

ГЕНДЕРНОЕ СООТНОШЕНИЕ КАДРОВ: ОПЫТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Чуб Н.В., Чечере А.М.¹

Аннотация

Сбалансированное гендерное представительство в органах местного самоуправления способно внести в деятельность муниципального сообщества новые решения социально-экономических проблем, сформировать дополнительные компетенции, усовершенствовать профессиональную конкуренцию. Цель исследования – комплексная характеристика нормативно-правового регулирования реализации гендерных прав в публичных органах власти; анализ муниципальной практики России и зарубежных стран в указанном аспекте; внесение предложений по корректировке законодательства в сфере равенства полов. С этой целью был проведен сравнительный анализ нормативного и судебного регулирования принципа гендерного равноправия в России и зарубежных странах; обобщены сведения более 200 электронных баз данных об итогах муниципальных выборов 2017–2019 гг., представленные на официальных сайтах муниципальных образований РФ, их региональных объединений, избирательных комиссий; изучены показатели государственной статистической отчетности о занятости мужчин и женщин в органах местного самоуправления (2016–2019 гг.). На основе исследования аналитических докладов международных органов установлен мировой рейтинг стран в сфере соблюдения гендерного равенства.

Применение в зарубежных моделях гендерного представительства количественного критерия – квоты в 30–40%, осуществление административного мониторинга его соблюдения и эффективной судебной защиты свидетельствуют о высоком уровне гарантированности сбалансированного соотношения полов в публичных структурах власти (Италия, Норвегия, Швеция). Состав муниципалитетов Курской области как субъекта РФ с типичной для ЦФО организацией местного самоуправления и г. Москвы как города федерального значения отражает зависимость степени представительства полов от следующих факторов:

¹ Чуб Надежда Вячеславовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права, ФГБОУВО «Юго-Западный государственный университет» (ЮЗГУ). Адрес: Российская Федерация, 305040, г. Курск, ул. 50 лет Октября, д. 94. E-mail: nadchub@yandex.ru
Чечере Альфонсо Мария – преподаватель, юридический факультет, Университет Неаполя Федерико II. Адрес: Италия, 80138, г. Неаполь, ул. Корсо Умберто I, д. 40. E-mail: amcecere@unina.it

типа муниципального образования, удаленности от центра, состояния его материальной базы, численности населения, специфики уклада жизни.

Полученные результаты позволяют заключить, что отсутствие в России требования соотношения полов дестабилизирует многоотраслевой характер муниципального управления, сужает поиск возможностей для профессиональной и интеллектуальной самореализации граждан, подавляет активность социальных групп. Сделан вывод о недостаточном внимании законодателя к мерам обеспечения прав женщин на участие в муниципальном управлении. Тенденции территориального укрупнения муниципальных образований в России, а значит, изменение соотношения численности населения, депутатского корпуса, позволят решить данный вопрос в новом правовом поле.

Ключевые слова: кадровый состав; гендерное соотношение; гендерное равноправие; гендерное квотирование; муниципальное образование; органы местного самоуправления; выборный представительный орган; представительство мужчин и женщин.

Введение

Проблемы в социально-экономической, политической, культурной сферах (демографический кризис, религиозные, межэтнические конфликты, миграционная активность, нарушения прав детей, утрата традиционных семейных ценностей, безработица и др.) обуславливают активизацию взаимодействия системы публичных органов власти, ответственных за их решение, с различными социальными институтами, в том числе в их гендерном проявлении.

Обеспечение гендерного соотношения и равноправия в системе местного самоуправления представляет актуальную тему исследования в силу максимальной «приближенности» данного уровня власти к населению и многообразия реализуемых им направлений деятельности (школьное, дошкольное образование, управление собственностью, медицинское, бытовое, жилищно-коммунальное, транспортное обслуживание, формирование бюджета, благоустройство территории), при осуществлении которых необходим учет мнения населения и исторических традиций.

Основная гипотеза исследования: комплексность и повседневная важность вопросов местного значения способствуют развитию одинаковой заинтересованности женской и мужской части населения в их своевременном решении, формированию у гендерных групп общих интересов и сплоченности для выражения социальной и профессиональной идентификации, полноценно осуществить которую возможно в составе муниципальных структур власти на началах оптимального представительства полов.

По мнению специалистов, современная «концепция строительства местного сообщества предусматривает переход локальных сообществ из состояния объектов управления к состоянию субъектов управления, создание условий для участия отдельных индивидов в жизни всего сообщества, их самоактуализацию и самодетерминацию» (Лыска, 2013, с. 202).

Сохранение и развитие самобытности муниципального образования, решение важнейших трудовых, культурных, образовательных проблем, работа с подрастающим поколением, как правило, проходят при активном участии женского населения в силу более гибких личных, деловых качеств, направленных на сочувствие, понимание, убеждение, готовность к компромиссам. Психологи утверждают, что женщины ставят на первое место отношения между людьми, а мужчины – результат работы, чаще концентрируясь на задачах (см. об этом: Петрова, 2008), «и дело в том, – объясняет Г.Ф. Беляева, – что действуют мужчины и женщины на основании разных культурологических принципов, поэтому они видят проблемы и подходят к их решению по-разному» (2008, с. 148). В своих интернет-блогах общественный деятель и эксперт в данной сфере А. В. Попова (2016) замечает, что женщины привносят в работу органов власти дополнительные компетенции, которые мужчинам не свойственны.

Женщины составляют более половины населения современной России – 54%; от их социального самочувствия во многом зависит уровень социальной напряженности в обществе. В аналитическом докладе Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2016 г. о роли женщины в современной России отмечается важность консолидированных действий женского движения в направлении борьбы с терроризмом, предотвращения вовлечения российской молодежи, в том числе молодых женщин, в террористические организации. Среди актуальных задач женские организации ставят перед собой общественный контроль. Также указывается на обязанность национального правительства создавать механизмы действий по улучшению положения женщин, в том числе на уровне принятия политических решений².

В этой связи 8 марта 2017 г. Д. А. Медведевым было подписано распоряжение Правительства РФ «Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 годы» (далее – Стратегия). Термины «гендер» и «гендерное равенство» в Стратегии не упоминаются, вместо этого содержится словосочетание «равенство между мужчиной и женщиной». Содержание документа представляет собой статистическую информацию с широким обзором существующей в стране ситуации и перспектив будущего для женщин к 2022 г., какой ее видят создатели документа (см. об этом: Шумилина, 2017, с. 84). Однако анализ тезисов Стратегии о недостаточно представленной в управленческой сфере женской половине населения подтверждает актуальность проблемы обеспечения гендерно равных политических прав в России.

Так, в Стратегии указано, что «законодательно закреплённая норма о создании являющимся членами политической партии мужчинам и женщинам равных возможностей для представительства в руководящих органах, включения в списки кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления на практике реализуется медленно. При широком участии в избирательных кампаниях (женщины работают в избирательных комиссиях, участвуют

² URL: https://eawf.ru/upload/iblock/955/doklad_1.pdf (дата обращения: 20.10. 2019).

в выборах в качестве наблюдателей, включаются в избирательные списки политических партий) представительство женщин в законодательных органах власти сохраняется на низком уровне»³. Мерами решения проблем Стратегия называет оказание соответствующей государственной поддержки, реализацию информационно-просветительских программ, содействие женским организациям в международном сотрудничестве.

В сентябре 2019 г. состоялось заседание Совета Евразийского женского форума «Женское лидерство – один из факторов развития экономики». Одним из выступающих стала победительница конкурса «Лидеры России» 2018–2019 гг., которая сообщила о начале проведения серий специальных лекций, где спикерами станут успешные управленцы-женщины. Таким образом, в рамках данного конкурса, ставшего популярным и востребованным в административно-кадровой среде, появился дамский клуб, нацеленный на решение проблем в сфере профессиональной реализации женщин, совмещающих семейные заботы со своим делом⁴. Думается, начало функционирования указанных объединений подтверждает необходимость обобщения и совершенствования опыта женского участия на государственном и муниципальном уровне.

Политика гендерного равенства формируется под влиянием историко-культурных и социально-политических факторов, поэтому векторы ее реализации являются предметом изучения различных научных направлений: социологии, культурологии, психологии, истории, экономики, юриспруденции.

В психолого-социологических исследованиях последнего времени рассматриваются вопросы биологической предрасположенности к гендерному неравенству, гормональные различия как причины преимущественного обладания социальными предпочтениями мужчин, а не женщин («социальное доминирование») (Шкурко, 2018). Политические социологи указывают на гендерный разрез в механизме кадрового рекрутирования на российскую государственную службу, где на начало 2017 г. 82% административной элиты (служащих высшего звена) состояло из мужчин, но 75% всех государственных служащих – женщины (Борщевский, 2018). Примерно такая же доля женщин среди лиц, замещающих должности муниципальной службы – 78,8% (по состоянию на 8 марта 2017 г.)⁵.

