

Т. ЛАРСЕН

МИФ ОБ «ОБЩЕСТВЕ РАБОТАЮЩИХ ВЗРОСЛЫХ»: НОВОЕ В ДИСКУРСЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВАХ БЛАГОСОСТОЯНИЯ^{1, 2}

В европейских государствах благосостояния начиная с 1990-х гг. целью политики стало воплощение в жизнь идеи «общества работающих взрослых». В рамках программ по совмещению семьи и занятости (основанных на традиционном гендерном разделении труда) и программ, обеспечивающих мужчинам и женщинам равные возможности на рынке труда, была осуществлена попытка привлечь женщин на рынок труда. Однако идею общества работающих взрослых не удалось закрепить в общественном сознании, поскольку проводимая политика не поощряла партнеров в равной степени участвовать в материальном обеспечении семьи и ведении домашнего хозяйства. В результате разработчики реформ сегодня руководствуются преимущественно прежним дискурсом, оставляющим женщине роль второстепенного, не равного по значимости мужчине, работника.

Автор сначала кратко описывает характеристики женщин как работников и основные особенности моделей социальной политики в странах Европы. Рассмотрев современные версии теории дискурс-анализа, автор обращается к обсуждению недавних реформ в Испании, Германии, Швеции и Великобритании, где реализованы четыре различных режима социальной политики и по-разному трактуется вопрос о том, кто должен исполнять роль кормильца семьи.

¹ Larsen T.P. The Myth of an Adult Worker Society: New Policy Discourses in European Welfare States // Ideas and Welfare State Reform in Western Europe / P. Taylor-Gooby (Ed.) 2005. Перевод Е.Б. Головленичиной под науч. ред. О.В. Синявской. Перевод и публикация осуществлены с разрешения правообладателя (Palgrave macmillan). Palgrave не несет ответственности за возможные ошибки, допущенные в переводе. Печатается по: Ларсен Т. Миф об «обществе работающих взрослых»: новое в дискурсе социальной политики в европейских государствах благосостояния // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2008. № 8. С. 159–180.

² Основой данной статьи послужили работы исследовательских коллективов Германии [Ф. Бознкер, А. Ауст, Г. Уоллман], Швеции и Финляндии [В. Тимонен, О. Кангас], Испании [А. Арриба, Л. Морено] и Великобритании [Т. Ларсен, П. Тейлор-Губи совместно с А. Дагерр], выполненные в рамках проекта ЕС «Реформа социальной политики и управление изменениями в обществе». Авторы благодарят Д. Льюиса за ценные комментарии к предыдущей версии статьи.

Начиная с 1990-х гг. целью политики европейских стран стало привлечение женщин на рынок труда. Считалось, что женщины, образующие скрытый резерв рабочей силы, способны занять новые рабочие места и тем самым ослабить напряженность, вызванную экономическим спадом, ростом безработицы, демографическими изменениями и ростом расходов на социальные нужды в европейских государствах благосостояния [Rees, 1998]. Для достижения поставленной цели потребовалось изменить принципы социальной политики, поскольку система социального обеспечения, гендерные отношения и политика на рынке труда опирались преимущественно на модель «мужчина — кормилец семьи» [Rees, 1988]. В данной статье рассматриваются недавние реформы в сфере социальной политики, нацеленные на повышение доли женщин среди наемных работников, и оценивается действенность этих мер применительно к поставленной цели — истинному гендерному равенству. Мы утверждаем, что правительства, стремясь привлечь женщин на рынок труда, придавали особое значение устранению противоречий между занятостью и семьей, тогда как реформы, обеспечивающие мужчинам и женщинам равные возможности на рынке труда и в домохозяйстве, оставались без внимания. Итогом такого пренебрежения стала неспособность правительств изменить представления о гендерных отношениях, бытовавшие в обществе и составлявшие основу социальной политики. Таким образом, идею общества работающих взрослых не удалось закрепить в общественном сознании, поскольку проводимая политика не поощряла партнеров в равной степени участвовать в материальном обеспечении семьи и ведении домашнего хозяйства. В результате разработчики реформ сегодня руководствуются преимущественно прежним дискурсом, оставляющим женщине роль второстепенного, не равного по значимости мужчине, работника.

Далее мы сначала кратко опишем характеристики женщин как рабочей силы и основные особенности моделей социальной политики [welfare settlements] в странах Европы, затем обсудим современные версии теории дискурса и перейдем к рассмотрению недавних реформ в Испании, Германии, Швеции и Великобритании, где реализованы четыре режима социальной политики и по-разному трактуется вопрос о том, кто должен исполнять роль кормильца семьи [Orloff, 2002].

ЖЕНЩИНА КАК РАБОТНИК И НАЦИОНАЛЬНЫЕ РЕЖИМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

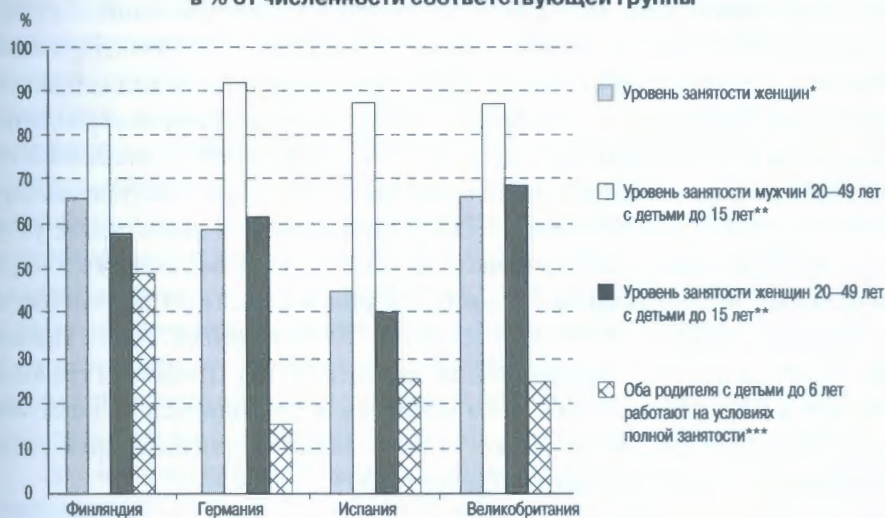
На протяжении последних десятилетий доля женщин на рынке труда заметно возросла: в 2003 г. она составила 56% среди наемных работников, что соответствует среднему ежегодному приросту более чем в 10 процентных

пунктов (п.п.) по странам ЕС по сравнению с 1970 г. [OECD, 1991]. Однако увеличение уровня занятости отражает только ее масштабы, но не качество: большинство женщин трудятся на малопривлекательных рабочих местах, зачастую на условиях частичной занятости, и их совокупный почасовой заработок в среднем на 16 п.п. ниже, чем у мужчин [Eurostat, 2003]. К тому же работа по дому остается обязанностью женщин, хотя характер их домашнего труда изменился и, как показывают недавние исследования установок, жители Европы стремятся к большему равенству партнеров в уходе за детьми и в повседневных домашних делах [European Value Study, 1999]. Женщины, в принципе, вдвое больше, чем мужчины, занимаются детьми [informal childcare], а в период воспитания ребенка именно женщины в первую очередь сокращают присутствие на рынке труда или даже покидают его [Eurostat, 2002]. В разных странах ЕС наличие детей так или иначе сказывается на участии женщин в оплачиваемой занятости, тогда как для мужчин наличие обязанностей по уходу за детьми никак не сказывается на профессиональной занятости.

В Скандинавских странах и во Франции женщины с детьми обычно работают на условиях полной занятости, в Великобритании и большинстве стран континентальной Европы — на условиях частичной занятости, в странах юга Европы значительная доля матерей остается вне рынка труда [OECD, 2001]. Возможно, причина кроется в различиях, связанных со степенью развитости сферы услуг по уходу за детьми и в объеме прав на эти услуги; впрочем, правительства этих стран попытались так или иначе скорректировать и поддержать новые формы распределения обязанностей в семье, реализуя масштабные программы в поддержку женщин [Esping-Andersen, 1999].

Проведение подобных реформ свидетельствует об отходе от традиционной модели «мужчина-кормилец и женщина-домохозяйка» [Orloff, 2002]. Существенные различия в процессе перехода к модели общества работающих взрослых связаны с национальными традициями, включая разную роль государства, а также иные культурный и политический контексты [Ellingsaeter, 1998]. Г. Эспин-Андерсен выделил три типа социальной политики в государствах всеобщего благосостояния: либеральный, консервативный и социал-демократический; возможно, в южно-европейских странах действует четвертый тип режима — в Италии, Испании, Португалии и Греции, поскольку там родственные связи прочнее, а система государственных учреждений в значительно большей степени, чем в континентальной Европе, ориентирована на семью [Esping-Andersen, 1999]. Исследователи называют модели социальной политики в странах континентальной и Южной Европы семейно-ориентированными, тогда как либеральный и скандинавский типы режимов классифицируются как внесемейные, поскольку выполнять работу по дому и ухаживать за домочадцами могут не только члены семьи и родственники, но и работники государственных учреждений либо коммерческих организаций [Esping-Andersen, 1999]. Сопоставив концепцию Г. Эспин-

Рисунок 1. Гендерные различия в занятости мужчин и женщин в возрасте 15–64 лет, в % от численности соответствующей группы



Источники: * — OECD, 2003, SS4; ** — Eurostat, 2002; таблицы A.20, A.21; *** — OECD, 2001; таблица 4.3.

