УДК: 331.108.2:35:316.346.2 DOI: 10.22394/2071–2367–2019–14–5–174–185

КАДРОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ГЕНДЕРНЫЙ АСПЕКТ)

Ряжская Т. В.[1]

Аннотация. *Цель статьи* – оценить количественные и качественные показатели представленности женщин в структурах власти с учётом объяснения определений «лицо, замещающее государственную должность» и «государственный гражданский служащий».

Актуальность вопроса гендерного распределения кадрового потенциала государственного управления Российской Федерации в настоящее время недооценена. Участие служащих–женщин в политической и управленческой жизни страны рассматривается только с точки зрения обеспечивающих функций.

В качестве *предмета исследования* выступает гендерный аспект кадрового потенциала аппарата государственного управления РФ.

Рассматривается российская специфика гендерных отношений с точки зрения теории дихотомии власти, подразумевающей, что государство выполняет две базовые функции: политическую и административную. Первую функцию власти обеспечивают представители политических должностей, вторую – государственные гражданские служащие. Социологический анализ процессов участия женщин в выработке политических решений и их участия в реализации мер по исполнению этих решений показал существенный дисбаланс между представительством мужчин и женщин на политических и административно-управленческих статусных позициях. Констатация данного дисбаланса говорит об отсутствии учёта гендерного подхода при формировании кадрового потенциала государственного управления страны, что может привести к необратимым социальным последствиям. Отмечается необходимость в скорейшей выработке механизма карьерных возможностей женщин для участия в формировании политических решений в сфере государственного управления, а также формировании новых подходов по привлечению представителей мужского пола к государственной гражданской службе.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, государственные должности, гендерные отношения, дихотомия власти, участие женщин в принятии политических решений, исполнение политических решений, гендерный дисбаланс в государственном управлении.

Ряжская Татьяна Владимировна – кандидат социологических наук, доцент, Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 302028, Россия, г. Орёл, б. Победы, д.5а, e–mail: tatiana–ry@yandex.ru

PERSONNEL POTENTIAL OF STATE MANAGEMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION (GENDER ASPECT)

RYAZHSKAYA T. V. – Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e–mail: tatiana–ry@yandex.ru

Abstract. The purpose of the article is to assess the quantitative and qualitative indicators of the representation of women in government structures, taking into account the explanations of the definitions of “person holding a public position” and “state civil servant”.

The relevance of the issue of gender distribution of the personnel potential of the public administration of the Russian Federation is currently underestimated. The participation of female employees in the political and managerial life of the country is considered only from the point of view of supporting functions. The subject of the research is the gender aspect of the personnel potential of the state administration apparatus of the Russian Federation.

The Russian specificity of gender relations is examined from the point of view of the theory of the dichotomy of power, implying that the state performs two basic functions: political and administrative. The first function of power is provided by representatives of political positions, the second - by state civil servants. A sociological analysis of the processes of women's participation in the development of political decisions and their participation in the implementation of measures to implement these decisions showed a significant imbalance between the representation of men and women in political and administrative status positions. A statement of this imbalance indicates the lack of gender mainstreaming in the formation of the human resources potential of the country's public administration, which can lead to irreversible social consequences. The need for the earliest possible development of a mechanism for women's career opportunities to participate in the formation of political decisions in the field of public administration, as well as the formation of new approaches to attracting males to the public civil service, is noted.

***Keywords*:** public civil service, public office, gender relations, dichotomy of power, women's participation in political decision-making, political decision-making, gender imbalance in public administration.

Введение

Президентом Российской Федерации на период до 2024 года определены национальные цели и стратегические задачи развития Российской Федерации,

которые включают меры по увеличению численности населения страны, повышению уровня жизни граждан, созданию комфортных условий для проживания. Решение данных задач осуществимо только при грамотном управленческом подходе и, соответственно, наличии кадрового потенциала (ресурса), который будет нацелен на реализацию данных мер в государственном масштабе. Под кадровым потенциалом мы понимаем управленческие кадры, которые обладают необходимыми навыками и умениями, способные решать задачи в сфере государственного управления максимально эффективно. Уровень развития и качественный состав кадрового потенциала страны должен не только отвечать текущим потребностям общества, но и предвосхищать их. Как видно, национальные цели напрямую обращены к той части населения, которая исторически «отвечает» за продолжение рода, улучшение уровня и качества жизни, воспитание подрастающего поколения. И в этой связи воплощение национальных идей и выполнение стратегических задач по социализации общества невозможны без непосредственного участия женщин в государственном управлении.