В работе И. О. Тюриной (2002) рассматривается проблема гендерной профессиональной сегрегации – распределение мужчин и женщин по отраслям и профессиям, в должностной иерархии, которое базируется на традициях и обычаях, формально или неформально закрепленных в практике и сознании людей. В своем исследовании Р. Г. Петрова (2008) отмечает, что некоторые женщины смогли прорваться на новые рынки труда, на которых раньше господствовали мужчины (бизнес, управление), однако

³ Национальная Стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 годы. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 марта 2017 г. N 410-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/njklvH7WCvOiyRmcucV4jdNihEmTOUe.pdf> (дата обращения: 29.09.2019).

⁴ URL: <https://armenianreport.com/pubs/228994/> (дата обращения: 07.10.2019).

⁵ См. Национальная Стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 годы. URL: <http://eawfpress.ru/about/organizatsiyam/strategia2017.php> (дата обращения: 29.09.2019).

в целом «большинство женщин трудоустраиваются в следующие отрасли: торговля, банковская сфера, социальное обеспечение, здравоохранение, связь, защита экологии» (с. 83).

При обосновании предмета исследования мы учитывали выводы, представленные в научной статье Г. Ф. Беляевой (2008) о политической активности женщин в России. Автор провела комплексный ретроспективный анализ проблемы реализации политических прав женщин, выявила тенденции, присущие этому периоду государственности, а именно отсутствие механизмов, которые обеспечили бы мужчинам и женщинам равные возможности попадания в списки кандидатов в депутаты, в частности, гендерных квот, не ставших приоритетным шагом в российской политике. Это отражает ориентированную на мужчин организацию управления, в которой не поощряется продвижение женщин. Для поддержания женских инициатив и решения проблем гендерного неравенства в данной работе предлагается, среди прочих мер, создать широкую сеть центров обучения, школ лидерства для женщин-предпринимателей, представительниц общественных организаций и органов власти. Формулируется вывод, что позитивное влияние мер по преодолению гендерного дисбаланса на всех уровнях власти будет способствовать не только созданию более рационального механизма управления в целом, но и позволит учитывать разные социальные интересы, в том числе региональные и местные.

Другие исследователи отмечают, что гендерные группы, имея собственные стремления, могут прибегать к практике лоббирования. Однако большинство общественных организаций гендерного толка находятся не в политическом секторе, а в некоммерческой системе оказания услуг. В этой связи указывается на отсутствие идеологической интеграции в системе «женской» группы, «невлиятельность» женских коллективных инициатив, необходимых для реализации гендерных политических прав (см. об этом: Кашина, 2006; Кардапольцева, 2006).

Научно-практический интерес для рассматриваемой темы представляет сборник статей «Гендерная реконструкция политических систем», в котором авторы обсуждают международные тенденции и региональные особенности реализации принципа равенства полов, указывают на законодательные меры, обеспечивающие продвижение женщин в органы управления, в том числе анализируют опыт внедрения моделей гендерного квотирования (Кочкина, Степанова, Кириченко, 2003).

Широкое представительство женщин, по мнению итальянских ученых Р. Е. Матланда (Matland, 1994), У. Аллегретти и др. (Allegretti et al., 2003) и М. Д'Амико (D'Amico, 2017), имеет положительные последствия для государственного механизма и социального взаимодействия: изменение приоритетов в политике; повышение легитимности системы управления; изменение правовой культуры по мере исчезновения старых стереотипов об ограниченных возможностях женской части населения; обеспечение сплоченности и единства администрации.

Отдельное внимание юридической наукой уделяется становлению принципа гендерного равенства. Распространение получили такие направ-

ления данного вопроса, как мировой опыт правового регулирования гендерного соотношения; нарушения гендерных прав отдельных категорий лиц (мигрантов, пенсионеров, молодежи); аналогичные нарушения в конкретной сфере (образовании, государственной службе и др.) Данная тема продолжает интересовать ученых-юристов в части эволюции принципа гендерного равноправия (см.: Зайков, 2011); системы его защиты и координации (см.: Максимов, 2014).

Многие российские авторы видят решение проблемы гарантированного равенства полов в принятии федерального закона о гендерном равноправии, который должен предусматривать эффективные механизмы обеспечения равных возможностей мужчин и женщин, прежде всего, гендерные квоты, гендерные экспертизы проектов правовых актов, введение норматива соотношения оплаты труда в бюджетной и внебюджетных сферах (Кочетков, 2009; Поленина, 2012). Критики подобной позиции заявляют, что такая идея уступает профессиональному критерию, требованиям квалификации при замещении должностей и может привести к формальному, а не качественному исполнению должностных обязанностей. Не исключены различные крайности квотирования в виде административно-гендерных «перегибов»: в Норвегии для соответствия гендерным требованиям властей на руководящие должности стали назначать менее опытных, чем раньше, кандидатов, что в целом привело к снижению эффективности деятельности многих компаний. Подобные законы о мерах равноправия могут быть на руку небольшому числу людей (селекторат), которые распределяют еще больше постов (квот) (Сванборг-Шеваль, Санандаджи, 2016).

В последнее время электронные СМИ публикуют исследования о последствиях биологических преобразований «гендера» в случае медицинской смены пола. По мнению западноевропейских авторов, здесь возникают обоснованные вопросы равенства: после изменения официального статуса трансгендеров становится сложно оставить их в стороне от женских квот в некоторых учреждениях (Карре, 2018). Социальная проблема «размывания» гендерных ролей усугубляется неоднозначным правовым регулированием. Так, отечественные аналитики зарубежной практики указывают, что в 2016 г. США приняли законодательную поправку, согласно которой работодателям и государственным служащим Нью-Йорка предписано спрашивать всех, как они предпочитают, чтобы их называли. Чиновники отныне не должны ограничивать количество вариантов самоидентификации только мужским и женским полом (см. об этом: Александрова, 2018).

В России же не только законодательство, но и конституционная судебная практика по делам о дискриминации остаются скованными стереотипами о гендерных ролях и легитимируют патриархальные установки, что позволяет отечественным юристам сделать вывод об отсутствии разработанного конституционно-правового механизма защиты от дискриминации по признаку пола (см., например: Подоплелова, 2018).

В публикациях, отражающих специфику реализации прав женщин в субъектах России, указывается на необходимость разработки программ

по защите прав женщин, включая интеграцию последних в деятельность органов местного самоуправления; создание на региональном уровне центра координации их активности, в том числе посредством СМИ (см.: Щербинин, 2013; Якушкина, 2009).

В монографии Л. Г. Швеца и Ю. Л. Шепелевой, посвященной проблемам и направлениям развития гендерного аспекта властных отношений, приводится краткий обзор практики участия женщин в органах муниципального управления одного из субъектов РФ (Ростовская область). Изучая кадровый состав муниципальных служащих, ученые указывают на гендерные диспропорции в их замещении: большую часть руководящих должностей занимают мужчины (70%), тогда как женщины (76%) преобладают на нижнем исполнительском уровне. Среди причин такого расхождения названы: профессиональная деятельность женщин без претензии на карьеру, жесткая конкуренция со стороны мужчин в борьбе за значимые посты и др. (2015, с. 69–71). Отметим, что в данной работе сведения о муниципальных должностях приведены по состоянию на 2009 г., поэтому требуется их исследовательская актуализация на основе нового материала. Например, появился интерес у молодых представителей науки к гендерному составу системы органов муниципальных образований (см.: Постнова, 2019).

Вместе с тем специальных исследований по проблеме гендерного соотношения в местных (муниципальных) органах власти, в том числе в комплексном сравнительно-правовом контексте, на наш взгляд, недостаточно. Анализ мирового и зарубежного опыта гендерного представительства, а также особенностей российской муниципальной практики участия женщин в самоуправлении способствует формированию материала, который следует использовать для будущих отечественных преобразований в соответствующей сфере.

Методы исследования

Исследование основано на обобщении содержания национальных нормативно-правовых актов и международных источников, регламентирующих порядок формирования кадров публичной власти на основе гендерного представительства. С помощью данного метода были выявлены и охарактеризованы мировые правовые стандарты, показатели и национальные (региональные) законодательные модели регулирования представительства гражданских полов в органах власти и подведомственных им учреждениях.

Анализ и обработка сведений официальных сайтов муниципальных образований избирательных комиссий РФ позволили установить процентное соотношение представительства мужчин и женщин в депутатском корпусе. Мониторинг изменения гендерного состава местных депутатов по итогам муниципальных выборов разных лет в конкретных субъектах можно отнести к данным, полученным эмпирическим путем.

Сопоставление таких данных с типом и экономическим потенциалом той или иной территории, способами хозяйствования, численностью жите-

лей выявило с использованием структурно-функционального метода определенную зависимость от указанных факторов степени женского участия в сфере управления. Системный анализ института представительной власти местного самоуправления и его кадрового состава в гендерном проявлении позволил определить некоторые особенности представительства полов в разных типах муниципальных образований России.

На основе метода статистического анализа были установлены тенденции общего сокращения муниципальных служащих в России, изменения территориальных основ местного самоуправления, совершенствования его материальной базы. Этот подход позволил оценить актуальность и значимость предпринимаемых преобразований на местах и необходимость равного заинтересованного участия в них локальных гендерных групп.