Андерсена о четырех режимах социальной политики с приведенными выше эмпирическими данными, мы увидим, что в Германии, Испании, Великобритании и Швеции действуют четыре различных режима и по-разному решается вопрос о том, кто должен обеспечивать семью. Немецкая корпоративистская модель основана на идее взаимного обмена: мужчина работает, а женщина занимается хозяйством; объем предоставляемых государством услуг по уходу за детьми невелик, зато весьма значителен масштаб социальных трансфертов женщинам, покидающим рынок труда в связи с рождением ребенка; основу системы социального обеспечения в Испании составляют услуги, производимые в рамках семьи, что связано с относительной слабостью системы всеобщего благосостояния и силой родственно-семейных связей. Британская рыночно-ориентированная модель не предполагает значительного вмешательства государства в семейную жизнь и ограничивается целевой помощью бедным семьям и детям из неблагополучных семей, оставляя оказание услуг по уходу за детьми и домочадцами на долю рыночного и неформального секторов. Шведское государство всеобщего благосостояния, где в большинстве семей оба партнера работают, активно поддерживает семьи с детьми и уделяет значительное внимание вопросам гендерного равенства [Ghysels, 2003; Perrons, 1995].

Эти национальные различия в семейной политике Великобритании, Испании, Германии и Швеции могут быть причиной того, что в семьях с детьми сохраняются, хотя и в разной степени, традиционные роли мужчины-кормильца и женщины-домохозяйки. Как показывают последние исследования, во всех четырех странах отцы берут отпуск по уходу за

ребенком гораздо реже, чем матери. Однако в Швеции правом на отпуск по уходу за ребенком воспользовались 42% отцов, в Великобритании — намного меньше (24%), а в Германии — менее 1,5% отцов [Riksförsäkringsverket, 2003; Eironline, 1998; DTI & DFEE, 2000]. Многие родители видят причину сохранения традиционных гендерных ролей в отсутствии материальных стимулов и ограниченности прав на отпуск по отцовству, в опасениях отцов ухудшить отношения с работодателями, негативно настроенными к предоставлению тем отпусков по уходу за ребенком, в дороговизне услуг по уходу за детьми, вследствие чего мать остается дома, а также в индивидуальных представлениях о распределении семейных обязанностей [Sundstrom, Duvander, 1999; DTI & DFEE, 2000; Bothfeld, 2003]. Прежде чем пытаться понять, обращались ли правительства Швеции, Германии, Испании и Великобритании к этим вопросам и проводилась ли политика, способствующая созданию общества работающих взрослых, представим теоретическую рамку нашего исследования.

СМЕНА ДИСКУРСОВ В НАЦИОНАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПОЛИТИКАХ

Изучение процессов разработки и реализации политики на основе теории дискурса предполагает, что основное внимание, в отличие от институционального подхода и теории рационального выбора, уделяется «роли значимых социальных практик и представлений в политической жизни» [Howarth, 1995]. Дискурс-анализ основан на допущении о важности когнитивной и нормативной составляющих в представлениях разработчиков социальной политики, что позволяет объяснять, как происходит смена политического курса: социальные конструкции со временем изменяются, отчасти в ходе взаимодействия политиков с другими людьми, а отчасти в процессе социального обучения [Surel, 2002].

Политический дискурс определяется как «то, что политические деятели говорят друг другу и населению, разрабатывая политическую программу и добиваясь ее принятия» [Schmidt, 2002]. Результаты политики зависят от лежащего в ее основе дискурса или парадигмы, ведь именно дискурс задает тон в обсуждении государственной политики, поскольку увязывает общие предпочтения и мнения участников процесса о главных задачах политики, ее принципах и нормах, об используемых методах и инструментах с тем, каковы цели и ориентиры конкретных мер этой политики [Schmidt, 2002; Surel, 2002; Hall, 1993].

Проведение государственной политики можно рассматривать как процесс социального обучения под влиянием интересов, мнений и представлений участников, действующих в определенных институциональных

рамках, включая прошлые решения и правила политической игры [Hall, 1993; Surel, 2002]. Введение новых политических программ, нацеленных на привлечение женщин на рынок труда, оказалось чрезвычайно трудной задачей, поскольку лица, ответственные за проведение государственной политики, полагаются преимущественно на существующие решения и процедуры и не учитывают перемены в обществе и экономике [Hall, 1993]. В результате успех правительства в увеличении доли женщин среди занятых определялся тем, насколько удалось убедить ключевых субъектов политики в необходимости вмешательства и в эффективности предлагаемых мер, а также тем, насколько само правительство и население уверены, что предложенная политика позволяет решать реальные проблемы в соответствии с национальными ценностями [Schmidt, 2002]. Национальные ценности следует понимать здесь как установки политических деятелей и населения относительно того, кто должен работать, а кто вести домашнее хозяйство.

Целью политического дискурса является выдвижение теоретических и нормативных аргументов, обосновывающих и легитимизирующих политическую программу государства [Schmidt, 2002]. Таким образом, дискурс политики выполняет и когнитивную, и нормативную функции, что соответствует двум сферам политики. Когнитивная функция состоит в обосновании программы политики (указывает на основные проблемы, предлагает эффективные решения существующих и возможных в будущем проблем, определяет используемые методы и инструменты). Нормативная функция состоит в определении целей и ориентиров политики, а также в легитимизации политической программы: подтверждает приемлемость политики в плане следования национальным ценностям или их изменения [Schmidt, 2002]. Приложение идей В. Шмидт к государственной политике по привлечению женщин на рынок труда позволяет выделить два типа программ с различными когнитивной и нормативной составляющими. В первом случае проводится преимущественно когнитивно ориентированная политика, упрощающая женщинам, и особенно женщинам с детьми, совмещение работы и семейной жизни и нацеленная на повышение производительности труда, обеспечение роста и конкурентоспособности экономики за счет привлечения женщин на рынок труда. Во втором случае проводится политика равных возможностей, поощряющая и женщин, и мужчин совмещать занятость и работу по дому; ее целью является достижение социальной справедливости. Эта программа — попытка изменить идеологические представления политиков и населения и перейти от модели «мужчина — кормилец семьи, женщина — домохозяйка» к обществу работающих взрослых, где мужчина и женщина рассматриваются в равной степени и как работники, и как ведущие домашнее хозяйство.

Умение политиков провести в жизнь каждую из этих программ определяет степень приближения национального политического дискурса к идее

общества работающих взрослых. В этой связи комментаторы выделяют три вида изменений в политическом дискурсе: изменение первого порядка — обновление действующей программы социальной политики за счет смены используемых инструментов; изменение второго порядка — пересмотр программы, предполагающий смену инструментов и целей политики; изменение третьего порядка — радикальная смена инструментов, целей и идеологической подоплеки политики [Schmidt, 2002; Hall, 1993]. Радикальная смена политического дискурса возможна лишь в случае трансформации присущих данному обществу ценностей, поскольку в противном случае реализация политической программы будет способствовать воспроизводству существующего дискурса, в данном случае — модели «мужчина обеспечивает семью» [Schmidt, 2002]. О подобной трансформации свидетельствует отказ политиков от идеального типа «мужчины-кормильца» в пользу представления о семье, где оба партнера работают, а сама политика способствует равному участию мужчин и женщин в оплачиваемой занятости и работе по дому. Если же представления политиков не изменились и проводимая ими политика не нацелена на достижение гендерного равенства, то реформы приведут лишь к изменениям первого и второго порядков, а также будут способствовать воспроизводству традиционного дискурса «мужчина-кормилец» вместо того, чтобы поддержать формирование общества работающих взрослых.

В следующих разделах мы сначала кратко рассмотрим, каким образом национальные правительства обосновывают необходимость реформ и каковы их конечные политические цели, а затем проанализируем политику Испании, Швеции, Германии и Великобритании в двух ракурсах: применительно к программе совмещения занятости и семейной жизни и к политике равных возможностей.

НЕДАВНИЕ РЕФОРМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РЯДЕ СТРАН

В конце 1980-х — начале 1990-х гг. европейские государства всеобщего благосостояния столкнулись с общими проблемами: экономический спад, рост безработицы, демографические изменения и рост расходов на социальные нужды [Pierson, 2001]. В ЕС в целом и на уровне отдельных стран в качестве одного из возможных решений данных проблем рассматривалось повышение уровня занятости женщин [COM94 [333final], секция V, COM [93]551; Rees, 1998]. В ходе Лиссабонского саммита Евросоюза в 2000 г. правительства стран — членов ЕС, исходя из потребностей экономики, наметили общий ориентир социальной политики [Presidency Conclusions, 2000], суть которого в обеспечении к 2010 г. 60% женщин рабочими местами.

