста гендерного «мужского движения».

Исследования профессионального дискурса государственных правозащитников показывают, что гендерные знания ими востребованы, но специфическим образом, в т.ч. через «натурализацию» потребностей женщин, связывая их с материнством и наделяя их «репродуктивным» статусом (Gradskova 2012). Называя это «патерналистским» наследием советского, не следует упускать из виду, что российская государственная социальная политика претерпела радикальные изменения. На позднем этапе СССР женщина рассматривалась как «работающая мать», именно «работе» уделялось основное внимание. Имея обязательство и работать, и родить ребенка, женщина была уверена в сохранении трудового места, зарплаты и социальных пособий, законодательно и на практике защищенных, но «неотрадиционализм» напрямую и символически принуждает женщин покидать рынок труда ради заботы о семье, игнорируя карьерные стремления и достижения (Айвазова 2011). Транслируемый в ежегодных докладах дискурс о необходимой социальной и экономической инфраструктуре (жилье, детские сады, доступное образование и медицина), защите трудовых прав женщин, на мой взгляд, гендерно-чувствителен. Именно по поводу социальных прав женщины обращаются особенно часто, что показывает обращение к ежегодным докладам. Артикуляция уполномоченными нарушений социальных прав, критика реализуемой социальной политики через демонстрацию бедственного экономического положения семей с детьми, возможно, единственный способ обеспечить «предоставление голоса» и женским организациям.

По словам Градскойой, в докладах женщины часто предстают как защитницы «чужих прав» (трудовых коллективов, местных жителей). Это демонстрирует социальный активизм женщин, готовность вести борьбу, и с этой позиции РУПЧ определенно играют посредническую роль, смягчающую протестные настроения, помогая государственной администрации предотвращать массовые недовольства, защищая возможности забытых

государством социальных групп. Гендерная проблематика находится под вниманием омбудсменов, даже если официально они не используют академическую терминологию, а предпочитают применять «привычные» с советского времени клише – женщины как матери и общественницы, – используя их для достижения результатов в реабилитации прав конкретного человека. Государственные правозащитные институты в регионах России в случае нарушения гендерных прав не готовы говорить от имени (потенциальных) жертв, сильно зависимы от риторики власти, но «пробелы» в академическом дискурсе усложняют ситуацию, не позволяя привлекать экспертное знание для поддержки и анализа их работы.

Список источников

Айвазова С. Г. Контракт «работающей матери»: нарушения или расторжение? (К вопросу об особенностях гендерной политики в современной России) // *Женщина в российском обществе*. 2011. (3): 13–22.

Костюшев В. В. *Институт омбудсмана и права человека в региональном поле политики (социологическое понимание)*. СПб.: Норма, 2007.

Мерзлякова Т. И. Интеграция политики гендерного равенства в деятельность Уполномоченных по правам человека // Ю. Н. Никифорова (ред). *Создание институциональных структур для соблюдения принципов гендерного равенства в России*. М.: МИК, 2003: 137–139.

Росстат: Официальная статистика. *Население. Демография на 1 июня 2015 года* // <https://clck.ru/9WxBX> (дата обращения: 14.05.2015).

Сунгуров А. Ю. *Институт омбудсмана: традиции и современная практика*. СПб.: Норма, 2005.

Сунгуров А. (ред.) *Институт Уполномоченного по правам человека: в поисках критериев эффективности*. СПб.: Норма, 2010.

Чуйкина С. Участие женщин в диссидентском движении в 1956–1986 // *Гендерное измерение социальной и политической активности в переходный период*. Доклады ЦНСИ. 1996. (4): 61–81.

Шульц У. Значение видимости и артикуляции: карьера женщины в судебной системе // А. Кондаков (ред.) *Общество и право: исследовательские перспективы*. СПб.: ЦНСИ, 2015: 359–381.

Barandova T. Engendering Human Rights Commissioner Institutions in Contemporary Russian Regions: Actors, Factors and Practices // *The 23rd IPSA World Congress of Political Science*. Montréal, 2014.

