



# ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА В ПАРЛАМЕНТЕ

## ПОСОБИЕ ДЛЯ ПАРЛАМЕНТОВ СТРАН РЕГИОНА ОБСЕ



**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГЕНДЕРНОГО  
РАВЕНСТВА В ПАРЛАМЕНТЕ**

**ПОСОБИЕ ДЛЯ ПАРЛАМЕНТОВ  
СТРАН РЕГИОНА ОБСЕ**



*Обеспечение гендерного равенства в парламенте: пособие для парламентов стран региона ОБСЕ*

Варшава, 2022  
БДИПЧ ОБСЕ

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)  
Ul. Miodowa 10  
00-251 Warsaw  
Poland

[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

© БДИПЧ ОБСЕ, 2022

Все права защищены. Содержание настоящей публикации можно свободно копировать и использовать в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что каждое воспроизведение текста будет сопровождаться указанием БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

ISBN 978-83-66690-50-9

Оформление: Dejan Kuzmanovski  
Отпечатано в Польше компанией Centrum Poligrafii

# Содержание

<b>Благодарности</b>	<b>5</b>
<b>Основные положения</b>	<b>7</b>
<b>1. Введение</b>	<b>15</b>
1.1. Цель настоящего пособия	19
1.2. Методика и анализ данных	20
1.3. Структура пособия	22
<b>2. Представительство с учетом гендерных аспектов</b>	<b>25</b>
2.1. Парламентарии и руководство парламентов	27
2.2. Парламентские комитеты	30
2.3. Институциональный мониторинг представленности в парламенте и участия в его работе	35
2.4. Парламенты, создающие условия для обеспечения интересов семьи	36
2.5. Парламенты – зона, свободная от насилия	42
2.6. Шаги, которые могут предпринять парламенты в целях содействия представительству с учетом гендерных аспектов	48
<b>3. Учет гендерной проблематики в законотворческой деятельности</b>	<b>53</b>
3.1. Анализ гендерного воздействия и использование данных	54
3.2. Отношения между заинтересованными сторонами: парламенты и эксперты по гендерным вопросам	60
3.3. Внутренний экспертный потенциал по гендерным вопросам	63
3.4. Шаги, которые могут предпринять парламенты для содействия учету гендерных аспектов в законотворческой деятельности	64

<b>4. Учет гендерной проблематики в надзорной деятельности парламентов</b>	<b>69</b>
4.1. Парламентские структуры, занимающиеся вопросами гендерного равенства	70
4.2. Комплексный гендерный подход как стратегия парламентского надзора	73
4.3. Эффект от учета гендерных аспектов в деятельности парламентов по надзору	78
4.4. Шаги, которые могут предпринять парламенты для содействия учету гендерных аспектов в сфере парламентского надзора	81

<b>5. Инструменты для улучшения учета гендерной проблематики в парламентах</b>	<b>85</b>
5.1. Парламентские оценки и другие инструменты	85
5.2. Эффект от анализа парламентской деятельности	88
5.3. Возможности для проведения анализа	90
5.4. Шаги, которые могут предпринять парламенты для улучшения учета гендерной проблематики	93

<b>6. Выводы</b>	<b>95</b>
------------------	-----------

<b>7. От исследований к действиям: способы внедрения комплексного гендерного подхода в парламентах</b>	<b>99</b>
Улучшение общего учета гендерной проблематики в парламентах	99
Улучшение представительства с учетом гендерных аспектов	100
Улучшение учета гендерной проблематики в законотворческой деятельности и деятельности по надзору	100

<b>8. Дополнительная литература</b>	<b>103</b>
-------------------------------------	------------

<b>Приложение А. Парламенты и палаты парламентов, предоставившие ответы на опрос ОБСЕ</b>	<b>105</b>
---	------------

<b>Приложение Б. Содержание опроса, проведенного ОБСЕ</b>	<b>106</b>
---	------------

# Благодарности

Пособие «Обеспечение гендерного равенства в парламенте» было разработано для Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) д-ром Соней Пальмери (Dr. Sonia Palmieri) – консультантом, известной на международном уровне благодаря ее исследованиям, посвященным учету гендерных аспектов в работе парламентов. Настоящая публикация была бы невозможна без ее самоотдачи и приверженности данному проекту, а также общему стандарту парламентов, учитывающих гендерные аспекты, в более широком смысле. Мы также благодарим д-ра Дженнифер Шкабатур (Dr. Jennifer Shkabatur) за ее экспертные знания и вклад в проведение качественных исследований, а также анализ конкретных случаев из практики. БДИПЧ выражает благодарность экспертам, участвовавшим в рецензировании и предоставившим ценные замечания и предложения в ходе подготовки настоящей публикации: координатору по исследованиям Института европейской политики в Скопье Биляне Котевской (Biljana Kotevska), доценту кафедры государственного управления Уппсальского университета Джозефине Эриксон (Josefina Erikson) и профессору политологии и гендерных исследований колледжа Ройял Холлоуэй Лондонского университета Саре Чайлдс (Sarah Childs); Лигии Нобреге (Ligia Nobrega) и Александре Сипос (Alexandra Sipos) из Европейского института гендерного равенства; Брижит Фильон (Brigitte Filion) и Мариане Дуарте Муценберг (Mariana Duarte Mutzenberg) из Межпарламентского союза; Лане Ачкара (Lana Ačkar) и Рейчел Уэстон Эшенбахер (Rachel Weston Eschenbacher), работающим в структуре «ООН-женщины»; Мааике ван Адрихем (Maaike van Adrichem) из Секретариата ОБСЕ, Резарту Мехмеду (Rezart Mehmed) из миссии ОБСЕ в Скопье и Мимозе Таси (Mimoza Tasi), работающей в Присутствии ОБСЕ в Албании. Мы выражаем признательность специалисту БДИПЧ по гендерным вопросам Саше Гавричу (Saša Gavrić) за его преданность данному проекту и общее руководство им. Наконец, что очень важно, мы хотим поблагодарить десятки сотрудников и депутатов парламентов государств-участников ОБСЕ, которые оказали содействие в процессе исследования, ответив на вопросы анкеты, направленной БДИПЧ в парламенты всех стран региона ОБСЕ.





# Основные положения

Последние 20 лет все большее число международных организаций, специалистов-практиков и ученых активно поддерживают новый стандарт парламентов, учитывающих гендерную проблематику. Такой парламент «ценит гендерное равенство и считает его приоритетной социальной, экономической и политической целью, а также переориентирует и преобразует институциональную культуру, процедуры и практику парламента и результаты его деятельности для достижения этих целей»<sup>1</sup>. В государствах-участниках ОБСЕ представленность женщин в парламенте варьируется от почти паритета до менее чем 15%. В настоящем пособии БДИПЧ представляет результаты, достигнутые этими парламентами в достижении указанного международного стандарта.

Ни один парламент еще не учитывает гендерные аспекты в полном объеме, однако в настоящем издании представлены и разобраны примеры хорошей практики, сложившейся в регионе ОБСЕ, и оно призвана служить источником вдохновения для тех парламентов, в гендерном подходе которых сохраняются пробелы. Основные функции парламента – представительная, законодательная и надзорная – рассматриваются в настоящем пособии в свете гендерной проблематики. Парламенты выполняют свою представительную функцию, принимая решения с учетом многообразного опыта, существующего в обществе. Многообразие

---

1 Sarah Childs and Sonia Palmieri, *Gender Sensitive Parliaments: Feminizing Formal Political Institutions* [Парламенты, учитывающие гендерные аспекты: феминизация официальных политических институтов] – In: Marian Sawer, Lee Ann Banaszak, Jacqui True and Johanna Kantola (eds.), *Handbook on Feminist Governance* [Руководство по феминистскому управлению], Cheltenham, Edward Elgar готовится к публикации).

опыта может быть представлено только парламентом, являющимся многообразным с точки зрения гендера, расы, этнической принадлежности, класса, возраста, религии, наличия инвалидности и географического региона. Парламенты выполняют свою законодательную функцию путем представления, обсуждения, изменения и принятия законов, устанавливающих государственную политику. Парламентский надзор часто выражается в проверках, но обеспечивается посредством систематического мониторинга деятельности, затрагивающей все аспекты государственной политики (законов, нормативных актов, программ).

**В отношении представительства** в пособии отмечаются примеры хорошей практики в области обеспечения гендерного баланса на руководящих постах, а также во всех парламентских комитетах и делегациях (это обычно называется «описательным представительством»<sup>2</sup>). Данная цель достигается при помощи изменений в правилах и четких политических обязательств. Вместе с тем, гендерный баланс в некоторых парламентах улучшается благодаря неписаным правилам и общепринятым нормам, что указывает на тот факт, что институты способны учитывать гендерную проблематику и при наличии политической воли (особенно у политических партий). И в том, и в другом случае гендерный баланс соблюдается тогда, когда ведется регулярный мониторинг участия парламентариев в деятельности парламента и когда собранные данные группируются по ряду индикаторов, в том числе по гендерной принадлежности, этническому происхождению, возрасту и наличию инвалидности. Сбор и публикация этих данных являются одним из многих важных шагов, которые должны быть предприняты для преодоления глубоко укоренившихся гендерных стереотипов и установок, продолжающих препятствовать равному участию женщин в деятельности парламента.

Для обеспечения представительства с учетом гендерных аспектов парламент должен быть признан гендерно-дифференцированным рабочим местом<sup>3</sup>, где крайне необходимы изменения по двум направлениям: оказание поддержки парламентариям и сотрудникам парламента

---

2 Lena Wängnerud, "Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation" [Женщины в парламентах: описательное и существенное представительство], *Annual Review of Political Science*, Vol. 12, 2009, pp. 51–69, <<https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.11.053106.123839>>.

3 См.: Josefin Erikson and Tania Verge (eds.), special issue of *Parliamentary Affairs* (Hansard Society/Oxford University Press, 2020).

в поддержании баланса между работой и семейной жизнью, а также предупреждение всех видов насилия в отношении женщин на рабочем месте в парламенте. Высший законодательный орган должен быть более адаптированным к наличию семейных обязанностей у парламентариев и сотрудников, в том числе обязанностей по уходу за членами семьи, к которым, помимо детей, относятся пожилые родственники и родственники с инвалидностью<sup>4</sup>. В нескольких парламентах были осуществлены инфраструктурные изменения – например, созданы учреждения по уходу за детьми и семейные комнаты; менее распространенным подходом является оказание финансовой поддержки для ухода за иждивенцами (будь то дети или пожилые родители) вне зданий парламента. Исследование, проведенное для настоящего пособия, также показало, что в некоторых парламентах в 2020 г. в условиях пандемии COVID-19 и быстрого внедрения практики дистанционной работы гибкий режим работы стал более обычным явлением. Такой порядок оказался скорее исключением, чем правилом. В настоящей публикации сделан вывод о том, что парламентами, внесшими системные и комплексные изменения в режим своей работы, были те парламента, на которые уже повлияла устойчивая культура гендерного равенства. Еще больше работы требуется проделать в области рассмотрения множества обвинений в сексизме и сексуальных домогательствах в парламентах во всем мире, в том числе в регионе ОБСЕ. В ситуации, когда движение #MeToo демонстрирует, что сексуальные домогательства имеют место в высших политических кругах, в пособии рассматриваются подходы к принятию мер политики и созданию механизмов, обеспечивающих всем парламентариям, политическому персоналу и сотрудникам парламента ощущение безопасности на рабочем месте в любое время.

Примеры практики использования комплексного гендерного подхода к **законодательству** по-прежнему ограничены. Слишком мало парламентам имеет обязанность проводить оценку гендерного воздействия законов, будь то в форме бюджетирования с учетом гендерных аспектов или аудита законопроектов с использованием гендерного анализа. Отчасти это связано с тем, что многие ресурсы, необходимые для проведения точной гендерной оценки, включают большие затраты времени и финансов. Слишком малое число парламентам имеет внутренний

---

4 Pia Rowe, “Essential part of life or essentially ignored? Combining care labour with parliamentary duties” [Существенная или, по существу, игнорируемая часть жизни? Сочетание деятельности по уходу за членами семьи с парламентскими обязанностями], *Australasian Parliamentary Review*, 2021.

потенциал и экспертные знания, необходимые для проведения оценки гендерного воздействия законодательства, в условиях выделения недостаточных ресурсов парламентам и внутри парламентам. У парламентам редко есть политическая воля анализировать меры политики, законы и программы с учетом гендерной проблематики. При том, что парламентам стран ОБСЕ считают проведение консультаций с экспертами по гендерным вопросам относительно обычной частью своей демократической практики, они редко предпринимают усилия по развитию отношений с различными источниками экспертных знаний по гендерным вопросам и приданию этим отношениям официального статуса. Невелика вероятность того, что парламентам будут считать, что их административным отделам принесет пользу прием на работу специалистов по гендерным вопросам с целью повысить качество и конкурентоспособность рекомендаций консультантов, которые они получают и затем используют в своей оценке законодательства.

**В области надзора** очевидным примером хорошей практики является создание парламентам структур, в той или иной степени отвечающих за проведение проверок с учетом гендерных аспектов, а в случае некоторых парламентам – официальное закрепление этой функции в регламенте. Помимо этого, предпринимаются положительные шаги по созданию собственных инструментов для обеспечения комплексного гендерного подхода к надзору за законодательством и по реализации на пилотной основе инициатив по оценке гендерного воздействия законодательства. Вместе с тем, по-прежнему имеет место некоторое непонимание относительно потенциальных результатов этих процедур: парламентам чаще предполагают, что надзор поможет выявить недостаточное число женщин (на руководящих должностях или в экономической сфере), а не обеспечит более тонкое понимание неравного соотношения сил, бремени неоплачиваемого ухода за членами семьи (которое несут мужчины, женщины и другие лица) или возможности гендерно-обусловленного насилия. Сфера воздействия, рассматриваемая парламентам при осуществлении ими надзора с учетом гендерных аспектов, должна быть более широкой.

