

© Вера Владимировна Левина,
доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «ФиМ»
ФГБОУ ВО «Тульский государственный университет», г. Тула,
vvl2004@mail.ru

БЮДЖЕТНЫЕ АСПЕКТЫ «ГЕНДЕРНОЙ ПИРАМИДЫ» В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Аннотация: на основе анализа эволюции женской занятости в последние 100 лет и изменения роли женщин в профессиональной деятельности в статье рассмотрены проблемы неравномерности гендерного состава руководителей муниципальных образований. Выявлено влияние типа муниципального образования и его финансовой обеспеченности на гендерный состав депутатов и глав муниципальных образований. Установлено, что кроме традиционной «гендерной пирамиды», эффект которой связан с уменьшением доли женщин в муниципальном образовании на более высоких должностях, чем на низовом уровне муниципального управления, существует и финансовое измерение гендерной пирамиды. Оно состоит в том, что чем выше бюджетная обеспеченность территорий, тем меньше глав муниципальных образований – женщин. Показано, что в современной России наибольшее количество женщин, руководящих муниципальными образованиями, в сельских поселениях. Среди них преобладают дотационные, в бюджетах которых доля налоговых и неналоговых доходов незначительна. При этом количество женщин-руководителей в крупных городах, где финансовая обеспеченность существенно выше, невелико. Обобщены основные проблемы бюджетной политики, с которыми вынуждены сталкиваться женщины-руководители. Сделан вывод о причинах такой ситуации и обосновано мнение автора, что данная проблема не требует решения директивными методами.

Abstract: Based on the analysis of the evolution of female employment in the last 100 years and the changing role of women in professional activities, the article considers the problems of uneven gender composition of the heads of municipalities. The influence of the type of municipality and its financial security on the gender composition of deputies and heads of municipalities is revealed. It has been established that in addition to the traditional "gender pyramid", the effect of which is associated with a decrease in the share of women in the municipality, in higher positions there is a significantly lower proportion of women than at the new level of municipal administration, there is also a financial dimension to the gender pyramid. It consists in the fact that the higher the budgetary provision of territories, the fewer the heads of municipalities of women. It is shown that in modern Russia the largest number of women leading municipalities is in rural settlements, among which subsidies predominate, in whose budgets the share of tax and non-tax revenues is insignificant. At the same time, the number of women leaders in large cities, where financial security is significantly higher, is negligible. The main problems of fiscal policy that women leaders have to face are summarized. The conclusion is made about the reasons for this situation and the author's opinion is substantiated that this problem does not require a solution by directive methods either.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, глава муниципального образования, гендерная пирамида, местный бюджет.

Keywords: local government, local governments, head of the municipality, gender pyramid, local budget.

Гендерные аспекты муниципального управления представляют интерес не только для ученых и экспертов, но и для практиков, работающих в сфере местного самоуправления.

Влияние гендерных факторов в данной сфере может рассматриваться с позиций политологии, социологии, психологии, экономики и других социально-гуманитарных наук. Мы в данной статье уделяем основное внимание экономическим предпосылкам и характеристикам, влияющим на гендерные тенденции в местном самоуправлении.

Роль женщин в общественных процессах и управлении на всех уровнях принципиально изменилась за последние 100 лет. Это процесс связан с изменением женской занятости в принципе, что в свою очередь связано как с изменениями в семейном укладе, так и с развитием общественных институтов. Оба эти фактора влияли очень существенно. Изменение семейных моделей, резкое снижение среднего количества детей в семье сформировали предпосылки для пересмотра роли женщин в общественной жизни. Одновременно с начала XX века происходили и институциональные изменения, позволившие женщинам активно участвовать в производственном процессе и общественной жизни. В частности, именно в начале прошлого века женщины были допущены Второй Государственной думой к работе в канцелярии думы. Тогда же формировались и расширялись возможности женского участия в работе в сферах медицины, науки, образования и других. Аналогичные процессы (хотя и в ином историческом и общественно-политическом контекстах) происходили и в других странах. Интересно, что первая женщина-министр появилась в России в 1917 г., после февральской революции – это была графиня Софья Панина, она возглавляла министерство социального призрения. Таким образом, фактически лишь 100 лет назад в России впервые женщина заняла высокую должность в сфере публичного управления. В советское время был сохранен вектор расширения роли женщин в производственной, социальной и управленческой работе. Женская занятость стремительно росла, однако женщин на первостепенных государственных руководящих должностях было сравнительно немного, в частности должности министров лишь в единичных случаях занимали в советское время женщины. В девяностые годы прошлого века при смене всех основополагающих политических и экономических основ развития государства женская занятость претерпела определенные изменения с развитием малого, среднего и крупного бизнеса. Однако как в советское время, так и современной России сохраняются устойчивые тендерные диспропорции в области государственной и муниципальной службы.