Fernhout R. *The changing role of the Ombudsman in the protection of social rights. Dutch National Ombudsman*, 2003 // <https://clck.ru/9WxBd> (дата обращения: 12.05.2015).

Fogelklou A. The Regional Ombudsman as a Western (Swedish) Legal Transplant // *Transnational Law and Contemporary Problems*. 2003. 13(2): 537–549.

Gilligan E. The Human Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability // *Human Rights Quarterly*. 2010. 32/3: 575–600.

Gradskova Yu. Regional Ombudsmen, Human Rights and Women – Gender Aspects of the Social and Legal Transformation in North-West Russia (Based on Ombudsman Reports) // *The Soviet and Post-Soviet Review*. 2012. 39: 84–109.

Gwyn W. *Ombudsman Policy Innovation in the English-speaking world. Research Report*. Berkeley: Institute of Governmental Studies, Univ. of California, 1980.

Kokarev K. Import of Human Rights institutions and their effectiveness in post-soviet states // *Protection of Human Rights: Institutes and practices*. Saint Petersburg, 13–14 June, 2013.

Reif L. (ed.) *The International Ombudsman Anthology. Selected Writing from the International Ombudsman Institute*. Hague: Kluwer Law International, 1999.

Rotkirch A., Temkina A. Soviet Gender Contracts and Their Shifts in Contemporary Russia // *Idantutkimus*. 1997. 2: 6–23.

Roy G., Giddings Ph. (eds.) *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam: IOS Press, 2000.

Максим Прудников

РЕГУЛЯЦИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ АВТОНОМИИ В ЕВРОПЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ И ЭМПИРИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Rego R. (ed.) *The Trend Towards the European Deregulation of Professions and Its Impact on Portugal Under Crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013. 110p. ISBN 978–1–137–35274–3

Основной темой четырех статей, составляющих содержание рецензируемого издания, являются вопросы определения профессиональной автономии и подходы к ее регуляции. Коллективная монография открывается текстом британского социолога профессий Джулии Эветтс с фокусом внимания на процессах регуляции профессиональной автономии в контексте международного рынка труда Европейского союза и отдельных стран-участниц объединения. Отправной точкой предлагаемой дискуссии является проблема соотношения власти в регулировании автономии со стороны непосредственных профессиональных ассоциаций и таких субъектов как, например, государство.

В качестве теоретического основания автор использует разделение атлантической (США, Великобритания) и континентальной (Франция, Италия, Германия) модели управления автономией, подробно изложенной

Максим Владимирович Прудников – магистр социологии, аспирант факультета социальных наук НИУ ВШЭ, Москва, Россия. Электронная почта: mpрудников@hse.ru

REVIEWS, OVERVIEWS

Tatiana Barandova

STATE HUMAN RIGHTS PROTECTION INSTITUTIONS: A "GAP" IN ACADEMIC DISCOURSE

References

- Barandova T. (2014) Engendering Human Rights Commissioner Institutions in Contemporary Russian Regions: Actors, Factors and Practices. *The 23rd IPSA World Congress of Political Science*. Montréal.
- Fernhout R. (2003) *The Changing Role of the Ombudsman in the Protection of Social Rights. Dutch National Ombudsman*. Available at: <https://clck.ru/9WxBd> (accessed 12 May 2015).
- Fogelklou A. (2003) The Regional Ombudsman as a Western (Swedish) Legal Transplant. *Transnational Law and Contemporary Problems*, 13(2): 537–549.
- Gilligan E. (2010) The Human Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability. *Human Rights Quarterly*. 32(3): 575–600.
- Gradskova Yu. (2012) Regional Ombudsmen, Human Rights and Women – Gender Aspects of the Social and Legal Transformation in North-West Russia (Based on Ombudsman Reports). *The Soviet and Post-Soviet Review*, (39): 84–109.
- Gwyn W. (1980) *Ombudsman Policy Innovation in the English-speaking world. Research Report*, Berkeley: Institute of Governmental Studies, Univ. of California.
- Kokarev K. (2013) Import of Human Rights institutions and their effectiveness in post-soviet states. *Protection of Human Rights: Institutes and practices*, St. Petersburg, 13–14 June.
- Reif L. (ed.) (1999) *The International Ombudsman Anthology. Selected Writing from the International Ombudsman Institute*, Hague: Kluwer Law International.
- Rotkirch A., Temkina A. (1997) Soviet Gender Contracts and Their Shifts in Contemporary Russia. *Idantutkimus*, 2: 6–23.
- Roy G., Giddings Ph. (eds.) (2000) *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*, Amsterdam: IOS Press.
- Aivazova S. (2011) Kontrakt "rabotajushey materi": narusheniya ili rastorzenie? ["Working Mother" Contract: Violation or Breaking?]. *Zhenshchina v rossijskom obschestve* [Woman in Russian Society], (3): 13–22.