Целью статьи является определение возможностей современного кадрового потенциала в реализации национальных идей по социализации общества с учётом гендерного аспекта.

Данная цель реализируется посредством сравнительного анализа гендерного соотношения кадрового состава по всем ветвям власти Российской Федерации. Гендерный анализ также даст возможность определить основные тенденции в государственном управлении: между декларируемыми принципами социализации общества и непосредственным участием женщин в процессе принятия политических решений.

Многие мыслители и философы прошлого подчёркивали, что женщина является олицетворением природы, а в её активности заложен огромный духовный потенциал. В частности, русский философ и публицист В.В. Розанов посвятил множество трудов рассмотрению проблемы полов. «В безграмотные времена женщина – это «грех», в культурные времена – это «дама». Между тем в обоих случаях это ложь, а истина в том, что она – человек, 1/2 человечества, без которой бессильна, бессмысленна и невозможна вторая 1/2 человечества. Все специально мужские, одиночно мужские движения в истории были вялы, неуспешны. Просто не хватило рождающей силы при всяческой мудрости. Даже радий открыли «супруги Кюри». Это почти шутка, но этих шуток будет много впереди, и их было ещё больше позади»[1].

В подтверждение данных слов мировая история даёт нам множество образцов, когда влияние женщин в государственном управлении приносило плоды созидания и развития. В российской истории также имеются примеры, когда

[1] Розанов В.В. Собрание сочинений. Когда начальство ушло. – М.: Республика, 1997. – С.48.

представители женской части населения воспринимали определённые этапы развития общества через своё специфическое отношение к ним. Научно–технический прогресс, развитие культуры, искусства, образования формировали как пассивную, так и активную позицию женщин. Так, например, одними из первых в Европе русские женщины добились избирательного права, принимали активное участие в революционном движении, в образовательно–просветительской деятельности, и именно в России появилась первая в истории женщина–посол.

Современные мировые тенденции активного поведения женщин нашли своё отражение в борьбе за равноправие полов – движении феминисток. Феминистки борются за права во всех сферах общества: политических, социальных, экономических.

Во второй половине прошлого столетия биологом В.А. Геодакяном была предложена эволюционная теория пола, рассматривающая роли мужчин и женщин. С точки зрения данной теории биология описывает существование полов при помощи изменения и сохранения. Мужчины выступают в роли разведчика, а женщины – в роли основных сил[1].

Отличия в эволюционных ролях мужчин и женщин способствуют изменению внутреннего мира обоих полов. Женщинам свойственно сохранять основы достигнутого, а мужчинам – создавать азы нового.

Изложенные выше позиции гендерных различий относятся больше к функционированию общества и семьи, реализации уже существующих и выработанных норм. В контексте государственного управления роль женщины как части его механизма, на наш взгляд, недооценена. И в этой связи было бы интересно рассмотреть российскую специфику гендерных отношений с двух позиций: участие женщин в выработке политических решений и участие женщин в реализации мер по исполнению этих решений.

Участие женщин в выработке политических решений

В своей научной работе «Очерки об администрации» французский социолог Александр Ф. Вивьен в 1845 году впервые упомянул о разделении государственной власти на политическую и административную, а уже после, в 1887 году, будущий 28-й Президент США Вудро Вильсон. Автор полагал, что государство выполняет две базовые функции: политическую и административную. Под политической функцией подразумевается выработка внутреннего и внешнего политического курса развития страны, под административной – реализация этого курса. Данное разделение принято называть дихотомией власти, и, соответственно, первым занимаются представители политических должностей, вторым – государственные гражданские служащие.