Внедрение учета гендерной проблематики в парламентам представляет собой **непрерывный процесс**, который в общем виде можно представить состоящим из четырех этапов:



Представительство с учетом гендерных аспектов можно улучшить при помощи следующих пяти шагов:



Запрет дискриминационного и сексистского поведения в парламенте, в том числе с использованием кодексов поведения

Рассмотрение жалоб на сексизм и дискриминацию (в том числе на все виды насилия в отношении женщин, занимающихся политикой) при помощи независимого механизма рассмотрения жалоб

Предоставление парламентариям, имеющим обязанности по уходу за членами семьи, более широких возможностей для совмещения работы и семейной жизни (при помощи внедрения гибкого режима работы)

Распределения руководящих должностей в парламенте между мужчинами и женщинами

Специальное присвоение дебатам по вопросам гендерного равенства на пленарных заседаниях статуса приоритетных

Для улучшения учета гендерной проблематики в области законодательства и парламентского надзора необходимы следующие действия:







**ВВЕДЕНИЕ**



# 1. Введение

В современных демократиях, в том числе в странах региона ОБСЕ, женщины присутствуют в палатах многих парламентов уже более столетия. Хотя они редко составляют большинство в этих палатах, их присутствие в официальных институтах представительной демократии становится все более привычным. Однако это достижение не было случайным: потребовалась мобилизация значительных политических ресурсов, часто благодаря стратегическому мышлению и коллективным действиям самих женщин.

В современном обществе признается, что гендерное неравенство – о существовании которого свидетельствует целый ряд социальных, экономических, культурных и политических показателей – по-прежнему является одним из основных препятствий на пути к прогрессу и процветанию. О давнем признании этого факта свидетельствует документ Московского совещания конференции ОБСЕ 1991 года, в котором говорится следующее:

*«Полное и подлинное равенство между мужчинами и женщинами является существенно важным элементом справедливого и демократического общества, основанного на верховенстве закона. [Государства-участники] признают, что целостное развитие общества и повышение благополучия всех его членов требуют равных возможностей для полного и равного участия мужчин и женщин»<sup>5</sup>.*

---

5 Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, 3 октября 1991 года, <<https://www.osce.org/odihr/elections/14310>>.

Сегодня искоренение гендерного неравенства считается одной из первоочередных задач международных организаций и многих демократий. Помимо этого, осуществление активных мер по ликвидации дискриминации по признаку пола и по гендерному признаку, а также содействие гендерному равенству (в том числе равенству возможностей и равенству результатов) является законодательно закрепленным обязательством, принятым государствами, – в том числе в соответствии с договорами ООН (например, в рамках Международного пакта о гражданских и политических правах) и региональными инструментами (такими, как прецедентное право Европейского суда по правам человека).

Национальные парламенты как важнейшие демократические институты имеют особенно широкие возможности для того, чтобы активно поддерживать продвижение к гендерному равенству и обеспечение полного гендерного равенства в политике и фактически во всех других сферах. Эта исключительно важная роль парламентов четко закреплена и в международных конвенциях и обязательствах. Например, Пекинская декларация и Платформа действий 1995 года обязали правительства предоставлять «законодательным органам на регулярной основе доклад[ы], когда это целесообразно, о прогрессе в том, что касается учета гендерных проблем в контексте основной деятельности» (пункт 109)<sup>6</sup>.

В последующие десятилетия понятие «парламента, учитывающего гендерную проблематику» (ПГП), стало самым четким выражением ответственности парламентов за поддержку и достижение гендерного равенства. Международные парламентские организации – например, Ассоциация парламентариев стран Содружества наций (Commonwealth Parliamentary Association) и Межпарламентский союз (Inter-Parliamentary Union) – находятся в авангарде этих усилий, создав большой массив фактических данных, а также текстов политических документов, содействующих дальнейшим действиям в поддержку комплексного гендерного подхода во всем мире<sup>7</sup>. Сегодня ряд межправительственных

---

6 ООН, Пекинская декларация и платформа действий, 15 сентября 1995 года, <[https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Beijing\\_Declaration\\_and\\_Platform\\_for\\_Action.pdf](https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Beijing_Declaration_and_Platform_for_Action.pdf)>.

7 IPU, *Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice* [Парламенты, учитывающие гендерные аспекты: глобальный обзор хорошей практики] (Geneva: IPU, 2011); CPA, *Gender Sensitising Parliaments Guidelines: Standards and a Checklist for Parliamentary Change* [Руководство по учету гендерной проблематики в парламентах: стандарты и список контрольных вопросов для реализации изменений] (London: CPA, 2020).

структур, в том числе Европейский институт гендерного равенства (ЕИГР), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и система Организации Объединенных Наций, также выделяют специальные ресурсы на поддержку усилий по устранению препятствий для полного и эффективного участия женщин в деятельности парламентов.

При этом тема «парламента, учитывающего гендерные аспекты» вызывает интерес у ряда представителей научных кругов, которые делятся своими экспертными знаниями по вопросам гендера и политики с указанными международными организациями и конкретными парламентами, выступая в качестве советников и «важнейших друзей»<sup>8</sup>. Это взаимодействие ученых и специалистов-практиков способствовало дальнейшему изучению вопроса о конечной цели парламентов, учитывающих гендерную проблематику, и привело к появлению нового определения:

*«Парламент, использующий комплексный гендерный подход, ценит гендерное равенство и придает ему приоритетное значение, рассматривая его как социальную, экономическую и политическую цель, а также переориентирует и преобразует институциональную культуру, процедуры и практику парламента и результаты его деятельности для достижения этих целей»<sup>9</sup>.*

Для того чтобы учитывать гендерные аспекты, парламентам нужно не просто включить женщин и добавить политику и практику гендерного равенства в свои существующие структуры – необходимо преобразование парламентов в институты, постоянно ведущие работу по устранению гендерного неравенства. В связи с этим парламентам нужно изменить свою внутреннюю культуру, структуры и процессы (как официальные, так и неформальные), с тем чтобы создать организационную среду, способствующую достижению гендерного равенства. Работа, выборочно направленная на реализацию некоторых аспектов гендерного подхода (например, в отношении представленности) не обеспечит

---

8 См., например: Marian Sawer and Sonia Palmieri (eds.), *New Critical Actors: Gender-Focused Parliamentary Bodies* [Важнейшие новые субъекты – парламентские структуры, занимающиеся гендерными вопросами], *Politics, Groups and Identities*, Vol. 9, 2021; Sarah Childs, *The Good Parliament* [Хороший парламент], Bristol, University of Bristol, 2016).

9 Childs and Palmieri, указ. соч., сноска 1.

достижения гендерного равенства как социальной, экономической и политической цели.

В этой сфере требуются дополнительная мобилизация институтов, развитие стратегий и реализация соответствующих действий.

ОБСЕ уже давно признает необходимость действий и мобилизации в поддержку гендерного равенства. В 2004 г. Совет министров своим Решением № 14/04 «План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства» уполномочил БДИПЧ делать следующее:

*«... оказывать помощь в разработке и осуществлении конкретных программ и мероприятий по поддержке прав женщин, повышению роли женщин на всех уровнях принятия решений и содействию равенству между женщинами и мужчинами повсюду в регионе ОБСЕ».*

В документе также говорится, что БДИПЧ будет

*«... содействовать государствам-участникам в разработке эффективных мер по обеспечению равноправного участия женщин в демократических процессах и оказывать помощь в разработке оптимальной практики их осуществления»<sup>10</sup>.*

Помимо этого, в Решении № 7/09 Совета министров «Участие женщин в политической и общественной жизни» содержится следующий призыв к государствам-участникам:

*«... рассмотреть возможность принятия законодательных мер, которые содействовали бы более сбалансированному участию женщин и мужчин в политической и общественной жизни, и особенно в принятии решений...»*

[а также]

*разрабатывать и внедрять, по мере необходимости, открытые и предполагающие активное участие процессы, которые обеспечивают более*

---

<sup>10</sup> Совет министров ОБСЕ, Решение № 14/04 «План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства», София, 7 декабря 2004 года, <<https://www.osce.org/ministerial-councils/268646>>.

*активную вовлеченность женщин и мужчин во все этапы разработки законодательства, программ и политики»<sup>11</sup>*

В 2021 г. регион ОБСЕ может гордиться высоким уровнем представленности женщин в парламентах государств-участников, который варьируется от почти паритета до чуть менее 15%. Более того, средний уровень представленности женщин в регионе ОБСЕ (29,6%) выше среднего мирового показателя (25%).

### **1.1. Цель настоящего пособия**

В 2020 г. БДИПЧ провело исследование примеров хорошей практики и выводов, сделанных в области учета гендерных вопросов в парламентах стран ОБСЕ. Это исследование, названное «Обеспечение гендерного равенства в парламенте», проводилось в сотрудничестве с Парламентской ассамблеей ОБСЕ и парламентами всех государств-участников и опиралось на предыдущие исследования ОБСЕ, посвященные объединениям женщин-парламентариев (2013 г.) и комплексному гендерному подходу к законотворческому процессу (2017 г.). Настоящее практическое пособие призвано помочь всему спектру парламентских субъектов – от руководства парламентов, парламентариев, сотрудников политического звена и сотрудников аппарата до специалистов-практиков, работающих в этой сфере, и организаций гражданского общества, занимающихся вопросами гендерного равенства, – в преобразовании парламентов в институты, учитывающие гендерные аспекты.

Исследование преследовало две цели: во-первых, обновить массив международных знаний о примерах хорошей практики в области деятельности парламентов, учитывающих гендерную проблематику; во-вторых, разработать пособие специально для региона ОБСЕ, которое поможет государствам-участникам ОБСЕ обеспечить полный учет гендерных аспектов в деятельности парламентов путем преобразования парламентской культуры, результатов деятельности парламентов, а также их работы с населением<sup>12</sup>. Исследование «Обеспечение

---

11 Совет министров ОБСЕ, Решение № 7/09 «Участие женщин в политической и общественной жизни», Афины, 2 декабря 2009 года, <<https://www.osce.org/ministerial-councils/268646>>.

12 Согласно определению ПГП в: Childs, Palmieri.

гендерного равенства в парламенте» основывается на составленном Межпарламентским союзом (МПС) в 2011 г. сборнике примеров хорошей практики парламентов, учитывающих гендерные аспекты<sup>13</sup>. И хотя масштаб исследования, проведенного ОБСЕ, не является столь же глобальным, в нем представлен уникальный сравнительный анализ показателей региона ОБСЕ и показателей, содержащихся в докладе МПС, и показано, что в определенных сферах достигнуты некоторые успехи, но в то же время все еще имеются возможности для улучшения положения во многих других сферах.

Настоящее пособие также является продолжением усилий БДИПЧ по поддержке участия женщин в политике и дальнейшему содействию учету гендерных аспектов в парламентах. В нем содержится пошаговое руководство для парламентов стран региона ОБСЕ, применяющих комплексный гендерный подход. В конце каждого раздела (разделы 2-6) приведен список шагов, которые следует принять парламентам. Затем, в разделе 7, представлен четкий комплекс стратегий в области внедрения учета гендерной проблематики в парламенте, рассматриваемом как рабочее место; принятия комплексного гендерного подхода к законотворческому процессу и парламентскому надзору, а также дальнейшего улучшения общего учета гендерных аспектов в деятельности парламентов.

## **1.2. Методика и анализ данных**

Настоящее пособие было подготовлено на основе опроса (далее – «опрос ОБСЕ» или «опрос»), разосланного всем палатам парламентов 56 государств-участников ОБСЕ (кроме Святого Престола). Этот опрос, разработанный в конце 2020 года, опирался на аналогичные инструменты, используемые другими парламентскими организациями (Ассоциация парламентариев стран Содружества наций, МПС), и был направлен администрациям парламентов (а не конкретным парламентариям) в декабре 2020 г. – марте 2021 г. Данные, представленные в настоящем издании, являются точными по состоянию на январь 2021 г.

---

13 IPU, указ. соч., сноска 7.

Ответы на опрос были получены от 52 палат парламентов 46 государств-участников (включая ответы обеих палат от семи двухпалатных парламентов), что обеспечило хорошую представленность всего региона ОБСЕ. Ответы поступили от парламентов с самым высоким и самым низким уровнем представленности женщин (полный список представивших ответы парламентов см. в Приложении А). В случае семи двухпалатных парламентов ответы были предоставлены обеими палатами. Помимо этого, использовались вспомогательные источники данных – например, общедоступные отчеты о гендерном аудите парламентов. На основе полученных ответов, в которых были описаны определенные положительные изменения, десяти парламентам было предложено ответить на дополнительные вопросы, которые легли в основу анализа конкретных случаев из практики, представленных в настоящем пособии. В этих примерах подробнее изложена хорошая практика – использование нового регламента для улучшения гендерного баланса в руководстве парламента (Черногория); официальное закрепление в регламенте существования женской парламентской группы (Албания); проведение парламентом пилотной оценки гендерного воздействия законодательства (Грузия); разработка специальных руководств по парламентскому надзору, учитывающему гендерные аспекты (Северная Македония); существование четких и обеспеченных ресурсами соглашений о содействии гендерному равенству в парламенте (Андорра); обеспечение последовательных улучшений в кодифицировании и законодательном закреплении мер, направленных на борьбу с сексуальными домогательствами в парламенте в отношении как парламентариев, так и сотрудников (Канада).

Настоящее пособие опирается на исследование, которое является скорее описательным, чем аналитическим. Объяснения относительно того, почему некоторые парламенты с большей вероятностью (например, ввиду существующей политической или избирательной системы, процентной доли женщин в парламенте или уровня развития парламентаризма) будут использовать практику работы, учитывающую гендерные аспекты, в пособии не приводятся. В рамках опроса основное внимание было уделено правилам, механизмам и культуре, создающим парламенты, в которых учитываются гендерные аспекты, а не просто фактор многообразия<sup>14</sup> (см. Приложение Б). В связи с этим настоящее пособие

---

14 Информацию о парламентах, учитывающих фактор многообразия, см. в: Childs, указ. соч., сноска 8.

отражает уровень учета гендерных аспектов в парламентах региона ОБСЕ и положительные изменения на пути к достижению гендерного равенства (в отличие от других важных устремлений в отношении обеспечения равенства с учетом возраста, этнического происхождения или инвалидности) в тех случаях, когда эти изменения были осуществлены. Отмечается, что примеры хорошей практики можно найти в самых разных парламентах в регионе ОБСЕ. Это наблюдение показывает, что не существует какого-либо одного фактора, способствующего усилиям по внедрению учета гендерных аспектов в деятельность парламента, и можно сделать вывод, что изменения, которые ведут к учету гендерной проблематики в парламенте, скорее всего будут иметь место в тех случаях, когда имеется достаточная политическая воля – независимо от политической системы, состава парламента и уровня развития парламентаризма.