Tatiana L. Barandova – Senior Lecturer, Department for Applied Political Studies at the National Research University Higher School of Economics Saint Petersburg Campus; Researcher at Faculty on Comparative Political Research at North-West Academy of Public Administration, St. Petersburg, Russia. Email: tbarandova@hse.ru

Kostyushev V. (2007) *Institut ombudsmána i prava cheloveka v regionalnom pole politiki (sociologicheskoe ponimanie)* [The Ombudsman Institution in the Field of Regional Politics (Sociological Approach)], St. Petersburg: Norma.

Merzljakova T. (2003) Integratsija politiki gendernogo ravenstva v dejatel'nost' Upolnomochennykh po pravam cheloveka [Integration of Gender Equality Policy in Performance of Ombudsmen]. Nikiforova Yu. (ed.) *Sozdanie institutsionalnykh struktur dlja sobljudenija printsipov gendernogo ravenstva v Rossii* [Establishing Institutional Structures for Gender Equality Principles Accomplishing in Russia], Moscow: MIK: 137–139.

Rosstat: Oficial'naja statistika. Naselenie. Demografija [Official statistics. Population. Demography on 1 June 2015]. Available at: <https://clck.ru/9WxBX> (accessed 14 May 2015).

Schultz U. (2015) Znachenie vidimosti i artikuljatsii: kar'erazhenschiny v sudebnoy sisteme ["I was noticed and I was asked ..." Women's Careers in the Judiciary"]. A. Kondakov (ed.) *Obschestvo i pravo: issledovatel'skie perspektivy* [Law and Society: Research Perspectives], St. Petersburg: CISR: 359–381.

Sungurov A. (2005) *Institut Ombudsmána: Traditsii i sovremennaja praktika* [The Ombudsman Institution: Traditions and Contemporary Practice], St. Petersburg: Norma.

Sungurov A. (ed.) (2010) *Institut Upolnomochennogo po pravam cheloveka: v poiskah kriteriev effektivnosti* [Institute of the Commissioner for Human rights: in search of effectiveness criteria], St. Petersburg: Norma.

Tchujkina S. (1996) Uchastie zhenshin v dissidentskom dvizhenii v 1956–1986 [Women's Participation in Dissident Movement in 1956–1986]. *Gendernoe izmerenie sotsialnoy i politicheskoy aktivnosti v perekhodnyj period. Doklady TsNSI* [Gender Dimension of Social and Political Activity in Transfer Period. CISR papers], (4): 61–81.

Maksim Prudnikov

REGULATION OF PROFESSIONAL AUTONOMY IN EUROPE: THEORETICAL PERSPECTIVES AND EMPIRICAL STUDIES

Rego R. (ed.) (2013) *The Trend Towards the European Deregulation of Professions and Its Impact on Portugal Under Crisis*, Basingstoke: Palgrave Macmillan. 110p. ISBN: 978-1-137-35274-3

References

Abbott A. (1988) *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago: University of Chicago Press.

¹ Maksim V. Prudnikov – MA in Sociology, PhD Student, Faculty of Social Sciences at Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation. Email: mprudnikov@hse.ru