Однако в российском законодательстве отсутствует термин «политическая должность», а существует близкое по смыслу и содержанию деятельности понятие

[1] Геодакян В.А. Два пола. Зачем и почему? // Наука и жизнь. –1966. – № 3. – С. 25–31.

«государственная должность». В России перечень таких лиц утверждён Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» и насчитывает 45 позиций[1]. В данный перечень входят представители всех ветвей власти, а также других органов, не относящихся ни к одной ветви власти. Основываясь на теории В. Вильсона, лица, замещающие государственные должности в судебной системе, Прокуратуре РФ, Следственном комитете РФ, Счётной палате РФ, Центральной избирательной комиссии РФ и Банке России, полагаем, некорректно считать политическими должностями, таковыми можно считать только 25 позиций из перечня государственных должностей.

Как отмечалось выше, административной функцией в государстве занимаются государственные служащие или, как это закреплено нормативно, – профессиональной служебной деятельностью по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации[2].

Рассмотрим по ветвям власти политические и административные позиции с точки зрения гендерного состава.

Законодательная власть.

В Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 82% парламентариев составляют представители мужского пола. Женщины – всего 18%. Самый высокий показатель представленности женщин – в Комитете Совета Федерации по науке, образованию и культуре, их количество здесь составляет почти 38 %, самый низкий – в Комитете по экономической политике, где нет ни одной женщины. Для сравнения: в 1980 – 1985 гг. в Верховном Совете Российской Федерации доля женщин составляла 35% от общего количества депутатов. Однако тогда существовало квотирование женских мест, которое со временем было отменено.

В Государственной Думе Федерального Собрания РФ распределение по гендерному принципу следующее: депутатов–мужчин – 86%, депутатов–женщин – 14%. Причем в Комитете по охране здоровья, к вопросам ведения которого относится формирование здорового образа жизни, доля женщин составляет не более 24% от общего количества членов Комитета. Однако в Комитете по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений нет ни одной женщины.

[1] Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ»

[2] Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе РФ».

По оценкам ООН, законодатели разрабатывают законопроекты в интересах детей только в тех случаях, когда в составе депутатского корпуса больше 20% женщин, а законы, отражающие интересы женщин, появляются, когда их доля достигает 30%. Однако основной вывод состоит в том, что только паритетное участие мужчин и женщин в структурах государственной власти гарантирует принятие ответственных решений, а потому обеспечивает устойчивое развитие любой страны[1].

Межпарламентским союзом в марте 2016 года была изложена статистика представленности женщин в парламентах в 2015 г. Согласно данным экспертов, международное сообщество в парламентах стран движется по гендерному равенству не спеша. Согласно данным, в 2015 г. женщины занимали лишь 22,6% мест в высших органах законодательной власти (см. табл.1).

Таблица 1 – Представленность женщин в национальных парламентах стран мира (база данных Межпарламентского союза по состоянию на декабрь 2015 г.)

Table 1 – Representation of women in the national parliaments of the countries of the world (Inter-Parliamentary Union database as of December 2015)

Регионы	% женщин
Страны Северной Европы	41,1
Северная и Южная Америка	27,0
Европа: государства – участники ОБСЕ (включая страны Северной Европы)	25,7
Европа: государства – участники ОБСЕ (за исключением стран Северной Европы)	24,2
Африка к югу от Сахары	23,3
Арабские государства	19,3
Азия	19,1
Тихоокеанский регион	13,4

Примечания*: регионы расположены в порядке убывания процентной доли женщин в нижней палате парламента или в однопалатном парламенте

Суммируя сказанное, можно констатировать, что доля женщин, входящих в перечень лиц, осуществляющих выработку политического курса развития страны в федеральных законодательных органах Российской Федерации, составляет около 16%, что катастрофически мало по сравнению с мужчинами–парламентариями.

[1] Айвазова С., Кертман Г. Мужчины и женщины на выборах. Гендерный анализ избирательных кампаний 1999 и 2000 гг. в России. – М., 2000. – 68 с.

Исполнительная власть.

Хотелось бы сразу отметить, что не все представители исполнительной власти являются государственными гражданскими служащими. Например, позиции Председателя Правительства РФ, а также его заместителей, руководителей федеральных органов власти и руководителей исполнительных органов субъектов РФ являются «политическими должностями» и в соответствии с законодательством обладают полномочиями по выработке политических решений[3].