В рамках реализации этих решений в последние годы правительства стран — членов ЕС осуществили множество политических программ по облегчению доступа женщин к оплачиваемой занятости. В программу реформ, задачей которых является облегчение совмещения работы и семейной жизни, вошли различные мероприятия по следующим направлениям: предоставление прав на отпуск по уходу за ребенком, развитие гибких форм занятости, социальные трансферты семьям с детьми и развитие государственных дошкольных учреждений. Программа равных возможностей объединяет разнообразные политические инициативы, начиная с законодательного оформления равноправия мужчин и женщин (в частности право на равную оплату труда) и политики поддерживающих мер³ и заканчивая применением так называемого комплексного гендерного подхода⁴ с целью устранения гендерной сегрегации. Однако на практике эти мероприятия порой противоречили друг другу, и лишь часть из них имела целью привлечь женщин на рынок труда. Более того, некоторые реформы оказали противоположный эффект, что заставляет усомниться в том, была ли вообще поставлена цель повысить уровень занятости женщин. В табл. 1 приведены характеристики недавних реформ в Великобритании, Швеции, Испании и Германии, а также оценено воздействие, которое они оказали на занятость женщин с детьми.

Таким образом, представления о женщине как работнице и как домохозяйке имеют различный вес в каждой из четырех стран. Как было показано, политика властей Швеции явно направлена на рассмотрение женщин в основном как работников, а в Испании, Германии и Великобритании содержание реформ остается весьма двусмысленным. В Германии реформы по гармонизации работы и семейной жизни в целом понизили готовность женщин с детьми работать, в Испании и Великобритании женщины одновременно рассматривались и как домохозяйки, и как работницы (за исключением недавних реформ системы дошкольных учреждений). Напротив, политика равных возможностей поощряла выход женщин на рынок труда в Испании, Швеции и отчасти в Германии, а вот в Великобритании отказ

³ Поддерживающие, или позитивные, меры, или действия [positive action measures], — специальные временные программы, направленные на компенсацию негативных последствий неравенства определенных групп населения и на достижение фактического равенства возможностей. Принятие таких мер, направленных на определенную группу, связано с тем, что законодательный запрет каких-либо дискриминационных норм не привел к отказу от них на практике [<http://www.gender.ru>]. — Прим. пер.

⁴ Комплексный гендерный подход или комплексный подход к проблеме равенства между мужчинами и женщинами [gender mainstreaming] — социальная стратегия, определяемая как систематическая интеграция приоритетов и потребностей женщин и мужчин в программы по социальной политике. Она предполагает оценку последствий для мужчин и женщин любого планируемого действия (изменения в законодательстве, новые программы и политики) во всех сферах и на всех уровнях, а также разработку и проведение специальной социальной политики для достижения равенства, мониторинг с оценкой ее эффективности [<http://www.gender.ru>; http://en.wikipedia.org/wiki/Gender_mainstreaming]. — Прим. пер. и ред.

Таблица 1. Реформы в сфере семьи и занятости в Германии, Швеции, Испании и Великобритании и их воздействие на занятость женщин

Характеристики	Представления о роли женщин в рамках данной политики			
	Германия	Швеция	Испания	Великобритания
<i>Политика согласования работы и семейной жизни</i>				
Отпуск по уходу за ребенком/гибкий график работы	Домохозяйка	Домохозяйка/работница	Работница/домохозяйка	Работница/домохозяйка
Социальные трансферты	Домохозяйка	Работница	Домохозяйка/работница	Работница/домохозяйка
Система дошкольных учреждений	Работница	Работница	Работница	Работница
<i>Политика равных возможностей</i>				
Устранение различий в оплате труда	Домохозяйка	Работница	Работница	Домохозяйка
Комплексный гендерный подход	Работница	Работница	Работница	Домохозяйка
Устранение гендерной сегрегации	Работница	Работница	Работница	Домохозяйка

от проведения этой политики закрепил традиционную модель «мужчина-кормилец». Возникает вопрос, в какой степени политика каждой из стран (в частности действия в рамках двух вышеназванных политических программ) указывает на переход к модели общества работающих взрослых.

ПРОГРАММА 1: РЕФОРМЫ В ОБЛАСТИ СЕМЬИ И ЗАНЯТОСТИ

Совокупность реформ по согласованию работы и семейной жизни включает предоставление права на отпуск по уходу за ребенком, права гибкой занятости, социальные трансферты семьям с детьми и совершенствование услуг по уходу за детьми.

Отпуск по уходу за ребенком и гибкая занятость

В соответствии с директивами ЕС о предоставлении отпуска по уходу за ребенком (1996), декретного отпуска (1992) и праве на частичную занятость (1998) во всех четырех странах отцы и матери получили право на отпуск по уходу за ребенком, возможность брать свободные дни для ухода за заболевшим ребенком, а также право перейти на неполный рабочий день. В ходе недавних реформ был законодательно оформлен гибкий график работы, расширены права на отпуск по уходу за ребенком и его продолжительность. Наиболее радикальными оказались реформы в Великобритании и Испании, впервые установивших право обоих родителей на отпуск по уходу за ребенком и на гибкий график. В Швеции и Германии родители уже широко пользовались этим правом, и поэтому итоги реформ оказались

скромнее. Тем не менее сохранились существенные различия между европейскими странами в объеме прав родителей; характер этих прав часто соответствует типу государства всеобщего благосостояния, сложившемуся в данной стране. Следуя скандинавской модели, правительство Швеции наделяет весьма широкий круг лиц правом на оплачиваемый отпуск и гибкий график работы, что делает шведскую систему наиболее масштабной и универсальной. В Германии, несмотря на расширение прав отцов на отпуск по уходу за ребенком, новые реформы по-прежнему проводятся в рамках модели «мужчина обеспечивает семью»: до сих пор нет закона о праве отцов на такой отпуск, и в финансовом отношении брать отцовский отпуск все еще невыгодно [Bothfeld, 2003]. В Испании и Великобритании реформы, ненамного улучшившие положение дел, сочетают элементы либерального и патерналистского (так называемого южно-европейского) подходов: права отцов на отпуск по уходу за ребенком ограничены, и такой отпуск по-прежнему не оплачивается [DTI/Treasury, 2003; Eironline 2003a].

Внимание к правам отцов — относительно новое явление во всех четырех странах. Если ранее правом на отпуск в связи с рождением ребенка и уходом за ним наделялись только матери, то теперь аналогичные права предоставляются отцам, что указывает на приближение национальных дискурсов к модели общества работающих взрослых. И все же система отпусков по уходу за ребенком по-прежнему ориентирована преимущественно на женщин. Отпуск для отцов либо вообще не предоставляется, либо ограничен сроком от двух дней до двух месяцев, что разительно отличается от гораздо более продолжительных отпусков для матерей. Более того, во всех четырех странах отцовский отпуск по уходу за ребенком зачастую незначительно оплачивается или не оплачивается совсем. В результате в период воспитания детей семьям невыгодно равное разделение обязанностей по обеспечению семьи и ведению домашнего хозяйства, поскольку заработок отцов обычно гораздо больше, чем у матерей [Siim, 1992; Eurostat, 2003]. Неспособность правительств настоять на равенстве прав мужчин и женщин и усилить материальные стимулы к равному разделению обязанностей означает, что они в своей политике скорее руководствуются идеей «мужчина обеспечивает семью, женщина ведет домашнее хозяйство», нежели идеалами общества работающих взрослых. Традиционные представления преобладают и в публичных дискуссиях, хотя здесь можно заметить некоторые изменения.

Полемика вокруг социальной политики в Швеции свидетельствует о приближении к идеалу общества работающих взрослых. В начале 1970-х гг. только феминистически настроенные представители социал-демократической партии выступали за предоставление отцам права на отпуск по уходу за ребенком; сегодня с этим согласны большинство участников политического процесса [Leira, 2000]. Впрочем, эта поддержка весьма сомнительна в свете того, что лишь немногие работники воспользовались

СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА

правом на отцовский отпуск. Большинство политических партий, работодателей и профсоюзов признают необходимость политик, поощряющих более активное участие отцов в воспитании детей для повышения занятости женщин, но относительно конкретных методов возникают разногласия [Jönsson, 2002; Интервью: социал-демократическая партия, весна 2003]. Поскольку в рамках существующей системы у отцов нет достаточных финансовых стимулов брать отпуск по уходу за ребенком, социал-демократическое правительство недавно предложило поднять минимальный уровень оплаты отпусков [Интервью: Шведская конфедерация профессиональных работодателей; Timonen, 2003]. Однако работодатели [в лице Конфедерации шведских предпринимателей] вполне могут отказаться выполнять это распоряжение, поскольку в таком случае им придется увеличить и оплату отпусков по болезни [Timonen, 2003]. Характер политических дискуссий указывает на приближение к модели общества работающих взрослых, но представления работодателей во многом остаются прежними. Как показали недавние исследования, далеко не все работодатели признают за своими работниками-мужчинами право на отпуск по уходу за ребенком [Sundstrom, Duvander, 1999]. Таким образом, шведскому правительству в целом удалось изменить представления основных игроков в обществе, однако экономические ограничения, особенно нежелание работодателей нести дополнительные расходы, могут стать препятствием на пути к обществу работающих взрослых.

В Великобритании сопротивление работодателей стало основной причиной того, что продолжительность декретного отпуска после увеличения составила лишь 26 недель после родов, отпуск для отцов ограничен двумя неделями, отпуск по уходу за ребенком по-прежнему не оплачивается, а гибкий график предоставляется только по просьбе работника. При этом общественные организации, профсоюзы, лейбористское правительство и либерально-демократическая партия продолжают настаивать на расширении прав работников с детьми [Интервью: Министерство торговли и промышленности, март 2003; Британский конгресс тред-юнионов, март 2003; Комиссия по равным возможностям, февраль 2003; Standing Committee on Delegated Legislation, 2/12-1999]. Особенное нежелание работодателей расширять права отцов обусловлено не только повышением издержек и бумажной волокитой, но и их традиционными представлениями о роли мужчин и женщин: «Работодатели меньше противились удлинению декретного отпуска для матерей, чем расширению прав [работников] на отпуск по уходу за ребенком... некоторые работодатели не верят в то, что отцы могут захотеть остаться дома и присматривать за детьми... Эта инициатива [отпуск по уходу за ребенком для отцов] вызвала большее сопротивление работодателей, чем любая другая» [Интервью: Комиссия по равным возможностям, февраль 2003].