Сравнительно-правовой анализ формирования, развития и современного состояния принципа гендерного равноправия в муниципальных структурах, в том числе основ судебной практики (опыт Италии, России, других стран Европы), ставил задачу охарактеризовать зарубежные правовые достижения в вопросе соотношения полов в профессиональной и политической сфере, оценить механизм их реализации на примере моделей гендерного квотирования, установить возможности и перспективы использования соответствующего опыта в российской муниципально-правовой действительности.

Выбранная методология исследования позволила, думается, комплексно охарактеризовать проблему гендерного равноправия на местном уровне власти, установив ее стороны, требующие законодательных изменений.

Обобщение мирового опыта в сфере гендерного равноправия

РФ утвердила ряд Конвенций ООН, среди которых Конвенция о политических правах женщин 1952 г. и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. В международных пактах 1966 г. о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах содержатся гарантии равенства женщин и мужчин в регулируемых сферах.

Международная организация труда (МОТ), объединяющая стремления государств в сфере обеспечения безопасного и равноправного труда, в 2019 г. отмечает столетний юбилей. Особое внимание организация уделяет вопросам борьбы с трудовой дискриминацией по признакам пола. Так, принятие обязательств, касающихся обеспечения гендерного равенства в сфере труда, – одна из главных целей коммюнике, принятого министрами труда и занятости Группы семи на встрече в Париже 6–7 июня 2019 г. по итогам работы в рамках G7 Social⁶. Для достижения указанной цели Декларация столетия МОТ о будущем сферы труда, принятая в Женеве 21 июня 2019 г., закрепляет, что гендерное равенство в «претерпева-

⁶ URL: https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_716719/lang--ru/index.htm (дата обращения: 22.09.2019).

ющей изменения сфере труда» необходимо подвергать регулярной оценке на предмет достигнутого прогресса⁷.

Россия ратифицировала ряд Конвенций МОТ, направленных на предотвращение дискриминации по гендерному принципу и борьбу с ней. Страны Евросоюза приняли свой пакет документов в сфере гендерного равенства. Среди них соглашение «Внедрение равных возможностей для мужчин и женщин во все направления деятельности ЕС» в рамках Амстердамского договора от 2 октября 1997 г.

Специалисты указывают, что проблема обеспечения равенства между мужчиной и женщиной в данном регионе получила название «гендерная интеграция» и направлена на приведение в единство неравно развитых национальных механизмов (Штылева, 2013), а социальная евро-политика в рамках гендерных прав характеризуется переходом от массовой выплаты пособий к содействию в трудоустройстве, т.е. «оказанию помощи в повышении квалификации, поиске работы, интеграции (реинтеграции) в рынок труда» (см. об этом: Соленикова, 2017).

Неоднозначная практика становления принципа гендерного равенства наблюдается в решениях Конституционного совета Франции, общий смысл которых связан с пониманием термина «равные права», означающего «равные права доступа», а не «право на обязательное занятие определенной должности». Конституционные решения долгое время исключали приоритетное значение признака пола перед деловыми качествами лица. Как пишет М. А. Филатова, квоты, льготы могут быть основаны лишь на необходимости компенсировать какие-либо трудности в положении лица либо его ущемленное положение в силу социального или географического происхождения, необходимости развития малоосвоенных или труднодоступных территорий (2015).

Прогрессивные же в этом вопросе страны Северной Европы наряду с декларированием в национальных актах равноправия мужчин и женщин идут по пути использования гендерных квот. Так, в Норвегии и Швеции реализован механизм «составления внутрипартийных списков кандидатов на руководящие должности на муниципальном, региональном и национальном уровнях, согласно которым представительство каждого пола не должно составлять менее 40% и выше 60%» (Кавеев, Пазинич, 2009, с. 212).

Кроме того, в докладе ООН 2019 г. о гендерных перспективах отмечается, что правительства Германии и Великобритании начали вводить для предприятий требования к отчетности о гендерном разрыве в оплате труда. В Соединенном Королевстве Закон о равенстве (вступил в силу 6 апреля 2017 г.) обязывает государственные органы и частные компании, насчитывающие более 250 сотрудников, ежегодно представлять данные о разнице в оплате труда мужчин и женщин. С сентября 2019 г. стали действовать аналогичные правила во Франции⁸. Низкий рейтинг и отсутствие прогресса в направлении со-

⁷ Декларация столетия МОТ о будущем сферы труда. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_715175.pdf (дата обращения: 22.09.2019).

⁸ URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.30/2019/mtg1/WP16_Barnat_abbrev_RUS.pdf (дата обращения: 22.09.2019).

блюдения гендерного баланса – повод для применения штрафных санкций к работодателям этих стран.

На международном уровне для мониторинга социально-экономического и политико-правового положения мужчин и женщин Всемирный экономический форум в 2006 г. разработал Глобальный индекс гендерного неравенства (Gender Gap Index – GGI), позволяющий отслеживать на основе ранжирования прогресс гендерного развития конкретной страны. В данном рейтинге Россия по итогам 2018 г. занимает 75-е место. При этом страны постсоветского пространства оказались на порядок выше: Украина – на 65-м, Казахстан – на 60-м, Молдавия – на 35-м, Латвия – на 17-м. Ниже России показатели гендерных различий в Киргизии (86-е место), Азербайджане (97-е), Армении (98-е), Грузии (99-е), Таджикистане (123-е место). Всего в рейтинге представлено 149 стран.

Кроме того, в 2009 г. впервые обнародован другой показатель дискриминации по половому признаку в социальной сфере – SIGI. Он отражает различия между женщинами и мужчинами с точки зрения прав и возможностей, отраженных в национальном законодательстве. В 2013 г. ООН опубликовала дополнительный индекс – GII, свидетельствующий об объеме нарушений прав женщин в области здравоохранения, образования, на рынке труда. Всемирный банк ввел новый индекс «Женщины, бизнес и право» (WB) по показателю активности участия женщины в торгово-экономических отношениях. В Таблицах 1 и 2 сравниваются рейтинги по гендерному равенству в соответствии с четырьмя гендерными индексами: SIGI, GII, GGI и индексом Всемирного банка на 2017–2018 гг.

Таблица 1

Самое низкое гендерное неравенство

Ранг	SIGI	GII	GGI	WB
1	Швейцария	Швейцария	Норвегия	Бельгия
2	Дания	Швеция	Швеция	Финляндия
3	Швеция	Бельгия	Финляндия	Австралия
4	Франция	Словения	Никарагуа	Перу
5	Бельгия	Финляндия	Руанда*	Италия

Примечание:

SIGI – показатель дискриминации по половому признаку в социальной сфере;

GII – показатель нарушений прав женщин в области здравоохранения, образования, на рынке труда;

GGI – Глобальный индекс гендерного неравенства;

WB – индекс «Женщины, бизнес и право».

* Женщины в Руанде находятся в более неблагоприятном положении в сферах образования и социальной защиты по сравнению с развитыми странами, однако Руанда занимает первое место по показателям расширения политических прав и возможностей женщин.

Источник: URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.30/2019/mtg1/WP16_Barnat_abbrev_RUS.pdf (дата обращения: 22.09.2019).

Таблица 2

Самое высокое гендерное неравенство

Ранг	SIGI	GII	GGI	WB
1	Йемен	Йемен	Йемен	Иордания
2	Пакистан	Чад	Пакистан	Ирак
3	Иран	Мали	Ирак	Пакистан
4	Иордания	Кот-д'Ивуар	Чад	Бангладеш
5	Ливан	Либерия	Конго	Непал

Примечание:

SIGI – показатель дискриминации по половому признаку в социальной сфере;

GII – показатель нарушений прав женщин в области здравоохранения, образования, на рынке труда;

GGI – Глобальный индекс гендерного неравенства;

WB – индекс «Женщины, бизнес и право».

Источник: URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.30/2019/mtg1/WP16_Barnat_abbrev_RUS.pdf (дата обращения: 22.09.2019).

Как видно из Таблиц 1, 2, лидерами юридического равенства женщин и мужчин являются Швейцария, Норвегия, Бельгия, Дания, Швеция, Финляндия. Аутсайдеры в этой сфере – Йемен, Иордания, Пакистан и др.

Европейская экономическая комиссия ООН, сравнив глобальные индексы гендерного неравенства по странам (влияние социальных и политических институтов на показатели гендерного разрыва), в мае 2019 г. указала, что в глобальном масштабе средняя доля женщин в парламенте за последние 20 лет увеличилась почти вдвое. Государство от этого только выигрывает, в том числе и потому, что улучшается его общественный имидж как внутри страны, так и за ее пределами. Честность, ненасилие, мирные решения по любому вопросу – отличительные особенности женского стиля руководства (Беляева, 2008, с. 150).

