

СТАТУС ЖЕНЩИН В ГОСУДАРСТВЕННЫХ СТРУКТУРАХ

ЖОЛДОШЕВА А.О.

*кандидат педагогических наук,
доцент кафедры
таможенного дела Ошского
государственного
университета*

Сегодня важно по-новому воспринимать меняющийся статус государственных служащих, занимающих государственные должности. Информатизация, политическая обстановка в интегрирующемся мире предопределяют меняющиеся тенденции во взаимоотношениях между женщинами и мужчинами в сфере управления. Граница, по которой происходило разделение труда между полами, постепенно стирается. Женщины все активнее стали проникать в те сферы труда, где раньше доминировали мужчины.

Люди, определяющие политику государственной службы, должны признавать социальную значимость тендерного аспекта в достижении равных возможностей в профессиональном росте государственных служащих. Сегодня необходимы новые подходы в отношении роли мужчин и женщин на уровне высших государственных должностей. К ним прежде всего следует отнести разработку программ служебного роста женщин всех возрастов, предусматривающих планирование карьеры, систему дифференциации, профессиональную подготовку и переподготовку, публичное обсуждение статуса мужчины и женщины в обществе, семье. Совместное выполнение женщинами и мужчинами производственных и родительских обязанностей способствует более широкому участию женщин в жизни общества, для чего важно обеспечение сбалансированного сочетания семейной жизни и трудовой деятельности.

Показателем гендерно-направленной политики органов государственной власти и одновременно инструментом реализации принципа равных прав и возможностей является статистическая информация. Данные гендерной статистики позволяют сопоставить статусные характеристики мужчин и женщин и оценить эффективность кадровой политики в сфере достижения гендерного равноправия. Такая статистика может быть основой при рассмотрении истинного положения представительства мужчин и женщин на всех ступенях государственной службы, включая уровень принятия решений. Однако подобная практика требует наличия точных данных по кадровому составу, продвижению служащих в сфере государственного управления.

В свете реализации Национального плана действий по достижению гендерного равенства (НПД) на период 2007–2010 гг. (направление 2 «Соблюдение гендерного баланса на всех уровнях принятия решений», задача 2.1. «Обеспечение женщинам и мужчинам равного доступа ко всем уровням принятия решений и расширение возможностей участия женщин в управлении»), вводимая в республике половозрастная статистика должностного состава государственных служащих подтверждает необходимость



анализа качественных и количественных характеристик персонала управления и его значимость, а также приверженность страны в обеспечении открытости и доступности информации.

Построение системного подхода первичного учета и отчетности гендерной статистики позволит адресно говорить о причинах устойчивой не востребоваемости женских кадров на государственных должностях. Такой учет должен будет способствовать изменению общественного восприятия к проблеме «женщины у власти». Полученная гендерная статистика покажет необходимость реального продвижения женщин по иерархической лестнице государственных должностей и в определенной степени сможет способствовать этому процессу.

В подтверждение сказанному была сделана попытка анализа имеющейся информации о государственных служащих, предоставляемой Агентством Кыргызской Республики по делам государственной службы.

Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» регулирует деятельность государственных служащих в государственных органах по осуществлению на профессиональной основе задач, функций и властных полномочий, определенных Конституцией и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики. Государственные должности также разделены на политические и административные.

В законе определено понятие «политическая государственная должность» – «государственная должность, назначение (избрание) на которую, освобождение от которой производятся в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики и с определением круга полномочий, установленных для них Конституцией и законами Кыргызской Республики». Таким образом, руководители высшего звена всех органов власти относятся к категории политических служащих.

«Административная государственная должность» – это «должность в аппарате государственного органа законодательной, исполнительной и судебной ветвях государственной власти, а также в Администрации Президента Кыргызской Республики, с установленным для нее объемом полномочий и ответственности по осуществлению задач и функций государственного органа, установленных Конституцией и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики». Административные государственные должности подразделяются на следующие группы:

- высшая должность (статс-секретари);
- главная должность (директора, начальники

департаментов, управлений, заведующие отделов);

- старшая должность (заместители заведующих отделов, заведующие сектором, главные специалисты, старшие инспекторы);

- младшая должность (ведущий специалист, специалист и инспектор).

Указом Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Реестра государственных должностей Кыргызской Республики» от 27 августа 2007 г. определена специальная государственная должность, как «государственная должность, замещаемая на профессиональной основе, как правило, на определенный срок, процедура назначения (избрания) и освобождения от которой устанавливается Конституцией Кыргызской Республики и основанным на ней конституционным или иным законом, с установленным для этой должности объемом полномочий на принятие решений и производство действий контрольно-надзорного, судебного или иного специального характера, не связанного с принятием политико-определяющих решений (должности, предусмотренные специальным разделом Реестра государственных должностей)».