Рассмотрев гендерное распределение в отношении лиц, занимающих государственные должности, получаем, что доля женщин, занимающих «политические должности», включая чрезвычайных и полномочных послов Российской Федерации (в иностранном государстве), не более 3%. Интересно, что эти 3% составляют 4 женщины, две из которых являются вице–премьерами, а две – министрами, которые функционально и организационно подчиняются первым двум.

Среди руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации 99% занимают представители мужского пола. На весь губернаторский корпус в настоящее время имеется только одна женщина–губернатор.

Выше мы рассмотрели все позиции, которые можно отнести к политическим должностям; лица, их замещающие, принимают непосредственное участие в формировании внешнего и внутреннего политического курса страны, однако доля женщин, участвующих в их выработке, ничтожно мала: в законодательной власти – это 16%, в исполнительной – 3% женщин.

Вместе с тем хотелось бы отметить, что нельзя недооценивать тот факт, что представители других ветвей власти: судебного сообщества и органов, не относящихся ни к какой ветви власти, в той или иной мере, хоть и косвенно, но влияют на формирование политического курса страны. В данном контексте интересно будет проанализировать и их гендерный состав.

Судебная власть.

В 2016 году были опубликованы результаты исследования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» о гендерном составе судейского корпуса Российской Федерации. Так, доля женщин–судей составляла около 66% от общего количества судей, а мужчин – всего 34%[1].

Интересно, что в странах Европы похожая картина в отношении гендерного состава судей наблюдается только в Польше и в Нидерландах – 63% и 75%

[3] Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2–ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации».

[1] Иванова Е. Гендерный дисбаланс в судейском корпусе: феминизация профессии. Журнал исследований социальной политики. – 2015. – Том 13. – № 4. – С. 579 –590.

женщин в суде соответственно; во Франции женщины составляют 54% судей, в Италии – 48%.

В нашей стране такой гендерный дисбаланс объясняется не только численным преимуществом женщин в стране, но и самой политикой отбора кандидатов на позиции судей. Как правило, на должности судей претендуют кандидаты, уже работающие в судебной системе: помощники и секретари судей. Эти позиции, в силу трудоёмкой, рутинной и низкооплачиваемой работы, занимают преимущественно женщины, как правило, не имеющие опыта работы молодые выпускницы ВУЗов. Для мужчин такая работа малодоходна и недостаточно престижна. Также, с учётом современной антикоррупционной политики государства, когда судья должен быть «кристально чистым», наибольшее предпочтение отдаётся кандидатам, не имеющим какого–либо отрицательного бэкграунда. Таким образом складывается ситуация, когда требования антикоррупционного законодательства косвенно диктуют запрос и на формирование резерва кандидатов на позиции судей из помощников и секретарей судей, т.е. представительниц женского пола.

Не относятся ни к какой ветви власти.

Позиции Генерального прокурора РФ, Председателя Следственного комитета РФ, Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей всегда занимали и занимают представители мужского пола. Ситуация не изменилась и на данный момент.

За всю историю введения должности Уполномоченного по правам человека поочерёдно с 1991 года её занимали и мужчины, и женщины. В настоящее время на данной позиции находится представительница женского пола.

В Центральной избирательной комиссии Российской Федерации доля мужчин составляет 80%, женщин – 20%.

В Счётной палате Российской Федерации также преобладают мужчины – 61% от общего количества лиц, замещающих государственные должности. Однако здесь наиболее высокий процент женщин – 29% – из всех рассматриваемых нами организаций. Вероятно, это объясняется тем, что финансовым контролем занимаются в основном специалисты бухгалтерского учёта и отчётности, а профессия бухгалтер считается у нас традиционно женской.

Председателем Центрального банка Российской Федерации в настоящее время является женщина. С 1990 года это восьмой председатель Банка России и второе назначение женщины на данную должность за 29 лет.