Активное участие в деятельности публичных органов посредством сбалансированного гендерного представительства достижимо на местном территориальном уровне. Принятая в 1985 г. Советом Европы и ратифицированная Россией в 1998 г. Европейская Хартия местного самоуправления не содержит конкретных положений о равноправии женщин и мужчин при осуществлении муниципальной деятельности, относя к ведению национального права эти вопросы. Она лишь провозглашает необходимость подбора местных кадров, основанного на принципах учета личных достоинств и компетентности. В рамках изучаемой темы рассмотрим подробнее политико-правовой опыт Италии, также ратифицировавшей Хартию, в части гендерного соотношения при организации местного самоуправления в коммунах. Начало правового оформления итальянской практики квотирования было положено судебными инстанциями и развито в нормативных актах, а не наоборот, как традиционно принято в романо-германских странах. Это можно учесть в праятворчестве современной России, где по вопросу

сбалансированного представительства полов, кроме норм о равноправии, специальное законодательство отсутствует, и лишь акты конституционного суда отчасти посвящены соответствующим правоотношениям.

Анализ требований к гендерной структуре управленческих (исполнительных) органов местной власти, используемых в зарубежных странах, в том числе Италии (квотирование по назначению), по сравнению с правилами представительского (законодательного) квотирования недостаточно освещен в научной литературе и представляет особый интерес в связи с отечественными конституционными поправками 2020 г. об уточнении положения органов самоуправления в системе взаимодействия с государственной властью, изменения их предметно-функционального потенциала, а значит, и состава местных кадров.

Зарубежная модель представительства полов в исполнительных органах муниципального уровня (законодательство и судебная практика Италии)

В настоящее время нормативно-правовое регулирование обеспечения и защиты сбалансированного представительства мужчин и женщин в составе местного самоуправления Италии осуществляется в рамках общего законодательства и актами муниципальной автономии, среди которых уставы муниципалитетов.

Статья 51 п.1 Конституции Итальянской республики 1947 г. является областью общего применения. Текст статьи дополнен конституционным законом от 30 мая 2003 г., который не ограничивается тем, что «разнообразие пола, само по себе рассматриваемое, никогда не может быть причиной законодательной дискриминации» (так выразился Конституционный Суд Италии в решении № 33 1960 г.). На государство в настоящее время возлагается также задача поощрения равных возможностей между женщинами и мужчинами (Решение Конституционного Суда Италии № 39 2005 г.). Судебная конституционная практика Италии, таким образом, развивает эффективность и обязательный характер правил по гендерному равенству.

Согласно статье 51 Конституции устанавливается баланс между женщинами и мужчинами в целом и в рамках принципа демократического равенства в представительстве как одного из основополагающих в правовой системе Италии, и это в указанном конституционном контексте является нормативной тенденцией, которая характеризуется введением многочисленных предписаний, ориентированных на объективную реализацию равных возможностей⁹.

⁹ Интерес представляет положение кодекса о равных возможностях, установленное Законодательным Декретом № 198 от 2006 г., с изменениями, внесенными Законодательным Декретом № 5 от 2010 г. о выполнении директивы ЕС 2006/54, устанавливающей, что цель равного обращения и возможностей между женщинами и мужчинами должна учитываться при формулировке и осуществлении на всех уровнях и всеми законодателями норм и правил, а также при принятии административных актов в рамках управленческой деятельности.

Организацию местных органов власти Италии определяют уставы коммун и провинции, которые согласно ст. 6 законодательного декрета от 18 августа 2000 г. № 267 (Свод законов о местных органах власти) «устанавливают правила обеспечения условий равных возможностей для мужчин и женщин в соответствии с законом от 10 апреля 1991 г. № 125 и способствуют присутствию обоих полов в исполнительных коллегиальных органах власти коммун и провинций, а также в учреждениях, предприятиях, от них зависящих»¹⁰ (Bin, Brunelli, Pugiotta, Veronesi, 2003).

В органах самоуправления Италии практикуется назначение членов («*assessori*») исполнительного органа из состава представительного («*consiglio*»). В муниципалитетах с населением до 3000 жителей мэр назначает, гарантируя присутствие обоих полов, с учетом принципа равных возможностей членов исполнительного органа (джунты), среди которых вице-мэр. Он сообщает об этом Совету (представительному органу) на первом заседании, следующем после выборов. В муниципалитетах свыше 3000 жителей представительство обоих полов должно быть не менее 40%. При этом в расчет членов муниципального органа включен также мэр.

Мэр должен соблюдать нормы, предусмотренные для сохранения гендерного представительства, обусловленные каноном сбалансированного («уравновешенного») присутствия, ограничивающего свободу усмотрения мэра в кадровых решениях. До принятия закона 2012 г. № 215 могло быть удовлетворено требование представительства обоих полов также с назначением единственного члена в коллегиальный исполнительный орган (см. об этом: D'Amico, 2017; Leone, 2013). С 2012 г. статья 6 Свода законов о местных органах власти (далее – Свода) претерпела изменения, и словосочетание «присутствие обоих полов» заменено термином «гарантированное». Тем не менее еще требуют дополнительной интерпретации гарантии, поскольку в рамках деятельности коллегиального органа не говорится о равных правах полов, но только о представительстве.

В сфере юридической практики были сформулированы более четкие толкования равенства полов. В Решении, вынесенном Трибуналом по административным делам региона Лацио, в отношении назначения Совета муниципалитета г. Чивитавеккья (решение № 633 от 2013 г.) и муниципалитета города Коллеферро (решение № 8206 от 2013 г.) утверждалось, что «эффективность равенства может быть только при гарантированном соблюдении порога, максимально приближенного к равному представительству обоих полов, в 40%».

Это требование не разделялось решением Государственного совета (высшим органом административной юстиции Италии), вынесенным в 2014 г., в котором утверждалось, что в отсутствие точных нормативных

¹⁰ Норма является частью комплекса мер, которые в начале девяностых годов прошлого столетия должен был принять Парламент для повышения уровня участия женщин в институциональной жизни Италии, но которые, в отличие от положений, касающихся выборов региональных, муниципальных и провинциальных органов представительной власти – Советов, пережили эффект домино, вызванный решением Конституционного Суда № 422 от 1995 г., где были задействованы только рекламные акции о политическом представительстве, являющемся частью избирательного мандата.

предписаний законодательства невозможно вывести «количественный порог» и определить минимальное число представителей каждого пола. В итоге было сформулировано предписание общего характера в части соблюдения точного соотношения между полами.

Упомянутый Закон 2012 г. № 215, помимо статьи 6 Свода, также затрагивает его статью 46, которая обязывает мэра и президента провинции обеспечить представительство двух полов в администрации (джунте). Изучение двух изменений Свода приводит к выводу, что они были необходимы для достижения цели участия в исполнительных органах как женщин, так и мужчин, даже в случае, если местные власти не приняли в своих Уставах соответствующие положения в течение установленного законом срока (шесть месяцев), или в случае назначения нового состава местной администрации при кадровых перестановках¹¹.

Другой закон Италии 2014 г. № 56 ввел некоторые положения, направленные на борьбу с дискриминацией по признаку пола в местных публичных администрациях. Например, пункт 137 статьи 1 содержит положение, согласно которому в составе исполнительного органа (джунты) муниципалитетов с населением более 3000 человек «представительство обоих полов не может быть менее 40% с арифметическим округлением». До принятия этого закона для удовлетворения требования «присутствия обоих полов» было достаточно того, что в муниципалитете должность занимала хотя бы одна женщина. В соответствии с новыми положениями данная гарантия повысилась, и новая норма потребовала сбалансированного присутствия обоих полов, выраженного в пороге не менее 40%. Данный показатель был выявлен в ходе судебной практики административных судов в делах о муниципалитетах Чивитавеккья и Коллеферро.

Требование в 40% адресовано только муниципалитетам с населением более 3000 человек по причине, что на небольших территориях (менее 3000 человек) число служащих равно двум, поэтому присутствие одной женщины уравнивает представительство полов.

Это положение ужесточает правила представительства в муниципальных администрациях и оказывает существенное влияние на процессы принятия решений мэром, как в тот момент, когда он был выбран и занял должность, так и в течение срока его полномочий в случае, если он желает воспользоваться правом отзыва в отношении чиновника и обеспечения его замены. По мнению итальянских ученых, данный критерий отбора служащих

¹¹ Надо сказать, что дополнения статьи 46 Свода законов об органах местного самоуправления – *Testo unico degli enti locali (TUEL)* – не внесли каких-либо новшеств, так как из статьи 51 Конституции Италии вытекает обязанность не исключать представительство одного из полов из местных территориальных органов. Иными словами, несоблюдение этого принципа будет считаться «действительным основанием для существенного неприменения на неопределенный срок этой конституционной нормы» и позволит администрации «ссылаться как на собственное оправдание незаконного акта/действия» (назначение членов исполнительного органа представителей только одного пола) и поведение (неспособность адаптировать муниципальный Устав к конституционным принципам), что одинаково юридически незаконно» (Суд по административным спорам, регион Пулья, решение от 17 января 2012 г. № 191).

опирается на требование представительства полов в рамках осуществления на сегодняшний день широких и значимых для муниципалитета руководящих полномочий мэра (Cecere, 2006; Allegretti, 2003).