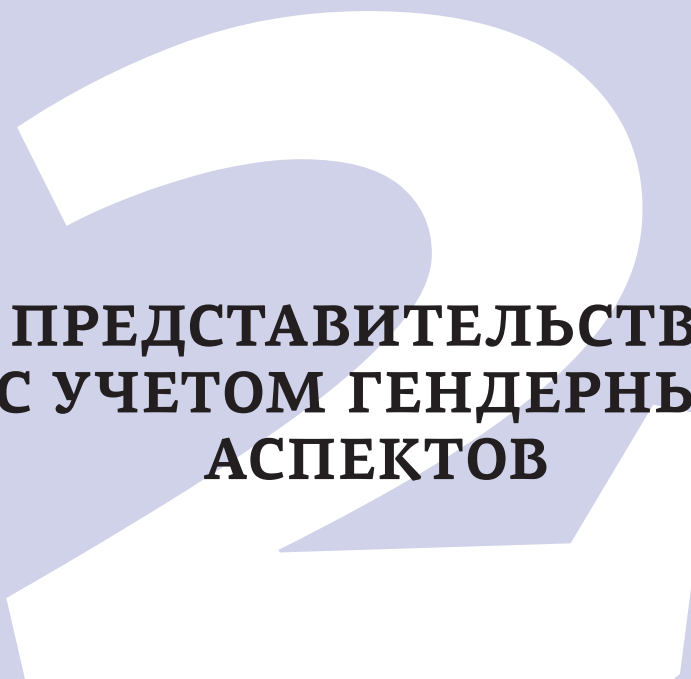
### **1.3. Структура пособия**

Настоящее руководство состоит из семи разделов, включая данное введение. В разделе 2 рассматривается идея представительства с учетом гендерных аспектов, выражающегося не только в числе женщин в составе каждого парламента, но и в культуре отношений и обстановке на рабочем месте для всех лиц, находящихся в здании парламента. В разделе 3 более подробно изучается комплексный гендерный подход к законодательству, а также механизмы и меры поддержки, необходимые для внедрения этого подхода. Далее речь идет о парламентском надзоре, учитывающем гендерную проблематику. В каждом из этих разделов, посвященных представительству, законодательной деятельности и надзору, приведены результаты опроса ОБСЕ, а также примеры хорошей практики (во врезках и анализе конкретных случаев из практики). В конце каждого раздела приводятся рекомендации относительно конкретных шагов, которые могут быть предприняты парламентами.

Раздел 5 посвящен возможностям и стратегиям парламентам в области совершенствования учета гендерных аспектов (таким, например, как проведение самооценки и аудита); в нем рекомендуется ряд парламентских реформ. Наконец, в разделе 7 на основе выводов по итогам проведенного исследования описаны действия, которые необходимо предпринять парламентам для того, чтобы достичь полного учета гендерных аспектов в своей деятельности.







**ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО  
С УЧЕТОМ ГЕНДЕРНЫХ  
АСПЕКТОВ**

## 2. Представительство с учетом гендерных аспектов

В идеальном случае парламенты отражают многообразие общества, которое они представляют. Призывы к обеспечению представительства с учетом гендерных аспектов основываются на доводах относительно справедливости и эффективности. Доводы о справедливости указывают на то, что все многообразие групп в обществе должно быть отражено в политических институтах, потому что это справедливо. Доводы в пользу эффективности указывают на то, что многообразное представительство в политических институтах улучшает политику, законодательство и политические процессы. При этом, как показывают современные исследования, приход женщин в политику осложняется интерсекциональной идентичностью и соотношением сил во власти. Например, женщина, представляющая этническое большинство, с большей вероятностью преодолеет препятствия на пути к участию в политике, чем, например, женщина с инвалидностью, принадлежащая к этническому меньшинству<sup>15</sup>.

Право каждой женщины на полное участие во всех областях общественной жизни является постоянной темой международных конвенций, резолюций и деклараций со времен второй волны женского движения (1970-е годы). Ниже указаны лишь некоторые из этих документов:

---

15 Kimberle Crenshaw, Mapping the Margins: Intersectionality, Identify Politics, and Violence Against Women of Colour [Систематизация различий: интерсекциональность, политика идентичности и насилие в отношении цветных женщин], *Stanford Law Review*, Vol. 43, No. 2, 1991, pp. 1241-1299; Sarah Childs and Melanie Hughes, 'Which men?' How an Intersectional Perspective on Men and Masculinities Helps Explain Women's Political Underrepresentation [Какие мужчины? Как интерсекциональный взгляд на мужчин и маскулинность помогает объяснить недостаточную представленность женщин в политике], *Politics & Gender*, Vol. 14, No. 2, 2018, pp. 282-287; Pamela Paxton, Melanie Hughes and Tiffany Barnes, *Women, Politics and Power* [Женщины, политика и власть], London and New York, Rowman, 2020.

См. также: БДИПЧ, Руководящие принципы в области поощрения участия людей с инвалидностью в политической жизни, Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2019, <<https://www.osce.org/files/f/documents/c/7/420746.pdf>> (в этой публикации также делается акцент на интерсекциональности)

- Конвенция ООН 1979 года о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) подтверждает право женщин «занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления» и призывает государства-участники обеспечить женщинам на равных условиях с мужчинами право голосовать, избираться и участвовать в формулировании политики, в том числе путем принятия временных специальных мер (статьи 3, 4 и 7с). Эти стандарты были затем развиты в Общих рекомендациях № 23 (политическая и общественная жизнь) и № 24 (временные специальные меры).
- В 1990 г. в Резолюции E/RES/1990/15 Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС) было рекомендовано к 1995 году достигнуть целевого показателя на уровне 30% женщин на руководящих постах на уровне, а к 2000 году – 50%.
- В Пекинской платформе действий 1995 г. отмечалось, что прогресс в достижении целевого показателя ЭКОСОС, рекомендованного в 1990 г., практически отсутствует и что участие женщин в принятии решений является важнейшей областью, вызывающей беспокойство; также был установлен целевой показатель «гендерного баланса» в законодательных, исполнительных и административных органах.
- Комитет министров Совета Европы принял Рекомендацию 3(2003), в которой гендерный баланс определяется как «представленность каждого пола в составе органа, принимающего решения, как в области политики, так и общественной жизни, [которая] должна быть не ниже 40%».
- В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (2015 г.) обеспечение гендерного равенства указано как цель и как способ осуществления Повестки дня, которая включает задачу 5.5 – обеспечение всестороннего и реального участия женщин и равных для них возможностей для лидерства на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни.
- Резолюция Межпарламентского союза (МПС) 2016 г. «настоятельно призывает парламенты установить срок, к которому женщины должны составлять как минимум 30% парламентариев, и установить еще один срок, к которому эта доля должна достигнуть 50%».

- Согласованные выводы Комиссии ООН по положению женщин 2021 года (E/CN.6/2021/L.3) и 2006 года (E/2006/27-E/CN.6/2006/15) и Резолюция 66/130 (2011) Генеральной Ассамблеи ООН дополнительно призывают государства содействовать участию женщин в политике. В 2021 г. КПЖ поставила цель «обеспечить равную представленность мужчин и женщин на всех уровнях выборных должностей»

ОБСЕ приняла документы, составляющие комплексные рамки участия женщин в общественной и политической жизни, – в том числе следующие обязательства:

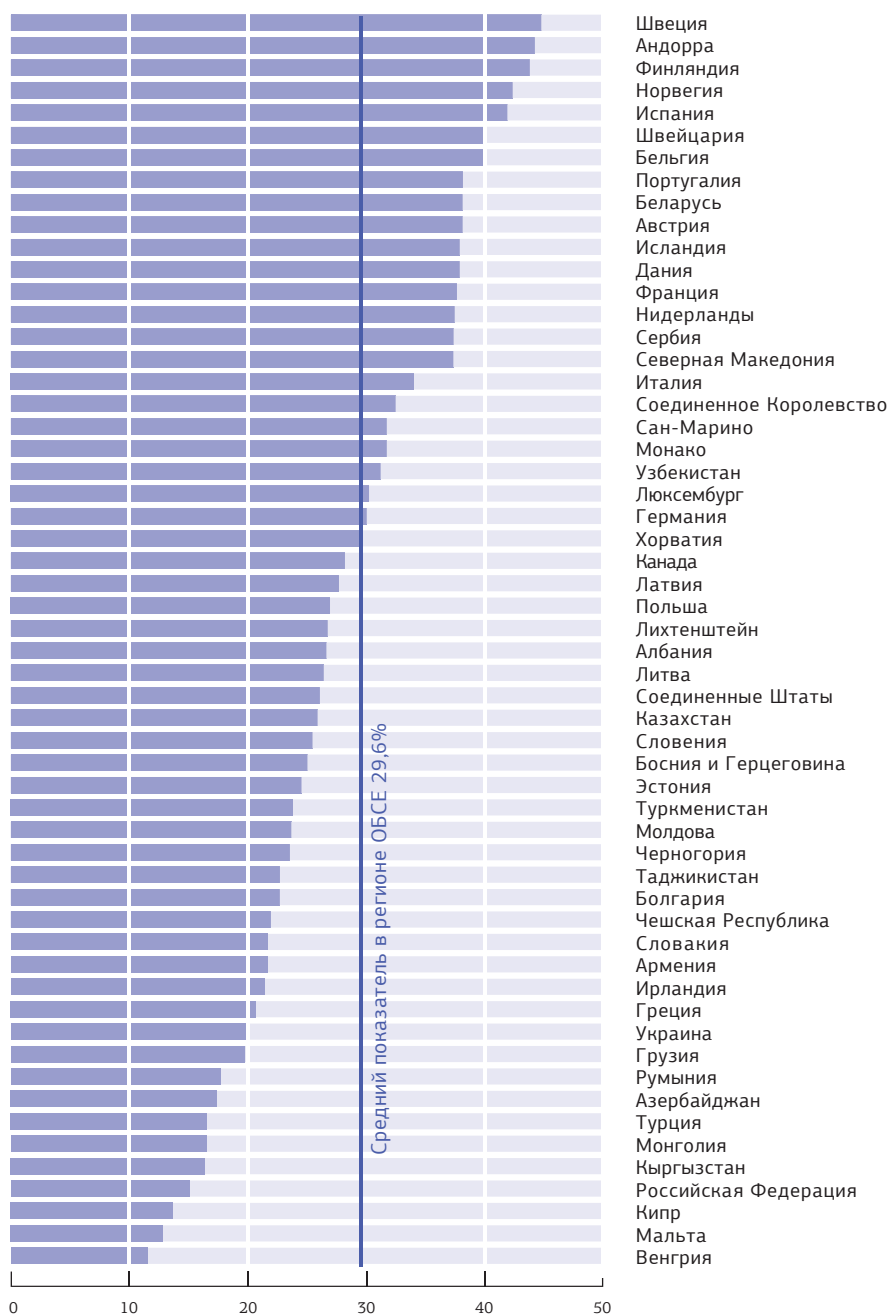
- Решение № 14/04 Совета министров «План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства»;
- Решение № 7/09 Совета министров «Участие женщин в политической и общественной жизни».

В настоящее время равное право женщин и мужчин голосовать и баллотироваться на выборах закреплено в национальных конституциях и избирательном законодательстве государств. Некоторые государства-участники ОБСЕ принимают специальные временные меры для расширения участия женщин в политике. В данном разделе рассматривается вопрос о том, насколько парламенты стран региона ОБСЕ отражают гендерное многообразие общества, и представлены примеры хорошей практики в области обеспечения равной представленности всех женщин и всех мужчин во всех сферах парламентской деятельности.

### **2.1. Парламентарии и руководство парламентов**

Парламенты в регионе ОБСЕ в значительной степени различаются с точки зрения того, насколько они смогли достичь гендерного баланса: этот показатель может быть на уровне от менее 15% до почти паритета. В 2021 г. нижние палаты и однопалатные парламенты в регионе ОБСЕ в среднем соответствовали установленному в 1990 г. целевому показателю представленности женщин на уровне 30%, но до достижения недавно принятых международных целевых показателей (50%) еще далеко (см. рис. 1).

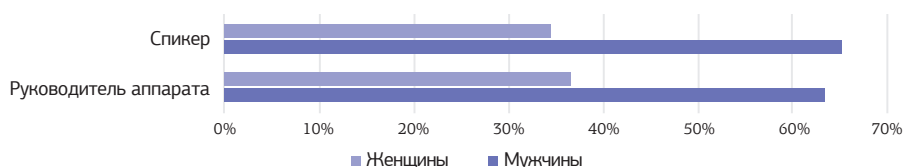
Рис. 1. Процентная доля женщин в нижних палатах и однопалатных парламентах в регионе ОБСЕ



Источник: IPU, Monthly ranking of women in national parliaments [Межпарламентский союз, Ежемесячный рейтинг доли женщин в национальных парламентах], January 2021, <https://data.ipu.org/women-ranking>

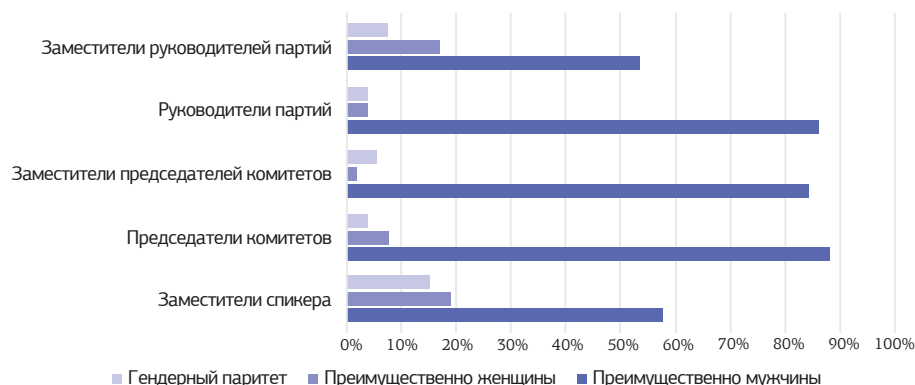
Парламентам была направлена просьба пояснить гендерный состав лиц на конкретных должностях в парламентском руководстве. В ответах относительно двух руководящих должностей, которые занимает только один человек, – спикера и руководителя аппарата парламента (главы парламентской администрации), – указывалось, занимает ли эту должность женщина или мужчина. В обоих случаях мужчины с большей вероятностью будут занимать должность спикера (65%) и руководителя аппарата (64%) (см. рис. 2).