Участие женщин в исполнении политических решений (государственная гражданская служба)

По информации Росстата России, в конце 2016 года количество государственных гражданских служащих насчитывало 2,146 тыс. человек, из которых 72% составляли представители женского пола и 28% – мужского[4].

К сожалению, Росстат России не представляет подробную картину распределения служащих по категориям должностей с учётом гендерного состава. Однако ранее, проанализировав данные, полученные методом контент–анализа, мы подробно рассмотрели гендерный состав лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. В представленных же ниже данных Росстата России эти сведения включены в общий показатель «государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».

Так с точки зрения гендерного распределения по категориям должностей мы видим, что наименьшее количество женщин наблюдается на позициях «государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» – 58,6%, а наибольшее количество женщин представлено в категории «обеспечивающие специалисты» – 85,8%. По другим показателям: женщины–руководители составляют 62,6%, «специалисты» – 72,2%, «помощники (советники)» – 79,5% от общего количества работников (см. Рис. 1).

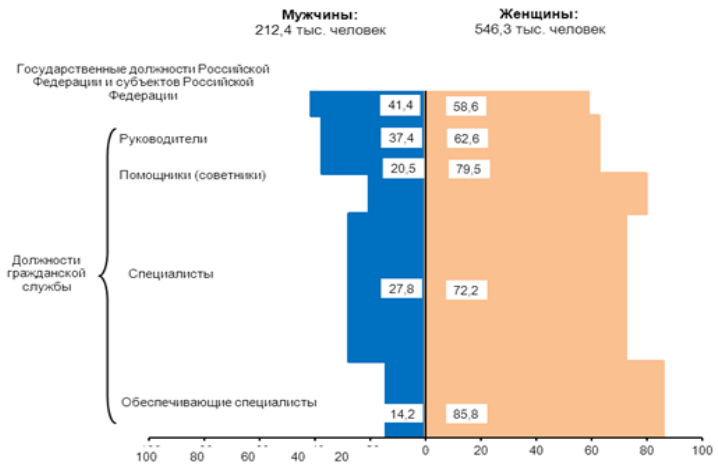


Рисунок 1 – Состав работников гражданской службы по полу и категориям должностей на 1 октября 2016 г.

Figure 1 – Composition of civil service workers by gender and job category as of October 1, 2016

[4] Численность работников, замещавших должности государственной гражданской и муниципальной службы РФ, по ветвям власти, уровням управления и полу // Сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/2008/gos_kadr/tabl1.htm (дата обращения: 27.05.2019 г.).

Данная тенденция усугубляется и тем, что в настоящее время зарплата государственных служащих во многих ведомствах не является конкурентной на рынке труда, что не способствует привлечению на государственную службу представителей мужской части населения страны. Так, по оценке Росстата, в 2018 году уровень месячного денежного содержания гражданских служащих был ниже, чем сложившийся в среднем по экономике города Москвы, в 49 федеральных ведомствах, службах и агентствах, что составляет более 73% от общего количества федеральных органов государственной власти (Табл. 2).

Таблица 2 – Распределение федеральных органов исполнительной власти по уровню среднемесячной начисленной заработной платы гражданских служащих в 2018 г.

Table 2 - Distribution of federal executive bodies by the level of average monthly wages of civil servants in 2018

Интервал уровня среднемесячной начисленной заработной платы, тыс. рублей	Количество федеральных органов исполнительной власти в соответствующем интервале, единиц	В % к общему числу органов исполнительной власти	Среднесписочная численность гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти в соответствующем интервале, человек	В % к общей численности гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти
меньше 70,0	14	21,0	2060	7,6
70,1–80,0	11	16,4	1877	6,9
80,1–90,0	12	17,9	4680	17,2
90,1–100,0	7	10,4	1684	6,2
100,1–110,0	9	13,4	6177	22,7
110,1–120,0	3	4,5	908	3,3
120,1–130,0	4	6,0	2437	8,9
Свыше 130,1	7	10,4	7437	27,3

Хотелось бы также отметить, что приведённые выше сведения о заработной плате представлены только в разрезе города Москвы, данные по другим субъектам и территориальным органам исполнительной власти Российской Федерации не анализировались.