Анализ статистических данных показывает, что в органах государственного управления Кыргызской Республики по состоянию на 1 января 2008 г. было занято 45,4 процента женщин и 54,6 процента мужчин. При более детальном рассмотрении по занимаемым должностям оказалось, что 78 процентов политических и 70 процентов специальных должностей занимают мужчины, и только 22 и 30 процентов соответственно – занимают женщины. На высших административных должностях мужчины занимают 83 процента, а женщины лишь 17 процентов. Главные административные должности также в большинстве занимают мужчины (68%), тогда как женщины только около одной трети (32%). В основном руководящие должности, доверяемые женщинам, сосредоточены только на среднем и низшем уровнях управления. Иллюстрацией гендерного дисбаланса в распределении государственных служащих в органах государственного управления Кыргызской Республики по занимаемым должностям служат данные о назначении и освобождении административных государственных служащих центрального аппарата Конституционного суда за 8 месяцев 2008 г.

Если соотношение женщин и мужчин в республике среди работающих на предприятиях, в организациях и учреждениях составило в 2007 г. 49 процентов и 51 процент соответственно, а на

государственной службе доля женщин в общей численности служащих органов государственной власти и управления составила 45 процентов против 55 процентов мужчин, то на уровне занятия высших государственных должностей наблюдается совсем иная пропорция: чем ступень иерархии государственных должностей выше, тем меньше на этих должностях представлены женщины.

Так, по политическим и специальным должностям только в ряде министерств и ведомств преодолен 30-процентный уровень представленности женщин, а по высшим должностям этот показатель остается нулевым, за исключением аппаратов Омбудсмана (50%), Жогорку Кенеша (34%), Генеральной прокуратуры (15%) и Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов (10%).

По замещению главных должностей гендерный дисбаланс прослеживается в следующих государственных органах: в аппарате Управления делами Президента соотношение женщин и мужчин составляет 21 и 79 процентов, в Аппарате правительства, Министерстве финансов, Министерстве здравоохранения – 29 и 71 процент, в Министерстве экономического развития и торговли – 19 и 81 процент соответственно. Уровень представленности женщин ниже 27 процентов зафиксирован в аппаратах Министерства образования и науки, Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, Министерства промышленности, энергетики и топливных ресурсов, Министерства транспорта и коммуникаций, Министерства чрезвычайных ситуаций, Государственного агентства по антимонопольной политике и развитию конкуренции, Государственного агентства по архитектуре и строительству, Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам, Государственного комитета по налогам и сборам, Государственного таможенного комитета, Государственного агентства по регистрации прав на недвижимое имущество, Счетной палаты, Генеральной прокуратуры и Агентства по делам государственной службы.

На старших и младших должностях женщин в основном представлено больше, чем мужчин и в ряде случаев их численность доходит до 80 процентов. Внутри каждого отдельно взятого органа власти наблюдается ярко выраженная вертикальная гендерная сегрегация, которая характеризуется неравномерным распределением мужчин и женщин по позициям занимаемых должностей. Даже при преимущественно женском составе работников учреждений государственной власти

появление женщин на высших должностях исключительно редкое явление. Это еще раз свидетельствует о существовании дискриминационной практики, хотя в процессе подбора кадров на руководящие должности всегда есть возможность найти женщин соответствующей квалификации.

Распространенность гендерных стереотипов также является немаловажным фактором, препятствующим занятию женщинами более высоких должностей. На уровне младшего управленческого звена женщинам обычно поручают функции, которые считаются «нестратегическими». Должности руководителей основных подразделений, через которые пролегает путь наверх – остаются за мужчинами. Часто это усугубляется отрывом женщин от формальных и неформальных связей, необходимых для продвижения внутри организаций. Необходимо сочетать работу с заботами о семье, отсутствие мер поддержки для работников с высоким уровнем выполнения семейных обязанностей, также являются для женщин серьезным препятствием в продвижении по карьерной лестнице.

Распределение женщин и мужчин на государственных должностях имеет явно выраженную пирамидальную гендерную структуру. На наиболее высоких должностях мужчин уже в 3,7 раза больше, чем женщин; на главных должностях мужчин в 1,4 раза больше, а вот на старших и на младших соответственно на 17 и 25 процентов меньше, чем женщин. Особенно четко это видно по высшим и главным административным должностям, где по состоянию на август 2008 г. высшие должности в целом занимали всего 22 процента женщин, а главные – 41 процент. В то же время на старших должностях представленность женщин составила 55 процентов, на младших – 54 процента. При этом наибольший гендерный дисбаланс, где женщины на высших должностях отсутствовали вообще, наблюдался во всех министерствах и государственных агентствах, за исключением аппарата Жогорку Кенеша и Верховного суда.

