

© Виктор Павлович Ляхов,
доктор политических наук,
профессор РАНХиГС при Президенте РФ, профессор РГУПС,
исполнительный директор Ассоциации
«Совет муниципальных образований Ростовской области».
(г. Ростов-на-Дону)
e-mail: sovet_moro@mail.ru

© Андрей Ляхов
аспирант кафедры политологии и этнополитики, ЮРИУ - филиала РАНХиГС,
(г. Ростов-на-Дону)
e-mail: andrei99999@mail.ru

© Игорь Петрович Маросеев,
заместитель исполнительного директора Ассоциации
«Совет муниципальных образований Ростовской области».
(г. Ростов-на-Дону)
e-mail: sovet_moro@mail.ru

© Светлана Николаевна Кутенко,
заместитель председателя Ассоциации
«Совет муниципальных образований Ростовской области»,
глава Быстрогогорского сельского поселения Тацинского района
e-mail: sp38394@donpac.ru

РОЛЬ ЖЕНЩИН В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация: в статье рассматриваются исторические процессы положения женщин в различных странах и российском обществе, происходящие изменения в правах женщин, приведен анализ представительства женщин во властных структурах, роль женщин в местном самоуправлении на примере ситуации в муниципальных образованиях Ростовской области.

Abstract: The article deals the historical processes relating to the status of women in various countries and Russian society, the changes taking place on women's rights. The paper provides an analysis of representation of women in the halls of power, the role of women in local self-government using the situation in the municipalities of the Rostov region as an example.

Ключевые слова: женщины, роль женщин, права женщин, гендерные равенство и неравенство, муниципальное образование, муниципальная служба, администрация муниципального образования, депутаты муниципалитета.

Keywords: women, role of women, women's rights, gender equality and inequality, municipality, municipal service, administration of municipality, deputies of municipality.

Вся история развития человечества может быть представлена отдельной историей многовекового угнетения женщин, историей мужского господства и женского подчинения,

борьбы женщин за свои права, все большего возрастания их роли в общественно-политической жизни.

Еще в текстах Аристотеля женщины описываются как морально, интеллектуально и физически неполноценные по сравнению с мужчинами. Аристотель рассматривал женщин как собственность мужчин, утверждал, что «роль женщин в обществе – рожать детей и служить мужчинам в доме, и считал господство мужчин над женщинами естественным и добродетельным» [1].

Столетиями женщины практически исключались из системы социально-экономических отношений, не имели полноценного самостоятельного заработка, необходимых профессиональных компетенций, что делало невозможным их конкуренцию с мужчинами на рынке труда.

Постепенно, со временем все больше женщин включались в общественную трудовую сферу; параллельно активно развивался процесс социального раскрепощения, женщины стали чаще заниматься политической деятельностью.

Эти изменения ускорились в XIX веке: увеличилось количество стран, где законодательно закреплялись политические права женщин, их участие в выборах различных органов власти.

В XX веке, особенно во второй его половине, политическая деятельность женщин приобрела массовый характер, причем как в отдельных странах, так и в целом в мире.

Женщины не только все чаще вступают в борьбу за ответственные государственные посты министров, руководителей правительств, активно участвуют в принятии важнейших политических решений, влияющих на социально-экономическое развитие стран.

Так, доля женщин, занимающих министерские должности, в Швеции, составляет 45 %, Финляндии – 63 %, Норвегии – 53 %, Исландии – 46 %, Бельгии – 33 %, Аргентине – 20 %.

Многие женщины являются депутатами законодательных органов, возглавляют различные партии и общественно-политические движения.

История борьбы женщин за свои права завершилась принятием Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 20 декабря 1954 года Конвенции о политических правах женщин [2], в которой впервые были официально признаны права женщин на равных с мужчинами голосовать на всех выборах, занимать должности в государственных и общественных органах, исполнять полномочия, предусмотренные национальным законодательством.

Сам факт закрепления гендерного равенства в политической сфере в качестве норм международного права имеет еще и теоретическое обоснование.

По мнению экспертов, законодательное закрепление представительства женщин во властных структурах является своеобразным индикатором, показывающим уровень развития политических свобод и прав граждан, общую социальную атмосферу, существующую в стране.

В этой связи исторический путь, пройденный Россией в обеспечении полноправного участия женщин в политической и общественной жизни страны, имеет как общие закономерности, присущие другим странам, так и свои особенности.