**Рис. 2. Гендерный состав лиц на должности спикера и руководителя аппарата парламента**



Ответы относительно коллективных должностей (например, председателей комитетов) распределились по категориям «должности, которые занимают преимущественно мужчины» (группировка данных по полу показала, что эти должности занимает больше мужчин, чем женщин); «должности, которые занимают преимущественно женщины» (эти должности занимало больше женщин, чем мужчин), и должности, на которых наблюдается «гендерный паритет» (число занимающих их мужчин и женщин является равным) (см. рис. 3). При этом скорее мужчины, чем женщины, будут занимать должности председателя комитета (мужчины занимают 89% таких должностей), заместителя председателя комитета (85%), руководителя партии (87%), заместителя руководителя партии (54%), заместителя спикера (58%).

**Рис. 3. Гендерный состав лиц на руководящих должностях в парламентах**



**1. Хорошая практика:  
обеспечение гендерного  
баланса в руководстве  
парламента (Албания)**

В парламенте Албании действует неписаное правило в отношении избрания одного из заместителей спикера от недостаточно представленного пола, которое применялась в законодательном органе шести из последних девяти созывов (с момента создания плюралистической демократической системы).

Доля женщин с большей вероятностью будет больше на должностях заместителей: заместителей спикеров и заместителей руководителей партий. В чуть менее чем каждом пятом (19%) парламенте из представивших ответы больше женщин, чем мужчин, являлось заместителями спикера, а еще в 15% парламентов эту должность занимало одинаковое число женщин и мужчин. Аналогичным образом, в четверти парламентов, представивших ответы, значительная доля женщин (более 50%) являлась заместителями руководи-

телей партий. Расширению руководящей роли женщин в парламентах принесли пользу как изменения в официальных правилах (см. Случай из практики №1), так и неписанные общепринятые нормы (см. врезку 1).

## 2.2. Парламентские комитеты

Парламентам было предложено указать процентную долю женщин и мужчин в составе различных комитетов<sup>16</sup>. Ответы были распределены по четырем категориям в зависимости от процентной представленности женщин: 0-10%, 11-29%, 30-49% и более 50%.

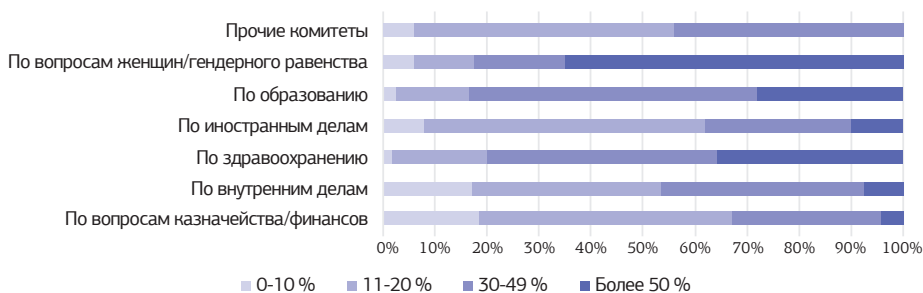
Женщины с наибольшей вероятностью будут составлять большинство (то есть более 50%) среди членов комитетов по вопросам женщин и гендерного равенства (44% парламентов, представивших ответы), комитетов по здравоохранению (32%) и комитетов по вопросам образования (24%). С меньшей вероятностью женщины будут составлять большинство среди членов комитетов по вопросам казначейства или финансов (4% парламентов, представивших ответы), а также комитетов по внутренним делам (6%); они по-прежнему в значительной степени недостаточно представлены в этих комитетах. Эта ситуация подтверждает сделанные ранее выводы Лены Вангнеруд и МПС о том, что женщины «составляют значительное число членов комитетов, занимающихся социальными вопросами»<sup>17</sup>.

16 В рамках опроса парламентам предлагалось сгруппировать ответы по категориям «женщины», «мужчины» и «прочие», но ответы с указанием категории «прочие» получены не были.

17 IPU, указ. соч., сноска 7, с. 22.



Рис. 4. Представленность женщин в парламентских комитетах



### Конкретный случай из практики №1

#### Поправки в регламент для достижения гендерного баланса (Черногория)

В декабре 2020 г. парламент Черногории внес в свой регламент поправки, призванные улучшить гендерный баланс на руководящих должностях в этом законодательном органе. Статьей 18(4) теперь предусматривается, что как минимум один вице-председатель парламента должен быть избран от недостаточно представленного пола; статья 34(5) требует, чтобы в процессе определения состава каждого комитета, в том числе при избрании на должности председателей и заместителей председателей, было обеспечено участие недостаточно представленного пола; статьей 210(3) предусмотрен такой же порядок действий в отношении состава парламентских делегаций.

Эти поправки были предложены во время проведения общего анализа регламента, в ходе которого всем парламентским комитетам рекомендовалось предоставить свои предложения. Воспользовавшись этой возможностью, Комитет по гендерному равенству предложил конкретные рекомендации относительно гендерного баланса среди парламентариев на руководящих должностях и на должностях, связанных с принятием решений. И хотя число женщин, избираемых в парламент, растёт, они по-прежнему недостаточно представлены на руководящих должностях, вследствие чего среди участников дебатов преобладают мужчины.

Рекомендации относительно гендерного баланса были поддержаны парламентариями из всех политических партий и широко освещались средствами массовой информации. Принятию поправок способствовали несколько факторов, в том числе следующие:

- **Хорошо развитая институциональная структура.** Принятию поправок способствовала работа постоянного Комитета по гендерному равенству, который продолжает играть активную роль в рассмотрении новых законопроектов, в том числе в проведении гендерного анализа бюджета.
- **Использование существующего плана действий.** Аргументы Комитета в пользу рекомендаций основывались на существующем Плане действий по гендерным вопросам, который Комитет разработал в 2016 г. при поддержке Миссии ОБСЕ в Черногории и БДИПЧ. В Плане действий были четко указаны приоритеты и действия, необходимые для реализации учета гендерных аспектов в парламенте, включая необходимость достижения большего гендерного баланса.

- **Возможность проведения комплексного анализа.** Комитет воспользовался проведением общего анализа регламента, и ему не пришлось инициировать свой собственный отдельный процесс реформ.
- **Изменение социальных норм, связанных с политическим лидерством женщин.** Женщины-парламентарии стали получать большее признание в качестве легитимных политических субъектов как внутри парламента, так и вне его, что отражает положительные изменения в социальных ролях женщин в Черногории.

По прошествии менее чем года после принятия этих поправок было отмечено их заметное влияние: женщина занимает пост вице-председателя парламента, и женщины входят в состав всех парламентских комитетов, кроме Комитета по безопасности и обороне. Три женщины исполняют функции председателей комитетов, и три женщины являются главами делегаций. Женщины также широко представлены среди членов делегаций и парламентской службы.

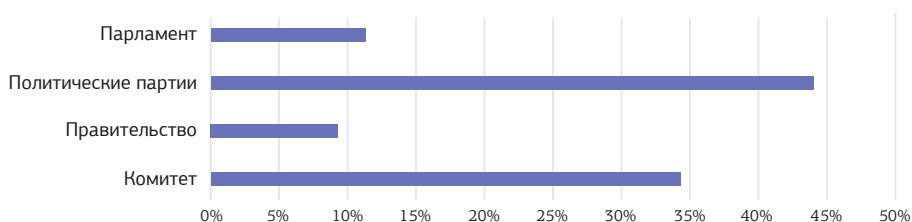
В будущем, опираясь на успех поправок о гендерном балансе, Комитет по гендерному равенству намерен расширить деятельность в области повышения информированности и развития потенциала парламентариев, а также провести оценку нынешних потребностей парламента, связанных с гендерной проблематикой. После этого Комитет разработает новый план действий, в котором будут предложены новые рекомендации по вопросу о том, как можно дополнительно улучшить учет гендерных аспектов в деятельности парламента.

Стойкое влияние институциональных и культурных препятствий, мешающих приходу женщин в политику, сказывается на способности женщин быть представленными в виде существенного большинства во всех комитетах, а также получить обширный опыт работы, который обязаны иметь лица, желающие стать руководителями комитетов. Несмотря на это, интересно рассмотреть вопрос о том, как парламентариев выбирают на роль председателей комитетов и членов комитетов, а также о том, существуют ли механизмы, гарантирующие участие депутатов-женщин в работе комитетов (отчасти с целью обеспечить, чтобы женщины входили в более широкий перечень комитетов, а также с целью добиться того, чтобы все комитеты использовали в своей работе более многообразные опыт и мнения своих членов).

Из предоставивших ответы парламентам 44% указали, что председатели комитетов, скорее всего, номинируются политическими партиями, а 10% сообщили, что председатели комитетов назначаются действующим правительством (см. рис. 5). Чуть более трети предоставивших ответы парламента отметили, что председатели комитетов определяются самим комитетом (35%) или – что бывает еще реже – исполнительным органом парламента (например, бюро или президиумом). Высокие показатели выбора партиями (в том числе партиями, представленными в правительстве) указывают на то, что назначение женщин председа-

телями в большей мере определяется неписаными правилами и нормами внутри политических партий, а не прозрачным парламентским процессом. Примером является парламент Албании, в котором в соответствии с такими правилами в законодательном органе созыва 2017-2021 гг. председателями четырех из восьми парламентских комитетов, в том числе Комитета по вопросам национальной безопасности, были женщины.

**Рис. 5. Структура, ответственная за назначение председателей комитетов**



Признание существования системного предпочтения в пользу участия мужчин в деятельности парламента является одним из основных шагов в процессе переориентации парламентской культуры на достижение гендерного равенства. Очень немногие из предоставивших ответы парламента ввели обязательные (законодательные или процессуальные) нормы минимального уровня участия женщин в качестве председателей и членов комитетов. Эти нормы рассматривались как имеющие очень важное значение для закрепления уже неформально достигнутого гендерного паритета в парламенте Андорры (см. Случай из практики №2); в ответе этого парламента в рамках опроса указано следующее: «[В] настоящее время все парламентские группы работают над законопроектом о [гендерном] равенстве. Существует политическая воля к внедрению посредством этого законопроекта конкретной формулы для содействия паритету» (см. также пример Черногории в разборе Случая из практики №1). Подавляющее большинство (92%) парламента, ответивших на опрос ОБСЕ, не проводили анализ своего регламента с целью расширить возможности для выступления женщин в парламенте и их участия в работе парламента.

Некоторые парламента отметили, что женщины имеют возможность вносить существенный вклад в работу комитетов, но указали, что это не является результатом общепарламентских процессов. Например, в Палате представителей Бельгии действует специальное правило, со-

гласно которому в состав Комитета по социальной эмансипации должна входить как минимум одна женщина, и женщина должна быть председателем Бюро этого Комитета (вспомогательная структура). Вместе с тем, данная процедура целенаправленного назначения женщин не применяется к другим комитетам Палаты представителей.

### **Конкретный случай из практики №2**

#### **Закрепление культуры гендерного равенства в парламенте Андорры**

Парламент Андорры принял несколько новаторских мер и резолюций для содействия достижению гендерного равенства. В январе 2015 г. им было одобрено Соглашение о поддержке гендерного равенства в парламенте, которое предусматривает представленность на основе гендерного паритета на парламентских должностях, в парламентских комитетах и делегациях; оценку воздействия законодательных инициатив с использованием гендерных индикаторов; бюджетный анализ с учетом гендерных аспектов; мероприятия по повышению информированности по гендерным вопросам. В 2019 г. парламент принял поправку к своему регламенту, разрешающую парламентариям (с одобрения спикера) голосовать дистанционно в случае беременности, рождения ребенка, серьезного заболевания или госпитализации, препятствующей физическому присутствию в парламенте. Соглашение 2015 г. было разработано специальным комитетом, созданным спикером. Рекомендации этого комитета были поддержаны как спикером, так и членами парламента.

Считается, что эти инициативы отражают нормы и практику, существующие в обществе Андорры. Парламент достиг гендерного паритета среди своих членов, не прибегая к использованию гендерной квоты на выборах. Женщины хорошо представлены на руководящих должностях как в государственном, так и в частном секторе. Парламентариями обычно являются не профессиональные политики, а лица, выходящие на политическую арену на ограниченный период времени.

Несмотря на значительные достижения, гендерное неравенство в парламенте сохраняется. Например, председателями всех парламентских фракций являются мужчины. В связи с этим парламент намерен принять смелый закон о действительном равенстве между мужчинами и женщинами. Принятие этого закона обеспечит дальнейшее институциональное оформление культуры гендерного равенства при помощи различных дополнительных мер обязательного характера как в государственном, так и в частном секторе. Например, будут введены гендерные квоты в советах директоров. Данный законопроект был представлен в парламент правительством и поддержан государственным секретарем по вопросам равенства. Ожидается, что он будет одобрен парламентариями из всех партийных фракций.

## 2. Хорошая практика: требования относительно ведения гендерного мониторинга (Соединенное Королевство)

В 2018 г. парламент Соединенного Королевства провел гендерный парламентский аудит (при поддержке МПС). По итогам аудита были сделаны следующие выводы:

«13. Мы полагаем, что будет целесообразным ведение той или иной парламентской структурой мониторинга гендерного состава парламентариев и членов палаты лордов, а также лиц, занимающих руководящие должности, и публикация результатов этого мониторинга. Мы рекомендуем, чтобы Комитет по вопросам женщин и равенства и Совместный комитет по правам человека рассмотрели возможность осуществления своих действующих полномочий на проведение совместных заседаний для выполнения этой функции на ежегодной основе».

«39. Число вопросов, речей и выступлений в обеих палатах следует измерять, группируя данные из официального доклада по гендерному признаку, с тем чтобы проанализировать, имеет ли место непропорциональная представленность какого-либо одного пола. Затем в свете полученных результатов следует рассмотреть вопрос о возможных мерах, которые могут быть приняты с целью обеспечить устранение всех препятствий для выступлений в парламенте, в том числе в отношении способа, которым парламентарии указывают, что они хотят выступить».