Хотя ход общественных дискуссий в Великобритании свидетельствует о некоторых изменениях, традиционный образ мыслей характерен не только

для работодателей. Представители партии консерваторов тоже полагают, что уход за детьми является частным делом работников и что любое расширение прав на отпуск по уходу за ребенком увеличит бюрократическую нагрузку на малые предприятия, затруднив экономический рост [Standing Committee on Delegated Legislation, 2/12-1999]. Политическое устройство правительства позволило лейбористам не учитывать мнение парламентской оппозиции, но мажоритарная система заставляет считаться с возможностью работодателей использовать право вето.

Сходная ситуация сложилась в Германии, где правительство было вынуждено прислушаться к мнению работодателей, которые также встали в оппозицию реформам. Чтобы обеспечить поддержку реформ по расширению прав на отпуск по уходу за ребенком, правительству пришлось идти на уступки по другим вопросам социальной политики; позже в ходе бурных дебатов профсоюзы и женские организации поддержали предложение правительства о предоставлении права на частичную занятость [Aust, 2003]. Хотя в Германии позиция работодателей имеет принципиальное значение в политическом процессе, но, учитывая устройство политической системы, не менее важно получить согласие парламентской оппозиции, особенно Христианско-демократической партии (ХДП). Коалиционное правительство красно-зеленых не имеет большинства во второй палате парламента, и поэтому для проведения политических реформ необходима поддержка ХДП. Коалиционному правительству удалось заручиться поддержкой ХДП в связи с реформой отпусков по уходу за ребенком, предполагавшей лишь незначительные изменения существующей системы и изначально нацеленной на поддержание модели «мужчина обеспечивает семью» [Интервью: ХДП, сентябрь 2003]. Как отмечено в большинстве интервью, положение с правами на отпуск по уходу за ребенком не улучшилось потому, что интересы женщин были недостаточно представлены в парламенте и в профсоюзах — за право обоих родителей на отпуск по уходу за ребенком в основном выступали женские организации [Интервью: ХДП, сентябрь 2003; СДПГ, июль 2003; Министерство по вопросам семьи, пожилых, женщин и молодежи, июнь 2003]. В целом ХДП и правительство красно-зеленых по-прежнему действуют в рамках традиционных гендерных представлений⁵, впрочем, в последнее время ситуация в ХДП постепенно изменяется. Новая позиция партии предполагает отказ от традиционных представлений о гендерных ролях, что сближает ХДП с коалиционным правительством Г. Шредера. В правительстве полагают, что правом на отпуск по уходу за ребенком следует наделить обоих родителей, и признают значимость материальных стимулов в программе действий по привлечению женщин на рынок труда [Интервью: ХДП, сентябрь 2003; СДПГ, июль 2003].

⁵ Статья написана до выборов в Бундестаг в 2006 г., по итогам которых было сформировано коалиционное правительство ХДП и СДПГ в главе с А. Меркель.

В Испании объединение работодателей (Испанская конфедерация предпринимательских организаций) тоже сыграло существенную роль в политическом процессе. Профсоюзы («Рабочие комиссии» и «Всеобщий союз трудящихся») предложили расширить права на оплачиваемый отпуск по семейным обстоятельствам, в том числе ввести 4-недельный отпуск по отцовству, аналогичный предоставляемому матерям, однако работодатели не приняли это предложение. Они утверждали, что подобные меры являются прерогативой работодателя, а их навязывание может привести к дискриминации женщин-работниц. Идя на поводу у работодателей, правительство, а затем и политические партии одобрили новую систему отпусков по уходу за ребенком в 1999 г. [Eironline, 2003a]. И хотя работодатели продолжают сопротивляться, другие участники политического процесса пересмотрели свою позицию. В последнее время социалистическая партия и профсоюзные организации признали необходимость расширять права отцов. Социалисты трижды выступали в парламенте с проектом закона об отпуске по отцовству, но обладающее большинством в парламенте правительство Народной партии Испании каждый раз отвергало предложение [Salido, 2002]. Таким образом, многие политические игроки по-прежнему придерживаются идеала семьи с одним кормильцем. При этом причиной провала политики расширения прав на родительский отпуск стало недостаточное представительство интересов женщин в политических партиях и профсоюзах [Eironline, 2003c; International Reform Monitor, 2003].

Наше исследование показало, что в этой сфере произошли изменения первого и второго порядка: созданы новые инструменты социальной политики и поставлена цель по привлечению женщин на рынок труда. Тем не менее правительства рассматриваемых стран не сумели изменить общественный идеал «мужчина-кормилец», вследствие этого политики всех четырех стран вынуждены уделять больше внимания правам мужчин и созданию материальных стимулов, поощряющих пользоваться этими правами. Вместе с тем характер реформ в данных странах показывает, что изменений третьего порядка не произошло, и переход к новому дискурсу «общества работающих взрослых» не состоялся. Исследование также показало, что в ряде случаев работодатели сумели навязать свою волю правительству, заставив его отказаться от проведения реформ, хотя особенности политического устройства данных стран позволили правительствам в той или иной степени пренебречь противодействием со стороны парламентской оппозиции.

Социальные трансферты

Социальные трансферты — еще один способ помочь людям совмещать работу и выполнение обязанностей по уходу за членами семьи. Сюда входят разнообразные налоговые вычеты и пособия, облегчающие совмещение

работы и семейной жизни. Недавние реформы в Великобритании, Швеции, Испании и Германии были специально ориентированы на адресную поддержку менее обеспеченных семей, в основном с помощью методов, основанных на проверке нуждаемости. Однако существуют важные различия в том, как именно правительства оказывали помощь, нацеленную на повышение занятости женщин. В Швеции и Германии реформы проводились в рамках скандинавской и консервативной моделей: основное внимание уделялось совершенствованию системы социальных выплат — расширению числа получателей семейных и детских пособий и увеличению размеров выплат. Напротив, основной целью реформ в Великобритании и Испании стала адресная помощь семьям, где оба родителя работают — предоставление налоговых вычетов по итогам проверки нуждаемости, а не социальных пособий. Таким образом, в этих странах государственная помощь дополняла, но не замещала другие источники существования семей с детьми, что характерно для либеральной и южно-европейской, или патерналистской, моделей.

Ход реформ в Испании, Великобритании и Швеции свидетельствует об изменениях в этих странах политического дискурса. Основной целью реформ стало создание финансовых стимулов, побуждающих женщин, и в частности женщин с детьми, искать оплачиваемую работу. Однако проведенная в Великобритании реформа системы учета налогов удерживает малоквалифицированных женщин, проживающих вместе с партнером, от выхода на рынок труда, и семьи оказываются в ловушке: доходов от занятости оказывается недостаточно, чтобы возместить потерю права на получение пособий [Millar, 2004; Интервью: эксперт по вопросам семьи в Великобритании, март 2003]. Поэтому реформы в Великобритании противоречивы: хотя их целью было привлечение на рынок труда женщин, в частности матерей-одиночек, они косвенно способствовали укреплению традиционной модели «мужчина обеспечивает семью». Эта критика применима и к реформам в Германии, где недавнее увеличение пособий многодетным семьям стало косвенной причиной того, что женщины остаются дома и не ищут работу [Интервью: ХДП, сентябрь 2003; СДПГ, июль 2003]. Эти реформы свидетельствуют о том, что представления участников политического процесса, особенно в Германии и Великобритании, остаются прежними, поскольку они продолжают проводить политику, закрепляющую модель «мужчина обеспечивает семью». Предшествовавшие реформам политические дискуссии говорят о том же, хотя отмечается и некоторый сдвиг в сторону модели общества работающих взрослых.

В Германии повышение пособий семьям с детьми вызвало немало дискуссий. Представители женского движения [«Германский женский совет» — Deutsche Frauenrat] и феминистки в парламенте выступали против повышения в основном потому, что получающие пособие женщины могут утратить

стимул к поиску работы [Интервью: ХДП, сентябрь 2003; СДПГ, июль 2003; Министерство по делам женщин, семьи и молодежи, июнь 2003]. Напротив, представители ХДП и коалиционного правительства приветствовали повышение пособий семьям с детьми, так как безработные в своих требованиях социальной помощи больше не могли апеллировать к необходимости содержать детей [Интервью: СДПГ, июль 2003; ХДП, июль 2003]. Эти противоречия усугубляются тем, что в ходе реформ каждая политическая партия преследовала свои цели. Задача коалиционного правительства состояла в том, чтобы привязать получение пособий на детей к оплачиваемой занятости и сделать получение таких пособий правом занятого населения, тогда как представители ХДП стремились создать возможности для домашнего воспитания детей и тем самым сократить расходы на систему дошкольных учреждений [Morgan, Zippel, 2003]. В результате, очевидно, что реальной целью реформ стало не привлечение женщин на рынок труда, а сокращение численности получателей пособий по безработице, и отчасти закрепление традиционных гендерных ролей.