Длительный период низкого уровня участия женщин в политической жизни России являлся следствием практического исключения женщин из системы социально-экономических отношений, их повсеместной занятости в домашней работе и воспитании детей.

Традиционно бытовало мнение, что политика - грязное дело и заниматься ею женщины не должны, т.к. участь женщин «рожать детей и служить мужчинам в доме».

В качестве примера можно привести традиции и порядки, существовавшие длительное время до революции 1917 года в станицах и хуторах, ранее входивших в состав Великого Войска Донского. Несмотря на то, что еще с XVIII века здесь практически все важные вопросы жизни местного населения решались сообща на принципах казачьего самоуправления на станичном кругу, однако казачки не имели права участвовать в этих собраниях и голосовать по обсуждаемым вопросам [3].

До революции женщины в России вообще не имели избирательных прав и соответственно не могли быть избранными в состав выборных государственных органов.

В соответствии со статьей 155 царского Устава о гражданской службе [4] женщинам категорически запрещалось занимать должности в правительственных и общественных учреждениях, в том числе даже вести научную и преподавательскую деятельность.

Согласно переписи населения 1897 года, в городах России были грамотными лишь 16,6 % женщин в возрасте 9 - 49 лет, а в сельской местности и того меньше – всего 12,5 %. Поэтому в те времена российские женщины занимались преимущественно неквалифицированным трудом, который к тому же оплачивался в 3-4 раза ниже мужского [5].

Более того, существовали такие сферы, как медицина, образование, литература, куда государством разрешался доступ женщинам, однако и здесь, для тех из них, кто был замужем, требовалось иметь согласие мужа, иначе они не могли быть наняты на работу.

Российские женщины не имели паспортов и по своему положению и правам приравнивались к несовершеннолетним детям – сведения о жене вписывались в паспорт мужа.

Кардинальные изменения в положение женщин в России внесли революционные события 1917 года, в которых женщины приняли самое активное участие. Принципы гендерного равноправия нашли свое выражение уже в первых постановлениях Временного правительства, декретах советских органов власти.

В частности, в сентябре 1917 г. было опубликовано постановление Временного правительства о выборах в Учредительное собрание, где впервые была введена формулировка о том, что «выборы в Учредительное Собрание проводятся на основе всеобщего голосования, без различия пола» [5].

В декабре 1917 года ВЦИК и СНК приняли декреты о браке и разводе, устранившие существовавшее неравенство в брачно-семейных отношениях между мужчиной и женщиной. Признание общности имущества, нажитого в браке, обеспечило материальные интересы женщины и закрепило ее равноправие в семье.

В советский период и в постсоветские годы были реализованы многие важнейшие государственные меры, направленные на дальнейшее укрепление равноправной гендерной политики, закрепленные, в частности, в том числе в принятой в декабре 1993 года Конституции Российской Федерации [6], в статье 19 которой, во 2-й и 3-й ее частях записано, что «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств...», а также, что «мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации».

В то же время, как свидетельствуют эксперты, несмотря на принятые меры и многие позитивные изменения в этом направлении, в России пока еще наблюдается неоправданно низкий процент представительства женщин среди лиц, замещающих государственные должности на всех уровнях организации государственной власти.

Это в определенной степени касается и местного самоуправления, хотя здесь имеются и конкретные отличия. Считаю необходимым подробнее рассмотреть складывающуюся гендерную ситуацию в местной власти, приводя примеры из опыта муниципалитетов Ростовской области.

По мнению многих экспертов, именно в местном самоуправлении заложены значительные возможности активного вовлечения женщин в решение жизненно важных вопросов населения, в том числе путем участия в политической деятельности, реализации женщиной своей гендерной роли и заинтересованности в развитии муниципалитета.

Следует также отметить, что фактором, способствующим участию женщин в реализации прав на осуществление местного самоуправления, является их более ярко выраженная реакция в отличие от мужчин на недостатки в действиях власти. Как правило, чаще находясь дома, женщины более массово и активнее участвуют в решении конфликтов на местном уровне, в организации протестной деятельности, в том числе: при выявлении фактов нарушений интересов детей, жилищного законодательства, недостатков социальной инфраструктуры и многих иных социальных конфликтов, тем самым органично гармонизируя гуманитарную составляющую деятельности женщин и социальную доминанту местного самоуправления.

В силу своей природы, более ярко выраженной ответственности за свою семью и чувств материнства, женщины в массе своей более устойчивы по отношению к социальным отклонениям (девиациям). По имеющейся статистике число самоубийств среди женщин трудоспособного возраста почти в 8 раз меньше, чем среди мужчин, а отравлений алкоголем - ниже в 6 раз.