Данный феномен принято называть «гендерной пирамидой», при приближении к «вершине власти» количество женщин резко снижается, хотя у «основания пирамиды» их в разы больше. Данная тенденция прослеживается в области занятости женщин на муниципальной службе и на руководящих должностях в данной сфере. В целом доля женщин, занятых в муниципальном управлении, составляет около 75 % [1]. На государственной службе значение аналогичного показателя составляет 70 % [2]. Однако на руководящих должностях женщин в разы меньше. Интересно, что при анализе гендерного состава местных депутатов наблюдается несколько иная тенденция, чем по муниципальным служащим – среди депутатов муниципального уровня, избранных на муниципальных выборах, преобладают мужчины (в среднем 54 %). Среди глав муниципальных образований почти 70 % составляют мужчины.

Эта тенденция присуща не только муниципальному, но и государственному управлению. «Гендерные нормы поведения, принятые в обществе, оказывают существенную роль в ретрансляции мужских и женских форм поведения» [3].

Важно, что доля мужчин среди депутатов меньше всего в сельских поселениях (51 %), а выше всего в городских округах (72 %) и городских округах с внутригородским делением (85 %). Количество последних сравнительно невелико, их всего три, но это крупные города, в отличие от городских округов в целом, среди которых не только региональные столицы и промышленные центры, но и города с небольшой численностью населения. Таким образом, очевидно, что в целом, чем крупнее территориальное образование, тем более оно

экономически развито, тем выше доля мужчин среди местных депутатов. Аналогичная тенденция прослеживается и в отношении доли мужчин, работающих на руководящих должностях местных администраций, а также среди глав муниципальных образований. Среди последних в сельских поселениях мужчины являются главами в 66 % поселений, в городских округах и муниципальных районах – в 87 % и 88 % соответственно [1].

По данным Комитета гражданских инициатив, в 100 крупных российских городах доля женщин-мэров составляла на протяжении последних 10 лет не более 5 %. Эксперты отмечают, что есть «слабоположительная динамика увеличения представительства женщин: их доля увеличилась с 2 % в 2008 году до 7% - в 2019 г. ...В 2019 году из 109 городов в 8 мэрами являются женщины» [4]. Среди городов, являющихся административными центрами субъектов Федерации, количество глав городов - женщин составляет лишь 7, или 9 % от общего количества глав. Примерно в половине данных городов используется схема назначения глав по контракту, среди назначенных по контракту женщин – 0.

Следовательно, в крупных городах доля женщин, возглавляющих территории, еще ниже, чем в среднем по городским округам, что подтверждает нашу гипотезу о снижении доли женщин-руководителей при сравнении территории с высоким и низким уровнем финансовой обеспеченности.

Для большей наглядности рассмотрим различия в финансовой обеспеченности муниципальных образований различных типов. По данным Минфина России, в 2018 г. распределение собственных доходов по видам муниципальных образований было следующим:

- бюджеты городских округов (53,2 %);
- бюджеты муниципальных районов (33,9 %);
- бюджеты городских поселений (5,5 %);
- бюджеты сельских поселений (7,4 %).

Следовательно, там, где сконцентрировано 87 % доходов местных бюджетов доля женщин-руководителей составляет лишь 13 %, а там, где находится менее 8 % финансовых ресурсов – 34 % женщин-глав.

Распределение налоговых доходов по типам муниципальных образований еще более неравномерно в отношении налоговых и неналоговых доходов.

По налоговым поступлениям сложилась следующая ситуация: в бюджетах городских округов аккумулируется 60 % средств, в бюджетах муниципальных районов – 28 %, в бюджетах городских поселений – 6 %, в бюджетах сельских поселений 6 %.

Это связано с тем, что в бюджеты сельских поселений поступает существенно меньшая доля налоговых доходов, чем в бюджеты городских поселений. Наиболее остро это проявляется по НДФЛ: в бюджеты сельских поселений зачисляется лишь 2 %, а в бюджеты городских поселений – 10 %.

По неналоговым доходам поступления средств в 2018 г. дифференцировались следующим образом: в бюджеты городских округов поступило 62,7 % средств, в бюджеты муниципальных районов – 28,6 %, в бюджеты городских поселений – 5,8 %, а в бюджеты сельских поселений - 2,9 %.