Реформы системы социальных трансфертов в Великобритании также подвергались критике. Эксперты по семейным вопросам утверждали, что реформы могут создать ловушку пособий и оттолкнуть малоквалифицированных женщин, живущих с партнером, от выхода на рынок труда. В ответ лейбористское правительство предложило предоставить семьям, где оба партнера работают, право на особый налоговый вычет в размере 2500 ф.с., но эта мера лишь в незначительной степени усилила экономические стимулы для женщины искать работу [Интервью: эксперт по вопросам системы налоговых скидок в Великобритании, март 2003]. Несмотря на критику и заявления о необходимости доработки, профсоюзы, женские организации и объединения работодателей одобрили новую систему налоговых скидок как мощный стимул к выходу женщин на рынок труда [Women's Budget Group, 2000, 2001; CBI, 2001; TUC, 16/11-2001]. Однако партии либерал-демократов и консерваторов были настроены весьма скептически. Либерал-демократы требовали упростить систему предоставления налоговых скидок, поскольку опасались, что она слишком сложна и может отпугнуть потенциальных клиентов [Liberal Democrats, 2001]. Консерваторов не устраивало то, что пособия на детей выплачивались только работающим родителям. Вместо этого они предложили ввести новое супружеское пособие для семей с детьми, позволяющее одному из родителей оставаться дома и воспитывать детей [Willets, 2001]. И хотя устройство политической системы позволило правительству лейбористов оставить без внимания доводы оппозиции, существование подобных разногласий свидетельствует о том, что далеко не все ключевые участники политического процесса являются приверженцами идеи общества работающих взрослых.

В Швеции привязка социальных трансфертов к оплачиваемой занятости также вызвала разногласия. Представители христианско-демократической

и правых партий одобряли проведение политики, позволяющей родителям, особенно матерям, оставаться дома и заниматься детьми. Против подобной политики выступили социал-демократы при активной поддержке профсоюзов и женских организаций, полагающие, что она закрепляет традиционные гендерные роли и исключает женщин из оплачиваемой занятости [Hiilamo, Kangas, 2003]. Однако в начале 1970-х гг. позиция социал-демократов была не столь однозначна. Хотя социал-демократы официально выступали против подобной политики, тогда среди членов партии были и ее сторонники [Hiilamo, Kangas, 2003]. Таким образом, представления социал-демократов изменились; еще одним свидетельством является то, что, придя к власти в 1995 г., социал-демократическое правительство отменило так называемое пособие домохозяйкам, введенное правительством центристов и правых в 1994 г. [Leira, 2002]. При этом правительство социал-демократов не смогло изменить представления всех остальных участников политического процесса, некоторые партии по-прежнему одобряют предоставление пособий неработающим матерям, косвенно поддерживая традиционные гендерные роли.

Новые социальные трансферты, введенные в 2003 г. в Испании в ходе реформы личного подоходного налога, также стали предметом бурного обсуждения. Особенно много спорили о том, удалось ли реформаторам усилить стимулы малообеспеченных семей к выходу на рынок труда [Eironline, 2003b]. Политические партии также предлагали свои проекты реформ в поддержку семьи, предполагающих повышение пособий на детей и тем самым позволяющих родителям, особенно матерям, совмещать работу и семейную жизнь. В предвыборном манифесте социалистической партии женщинам, родившим первенца, была обещана разовая выплата в размере 3000 евро; действующее правительство Народной партии согласилось выплачивать 1200 евро по случаю рождения третьего ребенка [Casels, 2002]. Эти политические инициативы ознаменовали наступление нового этапа в политике Испании, хотя до сих пор не ясно, что было их целью — вовлечение женщин на рынок труда или повышение рождаемости [Moreno, 2004].

Разнообразие реформ системы социальных трансфертов свидетельствует об изменениях первого порядка: разработаны новые инструменты социальной политики, позволяющие матерям совмещать работу и семейную жизнь. Однако в проводимой политике остается много неясного, в частности, реформы, формально направленные на совмещение работы и семейной жизни, в Великобритании и Германии ослабили стимулы матерей к поиску работы. Таким образом, целью реформ не всегда было привлечение женщин на рынок труда. По сути, реформы в Испании, Великобритании и Германии преследовали иные цели: повышение рождаемости, уменьшение безработицы и сокращение числа семей, где никто не работает. Изменения второго порядка отмечены только в Швеции. Кроме того, часть политиков по-прежнему считают необходимым выплачивать пособия неработающим

женщинам с детьми, что указывает на сохранение у них сильных традиционных представлений. И все же, невзирая на сопротивление отдельных политических сил, новые меры социальной политики претворяются в жизнь. Мажоритарная система Великобритании позволила правительству не опасаться оппозиции парламента, а правительство Швеции, опираясь на социал-демократическое большинство в парламенте, справилось с сопротивлением центристов и правых партий [Taylor-Gooby, 200; Timonen, 2001]. Успех реформ в Испании связан с тем, что испанские политики склонны к компромиссным решениям, а правительство правой Народной партии обладает большинством в парламенте; в Германии реформы стали возможны благодаря тому, что правительству удалось привлечь на свою сторону оппозиционную ХДП [Moreno, 2001; Aust, Bönker, 2004].

Реформа системы дошкольных учреждений

Предоставление институционализированных услуг по уходу за ребенком становится все более актуальной темой в политической повестке дня Германии, Швеции и Великобритании, тогда как в Испании подобные услуги не привлекли особого внимания политиков. Впрочем, под давлением общества даже они начинают осознавать значимость этой задачи: правительство Испании запланировало создание 250 тыс. мест в учреждениях дошкольного воспитания к 2004 г. [Vidal, Valls, 2002; EU, 2002]. Во всех четырех странах детям бесплатно предоставлено право пользования услугами дошкольного учреждения, однако набор этих услуг и их длительность различаются. В Швеции каждый ребенок в возрасте от 3 до 6 лет имеет право бесплатно посещать дошкольное учреждение полного дня, тогда как в Германии, Испании и Великобритании дети могут находиться в подобном учреждении лишь часть дня. Кроме того, в этих четырех странах государство в разной степени возмещает затраты родителей на оплату услуг дошкольных учреждений: в Испании они бесплатны; Швеция имеет наиболее развитую систему скидок, предоставляемых по итогам проверки нуждаемости; в Германии и Великобритании государство частично возмещает затраты родителей. Способы предоставления услуг также различаются. В Испании и Великобритании рынок услуг дошкольного воспитания основан на принципах смешанной экономики; в Швеции и Германии за предоставление услуг отвечают муниципальные власти.

Новые инициативы в Германии, Испании и Великобритании свидетельствуют о приближении политического дискурса к идее «общества работающих взрослых», поскольку, в отличие от Швеции, в этих странах ранее считалось, что воспитанием ребенка должна заниматься семья. В Германии правительство впервые заявило о своем намерении сделать дошкольное воспитание элементом семейной политики в декларации, обнародованной

канцлером в ходе избирательной кампании 2002 г., что свидетельствует об изменении представлений немецких политиков, осознавших важность данного вопроса. В Великобритании правительство лейбористов также порвало с традиционным взглядом на воспитание детей как на внутрисемейное дело, предложив новую национальную стратегию развития дошкольных учреждений [Lewis, 2003]. Рост интереса к дошкольному воспитанию наглядно свидетельствует, что во всех четырех странах политический дискурс приближается к идее общества работающих взрослых.

В Испании как левые, так и правые партии уделяют все больше внимания развитию услуг по уходу за детьми младше 3 лет. Однако по сравнению с другими областями социальной политики дошкольному воспитанию по-прежнему отводится весьма скромная роль. Профсоюзы, работодатели, политические партии и общественные организации не проявляют интереса к разработке политики в этой области, что связано с наследием режима Ф. Франко и приоритетом, отдаваемым системе обязательного образования и помощи безработным [Vidal, Valls, 2002]. Напротив, в Германии, Швеции и Великобритании объединения работодателей, профсоюзы, женские организации и политические партии, заинтересованные в привлечении женщин на рынок труда, постоянно напоминают правительству о необходимости развивать дошкольные учреждения.

В Германии представители ХДП и социал-демократической партии (СДПГ) перешли от попыток восстановить традиционные гендерные роли (увеличивая пособия семьям с детьми) к политике, поощряющей занятость матерей и предполагающей расширение системы дошкольных учреждений. Объединение работодателей (Федеральное объединение союзов предпринимателей), профсоюзы (Объединение немецких профсоюзов) и женские организации поддерживают этот новый курс. Достижение консенсуса по данному вопросу свидетельствует о смене нормативных представлений участников политического процесса, что указывает на изменения третьего порядка — ведь ранее ХДП возражала против любых предложений о реформе дошкольных учреждений [Aust, 2003]. Тем не менее в ходе избирательной кампании 2002 г. представители ХДП (в отличие от СДПГ) по-прежнему выступали за увеличение пособий семьям с детьми вместо расширения сети дошкольных учреждений. На этот раз причиной стало не стремление восстановить традиционные гендерные роли, а административные соображения: структура немецкого государства всеобщего благосостояния такова, что на федеральном уровне ввести пособия семьям с детьми проще, чем расширить систему дошкольного воспитания [Интервью: ХДП, сентябрь 2003]. Правительства федеральных земель противятся любой попытке сокращения их полномочий, а финансовые ограничения тормозят развитие дошкольных учреждений [Aust, Bönker, 2004]. Кроме того, недавно немецкое правительство столкнулось с проблемой бюджетного дефицита и

испытывает трудности в исполнении обязательств, взятых на себя в рамках недавно достигнутого консенсуса по вопросам услуг по уходу за детьми. В прошлом году дефицит бюджета Германии превысил 3-процентный барьер, установленный согласно Пакту ЕС о стабильности и росте [Интервью: ХДП, сентябрь 2003; СДПГ, июль 2003].