Гарантия сбалансированного присутствия обоих полов, которая имеет место в соответствии с 40-процентным порогом членов администрации, является параметром легитимности количественного типа. В составе администрации мэр должен заботиться о том, чтобы представительство ни одного из полов не опускалось ниже 40%. В этих целях он осуществляет мониторинг и слушания. Принятие и осуществление с точки зрения законности всех назначений мэра полностью контролируется судом (Rodomonte, 2012; Dickmann, 2012). В частности, решение Государственного Совета № 406 от 3 февраля 2016 г. призвало мэра к соблюдению п. 137 ст. 1 Закона № 56 от 2014 г. Судья сможет всесторонне оценить мотивы, приведенные в решениях мэра о тех препятствиях, которые, например, не позволили обеспечить 40-процентного гарантированного минимума присутствия обоих полов в администрации. При возникновении в муниципальной практике объективных обстоятельств кадрового характера (как то профессиональное несоответствие претендентов), они, по усмотрению суда, признаются «разумным» исключением требования 40-процентного порога. При выявлении подобных ситуаций суд вправе обязать мэра гарантировать присутствие в администрации как минимум одного представителя другого пола.

Следовательно, итальянская модель гендерного равноправия подчеркивает необходимость его уважения с юридической точки зрения, поскольку муниципальные институты являются основой политико-правовой системы и, в конечном счете, гражданского и мирного сосуществования всех жителей, стабильного функционирования публичных учреждений, обязанных соблюдать установленные правила.

Формирование муниципального уровня публичной власти в России: гендерный аспект

В Российской Федерации отсутствует нормативный акт о равных правах мужчин и женщин (соответствующий законопроект прошел лишь первое чтение в Государственной Думе РФ в 2003 г.). Нормотворцы объясняют это закреплением в основном законе России такого права. Конституция РФ в части 3 ст. 19 содержит положение о равных правах и возможностях женщин и мужчин. Текущее законодательство России указывает, что граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления, а также право избирать и быть избранным, в том числе независимо от пола.

В Советском Союзе существовала специальная квота на присутствие женщин в органах власти: в партийных документах был провозглашен курс на равноправное участие женщин и мужчин в управлении, в том числе производством (Алимова, 2010, с. 5). В данном вопросе Российская Федерация не стала преемником советского регулирования участия женщин в органах управления посредством квотирования.

Вместе с тем вышеупомянутая Национальная Стратегия действий в интересах женщин планирует к 2022 г. создание условий для увеличения доли женщин на должностях государственной службы, а также на муниципальном уровне. Выполнить последнюю задачу представляется возможным в составе депутатского корпуса, основанного на объединении усилий представителей этнических групп, национально-культурных сообществ, партий, организованного с равномерным участием женщин и мужчин в реализации местного нормотворчества. Так, согласно российскому законодательству, участие (согласие) представительной власти обязательно требуется в следующих важнейших процессах:

1. Укрупнение муниципальных образований, прежде всего, сельских поселений: за три года с 2017 г. по 2019 г. количество сельских советов в РФ уменьшилось на 721 единицу. Масштабные преобразования в этой части проходили в Астраханской, Белгородской, Рязанской, Смоленской, Тверской областях и других субъектах РФ. Общая численность муниципальных образований за указанный период сократилась на 826 территориальных единиц¹².
2. Появление новых и преобразование (упразднение) территорий. Например, в статье 2 Федерального закона N 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (в редакции N 87-ФЗ от 01.05.2019) появился дополнительный тип муниципальных образований – «муниципальный округ». Кроме того, участились факты объединения муниципальных районов на уровне городских округов (Московская, Калининградская области, Ставропольский край) на основании ст. 13 п. 3.1 указанного Федерального закона (в редакции N 62-ФЗ от 03.04.2017). О необходимости пересмотра административно-территориального деления также заявил избранный губернатор Курской области Р. В. Старовойт в день инаугурации 16 сентября 2019 г.¹³
3. Совершенствование функционала и оптимизация кадрового состава муниципальных органов. За период с 2016 по 2018 гг. численность работников органов самоуправления уменьшилась почти на 8000 человек. Такие результаты стали следствием вышеназванных территориальных изменений. По этой же причине и ряду финансово-экономических трудностей (например, кризис 2014 г.) за период с 2013 по 2016 гг. произошло сокращение российского аппарата муниципальной службы в представительных органах на 1 тыс. человек, в местных администрациях – на 24,8 тыс.¹⁴
4. Развитие общественных и правовых (договорных) связей муниципалитетов с организациями и частными предприятиями, привлечение инвестиций для развития социальной и инженерной инфраструктуры, укрепление межмуниципального сотрудничества, необходимого для комплексного решения местных проблем. По состоянию на 1 ян-

¹² URL: <https://www.gks.ru/munstat> (дата обращения: 24.09.2019).

¹³ URL: https://adm.rkursk.ru/index.php?id=13&mat_id=97978&page=7 (дата обращения: 24.09.2019).

¹⁴ URL: https://gks.ru/bgd/regl/b18_13/Main.htm (дата обращения: 25.09.2019).

варя 2019 г. из 21501 муниципального образования 20461 участвует в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях; 620 – в межмуниципальных коммерческих организациях. В России действуют 11000 муниципальных унитарных предприятий и более 400 муниципальных финансовых организаций.¹⁵ Их деятельность охватывает многообразную сферу предоставления услуг населению и свидетельствует об уровне социально-экономического функционирования и развития территории.

Указанные преобразования в муниципально-правовой сфере влияют на повседневную жизнь населения, изменяют границы и вопросы ведения муниципалитетов, поэтому максимальная степень участия территориальных сообществ и гендерных групп в данных процессах необходима для эффективной и законной их реализации в настоящее время. При равноправном доступе мужчин и женщин к управлению выбор квалифицированных кадров значительно расширяется. Наоборот, игнорирование гендерного интереса ведет к недоиспользованию человеческого капитала страны.

Отметим, что по состоянию на 1 октября 2016 г. распределение женщин и мужчин среди работников, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, составило 76% к 24% соответственно¹⁶. Женщины преимущественно задействованы на должностях в местной администрации, контрольно-счетном органе, избирательной комиссии; в выборных органах муниципального образования они представлены скромнее.

При этом тесная связь с семьей и домашним хозяйством объясняет практику реализации в профессиональном смысле женщины именно в границах места своего жительства. Зачастую деловой самореализации женщин в органах самоуправления способствует опыт их участия в объединениях (партиях, ассоциациях, союзах, фондах, иных организациях), функционирующих в сферах, составляющих содержание вопросов местного значения. С другой стороны, общественная или руководящая работа может стать основой дальнейшего развития карьеры и укрепления социально-правового статуса женщины. Справедливо замечено, что в России доступность местного самоуправления и значительное его социальное ориентирование способствуют формированию пространства, где в полной мере может быть представлена женская гендерная роль (Акмалова, Капицын, 2010).

Гендерный анализ состава представительной власти муниципалитетов в Курской области и в г. Москве привел к следующим заключениям.

В сентябре 2018–2019 гг. состоялись муниципальные избирательные кампании на территории Курской области. Так, в 2018 г. в выборах в органы местного самоуправления участвовало примерно одинаковое количество мужчин и женщин. При этом в городские представительные органы (советы и думы) женщин было избрано от 7% до 46% (от установленной чис-

¹⁵ URL: <https://www.gks.ru/folder/11110/document/13263> (дата обращения: 06.10.2019).

¹⁶ URL: http://www.rosstat.gov.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# (дата обращения: 06.10.2019).

ленности в 14 или 15 депутатов). Среднее значение участия женской части населения в депутатской деятельности городских округов (Курск, Железнодорожск, Льгов, Щигры, Курчатов) составило от 13% до 50%. В трех из десяти городских сообществ женщины были избраны председателями выборного органа. В предыдущий созыв депутатов (2011–2016 гг., 2012–2017 гг.) этих муниципальных образований участие женщин было на 4,5% больше.

В 30-ти муниципальных выборах Курской области, которые проходили 8 сентября 2019 г., было задействовано 23 из 28 муниципальных районов Курской области, а также три городских округа и один город. Депутатский мандат районного уровня получили от 10% до 60% женщин от установленной численности представительного органа. Так, в представительный орган Курского муниципального района избраны только мужчины (20 человек), а в состав другого – Суджанского – 1 женщина из 19 человек. В свою очередь, в некоторых отдаленных от областного центра муниципальных районах (Хомутовский, Большесолдатский) количество женщин-депутатов равное или превосходит количество мужчин (50–60%)¹⁷.

Иными словами, в крупных поселениях с преобладающим экономическим ресурсом процент женщин в представительной власти ниже. Наоборот, на отдаленных от областного центра и индустриально неразвитых территориях мужское участие представлено слабее. Население предпочитает продвижение руководителей различного рода предприятий и хозяйствующих субъектов, а в силу специфики деятельности (промышленность, транспорт, связь) такие организации возглавляются в основном мужчинами¹⁸. Поэтому промышленно-предпринимательская среда, сформированная в больших городах и округах, является источником мужского представительства.