Не случайно вопросы здравоохранения, образования, социальной защиты, культуры стали уже традиционными сферами интересов женщин и их общественно-политической деятельности.

Женщины играют значительную роль в сохранении национальных традиций и обычаев, сохранении языка, передаче своего опыта детям.

Эти особенности женщин чрезвычайно важны в местном самоуправлении, которое согласно конституционно-правовым основам должно осуществляться с учетом исторических и иных местных традиций.

Именно женщины способны лучше в условиях местного самоуправления вносить своеобразие местных социокультурных, экономических, политических условий в практику деятельности местных сообществ.

Необходимо отметить, что уже в середине 1990-х годов, на первом этапе становления местного самоуправления женщины составили более 40 % среди депутатов представительных органов муниципальных образований. Еще более высоким (около 75 %) был уровень замещения женщинами муниципальных должностей в системе муниципальной службы.

Немаловажным обстоятельством, определяющим дополнительные предпосылки большего участия российских женщин в выработке и реализации муниципальной политики, является превышение их численности по сравнению с мужчинами, особенно в составе населения, проживающего в малых городах, селах, станицах и хуторах.

Это стало более очевидным в результате муниципальной реформы, связанной с реализацией Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7], когда были созданы сельские поселения, составляющие в настоящее время абсолютное большинство среди муниципальных образований. Так среди 463 муниципалитетов Ростовской области 391 - сельское поселение, или 84,4 % от всех территорий.

Подтверждением этого вывода является явное превышение удельного веса женщин, избираемых депутатами районных и поселенческих собраний в сельской местности, по отношению к удельному весу женщин, избираемых депутатами в городские думы в крупных и относительно больших городах области.

Так, в городе Ростове-на-Дону в составе городской думы среди депутатов четвертого созыва было 5,7 % женщин, в пятом созыве – 8,6 %, в шестом созыве – 15,0 %; в Азовской городской думе – во всех указанных созывах количество женщин-депутатов не превысило 9 %, в Волгодонской городской думе в трех последних созывах женщины составляли соответственно 12 %, 20 % и 12 % [8].

В то же время в сельских районах области, например, в Азовском районе - в четвертом созыве Азовского районного собрания среди депутатов было 20 % женщин, в пятом созыве – 44 % женщин, в шестом созыве 47 % женщин; в Белокалитвинском районном собрании депутатов – в четвертом созыве – 35 % женщин, в пятом созыве – 30 %, в шестом созыве – 45,8 %; в Заветинском районном Собрании депутатов в трех последних созывах женщины составляли соответственно 31,2 %, 43,8 % и 72,2 % [8].

Еще в большей степени депутаты-женщины представлены в собраниях депутатов сельских поселений. В частности, в Задоно-Кагальницком сельском поселении Семикаракорского района в четвертом созыве их насчитывается более 80 % [8].

Это объясняется тем, что в городах, особенно в крупных, мужчин значительно больше среди бизнесменов, руководителей больших предприятий, среди тех, кто оказывает заметное влияние на развитие территории, владеет большими финансовыми и иными ресурсами, возможностями, чтобы успешно участвовать в местных выборах и вести на более высоком организационном уровне свои избирательные кампании.

В сельских же поселениях, в массе своей являющихся глубоко дотационными, как правило, нет развитого бизнеса, вообще мало каких-либо предприятий и организаций, поэтому здесь чаще депутатами становятся представители учреждений образования - директора школ или педагоги.

В то же время в Ростовской области, как и во многих других регионах России, женщин значительно больше в структурах муниципальной службы.

По состоянию на 01.01.2019 года всего в органах местного самоуправления муниципальных образований Ростовской области в структурах муниципальной службы работают 11 264 чел., из них 8 968 женщин (79,6 %) [9].

В то же время имеются муниципалитеты, где количество женщин на муниципальной службе еще выше, чем в среднем по области. Так, в Константиновском районе процент женщин, занимающих должности муниципальной службы в органах местного самоуправления, по состоянию на 01.01.2019 г. был равен 85,0 %, в Дубовском районе - 85,4 %, в городе Зверево – 86 %, в городе Камеске-Шахтинском – 86,1 %; в Цимлянском районе – 86,6 %, в городе Новошахтинске – 88 %, в Неклиновском районе – 90 % [8].

В Новозолотовском сельском поселении Неклиновского района женщины замещают все 100 % имеющихся должностей муниципальной службы [8].