В рамках проекта «Продвижение женщин на уровни принятия решений» на базе Агентства по делам государственной службы Кыргызской Республики была разработана пользовательская база данных гендерно-дезагрегированной статистики государственных служащих. Она позволяет получить информацию по представленное™ женщин и мужчин в центральных аппаратах государственных органов власти и управления, отследить данные в тендерном разрезе в процессе найма на государственную службу, продвижения в ней и



прекращения государственной службы.

Этот проект предусматривает построение системы мониторинга и оценки в Агентстве Кыргызской Республики по делам государственной службы с последующим размещением данных и аналитического материала на сайте Агентства. В процессе определения возможности использования базы данных при определении тендерного баланса, для апробации было выбрано три государственных органа: Министерство образования и науки Кыргызской Республики (МОиН), Конституционный суд Кыргызской Республики (КС) и Государственное агентство по туризму Кыргызской Республики (ГАТ). Имеющаяся информация была проанализирована на предмет представленности женщин и мужчин по занимаемым должностям только в центральных аппаратах этих государственных органов.

Рассмотрим полученные данные за 8 месяцев 2008 г. по центральным аппаратам трех государственных органов: Министерства образования и науки, Конституционного Суда и Государственного агентства по туризму. Распределение соотношений мужчин и женщин по занимаемым должностям в августе 2008 г. проиллюстрировано (соответственно по каждому из рассматриваемых государственных органов).

Из графиков видно, что в трех ведомствах высшие должности однозначно занимают только мужчины. На главных должностях в МОиН и ГАТ также доминируют мужчины (78 и 67 процентов соответственно). При рассмотрении распределения мужчин и женщин на старших и младших должностях картина в двух ведомствах кардинально изменилась: в МОиН 67 и 74 процента этих должностей соответственно занимают женщины, в то время как в ГАТ доминирование мужчин остается на старших должностях (83 %) и только на младших должностях прослеживается баланс между мужчинами и женщинами. В аппарате КС на главных и старших должностях представленность женщин составляет более 67 процентов.

При более детальном рассмотрении показателей по занимаемым должностям обнаруживается, что существует количественный тендерный дисбаланс, когда уже видно как ломается соотношение между полами за рассматриваемый короткий период. На графиках 4, 5, 6 представлено изменение, произошедшее в сравнении двух месяцев – января и августа.

Так, например, в МОиН на уровне высших и главных должностей ситуация по соотношению женщин и мужчин в сравнении двух месяцев

– января и августа не изменилась, за исключением должности «главного специалиста», где доля мужчин уменьшилась по причине их увольнения по взаимному согласию. Также можно проанализировать их полное вытеснение из состава «ведущих специалистов» по данным о назначениях и освобождении административных государственных служащих центрального аппарата Государственного агентства по туризму при Правительстве Кыргызской Республики за 8 месяцев 2008 г.

В то же время в ГАТ произошел дисбаланс среди «заведующих отделом». Если в январе здесь гендерный баланс сохранялся, то уже к августу численность мужчин – заведующих отделами стала больше.

Выборка данных из базы по назначениям и освобождениям административных государственных служащих в рассматриваемых ведомствах дает возможность подробно проследить сколько человек и какого пола за определенный рассматриваемый промежуток времени (в данном случае за 8 месяцев) были назначены на соответствующие категории должностей. Также здесь предоставляется информация о вытеснении из состава государственных служащих по полу и основные причины этого.

Наличие детализированных данных в полном разложении позволяет произвести несложный тендерный анализ государственных служащих по замещаемым ими должностям, представить реальную картину произошедших изменений в том или ином государственном органе. Например, используя данные таблицы 4, можно увидеть, что в центральном аппарате Государственного агентства по туризму за 8 месяцев 2008 г. назначены на административные должности 26 человек, из которых мужчин – 18 (69,2 %), а женщин только 8 (30,8 %). Но при более детальном рассмотрении данные таблицы показывают, что из общего числа на конкурсной основе было назначено 9 мужчин, из которых 8 приняты на младшие должности, и 5 женщин, из которых три определены на младшие должности. При этом на главные должности (уровень принятия решений) было назначено равное количество мужчин и женщин.

Таким образом, более подробное представление информации по разработанной базе данных гендерно-дезагрегированной статистики государственных служащих дает возможность увидеть истинную картину положения представленности мужчин и женщин на уровне принятия решений и отслеживать ее в оперативном порядке.