В Швеции тоже существует проблема бюджетных ограничений. В результате профсоюз муниципальных рабочих и партия центристов критикуют действия правительства, выделяющего недостаточно средств на проведение реформы дошкольного воспитания на муниципальном уровне [Sveriges Rigsdag, 2000]. Несмотря на эту критику, новая политика по предоставлению каждому ребенку возможности посещать дошкольное учреждение получила одобрение объединений работодателей, профсоюзов, женских организаций и большинства политических партий, за исключением ХДП [Gustafsson, 2000; Sveriges Rigsdag, 2000; Wennemo, 2000]. Представители этой партии возражали против реформы на том основании, что члены семьи станут проводить меньше времени вместе и это может повредить детям [Sveriges Rigsdag, 2000]. Как бы то ни было, недавние реформы означают, что представления основных политических игроков изменились; в свою очередь, это значит, что, возможно, национальный политический дискурс претерпел изменения третьего порядка. В начале 1970-х гг. за расширение системы дошкольных учреждений боролись преимущественно профсоюзы и социал-демократы, сегодня же почти все политические партии одобряют идею институционализированного дошкольного воспитания [Nilamo, Kangas, 2003; Интервью: либеральная партия, Шведская конфедерация профессиональных работодателей, партия центристов и правых, социал-демократическая партия, весна 2003].

Политические силы Великобритании также пришли к определенному согласию в вопросах расширения системы дошкольных учреждений. Уже в начале 1990-х гг. партия консерваторов предложила ряд новых мер социальной политики, ознаменовавших отход от традиционных представлений о воспитании детей как о частном деле семьи [Land, Lewis, 1998]. Лейбористское правительство, его сторонники и женские организации также признали необходимость развитой системы дошкольного воспитания в деле привлечения женщин на рынок труда [Интервью: Британский конгресс тред-юнионов, март 2003; Комиссия по равным возможностям, февраль 2003; должностное лицо, весна 2003]. Тем не менее, несмотря на недавние попытки улучшить положение дел в секторе, предоставляющем институционализированные услуги по уходу за детьми, эта сфера все же недостаточно развита, в основном потому, что, как сказано в интервью: «Дошкольное воспитание до сих пор считается чем-то... весьма «домашним»... В течение первого периода правления лейбористов система дошкольных учреждений финансировалась по остаточному принципу. Средства [на ее развитие] не выделялись... при-

чина недостаточного развития системы дошкольного воспитания отчасти в том, что для министерства образования и [профессионального обучения] приоритетными направлениями всегда будут оставаться школьное и университетское образование... Во-вторых, помимо системы дошкольного воспитания, есть множество других претендентов на [государственные дотации]. В-третьих, мы вообще не уверены в том, стоит ли развивать эту услугу» [Интервью: должностное лицо, февраль 2003].

Хотя в Великобритании важность дошкольных учреждений в целом недооценивают, положение дел изменяется к лучшему: на повестку дня поставлен вопрос о вынесении дошкольного воспитания за рамки семьи и развитии государственных дошкольных учреждений, также налицо изменение образа мыслей самих политиков [Land, 2003; Интервью: IPPR, январь 2003; должностные лица, весна 2003].

В целом опыт недавних реформ систем дошкольного воспитания свидетельствует о том, что здесь в политическом дискурсе также произошли изменения второго порядка, т. е. были созданы новые инструменты социальной политики и поставлена цель — привлечь женщин на рынок труда. Кроме того, как показывают политические дебаты, образ мыслей основных участников политического процесса тоже изменился и значительно приблизился к идее «общества работающих взрослых». Впрочем, характер недавних реформ говорит о том, что окончательный переход к этому типу общества остается делом будущего. Проводимая политика по-прежнему противоречива: ее результатом становится не только повышение занятости женщин, но и — в некоторых случаях — закрепление традиционных гендерных ролей. Отчасти это связано с тем, что правительствам рассматриваемых стран не удалось изменить систему нормативных представлений ключевых политических игроков, которые продолжают мыслить в рамках модели «мужчина обеспечивает семью». Противодействие со стороны традиционно мыслящих работодателей нередко вынуждало правительство отказываться от наиболее радикальных преобразований, однако особенности политического устройства позволили правительствам справиться с возражениями парламентской оппозиции.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРОГРАММА 2: ПОЛИТИКА РАВНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ

В рассматриваемых странах правительства проводят рекомендованную ЕС политику предоставления равных возможностей, но по сравнению с реформами, облегчающими совмещение занятости и семейной жизни, политике равных возможностей уделяется гораздо меньше внимания в национальных дебатах. Лейбористы фактически проигнорировали практический аспект

этих реформ, что иллюстрирует реплика в интервью: «Нам говорят, что они [правительство] не считают дискриминацию по половому признаку серьезной проблемой» [Интервью: Комиссия по равным возможностям, февраль 2003].

Напротив, в политической повестке дня Германии, Швеции и Испании устранение гендерной сегрегации и — в некоторой степени — усиление материальных стимулов к равному разделению ролей кормильца и ведущего домашнего хозяйства между партнерами занимает важное место. В министерстве по делам семьи Германии охарактеризовали недавние начинания правительства даже как смену парадигмы социальной политики: «После... прихода к власти коалиции красных и зеленых произошла смена всей системы воззрений [политиков], осознавших необходимость целенаправленных действий по поддержке работающих женщин и обеспечению равенства на рынке труда. Смена парадигмы... выражается в постановке новых целей, ориентиров и... использовании иных инструментов в программе „Женщины и профессия“» [Интервью: Министерство по делам семьи, пожилых, женщин и молодежи, июнь 2003].

Ниже рассмотрены конкретные мероприятия властей по обеспечению гражданских прав мужчин и женщин, равной оплаты труда и реализации комплексного подхода по обеспечению равенства полов, включая устранение гендерной сегрегации.

Гражданские права и равная оплата труда

Предоставление отцам прав на отпуск по уходу за ребенком и более четкое понимание необходимости усилить материальные стимулы к тому, чтобы партнеры в равной степени выполняли роль кормильца и занимались домашним хозяйством — все это указывает на то, что в рассматриваемых странах обеспечение равных гражданских прав для мужчин и женщин становится частью семейной политики. Однако правительства этих стран так и не попытались устранить основную экономическую причину того, что семьи с детьми продолжают следовать традиционным ролевым образцам. Намеченная в директиве ЕС от 1976 г. цель — «равная оплата труда мужчин и женщин» так и не была достигнута ни в одной из подписавших этот документ стран, и различия в заработной плате все еще существуют. Разрыв между заработками мужчин и женщин наиболее велик в Германии и Великобритании (21% в обеих странах), менее выражен в Швеции (18%) и минимален в Испании (15%) [по данным Eurostat, 2003].

Успехи Испании связаны с тем, что начиная с 1994 г. гендерные аспекты трудовых отношений обговариваются в коллективных договорах; улучшение ситуации в Швеции стало результатом внимания к мерам по устранению гендерной сегрегации. Причина сохранения существенных гендерных

различий в Великобритании состоит в недостатке политической воли [Rubery et al., 2002]. В Германии гендерные различия велики потому, что «труд женщин оценивается не так, как труд мужчин... Причины отставания Германии — идеологические. Семейные идеалы 1950-х и 1960-х гг. все еще живы в сознании людей... и отчасти поэтому [в данном вопросе] не было заметного продвижения. Основная проблема по-прежнему состоит в том, чтобы изменить умонастроения людей» [Интервью: СДПГ, июнь 2003].

Неспособность правительств изменить образ мыслей населения также заметна в Великобритании, Швеции и Испании, где женщинам по-прежнему платят меньше, чем мужчинам, за выполнение той же работы. Таким образом, большинство политиков все еще полагают, что мужской труд ценнее женского, что указывает на сохранение модели «мужчина — кормилец семьи» в качестве основы принятия политических решений в рассматриваемых странах.

Комплексный подход к обеспечению равенства полов и устранение гендерной сегрегации

Обеспечение равных возможностей и устранение гендерной сегрегации занимают все более важное место в национальной политике и общественном мнении. Хотя различные проекты по обеспечению гендерного равенства существуют во всех четырех странах, только в Швеции и Германии эти задачи ставятся на политическом уровне. На момент написания статьи шведское правительство готовило «Программу 121»⁶ по повышению качества рабочих мест для женщин в государственном секторе [Интервью: Шведская партия левых, весна 2003]. В Германии коалиционное правительство красно-зеленых выступило в 1999 г. с программой «Женщины и профессия». Помимо прочих мер борьбы с неравенством, в нее вошли меры по устранению гендерной сегрегации, регулирующие занятость в частном секторе, обязательство для работодателей сообщать о ситуации с равенством в оплате труда на предприятиях и акт о равенстве; в государственном секторе аналогичное законодательство было введено в 1990-х гг. [Aust, 2003].