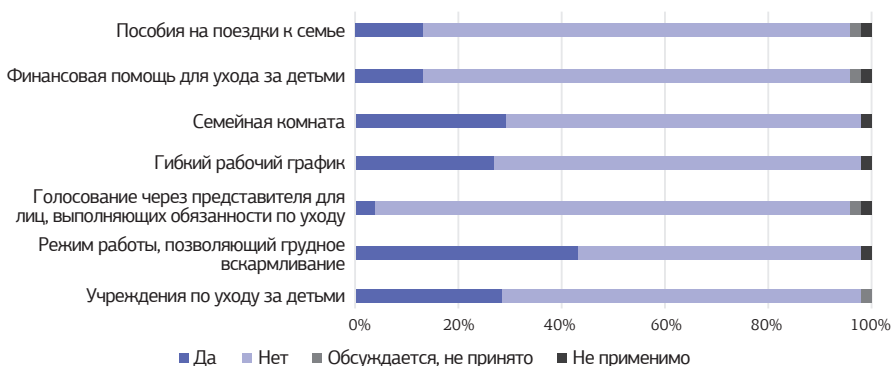
## 2.3. Институциональный мониторинг представленности в парламенте и участия в его работе

Институциональный мониторинг (или отслеживание всех должностей и деятельности парламентариев с использованием таких индикаторов, как пол, срок парламентских полномочий, этническое происхождение, наличие инвалидности и т. д.) может оказывать значительное влияние на состав лиц, занимающих руководящие парламентские должности, и на парламентскую деятельность в более общем смысле. Очень немногие парламенты в регионе ОБСЕ сообщили о ведении ими такого институционального мониторинга; исключением в этом отношении является парламент Швеции, отметивший, что он практикует «гендерный мониторинг» по сложившейся традиции, а не в силу официальных правил. Самой серьезной формой институционального мониторинга, о которой сообщили парламенты, является институциональный мониторинг состава лиц, предлагающих поправки в законодательство (это лишь 4% от предоставивших ответы парламентов). Вызывает сожаление тот факт, что 13-21% парламентов считают гендерный мониторинг каждого направления парламентской деятельности «не применимым».

## 2.4. Парламенты, создающие условия для обеспечения интересов семьи

Одна из новых тем исследований – парламент как «гендерно-дифференцированное рабочее место». Исследователи рассматривают как официальные правила, так и неформальные нормы и практику, на которые опираются парламентарии при выполнении своей работы<sup>18</sup>. Один из важнейших выводов по итогам этих исследований состоит в том, что для обеспечения и сохранения многообразного состава парламентариев парламентам необходимо принимать институциональные меры по поддержке лиц, выполняющих обязанности по уходу за членами семьи, а также по улучшению баланса между работой и семейной жизнью. Эти меры могут быть разными – от совершенствования инфраструктуры (например, предоставление учреждений по уходу за детьми и семейных комнат) и обеспечения условий работы, учитывающих интересы семьи (например, предоставление отпуска по уходу за ребенком, голосование через представителя, дистанционное голосование и/или более гибкий график и режим работы) до финансовых мер, включающих предоставление субсидий для ухода за детьми и поездок к семье.

**Рис. 6. Меры, принимаемые для содействия парламентариям в выполнении ими обязанностей по уходу за членами семьи**



18 Josefina Erikson and Cecilia Josefsson, The Parliament as a Gendered Workplace: How to Research Legislators' (UN) Equal Opportunities to Represent [Парламент как гендерно-дифференцированное рабочее место: подходы к исследованию (не)равных возможностей законодателей представлять обществу], Parliamentary Affairs, 2020, pp. 1-19; см. также сноску 6.

Наиболее распространенные парламентские меры, создающие условия для обеспечения интересов семьи, касаются инфраструктуры (см. рис. 6). Они включают порядок работы, позволяющий осуществлять грудное вскармливание ребенка (43% парламентов, предоставивших ответы); семейные комнаты (29%) и учреждения по уходу за детьми (29%). Учитывая то, что всего десять лет назад существование каждого из этих инфраструктурных решений было менее очевидным, все эти механизмы, создающие условия для обеспечения интересов семьи, получили значительное распространение; однако интересен тот факт, что некоторые парламенты по-прежнему считают, что эти решения «не применимы»<sup>19</sup>

Значительно менее распространенной формой поддержки была финансовая помощь. Субсидии для ухода за детьми и поездок, связанных с семьей (например, из дома в столицу), предоставлялись лишь в 14% парламентов, предоставивших ответы на опрос ОБСЕ<sup>20</sup>. Исключением в этом смысле является парламент Канады, который в 2018 г. пересмотрел свою политику и начал предоставлять дополнительные пособия для поездок членов семьи парламентария из избирательного округа в парламент и обратно<sup>21</sup>. В Швеции парламентарии пользуются теми же субсидиями для ухода за ребенком и отпуска по уходу за ребенком, которые получает население (отпуск продолжительностью примерно 13 месяцев при сохранении 90% заработной платы); помимо этого, Риксдаг (парламент Швеции) предоставляет дополнительную субсидию для компенсации парламентариям заработной платы, являющейся выше средней.

По итогам опроса, проведенного ОБСЕ, также был сделан вывод о том, что условия работы, помогающие обеспечить интересы семьи, реализованы не так хорошо, как инфраструктурные решения.

---

19 МПС установил, что семейные комнаты имеются лишь в 6% парламентов, охваченных опросом ОБСЕ; уход за детьми – в 20%; график работы, позволяющий осуществлять грудное вскармливание ребенка – в 28% парламентов. См.: IPU, указ. соч., сноска 7, с. 91.

20 Этот вывод подтверждает исследования, посвященные парламенту Новой Зеландии, который признал увеличение пособий на поездки к семье привилегией, которая приведет к дифференциации между парламентариями (слишком благоприятные условия) и населением, «неутомимо работающим каждый день». См.: Sonia Palmieri and Kerryn Baker, *Localising Global Norms: The Case of Family-Friendly Parliaments* [Локализация глобальных норм: пример парламентов, создающих условия для обеспечения интересов семьи], *Parliamentary Affairs*, 2020 <<https://doi.org/10.1093/pa/gsaa050>>.

21 В публикацию *Members' Allowances and Services Manual* [Справочник по предоставляемым пособиям и услугам] (<https://www.ourcommons.ca/Content/MAS/mas-e.pdf>) были внесены дополнительные изменения с учетом доклада 2016 г. Комитета по процедурам Палаты общин о парламентах, создающих условия для обеспечения интересов семьи.

### 3. Хорошая практика: парламенты, создающие условия для обеспечения интересов семьи (Канада, Эстония и Исландия)

**Палата общин Канады.** С 1982 г. члены Палаты общин, сотрудники аппарата Парламентского холма и некоторые сотрудники, обеспечивающие функционирование парламента, могут пользоваться учреждением по уходу за детьми, расположенным в непосредственной близости от главного здания парламента. В этом некоммерческом центре дневного ухода за детьми, который называется «Дети на холме», предлагается 34 места.

**Эстония.** В здании Рийгикогу (парламент Эстонии) есть детская комната, в которой дети в возрасте от 5 до 10 лет могут играть, читать книги, учиться и смотреть телевизор или DVD-диски. Поскольку за детьми не присматривают, родители (парламентарии и должностные лица) должны самостоятельно осуществлять уход за своими детьми. В детской комнате есть небольшая кухня и несколько рабочих мест (со столами и Wi-Fi).

**Исландия.** В зале палаты и за трибуной для выступлений разрешается кормить ребенка грудью (как показано в видеоролике на YouTube под названием «Исландский политик кормит ребенка грудью, выступая с речью в парламенте, и никто не обращает на это внимания»). В кафетерии парламента установлены детские кресла, в туалете в офисе спикера был поставлен пеленальный столик, когда бывшая спикер родила ребенка; когда одновременно двое депутатов были беременны, в парламенте организовали семейную комнату. Руководители партийных объединений гибко распределяют обязанности, с тем чтобы поздние заседания не приводили к негативным последствиям для парламентариев, выполняющих обязанности по уходу за членами семьи.

Когда речь идет о парламентариях, имеющих детей, все чаще признается, что парламенты должны уделять внимание таким вопросам, как беременность и уход за малолетними детьми. Например, механизмы голосования через представителя, при которых парламентарии могут поручить другому парламентария голосовать от своего имени, практически не применялись, однако в последние годы эти механизмы, как представляется, становятся более распространенной чертой парламентов Вестминстерской системы (например, в Австралии, Ирландии, Новой Зеландии, Соединенном Королевстве). В Андорре в 2019 г. была принята поправка к регламенту, разрешающая парламентариям голосовать дистанционно при обстоятельствах, не позволяющих им присутствовать в парламенте – например, в случае беременности, отпуска по уходу за ребенком, серьезного заболевания или госпитализации (см. Случай из практики №2).

Меры, создающие условия для обеспечения интересов семьи, также принимаются в случае возникновения необходимости – например, в Палате депутатов Чешской Республики, которая отметила следующее: «При том, что какие-либо конкретные меры не принимаются, канцелярия Палаты депутатов всегда связывается на индивидуальной основе с парламентария-



ми, [о которых известно, что они] осуществляют уход за малолетними детьми [или] грудное вскармливание ребенка, и обеспечивает решения, позволяющие им выполнять все [свои] обязанности». Другие парламенты используют механизмы обеспечения интересов семьи, действующие для всего населения, а не принимают конкретные меры для парламентариев; так происходит, например, в Сербии: «При том что конкретное законодательство о парламентариях-женщинах отсутствует, законом «О труде» предусмотрены перерывы для грудного вскармливания ребенка. Работодатели должны предоставлять сотрудникам-женщинам, которые возобновляют трудовую деятельность в течение года после рождения ребенка, ежедневно один и более перерывов в рабочее время общей продолжительностью 90 минут или возможность работать на 90 минут меньше, с тем чтобы женщина могла кормить ребенка грудью, в тех случаях, когда она работает шесть и более часов».

Вместе с тем, особенностью работы парламентов является их рабочее время, обычно ненормированное и непредсказуемое. В некоторых парламентах голосование может проходить нерегулярно, в связи с чем парламентарии иногда должны оставаться в здании парламента допоздна. Три примера хорошей практики, внедренной в некоторых парламентах для обеспечения рабочего графика, содействующего интересам семьи, включают прекращение ночных заседаний (кроме особо неотложных ситуаций), согласование заседаний/сессий парламента с календарем учебного года и предоставление парламентариям возможности проводить более продолжительные периоды времени в своем избирательном округе и, таким образом, со своими семьями.

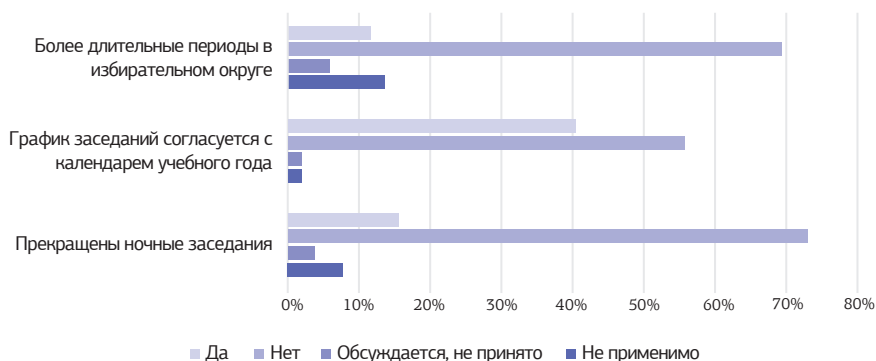
Эти меры были приняты в некоторых, но не в большинстве парламентов, ответивших на опрос ОБСЕ (см. рис. 7). Наиболее популярной мерой является согласование графика заседаний с календарем учебного года (40% парламентов, предоставивших ответы); второе место занимает прекращение ночных заседаний (15%). Лишь 12% предоставивших ответы парламентов указали, что они разрешают депутатам проводить более продолжительные периоды времени в своем избирательном округе, но в то же время еще 13% парламентов указали, что эта мера в их парламентской системе не применяется. Следует снова указать на тот факт, что эти результаты практически не отличались от аналогичных выводов, сделанных в докладе МПС<sup>22</sup>. Стортинг (парламент Норвегии) указал, что его нынешний график заседаний, учитывающий интересы семьи, представляет

---

22 IPU, указ. соч., сноска 7, с. 91.

собой результат нескольких оценок ситуации, проведенных начиная с 1990-х гг.; они были последовательно направлены на то, чтобы повысить предсказуемость графика работы депутатов (см. врезку 4).

**Рис. 7. Гибкость графика заседаний парламента**



Некоторые парламенты в регионе ОБСЕ (например, в Норвегии и Швеции) имеют более долгий опыт организации рабочего времени в целях более эффективного учета интересов семьи, однако ответы на опрос 2020 г. также показали, что пандемия COVID-19 привела к внедрению гибридных решений, позволяющих участвовать в работе парламента дистанционно. Изменения, обусловленные пандемией, пролили свет на тот факт, что парламенты могут функционировать иначе и что эти способы работы создают более благоприятные условия для обеспечения интересов семьи. Например, в Андорре и Канаде были приняты специальные резолюции, разрешающие смешанный порядок работы<sup>23</sup>, а в Палате представителей Соединенных Штатов в связи с пандемией была внедрена процедура голосования через представителя (на момент написания настоящего пособия Сенат Соединенных Штатов обсуждал, но еще не принял такую меру). В Албании опрос, проведенный ОБСЕ в 2020 г., подтвердил удовлетворенность парламентариев-женщин работой из дома.

23 Из-за пандемии COVID-19 Палата общин Канады внедрила систему виртуального голосования. См.: Standing Committee on Procedure and House Affairs, Carrying out Members' Parliamentary Duties: The Challenges of Voting During the COVID-19 Pandemic [Выполнение парламентских обязанностей парламентариями: трудности, связанные с голосованием во время пандемии COVID-19], Ottawa, Office of the Speaker of the House of Commons, 2020, <<https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/431/PROC/Reports/RP10833363/procrp07/procrp07-e.pdf>>.