Тенденция к увеличению количества женщин и уменьшению количества мужчин, замещающих должности государственной гражданской службы, незначительна, но наблюдается в течение последних 10 лет практически по всем ветвям и уровням власти.

В этой связи возникает опасение, что такое гендерное неравенство может оказать серьёзное влияние на внутренние процессы, происходящие в социально–профессиональных группах государственных служащих. Возможные конфликты в сугубо женских коллективах могут привести к неэффективной работе государственных гражданских служащих, а также к негативным последствиям в системе государственного управления в целом.

Заключение (Conclusions).

Рассмотрев количественный и качественный состав кадрового потенциала управления Российской Федерации с точки зрения гендерного аспекта, можно придти к следующим выводам.

Во всех ветвях власти Российской Федерации наблюдается гендерный дисбаланс. Так, на уровне законодательной власти Российской Федерации политические решения в большинстве своём принимаются мужской частью населения, в том числе и в отношении увеличения численности населения страны, воспитания подрастающего поколения и семьи.

В органах исполнительной власти, которые обеспечивают реализацию политического курса страны, наоборот, отмечается движение в сторону увеличения доли женщин, поступающих на государственную службу.

Также более двух третьих позиций представителей судебной ветви власти в настоящее время занимают женщины. С каждым годом в судейском корпусе всё более отчётливо наблюдается тенденция к уменьшению количества мужчин–судей.

Учитывая изложенное, необходимо более глубокое и детальное изучение гендерного состава государственных служащих на всех уровнях и ветвях власти. Целями данного анализа должны быть выработка механизма карьерных возможностей женщин для участия в формировании политических решений в сфере государственного управления, а также формирование новых подходов по привлечению представителей мужского пола к государственной гражданской службе.

Библиография/References:

1. Айвазова С., Кертман Г. Мужчины и женщины на выборах. Гендерный анализ избирательных кампаний 1999 и 2000 гг. в России. – М., 2000. – 68 с.

2. Геодакян В.А. Два пола. Зачем и почему? // Наука и жизнь. – 1966. – № 3.– С. 25–31.

3. Иванова Е. Гендерный дисбаланс в судейском корпусе: феминизация профессии // Журнал исследований социальной политики. – 2015. – Том 13. – № 4.– С. 579–590.

4. Коростылёва Н. Гендерное распределение в системе государственной гражданской службы // Государственная служба. – 2015. – № 5 (97).

5. Розанов В.В. Собрание сочинений. Когда начальство ушло. – М.: Республика, 1997. – С. 48.

6. Российский статистический ежегодник. 2018. – М.: Росстат, 2018. – 694 с.

1. Aivazova, S., Kertman, G. (2000) Muzhchiny i zhenshchiny na vyborakh. Gendernyi analiz izbiratel'nykh kampanii 1999 i 2000 gg. v Rossii [Men and women in the elections. Gender Analysis of 1999 and 2000 Campaigns in Russia]. – M. – 68 p. (In Russ.)

2. Geodakian, V.A. (1966) Dva pola. Zachem i pochemu? [Two floors. Why and why?] // Nauka i zhizn' [Science and life]. – № 3.– P. 25–31. (In Russ.)

3. Ivanova, E. (2015) Gendernyi disbalans v sudeiskom korpuse: feminizatsiia professii [Gender imbalance in the judiciary: the feminization of the profession] // Zhurnal issledovanii sotsial'noi politiki [The Journal of Social Policy Studies]. – Tom 13. – № 4.– P. 579–590. (In Russ.)

4. Korostyleva, N. (2015) Gendernoe raspredelenie v sisteme gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby [Gender distribution in the system of state civil service] // Gosudarstvennaia sluzhba [Public Administration]. – № 5 (97). (In Russ.)

5. Rozanov, V.V. (1997) Sobranie sochinenii. Kogda nachal'stvo ushlo [Collected works. When the bosses left]. – M.: Respublika. – P. 48. (In Russ.)

6. Rossiiskii statisticheskii ezhegodnik. 2018 [Russian statistical yearbook. 2018]. – M.: Rosstat, 2018. – 694 p. (In Russ.)