Эта инициатива немецкого правительства свидетельствует о смене политического дискурса, поскольку ни одна из ранее находившихся у власти партий (Христианско-демократический союз, ХДП и Свободная демократическая партия Германии) не предлагала проводить подобную политику в частном секторе [Aust, 2003]. Однако, как показали политические дискуссии

⁶ Речь идет о соглашении «121 шаг к более безопасной, справедливой и зеленой Швеции», подписанномлевой партией, Партией окружающей среды и Социал-демократической партией 4 октября 2002 г., существенный элемент которой составляет политика по обеспечению равных возможностей мужчин и женщин. См.: <http://www.transform-network.org/index.php?id=458>. — Прим. ред.

и особенно их конечные результаты, далеко не все ключевые игроки приветствовали принятие нового акта о равенстве. Предложение правительства горячо поддержали профсоюзы и женские организации, тогда как объединения работодателей, особенно Федеральное объединение союзов предпринимателей, выступили против этого законопроекта. Они даже пригрозили, что в случае принятия акта о равенстве откажутся выполнять предложение правительства о внесении изменений в практику предоставления отпусков по уходу за ребенком [Aust, 2003]. Некоторые представители администрации канцлера тоже не одобрили акт о равенстве. Таким образом, даже в центральных органах власти акт о равенстве не рассматривали как обязательный шаг на пути к большему гендерному равенству, косвенным образом облегчающий женщинам доступ к оплачиваемой занятости. В конечном счете, вместо акта о равенстве было принято добровольное соглашение между правительством и объединениями работодателей. Этот результат также показывает, насколько значимой силой являются работодатели: их несогласие с проектом акта о равенстве вынудило канцлера отказаться от подписания законопроекта [Aust, 2003]. Профсоюзы и женские организации осудили этот отказ и продолжали требовать принятия законов о гендерном равенстве, но их голос не был услышан. И все же спор еще не окончен. Партия зеленых по-прежнему выступает за законодательное регулирование гендерных аспектов занятости в частном секторе, и правительство намерено включить некоторые положения отвергнутого акта о равенстве в новую директиву ЕС по борьбе с дискриминацией [Интервью с представителями ХДС, сентябрь 2003; СДПГ, июль 2003; Федеральное объединение союзов предпринимателей, июль 2003]. Дискуссия вокруг данного акта показала, что правительству не удалось изменить представления ключевых участников политического процесса и убедить их в необходимости гендерного, чтобы тем самым придать легитимность дискурсу общества работающих взрослых. Это подтверждает следующее высказывание: «Гендерное равенство остается второстепенной темой, и его нередко упускают из виду при разработке общегосударственной политики... на съездах партии выдвигалось немало прогрессивных предложений; кроме того, теме гендерного равенства могли бы уделить больше внимания в программе развития на 2010 г.» [Интервью: СДПГ, июнь 2003].

В Швеции в политических дебатах лидируют партии, профсоюзы и женские организации, которые требуют принятия новых мер по обеспечению равноправия мужчин и женщин. Кроме того, многие ключевые участники политического процесса понимают необходимость не только расширять женскую занятость, но и повышать ее качество [Интервью: партия левых, социал-демократическая партия, Шведская конфедерация профессиональных работодателей, весна 2003]. Тем не менее социал-демократическое правительство до сих пор не приняло конкретных решений. К моменту

написания данной статьи оно готовилось выступить с предложением включить вопросы обеспечения гендерного равенства в «Программу 121». Подобный интерес к характеру женской занятости является достижением недавнего времени и ясно указывает на изменение представлений основных участников политики.

В Испании политики и эксперты гораздо раньше обратили внимание на вопрос качества, а не только масштабов, женской занятости, равно как и на необходимость избавиться от представлений, мешающих восприятию идеалов гендерного равенства, путем планирования семьи и получения образования [Интервью: Народная партия Испании, июль 2003]. Об этом свидетельствует то, что была поставлена — и достигнута! — цель обеспечить 50% женщин постоянными рабочими местами к 2001 г. [Argiba, 2003]. Недавние инициативы профсоюзов также свидетельствуют о большем интересе к предоставлению мужчинам и женщинам равных возможностей на рынке труда: Рабочие комиссии и Всеобщий союз трудящихся выступили с совместным заявлением о необходимости сокращения гендерной сегрегации [Eironline, 2003c]. И все же стремление ключевых игроков к гендерному равенству далеко не всегда воплощается в практические решения: «У политики равных возможностей есть внушительная правовая база и поддержка со стороны видных политиков и общественных деятелей, но она осуществляется на добровольных началах и не финансируется из бюджета. Доходит до того, что средства, выделенные на проекты в рамках политики равных возможностей, затем расходуются в иных целях» [Интервью: эксперт по вопросам гендерного равенства, июль 2003].

Великобритания, несмотря на учреждение нового подразделения «Женщины и равенство» и назначение министра по вопросам равенства, уделяет недостаточно внимания проблеме гендерной сегрегации и необходимости повышать качество рабочих мест для женщин. Как отмечено в интервью: «В правительстве не считают проблемой недостаток навыков у женщин... Вопросы соотношения частичной и полной занятости женщин их не волнуют» [Интервью: Комиссия по равным возможностям, февраль 2003].

Однако дело не только в характеристиках занятости женщин: проводимая в Великобритании политика «от пособия социального обеспечения к работе»⁷ имеет целью повышение уровня занятости безотносительно к типу и качеству этой занятости [Интервью: должностное лицо, январь 2003]. Поэтому сложно понять, действительно ли ключевые участники политического процесса в Великобритании изменили свое отношение к проблемам гендерной сегрегации и качества женской занятости.

⁷ В рамках этой политики происходит замена традиционных социальных пособий, адресованных незанятым категориям бедного населения, пособиями, выплачиваемыми низкооплачиваемым работникам или их семьям. — Прим. ред.

В целом, как показало обсуждение политики равных возможностей в рассматриваемых странах, все основные игроки стали так или иначе принимать во внимание общие вопросы гендерного равенства. Однако политика равных возможностей явно вызвала меньший интерес, чем меры по гармонизации работы и семейной жизни. Недостаток интереса к программе равных возможностей свидетельствует о том, что правительства рассматриваемых стран оказались не в состоянии внедрить в общественное сознание идеал «общества работающих взрослых» и поэтому не сумели создать стимулы к повышению занятости женщин.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Испания, Швеция, Германия и Великобритания осуществляют новые меры социальной политики по привлечению женщин на рынок труда: это политика «гармонизации работы и семейной жизни» и политика «равных возможностей». Выбор того или иного подхода зачастую определяется национальными традициями, так что конкретные методы борьбы с барьерами, препятствующими расширению занятости женщин, нередко диктуются типом социальной политики в данной стране. Проведение этих реформ означает отход от модели «мужчина — кормилец семьи» и, возможно, указывает на постепенное сближение режимов социальной политики в странах Европы вследствие улучшения работы государственных служб. Во всех четырех странах представители определенных возрастных групп получили право воспользоваться услугами по уходу за детьми, расширились права отцов, изменяется представление о соотношении ролей женщины как работницы и домохозяйки. Однако различия в характере занятости женщин этих стран означают, что не всем правительствам удалось в равной степени справиться с устранением препятствий, мешающих занятости женщин. И действительно, страны по-прежнему различаются в том, каковы права отцов на получение отпуска по уходу за ребенком, каков характер социальных трансфертов, насколько развит сектор услуг по уходу за детьми, и как реализуется политика равных возможностей, включая обеспечение равной оплаты труда, борьбу с гендерной сегрегацией и комплексный подход к проблеме гендерного равенства.

В данном отношении наиболее развитой страной остается Швеция. В Германии и Великобритании менее развит сектор услуг по уходу за детьми; система социальных трансфертов в Испании и Великобритании значительно уступает существующей в Германии и Швеции. В Германии у отцов все еще нет законного права на отпуск по уходу за ребенком, тогда как в Швеции и Испании отцам предоставлено право на такой отпуск; впрочем, он гораздо короче, чем отпуск для матерей. Проблемы гендерных различий в

оплате труда и гендерной сегрегации почти не заботили политиков Великобритании и вызвали ограниченный интерес в Швеции, Германии и Испании. В сущности, политика равных возможностей привлекла значительно меньше внимания, чем реформы, направленные на устранение противоречий между занятостью и семейной жизнью. В повестке дня преобладали экономически обусловленные меры социальной политики, позволявшие женщинам, но не мужчинам, совмещать семью и работу.

Правительства этих стран не сумели заменить традиционные представления ключевых агентов социальной политики о «неизбежности гендерного разделения труда» на идею «общества всеобщей занятости», основанного на принципах гендерной справедливости, что обусловило сдержанное отношение к политике равных возможностей, а также то, что реформы по снятию противоречий между работой и семейной жизнью ориентировались преимущественно на женщин в ущерб попыткам повлиять на поведение мужчин. Как показало проведенное исследование, укоренившиеся представления могут воздействовать на ход политического процесса. Так, работодатели и представители некоторых правых политических партий приняли в штыки реформы по предоставлению равных прав мужчинам и женщинам, отчасти исходя из традиционных установок относительно гендерного разделения труда, отчасти из финансовых соображений. С парламентской оппозицией правительства рассмотренных стран справились — в той степени, насколько это позволяло устройство национальной политической системы, однако преодолеть сопротивление работодателей в большинстве случаев не удалось. Последнее слово в спорах, как правило, оставалось за работодателями.