Больше всего женщин в России представлено в сельских советах. Есть территории, где женщины составляют 95–99% депутатского состава (например, из 10 членов всего один мужчина)¹⁹. Это объясняется нормами федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 о достаточно высокой (90%) доле лиц, занимающих свою должность на непостоянной основе, то есть на общественных началах, действуя как «лицо и голос населения», а также особенностями современной российской провинции с нестабильным или невысоким средним доходом, недостаточностью квалифицированных рабочих мест, вынужденным оттоком трудоспособных мужчин в крупные города для заработка.

Вместе с тем высокая активность женщин отмечается в муниципальных образованиях г. Москвы, где местное самоуправление осуществляется на внутригородских территориях: муниципальных, в городских округах и поселениях. Так, гендерный анализ состава депутатов созыва 2017–2022 гг., представленный на сайте московского Совета муниципальных образований, привел к результатам, показанным в Таблице 3.

¹⁷ URL: http://www.kursk.izbirkom.ru/special/news.php?ELEMENT_ID=24684 (дата обращения: 24.10.2019).

¹⁸ URL: <http://www.owl.ru/win/books/genderpolicy/kochkina1.htm> (дата обращения: 06.10.2019).

¹⁹ URL: http://mun.rkursk.ru/index.php?main_menu_id=43 (дата обращения: 24.10.2019).

Таблица 3

**Представительство женщин-депутатов
в муниципальных образованиях г. Москвы**

Наименование административного округа (АО) г. Москвы	Количество муниципальных образований г. Москвы	Общее количество депутатов, чел.	Представительство женщин в местных собраниях, %
Центральный АО	10	119	38
Северный АО	16	180	55
Северо-Восточный АО	17	288	53
Восточный АО	16	195	47
Юго-Восточный АО	12	169	49
Южный АО	16	186	61
Юго-Западный АО	12	148	48
Западный АО	13	132	56
Северо-Западный АО	8	106	54
Зеленоградский АО	5	50	58
Троицкий АО	9	92	52
Городской округ Троицк	1	20	50
Новомосковский АО	10	117	48
Городской округ Щербинка	1	19	31

Источник: URL: <https://amom.mos.ru/deputiesall/Deputies2/> (дата обращения: 12.10.2019).

Сведения таблицы указывают на фактическое наличие порога не менее 30% представительства обоого пола в муниципальных собраниях. В ряде муниципальных округов, как видно, численность женщин преобладает или равна мужской. По данным анализируемого сайта, некоторые женщины являются главами муниципалитетов. Профессиональная среда столичных женщин-депутатов имеет в основном социальную составляющую (сотрудники бюджетных учреждений, главные врачи, директора колледжей и лицеев, методисты, члены благотворительных фондов, журналисты, юрисконсульты), а также связанную с благоустройством территории (инженеры, архитекторы, дизайнеры). Немалую долю составляют пенсионеры.

Москвички живут «в атмосфере широкого спектра карьерных и экономических возможностей, находятся на перекрестке информации, многие из них работу ассоциируют с идеей заниматься тем, что нравится, что позволяет им реализовать способность личной инициативы в профессиональном мире» (Арутюнян, Здравосмылова, Курильски-Ожвэн, 2008, с. 183, с. 189). В силу высокоразвитого социально-культурного сектора столицы по сравнению с другими регионами и поддержки местного населения работа в муниципалитетах г. Москвы становится объектом интеллектуальной и общественной самореализации для женщин.

В этой связи лицу, не имеющему достаточного управленческого опыта, содействия общественных объединений и необходимого контакта с населением, трудно сделать карьеру в крупных поселениях. На малых территориях (например, сельского типа) очевидны профессиональные и личные заслуги конкретных кандидатов, которые, как правило, знакомы с местными нуждами и не будут игнорировать соответствующие обращения жителей. При этом наиболее активная часть из них – женщины (учителя, врачи, воспитатели, социальные, культурные работники, технические служащие, пенсионеры); представительство их во власти обеспечивает решение как субъективных, так и общих социально-экономических проблем. Полученные сведения о преимуществе женщин в составе выборных органов сельских поселений свидетельствуют о высокой активности их общественного участия в местных делах.

Выводы

Как выяснилось в ходе исследования, уровень доступности образования, развития социальной сферы и здравоохранения, пробелы в реализации гражданских и политических прав являются критериями формирования показателя гендерного соотношения в различных государствах. Например, страны Евросоюза признают равноправие мужчин и женщин во всех областях и принимают меры, «предусматривающие особые преимущества для недостаточно представленного пола». В отличие от итальянской судебной системы, российская не выработала специальных правовых позиций в части обеспечения гендерного равенства в местных органах власти. Дела такой категории в судах не распространены. В отечественной юридической практике установление преференций для женщин, уместное в социальной сфере, часто не обусловлено объективными целями в сфере политической.

Кадровая политика современной России в целом характеризуется отказом от обязательного квотирования женских мест в структурах представительной власти; отсутствием специального закона о гарантиях равенства прав и возможностей мужчин и женщин; сохранением существенных гендерных диспропорций на местном уровне в целом.

Отличия российских муниципалитетов по составу территории, экономико-социальному потенциалу, внутренние проблемы в сфере занятости, разница в соотношении численности мужского и женского населения в городских и сельских поселениях («женская численность» в сельской местности в возрастной категории от 45 до 65 лет в 2019 г. превышает «мужскую»; в городах это женское «преобладание» еще более заметно и начинается примерно с 25-летнего возраста) осложняют ситуацию с обеспечением равного гендерного представительства в органах местной власти²⁰.

В этой связи, в свете происходящих в последнее время территориальных укрупнений муниципальных образований, на законодательном уровне представляется возможным рассмотреть вопрос о реорганизации работы

²⁰ URL: http://www.rosstat.gov.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/apps/6ca5fc804a47df3aa95cabf75a2eeced (дата обращения: 06.10.2019).

местных органов, в том числе при делегированном способе их формирования, на началах соблюдения гендерного баланса, определив минимальный порог представительства полов с учетом численности населения, степени «гендерных разрывов» среди последнего, типологии муниципалитета, специфики его хозяйствования и иных факторов.

Резервирование мест в местных собраниях по признаку пола не является в данном случае ущемлением прав других социальных групп. Оно выступает дополнительной возможностью усовершенствовать и развивать деятельность муниципальной сферы за счет обновления кадрового представительского потенциала населения, основанного на новых управленческих идеях в целях устранения односторонности в принятии нормативных решений. Квота здесь, по утверждению Н.А. Шведовой, – «компенсирующая мера, нацеленная на преодоление реальных барьеров в политической позиции» (2001). Участие жителей в осуществлении местного самоуправления, прежде всего, в системе выборного органа, основано на их гражданской позиции, инициативности, опыте общественной деятельности, коммуникативных и компенсаторных умений в работе, обладание которыми свойственно представителям обоего пола. Следовательно, гендерный баланс позволит гарантировать реализацию личностно-деловых качеств кандидатов, обеспечив их равными для этого возможностями. Также это предложение согласуется с нормами упомянутой Национальной Стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 гг., где задачами преодоления слабого женского представительства в структурах управления провозглашаются: снижение диспропорций по признаку пола в руководящем составе органов власти, создание благоприятных условий для карьерного роста женщины, повышение роли женских общественных организаций и профессиональных объединений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Акмалова А.А., Капицын В.М. Женщины в системе власти и самоуправления. – 2010. URL: <https://docplayer.ru/133596-Zhenshchiny-v-sisteme-vlasti-i-samoupravleniya.html> (дата обращения: 06.10.2019).
2. Александрова М. США впали в гендерное мракобесие. – 2016. URL: <https://spetsialny.livejournal.com/1084154.html> (дата обращения: 17.02.2020).
3. Алимova Н.К. Гендерная элитология. – 2010. URL: <https://naukovedenie.ru/sbornik1/3-12.pdf> (дата обращения: 18.02.2020).
4. Арутюнян М., Здравосмылова О., Курильски-Ожвэн Ш. Образ и опыт права: Правовая социализация в изменяющейся России. – М.: «Весь Мир», 2008.
5. Беляева Г.Ф. Политическая активность женщин в России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 1 – С. 143–164.