Последнее в большей степени связано с неравномерностью поступлений от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, в бюджеты городских округов поступило 64,1 % средств, в бюджеты муниципальных районов – 27 %, в бюджеты городских поселений – 6,7 %, в бюджеты сельских поселений – 2,2 %.

Очевидно, что муниципальное имущество, находящееся на городских территориях, в большинстве случаев более дорогое и востребованное для аренды.

Таким образом, женщины-руководители в большинстве случаев возглавляют те муниципальные образования, где сравнительно низкая доля налоговых доходов в бюджетах, нет особых резервов для роста доходов за счет налоговых и неналоговых поступлений.

Кроме того, они в значительном количестве случаев неизбежно сталкиваются с проблемами ограничений в бюджетной политике для муниципального образования, которые установлены в БК РФ. 30 % сельских поселений получает более 50 % дотаций и сталкиваются с существенными ограничениями в собственной бюджетной политике. Среди городских округов таких муниципальных образований лишь 10 %, а среди самых крупных экономически развитых городских округов они практически отсутствуют. Суть бюджетных ограничений состоит в повышенном контроле со стороны региональных властей и более жестких ограничениях в долговой политике по сравнению с другими муниципальными образованиями.

Еще одной особенностью поселений, т.е. территорий, где выше доля женщин-руководителей, является то, что они имеют меньше возможностей в привлечении субсидий для софинансирования различных муниципальных программ. Так, по данным Минфина, в 2018 г. основными получателями субсидий были городские округа (52,3 %), а в бюджеты поселений поступило лишь 8,6 %. Это затрудняет реализацию проектов развития в приоритетных для территории направлениях, так как явно недостаточно собственных средств и практически не выделяются средства в рамках софинансирования из вышестоящих бюджетов.

Одновременно именно в поселениях активнее используется самообложение как практика привлечения средств граждан для софинансирования решения наиболее актуальных проблем местных сообществ. В 2018 году 87,7 % данных средств поступило в бюджеты сельских поселений. При этом средства инициативного бюджетирования распределены по типам муниципальных образований более равномерно, данные практики присутствуют не только в поселениях, но и в городских округах [5].

Таким образом, сложилась российская практика, когда женщин-руководителей больше в некрупных, дотационных муниципальных образованиях, имеющих сравнительно низкий экономический потенциал. Это связано с тем, что там меньше уровень конкуренции при занятии руководящих должностей, а также ниже уровень доходов и преференций для руководителя.

Несмотря на то, что мы выделили некоторые особенности территорий, где у женщин больше шансов возглавить муниципальное образование, по нашему мнению, не следует переоценивать гендерную специфику и воздействие гендерных факторов. Более верным представляется утверждение о том, что, исходя из сложившихся менталитета и традиций, женщинам-руководителям труднее занять должности в крупных и обеспеченных ресурсами муниципальных образованиях. Однако проблемы, с которыми сталкиваются женщины-руководители, те же, что и для мужчин-руководителей аналогичных сельских поселений. Поэтому, отмечая еще один важный аспект проблемы гендерной пирамиды, состоящий в неравномерности представительства женщин в муниципальных образованиях с разным уровнем финансовой обеспеченности («финансовое измерение» гендерной пирамиды в МСУ), мы не считаем целесообразным формировать особые рекомендации для женщин-руководителей муниципальных образований, искусственно через квоты регулировать количество женщин-руководителей, предлагать развитие особых женских организаций для муниципальных руководителей. Такие организации существуют (например, Ассоциация женщин - глав сельских поселений Челябинской области), они нацелены на развитие горизонтальных связей в регионе, что имеет практическое значение, но, по нашему мнению, переоценивать гендерную специфику муниципального управления не следует. Она является зеркалом, отражающим понимание роли женщин в общественных процессах.

Список литературы

1. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 год - начало 2017 года): [Электронный ресурс] // Министерство юстиции РФ [Сайт]. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/informacionno-analiticheskie-materialy-o> (дата обращения: 18.09.2019).
2. Микиша А. С., Успенская В. И. Проблема представленности женщин в органах власти / Социально-политические процессы в меняющемся мире: межвузовский сборник научных трудов / под ред. В. П. Гавриковой. - Тверь, 2018. - С. 18-23.
3. Коростылева Н. Гендерное распределение в системе государственной гражданской службы // Государственная служба. - 2015. - № 5 (97). - С. 68-72.
4. Куда уходят мэры? [Электронный ресурс] // Комитет гражданских инициатив [Сайт]. URL: <https://komitetgi.ru/analytics/4102> (дата обращения: 18.09.2019).
5. Левина В. В. Формирование и развитие механизмов инициативного бюджетирования // Финансы и кредит. - 2016. - № 30 (702). - С. 16-32.