В итоге, переход к модели всеобщей занятости сейчас по-прежнему находится в начальной стадии. Проводимые реформы следуют логике модели «мужчина — кормилец семьи», поскольку недостаточно стимулируют партнеров переходить к более равному гендерному разделению труда. Как правило, помощь женщинам в рамках политики устранения противоречий между занятостью и семейной жизнью предполагает, что женщина занимается домом, а не работает. Недостаточно внимания уделяется правам и обязанностям мужчин и возможностям их участия в заботе о детях. Подобная политика опирается на принципы формальной рациональности: привлечение женщин на рынок труда и меры, облегчающие женщинам совмещение работы и семейной жизни, обосновываются стремлением к эффективному использованию ресурсов, в том числе трудовых. В задачи этих реформ не входит изменение национальных ценностных представлений и распространение дискурса всеобщей занятости, основанного на конечных ценностях социальной справедливости и гендерного равенства. Поэтому в недавних реформах не использовалась радикальная риторика, предвещающая начало движения в сторону общества всеобщей занятости.

Дискурс, в рамках которого ведется обсуждение реформ социальной политики, предполагает второстепенную роль женщин на рынке труда, позволяющую им в полной мере исполнять обязанности по уходу за детьми и пожилыми членами семьи, и не ориентирован на достижение истинного гендерного равенства на рынке труда.

ЛИТЕРАТУРА

- A way forward // European Social Policy. COM (94) 333fi nal. — Brussels: European Commission.
- Arriba A.* Women and the Labour Market // WRAMSOC Working Paper. — Madrid: WRAMSOC, 2003.
- Aust A.* Women's Employment // WRAMSOC Working Paper. — Berlin: WRAMSOC, 2003.
- Aust A., Bönker R.* New Social Risks in a Conservative Welfare State // New Social Risks / P. Taylor-Gooby (Ed.). — Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Balancing Work and Family Life // DTI/Treasury. — London: HMSO, 2003.
- Bothfeld S.* Learning by Doing — the German and French reforms on childcare policies // Paper presented at ESPANET-Conference 13–16 November: Copenhagen, 2003.
- Casels C.* Having a baby? Get Out a Calculator. London: PANOS, 2002.
- Controversy over Proposed Reform of Personal Income Tax // Eironline. — Brussels: European Foundation, 2003b.
- Draft Maternity and Parental Leave etc. Regulations 1999 // Standing Committee on Delegated Legislation (2/12-1999). — London: HMSO, 1999.
- Ellingsaeter A. L.* Dual Breadwinner Societies // *Ada Sociologica*. 1998. Vol. 41. P. 59–73.
- Esping-Andersen G.* Social Foundations of Post-industrial Economics. — Oxford: Oxford University Press, 1999.
- European Labour Force Survey 2002 // Eurostat. — Luxembourg, 2003.
- Gender pay gap in unadjusted form: Press Release // Eurostat. 12/11. 2003. — Brussels: European Commission.
- Ghysels J.* Boundaries a drift? Partners' combinations of paid work and child-care time in Spain, Belgium and Denmark // Paper presented at ESPANET-Conference 13–16 November. — Copenhagen, 2003.
- Gustafsson M.* Svarom maxtaxa frafojn vansterpartiet. — Tyresö: Lokal Politik, 2000.
- Hall P.* Policy Paradigms, Social Learning and the State // *Comparative Politics*. 1993. Vol. 25. № 3. P. 275–296.
- Hiilamo H., Kangas O.* Trap for Women or Freedom to Choose? // Paper presented at ESPANET-Conference 13–16 November. — Copenhagen, 2003.
- Howarth D.* Discourse Theory // *Theory and Methods in Political Science* / Marsh and G. Stoker (Eds.). — London: Macmillan Press Ltd, 1995.
- Impact Evaluation — Equal Opportunities // EU. — Brussels: European Commission, 2002.
- Jönsson A.* Pappaledighet och Faderskap. — Lund: Lunds Universitet, 2002.
- Labour Force Statistics 1970–1990. — Paris: OECD, 1991.

- Land H.* Leaving Care to the Market and the Courts // Paper presented at ESPANET Conference 13–16 November. — Copenhagen, 2003.
- Land H., Lewis J.* Care and the Change Role of the State in the UK // Gender Social Care and Welfare State Restructuring in Europe / J. Lewis (Ed.). — Aldershot: Ashgate, 1998.
- Leira A.* Working Parents and the Welfare State. — Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Lewis J.* Developing Early Years Childcare in England // Social Policy and Administration. 2003. Vol. 37. № 3. P. 219–230.
- Lisbon European Council // Presidency Conclusions. — Brussels: European Communities, 2000.
- Millar J.* Squaring the Circle? Means Testing and Individualisation in the UK and Australia // Social Policy and Society, 2004. Vol. 3. № 1. P. 67–74.
- Moreno L.* Spain, a Via Media of Welfare Development // Welfare States under Pressure / P. Taylor-Gooby (Ed.). — London: SAGE Publications, 2001.
- Moreno L.* Spain's Transition to New Risks. // New Risks, New Welfare / P. Taylor-Gooby (Ed.). — Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Morgan K. J., Zippel K.* Paid to Care: The Origins and Effects of Care Leave Policies in Western Europe // Social Politics. 2003. Vol. 10. № 1. P. 49–85.
- New Law Promotes Reconciliation of Work and Family Life // Eironline. — Brussels: European Foundation, 2003a.
- New Tax Credits: Briefing Document // TUC (16/11-2001). TUC Welfare Reform Series. № 43. — London.
- OECD Employment Outlook. — Paris: OECD, 2003.
- OECD Employment Outlook. — Paris: OECD, 2001.
- Options for the Union // European Social Policy. COM (93) 551 final. — Brussels: European Commission.
- Orloff A. S.* Women's Employment and Welfare Regimes // Social Policy and Development Programme Paper, 12. — NY: UN Research Institute for Social Development, 2002.
- Perrons D.* Economic Strategies, Welfare Regimes and Gender Inequality in Employment in the European Union // European Urban and Regional Studies. 1995. Vol. 2. № 1. P. 99–120.
- Pierson C.* The New Policies of the Welfare State. — Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Rees T.* Mainstreaming Equality in the European Union. — London: Routledge, 1998.
- Response from Women's Budget Group to Inland Revenue Consultation document. — London: Women's Budget Group, 2001.
- Rubery J., Grimshaw D., Figueiredo H.* The Gender Pay Gap and Gender Mainstreaming Pay Policy in EU member States // Paper Prepared for the Equal Opportunities Unit. — Brussels: European Commission, 2002.
- Salido O.* Women and the Labour Market // WRAMSOC Working Paper. — Spain, 2002.
- Schmidt V.* The Futures of European Capitalism. — Oxford University Press, 2002.
- Slim B.* The Gendered Scandinavian Welfare States // Women and Social Policies in Europe / J. Lewis (Ed.). — Aldershot: Edward Elgar, 1992.

- Social försäkringsboken — Arets tema: Mamma, pappa, barn, tid och pengar. — Stockholm: Riksförsäkringsverket, 2003.
- Submission to Social Security Select Committee Inquiry in Plans for an Integrated Child Credit. — London: Women's Budget Group, 2000.
- Sundstrom M., Duvander A. E.* Family Division of Childcare // Stockholm Research Reports in Demography. 1999. № 138.
- Surel Y.* The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy Making // Journal of European Public Policy. 2002. Vol. 7. № 4. P. 495–512.
- Sveriges Riksdag. Anf. 133 ULLA-BRITT HAGSTROM (kd). 12 December. — Stockholm: Snabbprotokoll, 2000.
- Tax Credit Burden Hits Small Business // Liberal Democrats (19/11.2001). — London, 2001.
- Taylor-Gooby P.* Welfare States Under Pressure. — London: SAGE Publications, 2001.
- The European Values Study / European Value Study (1999/2000). — Tilburg: Tilburg University.
- The Life of Women and Men in Europe — A statistical portrait // Eurostat. — Brussels: European Commission, 2002.
- The Parental Leave Framework Agreement/Directive // Eironline. — Brussels: European Foundation, 1998.
- The Spanish Parliament passes a new act to promote reconciliation of work and family life of employed persons // International Reform Monitor. — Gütersloh: Bertelsmann Foundation, 2003.
- Timonen V.* Earning Welfare Citizenship // Welfare States under Pressure / P. Taylor-Gooby (Ed.). — London: SAGE Publications, 2001.
- Timonen V.* Policy Maps — Finland and Sweden // WRMASOC Working Paper. — Finland. 2003.
- Unions Make Proposal on Support for Women and Families // Eironline. — Brussels: European Foundation, 2003c.
- Vidal I., Vails C.* The case of Spain. Changes in family structures and the development of social policies // Cnte d'Iniciatives de l'Economia Social. 2002. — Madrid.
- Wennemo I.* LO's yttrande över utredningen Maxtax och allman foerskols-Dsl999-53, LO: Sverige. (2/4-2000),
- Willets D.* Brown Must Come Clean on Child Benefit Tax // Speech at Morning Press Conference. 31/5-2001. London: Conservatives, 2001.
- Work and Parents: Competitiveness and Choice // DTI/DFEE. — London: HMSO, 2000.
- Working Families Tax Credit: Issue Statement. — London: CBI, 2001.