6. Борщевский Г.А. Механизмы рекрутирования и эффективность федеральной административной элиты // Социологические исследования. – 2018. – № 9. – С. 80–92.
7. Зайков Д.Е. Развитие принципа равенства прав и свобод мужчин и женщин в советский и постсоветский периоды // История государства и права. – 2011. – № 18. – С. 18–21.
8. Кавеев К.А., Пазинич Н.В. Политика гендерного равенства в скандинавских странах // Управленческое консультирование. – 2009. – № 4. – С. 210–217.
9. Кардапольцева В.Н. Концепция гендера в современном научном дискурсе // Личность. Культура. Общество. – 2006. – Т. 7. – № 2 (30). – С. 132–145.
10. Карре А. Le Figaro (Франция): в США из трансгендеров делают политический инструмент. – 2018. URL: <https://inosmi.ru/politic/20181028/243554078.html> (дата обращения: 18.02.2020).
11. Кашина М.А. Гендерная политика в современной России: объективные и субъективные предпосылки // Личность. Культура. Общество. – 2006. – Т. 7. – № 2 (30). – С. 146–166.
12. Кочетков А.В. Конституционно-правовые основы гендерно сбалансированного представительства в РФ // Право и экономика. – 2009. – № 5. – С. 103–106.
13. Кочкина Е. В., Степанова Н. М., Кириченко М.М. Гендерная реконструкция политических систем. – СПб.: Алетейя, 2003.
14. Лыска А.Г. Концепция строительства местного сообщества: предпосылки формирования и основные положения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 1. – С. 193–205.
15. Максимов А.А. Особенности правовой защиты равенства прав и свобод мужчин и женщин в Российской Федерации // Вестник Международного института экономики и права. – 2014. – № 2 (15). – С. 104–113.
16. Петрова Р.Г. Гендерология и феминология. – М.: «Дашков и К», 2008.
17. Подоплелова О.Г. Гендерные стереотипы в конституционном праве России: ловушка «особого отношения»? // Сравнительное конституционное обозрение. – 2018. – № 3 (124). – С. 73–91.
18. Поленина С.В. Правовой механизм решения гендерных проблем в современной России // Государство и право. – 2012. – № 10. – С. 5–11.
19. Попова А.В. России необходимо больше женщин-лидеров в политике: почему? – 2016. URL: <https://echo.msk.ru/blog/aporova/1693526-echo/> (дата обращения: 01.10.2019).
20. Постнова Д.И. Гендерное неравенство в муниципальной службе // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2019. – № 1. – С. 15–18.
21. Сванборг-Шевалль К., Санандаджи Н. Квоты – тупик равноправия. – 2016. URL: <https://inosmi.ru/politic/20160331/235931531.html> (дата обращения: 17.02.2020).
22. Соленикова А.Б. Гендерный аспект социальной политики ЕС и РФ. – 2017. URL: <http://novaum.ru/public/p161> (дата обращения: 23.09.2019).
23. Тюрина И.О. Гендерные аспекты занятости и управления // Социологические исследования. – 2002. – № 11. – С. 135–141.

24. Филатова М.А. Современные вопросы позитивной дискриминации в контексте практики конституционных судов. – 2015. URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--plai/article/2552> (дата обращения: 13.10.2019).
25. Шведова Н.А. Квоты: благо или новые проблемы. – 2001. URL: <http://www.owl.ru/win/books/policy/quota.htm> (дата обращения: 17.10.2019).
26. Швец Л.Г., Шепелева Ю.Л. Гендерный аспект властных отношений: проблемы и направления развития. – М.: КРЕДО, 2015.
27. Шкурко Ю.С. Развитие эволюционной нейросоциологии: поведенческие биограммы и биологическая предрасположенность к социальному неравенству // Социологические исследования. – 2018. – № 9. – С. 23–29.
28. Штылева М.В. Формирование политики гендерного равноправия в Европейском союзе (1950–2010) // Журнал исследований социальной политики. – 2013. – Том 11. – № 1. – С. 87–102.
29. Шумилина Д.В. Гендерное равенство в контексте политического развития Российской Федерации: проблемы, инициативы, потенциал // Politbook. – 2017. – № 3. – С. 78–92.
30. Щербинин П.П. Традиции и инновации в механизме защиты прав женщин (региональный аспект) // Вестник Тамбовского государственного университета. – 2013. – № 8 (124). – С. 411–415.
31. Якушкина Е.И. Деятельность региональных женских организаций в контексте современного российского женского движения // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. – 2009. – № 9 (64) – С. 205–212.
32. Allegretti U. Le assemblee locali nella dinamica della rappresentanza politica. In: A. Brasca, M. Morisi (a cura di), *Democrazia e governo locale*. Bologna, 2003.
33. D'Amico M. La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio. 2017. URL: http://www.cortedicassazione.it/cassazione/resources/resources/cms/documents/30_MARZO_2017_RELAZIONI_D_AMICO.pdf (дата обращения: 17.10.2019).
34. Dickmann R. L'atto politico questo sconosciuto. 2012. URL: www.forumcostituzionale.it (дата обращения: 17.10.2019).
35. Cecere A.M. *Il governo del Comune. Evoluzioni, variabili e dinamiche istituzionali*. Napoli, 2006.
36. *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*. A cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi. Torino, 2003.
37. Leone S. *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*. Milano, 2013.
38. Matland Richard E. Putting Scandinavian Equality to the Test: An Experimental Evaluation of Gender Stereotyping of Political Candidates in a Sample of Norwegian Voters // *British Journal of Political Science*. 1994. Vol. 24. No. 2. P. 273–292.
39. Rodomonte M. G. Equilibrio di genere, atti politici e stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella giunta della Regione Campania. 2012. URL: <http://www.federalismi.it> (дата обращения: 17.10.2019).

GENDER RATIO OF STAFF: EXPERIENCE OF LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA AND ABROAD

Nadezhda V. Chub

PhD in Law, Associate Professor of Constitutional Law,
Southwestern State University (SWSU).
Address: 94, 50 Years of October Str., Kursk, Russian Federation.
E-mail: nadchub@yandex.ru

Alfonso M. Chechere

Professor of Municipal Law, Department of law,
University of Naples Federico II.
Address: 40 Corso Umberto I, 80138 Naples, Italy.
E-mail: amcecere@unina.it

Abstract

Balanced gender representation in local government authorities is capable of introducing new solutions to social and economic issues in the activities of the municipal community, forming additional competencies, and improving professional competition. The goal of the study is providing a comprehensive description of the legal regulation of gender rights implementation in public authorities; identifying municipal practice in Russia and foreign countries in this aspect; making proposals for the adjustment of legislation in the field of gender equality. In view of this, a comparative analysis of legal and judicial regulation of the principle of gender equality in Russia and foreign countries has been conducted; the research summarizes the data from more than 200 electronic databases containing the results of 2017–2019 municipal elections, which were presented on the official websites of the Russian Federation municipalities, its regional associations, electoral commissions; the paper explores the figures of state statistical report on the employment of men and women in local government (2016–2019). Based on the analysis of analytical reports of international bodies, the world rating of the countries in the sphere of gender equality observance has been established. The use of a quantitative criterion – a quota of 30–40% – in foreign models of gender representation, the implementation of administrative monitoring of its compliance and effective judicial protection indicate a high level of guarantee of a balanced sex ratio in public authorities (Italy, Norway, Sweden). The municipalities of the Kursk Region as a constituent subject of the Russian Federation with the organization of local government being typical of Central Federal District and the city of Moscow as a city of federal significance reveal the dependence of representation degree of the sexes on the following factors: the type of a municipality, distance from the center, the state of its material base, the number of population, specificity of way of life. The results obtained allow us to conclude that the lack of gender ratio requirement in Russia destabilizes the diversified nature of municipal management, narrows the search for opportunities of professional and intellectual self-realization of citizens, and suppresses the activity of social groups. The conclusion has been made about insufficient attention of lawmaking bodies to measures of ensuring the rights of women in the sphere of their eligibility for public office. The trends of territorial consolidation of municipalities in Russia, and hence the change in the ratio of the population, the deputy corps will make it possible to solve this issue in the new legal field.

Keywords: staff; gender ratio; gender equality; gender quotas; municipality; local government authorities; elected representative body; representation of men and women.

Citation: Chub, N.V. & Chechere, A.M. (2020). *Gendernoe sootnoshenie kadrov: Opyt mestnogo samoupravleniya v Rossii i za rubezhom* [Gender Ratio of Staff: Experience of Local Government in Russia and Abroad]. *Public Administration Issue*, no 1, pp. 197–223 (in Russian).