#### 4. Хорошая практика: анализ рабочего графика (Норвегия)

С 1990-х гг. президиум парламента несколько раз изучал вопрос об условиях работы парламентариев. Для того чтобы предоставить членам парламента больше возможностей планировать свой рабочий график, президиум сосредоточил свое внимание на предсказуемости пленарных заседаний и дебатов. До 2006 г. заседания завершались в 15 часов, а при необходимости с 18 часов проводились вечерние заседания. Одним из аргументов в пользу такого перерыва было то, что родители должны иметь возможность провести время со своими детьми/семьей перед вечерним заседанием. Однако когда в парламенте проводилось большое число коротких вечерних заседаний, этот перерыв был сокращен на один час и длился с 16 до 18 часов.

В 2011-2012 гг. парламент принял решение о том, что заседания должны проходить без перерыва во второй половине дня. Было решено, что для парламентариев будет лучше, если (поздние) вечерние заседания вообще не будут проводиться, что также будет больше учитывать интересы семьи. Теперь президиум определяет, будет ли перерыв с последующим вечерним заседанием (с 18 часов) или вечернего заседания не будет. В тех случаях, когда президиум решает, что требуется вечернее заседание, об этом одновременно объявляется в недельной программе заседаний. В выходные многие парламентарии едут домой в свои избирательные округа.

Недавно парламент решил, что по пятницам заседания должны начинаться в 9, а не в 10 часов утра, и в связи с этим заседания с большей вероятностью будут завершаться раньше. Данное решение было принято в основном ввиду того, что многим парламентариям необходимо совершать дальние поездки. Для того чтобы сделать график работы депутатов максимально предсказуемым, предусмотрено фиксированное время голосования (в 15 часов по вторникам и в 14 часов по четвергам). В напряженные недели перед рождественскими и летними каникулами этот принцип может быть изменен.

Помимо этого, был инициирован и/или завершен анализ гибридных решений в сфере организации работы. В Соединенном Королевстве ведущие исследователи по гендерным вопросам Джессика Смит и Сара Чайлдс, занимающиеся темой учета гендерных аспектов в парламентах, провели анализ «гибридного парламента» и рекомендовали, чтобы «в тех случаях, когда нет никакого реального ущерба общей эффективности Палаты общин, члены имели право свободно решать, как им участвовать в работе палаты – очно или дистанционно»<sup>24</sup>. Парламент Швеции отметил в своем ответе на вопросы, заданные ОБСЕ, что в исследовании опыта парламентариев, связанного с более гибким расписанием работы во время пандемии, как предполагается, будут учтены гендерные аспекты, «поскольку многие парламентарии считают возможность работать из дома позитивным опытом».

---

24 Jessica Smith with Sarah Childs, *The Remotely Representative House? Lesson Learning from the Hybrid Commons* [Палата представителей удаленно? Опыт гибридной работы Палаты общин]. London, Centenary Action Group, 2021, <<https://www.centenaryaction.org.uk/publications/remotely-representative-parliament>>.

### Конкретный случай из практики №3

#### Форум по вопросам инклюзивного парламента, создающего условия для обеспечения интересов семьи (Ирландия)

Ирландский Форум по вопросам инклюзивного парламента, создающего условия для обеспечения интересов семьи, был создан в марте 2021 г. спикером Шоном О'Фергхейлом. Идея создания Форума возникла в связи с тем, что после всеобщих выборов в феврале 2020 г. в парламенте Ирландии (Эрхатасе) было по-прежнему мало депутатов-женщин, а также в связи с мнением о том, что парламента стал непривлекательным местом работы для женщин.

Спикер О'Фергхейл лично выбирал и приглашал всех 15 членов Форума (11 женщин и 4 мужчин, в том числе одного цветного участника). Среди членов Форума – представители Палаты представителей, Сената, женской парламентарской группы; видные исследователи и известные представители частного и неправительственного секторов, а также сотрудники парламента. Стать председателем Форума было предложено одной из бывших парламентариев, ранее ушедшей из политики. Предполагается, что Форум будет структурой, генерирующей идеи, а не исполнительным органом.

Форум намерен разрабатывать рекомендации, которые помогут сделать парламента более инклюзивным рабочим местом, поддерживающим интересы семьи. В техническом задании Форуму было предложено сосредоточиться на трех направлениях:

- (i) создание поддерживающего интересы семьи и инклюзивного рабочего места для избранных парламентариев и персонала парламента;
- (ii) обеспечение достаточной поддержки и бюджета для деятельности в парламенте, связанной с гендерными вопросами;
- (iii) повышение многообразия и инклюзивности парламентарского сообщества, укрепление представительства маргинализированных групп, в том числе лиц с инвалидностью.

Для достижения этих целей Форум будет рассматривать соответствующие положения Конституции, регламенты палат, порядок работы парламента (в частности, время проведения заседаний); правила, процедуры и рабочие процессы палат, а также примеры международной передовой практики в области работы парламентариев.

Первоначальные заседания Форума (состоявшиеся в первой половине 2021 г.) были посвящены его стратегической концепции и целям, плану работы и графику мероприятий; обоснованию текущего графика проведения заседаний; предусмотренному Конституцией требованию о физическом присутствии в парламенте как условии для участия в голосовании (что препятствует гибкой организации работы, помогающей обеспечить интересы семьи), а также проблемам, с которыми сталкивается персонал парламента. На следующих заседаниях Форума будут заслушаны мнения различных организаций, в том числе Национального совета женщин Ирландии, национальной организации ЛГБТ Ирландии и Национального совета молодежи Ирландии. Ожидается, что Форум сообщит спикеру свои выводы и рекомендации до конца октября 2021 г.

## 2.5. Парламенты – зона, свободная от насилия

Второй очень важный вывод, сделанный по результатам исследований, в которых парламенты рассматриваются как гендерно-дифференцированные рабочие места, состоит в том, что многие парламентарии и сотрудники парламентариев вполне обоснованно не чувствуют себя в

безопасности на работе. За последнее десятилетие, и все чаще в связи с движением #MeToo, имела место волна обвинений в насилии на рабочем месте в парламентах, совершенном преимущественно в отношении женщин. По итогам исследований, проведенных МПС (в 2016 и 2018 гг.), был сделан вывод о широком распространении случаев сексуального насилия, сексуальных домогательств, травли и запугивания<sup>25</sup>. Чаще всего в исследованиях отмечалось, что парламентарии-женщины сталкиваются с психологическим насилием (82% женщин, участвовавших в исследовании 2016 г., и 85% женщин, участвовавших в европейском исследовании 2018 г.). Не меньшую обеспокоенность вызывает тот факт, что 20-25% опрошенных подвергались сексуальным домогательствам, а 58% респондентов европейского исследования 2018 г. сталкивались с притеснениями в Интернете. В академических исследованиях также приводится документальное описание множества разнообразных случаев насилия, с которыми сталкиваются парламентарии-женщины, сотрудницы политического звена и сотрудницы аппарата парламентов<sup>26</sup>.

Помимо этого, меняется международная нормативная база, и в ней все чаще признается существование насилия в отношении женщин, занимающихся политикой. В 2018 г. Генеральный секретарь ООН охарактеризовал гендерно-обусловленное насилие как серьезное препятствие для участия женщин-политиков в деятельности парламента (доклад A/73/301), а вскоре после этого Генеральная Ассамблея ООН в своей Резолюции «Активизация усилий в целях предупреждения и искоренения всех форм насилия в отношении женщин и девочек: сексуальные домогательства» призвала национальные законодательные органы и

---

25 IPU, Sexism, harassment and violence against women parliamentarians [Сексизм, домогательства и насилие в отношении женщин-парламентариев], Geneva, IPU, 2016; IPU and Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe [Сексизм, домогательства и насилие в отношении женщин в парламентах Европы], Geneva, IPU, 2018.

26 Например, в своей статье 2016 года «Насилие в отношении женщин, занимающихся политикой: защита понятия» (Violence against women in politics: A defence of the concept) Мона Лена Крук и Джулиана Рестрепо пишут о «страшных фотографиях и угрозах», которые получала бывшая спикер парламента Италии Лаура Больдрини; о гендерно-обусловленном «преследовании в Интернете», направленном против премьер-министра Норвегии; об «угрозах изнасилования в Твиттере (в том числе о деле, поданном в суд)», направленных против различных женщин-парламентариев в Соединенном Королевстве, а также о практике запугивания, применяемой, «чтобы помешать женщинам-мусульманкам стать кандидатами на выборах, и включающей жестокое обращение, оскорбления и оказание давления на семьи этих женщин». См. также: Mona Lena Krook, Violence against Women in Politics [Насилие в отношении женщин, занимающихся политикой], New York, Oxford University Press, 2020.

политические партии принять кодексы поведения и утвердить механизмы отчетности либо пересмотреть уже существующие, включив в них положения о проводимой этими законодательными органами и политическими партиями политике абсолютной нетерпимости по отношению к сексуальным домогательствам, запугиванию и любым другим формам насилия в отношении женщин, занимающихся политикой (A/Res/73/148, п. 7). В 2019 г. МПС разработал комплексный пакет руководящих принципов в области искоренения сексизма, домогательств и насилия в отношении женщин в парламентах<sup>27</sup>.

Реагируя как на документальные описания случаев насилия, так и на меняющуюся нормативную базу, парламента начинают принимать меры по обеспечению безопасности лиц, работающих в этих институтах. В качестве первого шага парламента организовали проведение исследований для определения масштаба этой проблемы (или провели такие исследования самостоятельно), обратившись за рекомендациями к экспертам. В Соединенном Королевстве (а за пределами региона ОБСЕ – в Австралии и Новой Зеландии) в связи с серьезными обвинениями были проведены независимые расследования случаев травли и домогательств<sup>28</sup>. Так называемые заявления об обязательствах, в настоящее время действующие, например, в Европейском парламенте, а также в парламентах Канады и Исландии, обязывают парламентариев публично заявить о том, что они не будут совершать сексуальные домогательства в какой-либо форме. В Европейском парламенте проводится обучение депутатов и персонала, и в случае неподписания заявления об обязательствах член Европейского парламента не может быть назначен докладчиком или членом официальной делегации<sup>29</sup>.

---

27 IPU, Guidelines for the elimination of sexism, harassment and violence against women in parliament [Руководящие принципы, касающиеся ликвидации сексизма, домогательств и насилия в отношении женщин в пар]. Geneva, IPU, 2019.

28 Насчет Соединенного Королевства см.: Gemma White QC, Independent Inquiry Report on Bullying and Harassment of MPs' Parliamentary Staff [Отчет о независимом расследовании случаев травли и домогательств в отношении сотрудников аппарата членов парламента], July 2019. Насчет Новой Зеландии см.: Debbie Francis, Independent External Review into Harmful Behaviour within the Parliamentary Workplace [Независимая внешняя проверка ситуации с причиняющим вред поведением на рабочем месте в парламенте], May 2019. Насчет Австралии см.: Kate Jenkins, Independent Review into Commonwealth Parliamentary Workplaces [Независимая проверка ситуации на рабочих местах в парламентах Содружества], 2021.

29 Marian Sawyer, Dealing with toxic parliaments [Решение проблем, связанных с токсичными парламентами], Inside Story, 1 March 2021, <<https://insidestory.org.au/dealing-with-toxic-parliaments/>>.

Помимо этого, более распространенными становятся кодексы поведения (см. врезку 5). Парламент Канады стал одним из первых законодательных органов в мире, принявших кодексы поведения для борьбы с травлей и сексуальными домогательствами, и первым законодательным органом Вестминстерской системы, внедрившим кодекс по борьбе с сексуальными домогательствами, действующий в отношении инцидентов между избранными парламентариями (см. Случай из практики №4). Исследователи определили критерии, позволяющие оценить действенность кодексов поведения, направленных на искоренение насилия в отношении женщин в парламентах<sup>30</sup>. Эти критерии включают следующее:

- разработку кодекса поведения на основе фактических данных, включая сбор надежных данных о характере и масштабе проблемы, определение и применение основополагающих принципов (таких, как понятия «гендерное насилие» и «интерсекциональность»);
- проведение консультаций с экспертами по проблеме гендерного насилия в целях разработки, выполнения и мониторинга выполнения соответствующего кодекса;
- отказ от использования лексики, возлагающей вину на жертв/пострадавших;
- применимость кодекса ко всем лицам, работающим в парламенте, в том числе к парламентариям, министрам, политическому персоналу, сотрудникам аппарата парламента и другому персоналу;
- создание независимого механизма рассмотрения жалоб и возмещения ущерба;
- обязательное очное обучение всех сотрудников парламента, в том числе парламентариев;
- наличие возможностей для регулярного анализа и, при необходимости, изменения соответствующего кодекса и процесса рассмотрения жалоб, а также включение в кодекс положений об обнародовании информации.

---

30 Cheryl Collier and Tracey Raney, Canada's Member-to-Member Code of Conduct on Sexual Harassment in the House of Commons: Progress or Regress? [Кодекс поведения членов Палаты общин Канады по отношению друг к другу – положения о сексуальных домогательствах: прогресс или регресс?], *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 4, 2018, pp. 795-815; Tracey Raney and Cheryl Collier, Privilege and Gendered Violence in the Canadian and British House of Commons [Привилегии и гендерное насилие в Палатах общин Канады и Британии], *Parliamentary Affairs*, 2021. См. также: Gabrielle Bardall, An overview of policy responses and solutions to violence against women in politics [Обзор мер реагирования на насилие в отношении женщин, занимающихся политикой, и применяемых решений], *European Journal of Politics and Gender*, Vol. 3, No. 2, 2020, pp. 299-301.

### 5. Хорошая практика: правила и процедуры по борьбе с сексизмом, сексуальным насилием и сексуальными домогательствами (Ирландия, Италия, Словения и Соединенное Королевство)

**Ирландия.** В 2019 г. было проведен опрос на тему распространенности травли, притеснений и сексуальных домогательств. В Заявлении о принципах и политике достоинства и уважения устанавливаются стандарты уважительного отношения, достоинства, безопасности и равенства, которые применимы ко всем членам парламентского сообщества, которыми, согласно определению, являются члены палат, сотрудники аппарата членов палат и политических партий, стажеры и практиканты, политические корреспонденты, работающие в палатах, и персонал служб, обеспечивающих работу палат Эрахтаса. Членам парламента предлагается принять эту политику на добровольной основе. В 2019 и 2020 гг. в парламенте проводилось обучение, посвященное информированию слушателей об этой политике и повышению их осведомленности в данной сфере.