В то же время количество женщин, занимающих должности верхнего эшелона должностей муниципальной службы (главы администрации, их заместители, начальники департаментов и управлений), а также должности руководителей представительных органов – глав муниципальных образований Ростовской области, значительно меньше числа мужчин, замещающих указанные должности. В частности, из 926 человек, являющихся главами администраций и главами муниципальных образований в Ростовской области, женщин - 320 чел., или 34,5 % [9].

В то же время в ряде районов области фактически нет проблемы «гендерного перекося» в сторону мужчин. Например, в Матвеево-Курганском районе из восьми глав администраций сельских поселений шесть – женщины.

Как считают некоторые эксперты, основные причины превышения числа мужчин среди руководителей связаны с сохраняющей патриархальной традицией большего доверия руководителям-мужчинам, укоренившимися стереотипами о необходимости наличия именно мужских качеств и опыта для управления большими коллективами.

В целях изменения данной ситуации необходимо устранить препятствия, не позволяющие женщинам продолжать профессиональный рост во время длительного отсутствия (беременность, воспитание детей, забота о пожилых родителях), сделать гибким их график работы. Предлагается также рассмотреть возможность инвестирования в программы и тренинги профессионального роста женщин.

Указанные проблемы гендерного неравенства пока не актуализированы в сознании большинства россиян, в том числе муниципальных служащих, и для его устранения необходимо осуществить комплекс государственных мер.

В то же время, учитывая тот факт, что ситуация в муниципальной службе Ростовской области, где женщины явно преобладают уже на протяжении почти 20 лет, практически ничем не отличается от большинства российских регионов, можно сделать вывод о том, что в последние десятилетия и в Ростовской области, и в России в целом идет процесс феминизации муниципальной службы.

Свою социальную активность женщины реализуют еще и своим участием в общественных делах. Во многих муниципалитетах области активно действуют местные отделения общественной организации «Союз женщин России», Всероссийского общественного движения «Матери России», региональные и муниципальные общественные женские объединения, оказывающие помощь многодетным семьям, молодоженам, семьям погибших при исполнении интернационального, гражданского и служебного долга, инвалидам войны, одиноким и престарелым. Они шефствуют над детскими домами и трудными подростками, работают с неблагополучными семьями, пропагандируют лучший опыт воспитания в семьях, участвуют в обсуждении проектов муниципальных актов и документов местного самоуправления, затрагивающих интересы женщин, помогают организовать досуг женщин и членов их семей, заботятся об утверждении местных обрядов и традиций, содействуют трудоустройству женщин.

Например, городская организация Союза «Женщины Дона» в Новочеркасске разработала и реализует просветительские программы по правам человека, способствующие обеспечению гендерного равенства, защите прав женщин. Среди них такие программы как «Права женщин: шаг за шагом» (курс для женщин в возрасте от 20 до 60 лет, курс для студенческой молодежи), «Женщины в российской политике», а также проект «На майдане – перемены», который был направлен на достижение гендерного баланса в органах местного самоуправления города Новочеркасска [10].

Таким образом, на основании проделанного анализа в данной статье можно сделать вывод, что роль женщин в местном самоуправлении, в том числе в Ростовской области, велика и многогранна.

Но еще предстоит многое сделать, чтобы права женщин, их возможности активного участия в гражданском обществе обеспечивались в полной мере, соответствовали современным условиям.

Список литературы

1. Шибаршина О. Ю. Эволюция представлений о сущности мужчины и женщины в античной философии // Научный вестник МГТУ ГА. – 2015. - № 215.
2. Конвенция о политических правах женщины: принята резолюцией 640 (VII) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1952 года [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/ru/>.
3. Кусмарцев К. М. Генезис казачьего самоуправления / Сборник научных статей. – Пермь : Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 2009.
4. Устав о Службе Гражданской по выборам 759 [Электронный ресурс] // Свод законов Российской империи. Том третий [Сайт]. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book388154/>.
5. Гамелько Е. В. Советское законодательство о положении женщины в 1917-1930-гг. [Электронный ресурс] // Молодой ученый. - 2010. - № 5. - Т. 2. URL: <https://moluch.ru/archive/16/527/>.
6. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // СПС «КонсультантПлюс».
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
8. Материалы Ассоциации «Совет муниципальных образований Ростовской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.smoro.ru/>.
9. Портал Правительства Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rostovlabour.ru/>.
10. Материалы администрации города Новочеркасска Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.novochgrad.ru>.