REFERENCES

1. Akmalova, A.A. & Kapitsyn, V.M. (2010). *Zhenshchiny v sisteme vlasti i samoupravleniya* [Women in the System of Power and Self-Government]. Available at: <https://docplayer.ru/133596-Zhenshchiny-v-sisteme-vlasti-i-samoupravleniya.html> (accessed: 6 October, 2019).
2. Aleksandrova, M. (2016). *SSHA vpali v gendernoye mrakobesie* [USA Fell into Gender Obscurantism]. Available at: <https://spetsialny.livejournal.com/1084154.html> (accessed: 17 February, 2020).
3. Alimova, N.K. (2010). *Gendernaya elitologiya* [Gender Elitology]. Available at: <https://naukovedenie.ru/sbornik1/3-12.pdf> (accessed: 18 February, 2020).
4. Allegretti, U., Brasca, M., & Morisi, A. (eds.) (2003). *The Local Assemblies in the Dynamics of Political Representation. Democracy and Local Government*. Bologna.
5. Arutyunyan, M., Zdravomyslova, O. & Kuril'ski-Ozhven, Sh. (2008). *Obraz i opyt prava: Pravovaya sotsializatsiya v izmenyayushchey Rossii* [The Image and Experience of Law: Legal Socialization in a Changing Russia]. Moscow: Ves' Mir.
6. Belyayeva, G.F. (2008). Politicheskaya aktivnost' zhenshchin v Rossii [The Political Activity of Women in Russia]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 143–164.
7. Bin, R., Brunelli, G., Pugiotto, A. & Veronesi, P. (2003). *Gender Equality in Political Representation*. Turin.
8. Borshchevskiy, G.A. (2018). Mekhanizmy rekrutirovaniya i effektivnost' federal'noy administrativnoy elity [Recruitment Mechanisms and the Effectiveness of the Federal Administrative Elite]. *Sociological Studies*, no 9, pp. 80–92.
9. Cecere, A.M. (2006). *The Government of the Municipality. Evolutions, Variables and Institutional Dynamics*. Naples.
10. D'Amico, M. (2017). *Gender Representation in Institutions. Rebalancing Tools*. Available at: http://www.cortedicassazione.it/cassazioneresources/resources/cms/documents/30_MARZO_2017_RELAZIONI_D_AMICO.pdf (accessed: 17 October, 2019).
11. Dickmann, R. (2012). *The Political Act This Stranger*. Available at: <http://www.forumcostituzionale.it> (accessed: 17 October, 2019).
12. Filatova, M.A. (2015). *Sovremennyye voprosy pozitivnoy diskriminatsii v kontekste praktiki konstitutsionnykh sudov* [Current Issues of Positive Discrimination in the Context of Constitutional Courts' Practice]. Available at: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/2552> (accessed: 13 October, 2019).

13. Kardapol'tseva, V.N. (2006). Kontsepsiya gendera v sovremennom nauchnom diskurse [The Concept of Gender in Modern Scientific Discourse]. *Lichnost'. Kul'tura. Obshchestvo*, vol. 7, no 2, pp. 132–145.
14. Karre, A. (2018). *Le Figaro (Frantsiya): V SSHA iz transgenderov delayut politicheskiy instrument* [Le Figaro (France): The United States Make Transgender People a Political Instrument]. Available at: <https://inosmi.ru/politic/20181028/243554078.html> (accessed: 18 February, 2020).
15. Kashina, M.A. (2006). Gendernaya politika v sovremennoy Rossii: ob'yektivnyye i sub'yektivnyye predposylki [Gender Policy in Modern Russia: Objective and Subjective Prerequisites]. *Lichnost'. Kul'tura. Obshchestvo*, vol. 7, no 2, pp. 146–166.
16. Kaveyev, K.A. & Pazinich, N.V. (2009). Politika gendernogo ravenstva v skandinavskikh stranakh [Gender Equality Policies in Scandinavian Countries]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*, no 4, pp. 270–276.
17. Kochetkov, A.V. (2009). Konstitutsionno-pravovyye osnovy genderno sbalansirovannogo predstavitel'stva v RF [Constitutional and Legal Basis for Gender-Balanced Representation in the Russian Federation]. *Pravo i ekonomika*, no 5, pp. 103–106.
18. Kochkina, E.V., Stepanova, N.M., & Kirichenko, M.M. (2003). *Gendernaya rekonstruktsiya politicheskikh system* [Gender Reconstruction of Political Systems]. St.Petersburg: Aleteyya.
19. Leone, S. (2013). *Gender Balance in Political Bodies. Promotional Measures and Constitutional Principles*. Milan.
20. Lyska, A.G. (2013). Kontsepsiya stroitel'stva mestnogo soobshchestva: predposylki formirovaniya i osnovnyye polozheniya [Community Building Concept: Preconditions of Formation and the Main Propositions]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 193–205.
21. Maksimov, A.A. (2014). Osobennosti pravovoy zashchity ravenstva prav i svobod muzhchin i zhenshchin v Rossiyskoy Federatsii [Features of Legal Protection of Equality of Rights and Freedoms of Men and Women in the Russian Federation]. *Vestnik Mezhdunarodnogo instituta ekonomiki i prava*, vol. 2, no 15, pp. 104–113.
22. Matland, R.E. (1994). Putting Scandinavian Equality to the Test: An Experimental Evaluation of Gender Stereotyping of Political Candidates in a Sample of Norwegian Voters. *British Journal of Political Science*, vol. 24, no 2, pp. 273–292.
23. Petrova, R.G. (2008). *Genderologiya i feminologiya* [Genderology and Feminology]. Moscow: Dashkov i K.
24. Podoplelova, O.G. (2018). Gendernyye stereotipy v konstitutsionnom prave Rossii: lovushka «osobogo otnosheniya»? [Gender Stereotypes in Russia's Constitutional Law: Trap of «Special Treatment»?]. *Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye*, vol. 124, no 3, pp. 73–91.
25. Polenina, S.V. (2012). Pravovoy mekhanizm resheniya gendernykh problem v sovremennoy Rossii [The Law Mechanisms of Solving the Gender Problems in Modern Russia]. *Gosudarstvo i pravo*, no 10, pp. 5–11.
26. Popova, A.V. (2016). *Rossii neobkhodimo bol'she zhenshchin-liderov v politike: pochemu?* [Russia Needs More Women Leaders in Politics: Why?]. Available at: <https://echo.msk.ru/blog/apopova/1693526-echo> (accessed: 1 October, 2019).

27. Postnova, D.I. (2019). Gendernoye neravenstvo v munitsipal'noy sluzhbe [Gender Inequality in the Municipal Service]. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovyye voprosy*, no 1, pp. 15–18.
28. Rodomonte, M.G. (2012). *Gender Balance, Political Acts and the Rule of Law in the Recent Sentence N. 81 of 2012 on the Balanced Presence of Women and Men in the Junta of the Campania Region*. Available at: <http://www.federalismi.it> (accessed: 17 October, 2019).
29. Shcherbinin, P.P. (2013). Traditsii i innovatsii v mekhanizme zashchity prav zhenshchin (regional'nyy aspekt) [Traditions and Innovations in the Mechanism for the Protection of Women's Rights (Regional Dimension)]. *Vestnik Tambovskogo gosudarstvennogo universiteta*, no 8, vol. 24, pp. 411–415.
30. Shkurko, Yu.S. (2018). Razvitiye evolyutsionnoy neyrosotsiologii: povedencheskiye biogrammy i biologicheskaya predraspolozhennost' k sotsial'nomu neravenstvu [The Development of Evolutionary Neurosociology: Behavioral Biograms and Biological Predisposition to Social Inequality]. *Sociological Studies*, no 9, pp. 23–29.
31. Shtyleva, M.V. (2013). Formirovaniye politiki gendernogo ravnopraviya v Evropeyskom soyuze (1950–2010) [Formation of a Gender Equality Policy in the European Union (1950–2010)]. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki*, vol. 11, no 1, pp. 87–102.
32. Shumilina, D.V. (2017). Gendernoye ravenstvo v kontekste politicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii: problemy, initsiativy, potentsial [Gender Equality in the Context of the Political Development of the Russian Federation: Problems, Initiatives, Potential]. *Politbook*, no 3, pp. 78–92.
33. Shvedova, N.A. (2001). *Kvoty: blago ili novyye problemy* [Quotas: Benefit or New Problems?]. Available at: <http://www.owl.ru/win/books/policy/quota.htm> (accessed: 17 October, 2019).
34. Shvets, L.G. & Shepeleva, Yu.L. (2015). *Gendernyy aspekt vlastnykh otnosheniy: problemy i napravleniya razvitiya* [Gender Aspect of Power Relations: Problems and Development Trends]. Moscow: KREDO.
35. Solennikova, A.B. (2017). *Gendernyy aspekt sotsial'noy politiki ES i RF* [The Gender Aspect of the Social Policy of the EU and the Russian Federation]. Available at: <http://novaum.ru/public/p161> (accessed: 23 September, 2019).
36. Svanborg-Sjövall, K. & Sanandaji, N. (2016). *Kvoty – tupik ravnopraviya* [Quotas as the Deadlock of Equality]. Available at: <https://inosmi.ru/politic/20160331/235931531.html> (accessed: 18 February, 2020).
37. Tyurina, I.O. (2002). Gendernyye aspekty zanyatosti i upravleniya [Gender Dimensions of Employment and Governance]. *Sociological Studies*, no 11, pp. 135–141.
38. Yakushkina, E.I. (2009). Deyatel'nost' regional'nykh zhenskikh organizatsii v kontekste sovremennogo rossiyskogo zhenskogo dvizheniya [The Activities of Regional Women's Organizations in the Context of the Modern Russian Women's Movement]. *Nauchnyye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya. Politologiya*, no 9, vol. 64, pp. 205–212.
39. Zaykov, D.E. (2011). Razvitiye printsipa ravenstva prav i svobod muzhchin i zhenshchin v sovetskiy i postsovetskiy periody [Development of the Principle of Equal Rights and Freedoms of Men and Women in the Soviet and Post-Soviet Periods]. *Istoriya gosudarstva i prava*, no 18, pp. 18–21.