**Сенат Италии.** Сенат не принимал кодекс поведения, но при необходимости использует специальные меры. Например, когда в 2015 г. двое сенаторов-мужчин неуважительно вели себя по отношению к коллеге женского пола, демонстрируя сексизм, Бюро Сената наложило дисциплинарные взыскания на этих сенаторов и запретило им участвовать в работе Сената в течение пяти дней заседаний.

**Словения.** Кодекс этики депутатов Государственного собрания Республики Словения предусматривает, что депутаты должны вести себя достойно, уважительно, толерантно и недискриминационным образом. На заседаниях Государственного собрания, заседаниях рабочих структур, на рабочих и других совещаниях действия депутатов не должны мешать работе их коллег и других участников, должны содействовать

демократическому диалогу и не должны кого-либо оскорблять. Указом о мерах по защите достоинства работников на работе в государственной администрации был назначен специальный советник для оказания содействия и предоставления информации о мерах, которые могут быть приняты для защиты лиц от сексуальных домогательств и других притеснений. Роль этого советника заключается в том, чтобы информировать лицо, столкнувшееся с домогательствами, о существующих процедурах и, при необходимости, помочь этому лицу обратиться за профессиональной поддержкой.

**Соединенное Королевство.** Кодекс поведения парламента Соединенного Королевства гласит следующее: «Независимо от того, являетесь ли вы посетителем или работаете в парламенте в Вестминстере или в другом месте, существуют четкие руководящие принципы относительно того, как должны обращаться с вами и как вы должны обращаться с другими: уважайте и цените всех – травля, домогательства и противоправное сексуальное поведение недопустимы. Если вы стали объектом травли, домогательств или противоправного сексуального поведения, рекомендуется сообщить об этом и/или обратиться за поддержкой, позвонив на «горячую линию» Независимого механизма рассмотрения жалоб. Отдавайте себе отчет в своих возможностях, влиянии и полномочиях и не злоупотребляйте ими; думайте о том, как ваше поведение затрагивает других, и старайтесь понять их точку зрения; действуйте профессионально по отношению к другим; обеспечьте, чтобы парламента соответствовал самым высоким этическим стандартам добросовестности, вежливости и взаимного уважения; высказывайтесь относительно неприемлемого поведения, которое вы наблюдаете. Неприемлемое поведение будет рассматриваться серьезным образом, на независимой основе, с применением действенных санкций».



#### Конкретный случай из практики №4

#### Правила и кодексы поведения для пресечения и предупреждения сексуальных домогательств (Канада)

Парламент Канады одним из первых принял законы, правила и кодексы поведения против домогательств. Еще до возникновения движения #MeToo была принята Политика Палаты общин по предупреждению и пресечению домогательств (в 2014 г.). В следующем году был принят «Кодекс поведения членов Палаты общин в отношении сексуальных домогательств», в который впоследствии, в 2018-2019 гг., были внесены поправки. В Кодексе 2015 года уделяется особое внимание проблеме сексуальных домогательств, в том числе в контексте гендерно-обусловленного насилия, и после принятия поправок к нему в 2018-2019 гг. Кодекс предусматривает обязательное обучение на тему борьбы с домогательствами.

После возникновения движения #MeToo парламент Канады принял закон C-65 о внесении поправок в Трудовой кодекс Канады (в отношении проблемы домогательств и насилия), в закон «О занятости в парламенте и отношениях с персоналом» и в закон «Об исполнении бюджета». Принятие этих законодательных актов привело к дальнейшим изменениям в политике, отраженным в Политике предупреждения домогательств и насилия на рабочем месте членов Палаты общин (2021 г.) и в Политике Сената по предупреждению и урегулированию проблемы домогательств на рабочем месте.

Политика Сената была принята по итогам парламентского расследования. В 2019 г. Подкомитету по кадрам Комитета по внутренней экономике, бюджетам и администрации Сената было поручено проанализировать Политику Сената по предупреждению и урегулированию проблемы домогательств на рабочем месте 2009 года. В состав Подкомитета входило пять человек, в том числе председатель-женщина (сенатор Раймонда Сен-Жермен). Комитет заслушал 19 свидетелей, в том числе сенаторов, представителей персонала Сената, исследователей, юристов, представителей Комиссии по правам человека Канады и других экспертов по проблеме домогательств на рабочем месте и по вопросам охраны труда и обеспечения безопасности на рабочем месте. Канцелярия секретаря по правовым вопросам и юрисконсульта парламента, а также библиотека парламента оказывали техническую поддержку. В докладе Подкомитета «Модернизация политики Сената по борьбе с домогательствами: вместе защитим нашу безопасную работу» (Modernizing the Senate's Anti-Harassment Policy: Together let's protect our healthy worklife) было рекомендовано разработать новую политику борьбы с домогательствами на основе содержащихся в докладе выводов и рекомендаций, а не пересматривать действующую политику.

Новая политика является всеобъемлющей: она применима к сенаторам, Исполнительному комитету администрации Сената, директорам, руководителям и начальникам отделов в администрации Сената; сотрудникам администрации Сената, персоналу аппарата сенаторов, независимым подрядчикам, привлеченным на договорной основе сенаторами или администрацией Сената; студентам, стажерам и волонтерам, работающим в офисах сенаторов или Сената. Новая политика охватывает вопросы предупреждения домогательств и предусматривает процедуры подачи неофициальных и официальных жалоб, а также расследований и сообщения информации, подачи апелляции и представления выводов. В частности, данная политика:

- предусматривает обязательное назначение беспристрастной третьей стороны для проведения расследований по жалобам с целью обеспечить беспристрастность процесса рассмотрения жалоб;

- вводит обновленное широкое определение понятия «домогательства», охватывающее больше видов и форм домогательств;
- включает меры по защите жертв и свидетелей домогательств от актов мести, а также укрепляет процедуры соблюдения конфиденциальности;
- определяет и предусматривает обязательные меры по исправлению ситуации и дисциплинарные меры;
- обязывает всех сенаторов и сотрудников Сената пройти обязательное обучение на тему борьбы с различными видами домогательств;
- предусматривает новую процедуру подачи жалоб на домогательства и улучшенную схему принятия решений, в которой учитываются должности, занимаемые заявителем и ответчиком;
- намеренно использует гендерно ориентированную лексику и исключает такие слова, как «недобросовестность», «конфликт», «тяжесть», «обстоятельства и контекст» с целью поощрить жертв домогательств к подаче жалоб;
- предусматривает увеличение бюджета, выделяемого руководителю Отдела кадров;

Данная политика соответствует федеральным нормативно-правовым актам о предупреждении домогательств и насилия на рабочем месте, принятым в 2020 г. и применимым и к парламентским структурам. Пересмотренная Политика Сената по предупреждению домогательств и насилия на рабочем месте вступила в силу в августе 2021 г. Этот документ подлежит регулярному пересмотру, проводимому раз в три года Подкомитетом совместно с Комитетом Сената по охране труда и безопасности на рабочем месте. Эти комитеты будут совместно проводить оценку ситуации на рабочем месте и периодически предоставлять рекомендации относительно необходимых изменений в тех случаях, когда это требуется.

## **2.6. Шаги, которые могут предпринять парламенты в целях содействия представительству с учетом гендерных аспектов**

Парламенты могут сделать следующее:

- принять меры по содействию равной представленности мужчин и женщин в парламенте в соответствии с Решением № 7/09 Совета министров ОБСЕ «Участие женщин в политической и общественной жизни», в котором Совет министров «призывает государства-участники... рассмотреть возможность принятия законодательных мер, которые содействовали бы более сбалансированному участию женщин и мужчин в политической и общественной жизни, и особенно в принятии решений», и в соответствии с Согласованными выводами 2021 года Комиссии ООН по положению женщин «Всестороннее и реальное участие женщин в общественной жизни и в процессах принятия общественных решений, а также ликвидация насилия в целях достижения гендерного равенства и расширения прав и возможно-

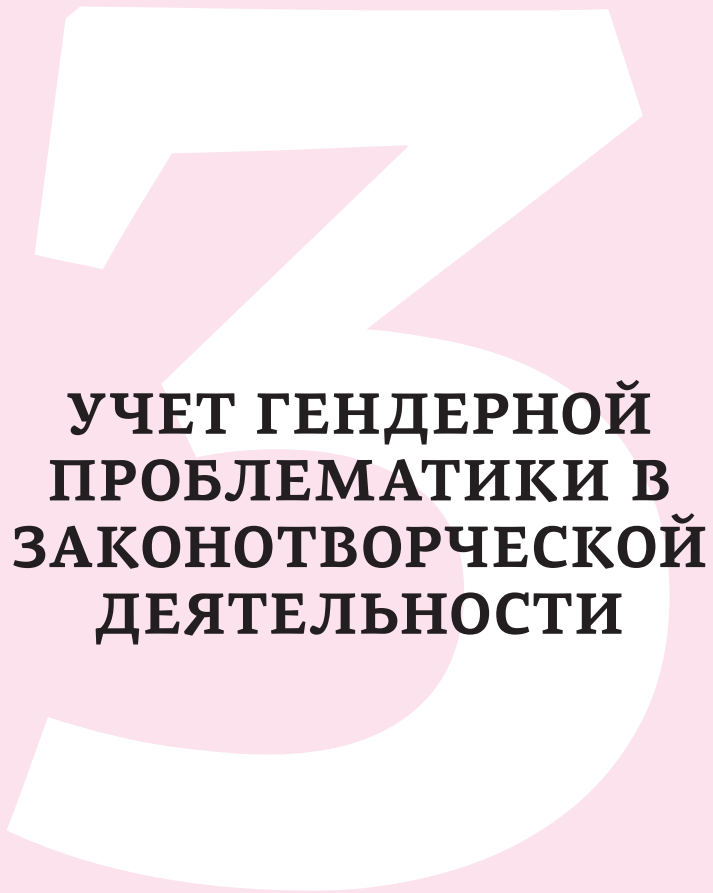
стей всех женщин и девочек» (E/CN.6/2021/L.3); эти меры включают следующее:

- внедрение общего руководства либо путем создания руководящих должностей, занимаемых совместно мужчинами и женщинами, либо путем ротации мужчин и женщин на руководящих должностях;
- внесение изменений во внутренние правила с целью увеличить число женщин, назначаемых на руководящие должности в парламенте (например, на должности председателей комитетов, а также на руководящие должности в бюро и совете);
- внесение изменений во внутренние правила с целью гарантировать пропорциональное и справедливое распределение парламентариев-женщин во всех комитетах (а не только в комитетах по социальным вопросам) и парламентских делегациях, в том числе в Парламентской ассамблее ОБСЕ;
- укрепить политику и меры, обеспечивающие гендерный баланс (горизонтальный и вертикальный) и среди персонала парламента;
- внедрить систему мониторинга и сообщения данных, отражающую участие всех парламентариев во всем спектре парламентской деятельности; согласовать индикаторы при помощи баз данных, которые ведут международные организации (например, Европейский институт гендерного равенства); регулярно анализировать и публиковать данные, сгруппированные в целях отражения многообразия; принимать меры по исправлению ситуации с участием в деятельности парламента в случае несбалансированного отражения многообразия;
- упреждающим образом содействовать поддержанию здорового равновесия между работой и семейной жизнью, делая повседневную работу парламентария более привлекательной для всех лиц при помощи:
  - обеспечения выплат парламентариям и пособий на поездки на равной и прозрачной основе в рамках справедливой системы предоставления выплат и покрытия расходов, одной из целей которой является равное участие в деятельности парламента;
  - оказания поддержки всем парламентариям, имеющим обязанности по уходу за членами семьи (будь то новорожденные, дети школьного возраста, пожилые иждивенцы или иждивенцы с

особыми потребностями) путем предложения им альтернативных форм выполнения своих функций и голосования в парламенте – таких, как оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком и отпуск по уходу за членом семьи, гибкий режим работы (в том числе дистанционное голосование), голосование через представителя или парное голосование;

- полного обеспечения ресурсами порядка работы, содействующего соблюдению интересов семьи, с тем чтобы не допустить увеличения бремени, связанного с уходом за членами семьи, для отдельных парламентариев;
- обеспечить, чтобы политика и практические меры в отношении баланса между работой и семейной жизнью были в равной степени доступны сотрудникам парламента;
- придерживаться политики абсолютной нетерпимости ко всем формам гендерно-обусловленного насилия и дискриминации на рабочем месте в парламенте и обеспечить соблюдение такой политики при помощи:
  - разработки кодекса поведения на основе сбора подробных и надежных данных с использованием международно признанных и согласованных индикаторов;
  - отражения в положениях кодекса понимания причин и способов предупреждения гендерно-обусловленного насилия, а также значения интерсекциональности;
  - обеспечения применимости кодекса поведения ко всем лицам, работающим в парламенте;
  - создания независимых механизмов рассмотрения жалоб и возмещения ущерба;
  - предоставления жертвам доступа к помощи на конфиденциальной основе;
  - обеспечения мер правовой защиты, а также дисциплинарных мер против нарушителей;
  - проведения обязательного всех сотрудников парламента обучения на тему борьбы с сексизмом и домогательствами;
  - регулярного пересмотра кодекса поведения и процедуры рассмотрения жалоб, а также обнародования (например, в обобщенном виде с указанием количественных показателей) информации о действиях, предпринятых парламентом и независимым механизмом рассмотрения жалоб.





**УЧЕТ ГЕНДЕРНОЙ  
ПРОБЛЕМАТИКИ В  
ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

### 3. Учет гендерной проблематики в законотворческой деятельности

В всем регионе ОБСЕ действующие международные механизмы и национальные правовые базы подтверждают принцип равенства перед законом. Для того чтобы обеспечить такое равенство в законодательстве, в процессе разработки политики и в процессе разработки, обсуждения и принятия законодательства необходимо также учитывать различные и потенциально не совпадающие интересы женщин и мужчин, а также различных меньшинств.

Законотворческий процесс включает разработку, подготовку, представление, обсуждение, изменение, принятие и публикацию государственной политики и законов и является одной из основных функций всех парламентов. Улучшение учета гендерных аспектов в рамках этого процесса обеспечивает, чтобы нормы и структуры, регулирующие жизнь общества, не сохраняли гендерную дискриминацию, а активно содействовали достижению равенства для всех. При отсутствии институционально оформленных процедур и ресурсов законы могут оказывать негативное воздействие на различные группы общества. В настоящем разделе рассматриваются примеры хорошей практики в парламентах региона ОБСЕ в области разработки политики и законодательства с учетом гендерных аспектов, а также необходимые требования к оценке качества и анализу законодательства.

Когда МПС в 2011 г. рассматривал вопрос об учете гендерных аспектов в рамках законотворческого процесса, был сделан вывод о том, что существует «очень мало примеров стратегических подходов к оценке того или иного законодательного акта с учетом гендерной проблематики»<sup>31</sup>. Десятилетие спустя этот вопрос находится в центре внимания ряда организаций, оказывающих поддержку парламентам; одной из крупнейших таких организаций является БДИПЧ.

---

31 IPU, указ. соч., сноска 7, с. 31.

### О комплексном гендерном подходе в законодательной сфере

Комплексный гендерный подход к законодательной деятельности (КГПЗ) является одним из центральных элементов интеграции гендерных аспектов в правовую систему. Под КГПЗ понимается включение гендерной проблематики во все компоненты законодательного процесса (в разработку, применение, мониторинг и оценку, а также в содержание и форму законодательства) в целях достижения конечной цели – равенства женщин и мужчин. Как и другие усилия по учету гендерной проблематики, КГПЗ является не самоцелью, а средством достижения равенства.

Внедрение КГПЗ обычно включает несколько этапов. Во-первых, необходимо провести **тщательный анализ существующего положения с гендерной точки зрения** и анализ возможных различающихся потребностей и приоритетов у женщин и мужчин в связи с рассматриваемым законом. Такой анализ, который обычно называется «гендерным анализом», призван целенаправленно определить основные проблемы, способствующие гендерному неравенству, с тем чтобы можно было решить их надлежащим образом при помощи рассматриваемого закона. Речь идет об анализе различий между женщинами и мужчинами с точки зрения условий, потребностей, показателей участия, доступа к ресурсам и возможностям развития, контроля над активами, а также полномочий по принятию решений. В качестве основы для такого анализа обычно используются имеющиеся фактические данные о гендерных различиях в конкретной сфере, однако может потребоваться и сбор новых данных.

Во-вторых, проводится **анализ вероятного воздействия закона на его целевые группы**, а также рассматривается вопрос о том, отражает ли данный закон потребности и приоритеты женщин и мужчин, определенные в ходе первоначального анализа.

В-третьих, процесс внедрения КГПЗ предполагает **включение в рассматриваемый закон, если это применимо, гендерно-ориентированных мер**, концепций и положений на основе выводов, сделанных на предыдущих этапах.

И, наконец, устойчивый процесс внедрения КГПЗ включает **разработку гендерных индикаторов**, позволяющих на регулярной основе вести мониторинг и оценивать ход достижения при помощи данного закона тех гендерных целей, которые в нем заявлены.

*Источник: Законы, работающие на благо мужчин и женщин: пособие по учету гендерной проблематики в законодательстве, Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2017.*

### 3.1. Анализ гендерного воздействия и использование данных

В законодательстве реализуется учет гендерных аспектов, если это законодательство подлежит гендерному анализу с использованием качественных данных, сгруппированных по полу субъекта и другим интерсекциональным индикаторам, и если проводятся междисциплинарные консультации с лицами, в интересах которых принимаются конкретные законы, и экспертами по гендерным вопросам, в том числе непосредственно по предмету конкретного законопроекта. В идеальном случае такой гендерный анализ также включает проведение оценки бюджета.



#### 6. Хорошая практика: комплексный гендерный подход к законотворческому процессу (Канада и Эстония)

**Канада.** Существует несколько федеральных законов, непосредственно обязывающих федеральное правительство проводить гендерный анализ или «гендерный анализ плюс». Например, действующий с 2002 г. закон «Об иммиграции и защите беженцев» предусматривает (в разделе 94(2)(f)), что ежегодный доклад, представляемый министром каждой палате парламента, должен включать гендерный анализ воздействия этого закона. Закон Канады «О гендерном бюджетировании», вступивший в силу в 2018 г., гласит (в разделе 3), что в случаях, когда в проекте бюджета, представленном в парламента, отсутствует информация о его воздействии предусмотренных новых мер с точки зрения гендера и многообразия, министр финансов должен представить доклад, описывающий это воздействие, каждой палате парламента в течение 30 рабочих дней после представления проекта бюджета. Помимо этого, министр финансов и председатель правления Казначейства должны раз в год обнародовать анализ воздействия налоговых

расходов (министр финансов) и государственных расходов (председатель правления Казначейства), которые они считают целесообразными, с точки зрения гендера и многообразия. Закон «Об оценке воздействия», вступившим в силу в 2019 г., требует, чтобы оценка воздействия того или иного проекта проводилась с учетом такого явления, как «пересечение пола и гендера с другими факторами идентичности».

**Эстония.** Законопроекты, представляемые в Рийгигогу, всегда сопровождаются пояснительным меморандумом, содержащим отдельную главу о воздействии данного законопроекта. При разработке и подготовке законопроекта используется список контрольных вопросов, среди которых есть, например, следующие: Затрагивает ли законопроект повседневную жизнь женщин и мужчин? Существуют ли различия между мужчинами и женщинами в этой сфере (в отношении прав, обязанностей, возможностей, ресурсов, участия, норм или ценностей, связанных с гендерными ролями)? В случае ответа «да» используется соответствующая гендерная статистика.

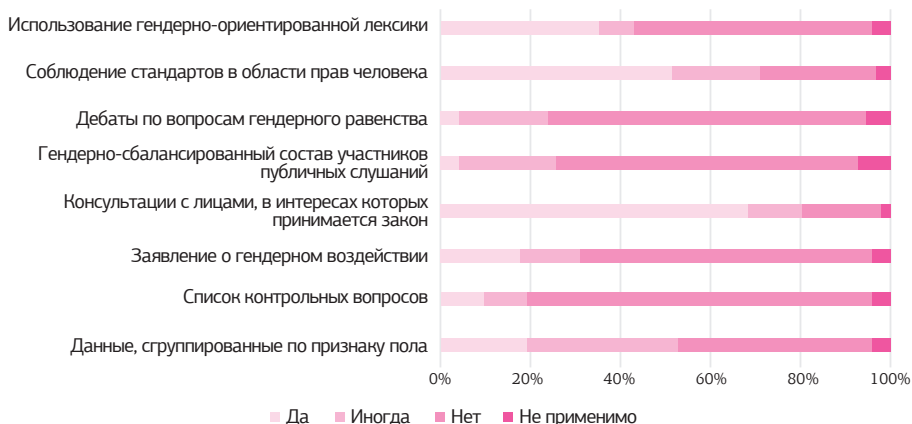
Ситуация, разумеется, улучшается, если процесс подготовки законопроектов включает, согласно законодательству, оценку их гендерного воздействия, как это происходит, например, в Канаде и Эстонии (см. врезку 6). Европейская комиссия определяет понятие «оценка гендерного воздействия» следующим образом:

«Оценка гендерного воздействия представляет собой процесс сопоставления и оценки, с использованием соответствующих гендерных критериев, текущей ситуации и тенденций относительно ожидаемых изменений, к которым приведет принятие предлагаемой политики. Оценка гендерного воздействия является прогнозом в отношении различных последствий (положительных, отрицательных или нейтральных) любой политики или деятельности (...) с точки зрения гендерного равенства»<sup>32</sup>.

32 См.: Gender Impact Assessment [Оценка гендерного воздействия], EIGE, <<https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-impact-assessment/what-gender-impact-assessment>>.

Опрос парламентов, проведенный ОБСЕ в 2020 г., включал вопрос о том, используют ли парламенты конкретные механизмы для обеспечения учета гендерной проблематики в принимаемом ими законодательстве – например, списки контрольных вопросов, заявления о воздействии, данные, сгруппированные по признаку пола, и/или проверку соблюдения стандартов в области прав человека (см. рис. 8).

**Рис. 8. Парламентские механизмы для обеспечения учета гендерной проблематики в законодательстве**



Наиболее распространенный ответ состоял в том, что более эффективный учет гендерных аспектов в законодательстве был обеспечен благодаря консультациям с лицами, в интересах которых прежде всего и принимался конкретный закон (69% парламентов, предоставивших ответы). Примером хорошей практики в этом отношении является Палата представителей Соединенных Штатов, которая в 2021 г. рекомендовала разработать новый метод для анализа состава групп лиц, дающих показания на слушаниях комитетов, с точки зрения их многообразия, а также включать в план осуществления надзора всех комитетов «рассмотрение того, как работа комитета будет решать проблемы неравенства по признаку расы, цвета кожи, этнической принадлежности, религии, пола, сексуальной ориентации, гендерной идентичности, наличия инвалидности, возраста или национального происхождения»<sup>33</sup>. Другие

33 См.: Tri-Caucus Chairs Announce New Initiative to Promote Diversity of House Committee Witnesses [Председатели трех парламентских групп объявили новую инициативу по поддержке многообразия среди лиц, дающих показания комитетам Палаты], Congressional Hispanic Caucus, 12 December 2019, <https://chc.house.gov/media-center/press-releases/tri-caucus-chairs-announce-new-initiative-to-promote-diversity-of-house>

относительно распространенными меры, принимаемые парламентами в регионе ОБСЕ, включают соблюдение стандартов в области прав человека и использование гендерно-ориентированной (и отражающей многообразие) лексики, не содержащей сексистских, расистских, дискриминационных по отношению к лицам с инвалидностью и других дискриминационных лексических единиц.

Об использовании более технических и более ресурсоемких механизмов анализа законодательства с точки зрения учета в нем гендерных аспектов (например, гендерно-ориентированных списков контрольных вопросов, оценки гендерного воздействия и анализа данных, сгруппированных по признаку пола) сообщалось реже, хотя и были некоторые положительные примеры использования этих механизмов рядом парламентов (см. врезку 7).

**7. Хорошая практика: оценка законодательства с учетом гендерных аспектов (Андорра и Грузия)**

**Андорра.** Соглашение 2015 года о поддержке гендерного равенства в парламенте предусматривает определение индикаторов, обеспечивающих оценку законодательных инициатив с точки зрения гендерного равенства, а также составление статистического плана для мониторинга этих гендерных индикаторов.

**Грузия.** В 2017 г. в парламенте была использована (на пилотной основе) одна из методик оценки гендерного воздействия, с тем чтобы оценить воздействие определенных мер и законопроектов на женщин и мужчин, а также содействие этих мер и законопроектов достижению гендерного равенства в более общем смысле. В процессе пилотного применения методики рассматривались реформа политики в области борьбы с наркотиками, поправки к Трудовому кодексу, поправки к Уголовному кодексу, касающиеся насилия в отношении женщин и домашнего насилия; закон «О налогообложении малых предприятий», законопроект

об управлении водными ресурсами и законопроект о физкультуре и спорте. По итогам проведения пилотной оценки было рекомендовано сопровождать каждый законопроект пояснительной запиской, касающейся учета гендерных аспектов, а также указывать информацию об организациях и/или экспертах, участвовавших в подготовке законопроекта.

Бюджетное управление парламента Грузии определяет значимость каждой предлагаемой бюджетной меры с гендерной точки зрения при помощи Индекса гендерной значимости. Этот индекс представляет собой обобщенный показатель значимости, основанный на оценке пяти категорий гендерного равенства: равной способности вести независимую частную и общественную жизнь, равной способности участвовать в социальной и политической сферах, равной способности жить и работать в безопасных и надежных условиях, равной способности пользоваться личной независимостью и равной способности пользоваться физической независимостью. При рассмотрении проекта бюджета используются данные, сгруппированные по признаку пола.

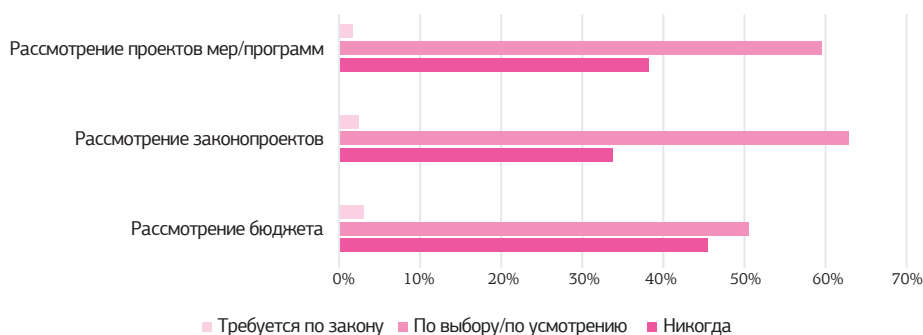
### 8. Хорошая практика: разработка собственных инструментов гендерного анализа (Северная Македония)

Согласно Плану деятельности по обеспечению учета гендерной проблематики на 2020-2021 годы, принятому в январе 2020 г. Комитетом Собрания по равным возможностям, Собрание разрабатывает собственный механизм оценки гендерного воздействия для процесса подготовки законов, их анализа и надзора за их применением (например, список контрольных вопросов для комплексной гендерной проверки законодательства).

Более значительную обеспокоенность вызывает сделанный на основе результатов опроса вывод о том, что очень немногие парламенты обязаны по закону при рассмотрении законодательства использовать данные, сгруппированные по признаку пола. В тех случаях, когда парламенты обязаны использовать такие данные, это скорее будет связано с бюджетом (3,5% парламентов, предоставивших ответы), а не с анализом проектов мер и программ (1,5% парламентов) (см. рис. 9). Примером хорошей практики является парламент Исландии, который сообщил, что в соответствии с законом в процессе подготовки бюджета каждое министерство должно провести оценку гендерного воздействия бюджета и что в настоящее время все законопроекты подлежат гендерному анализу с использованием данных, сгруппированных по признаку пола.

Парламенты региона ОБСЕ отметили, что в качестве действий по выбору или по усмотрению они с большей вероятностью будут использовать данные, сгруппированные по признаку пола, при рассмотрении законопроектов (63%), чем при рассмотрении бюджета (51%). Вместе с тем, более трети парламентов, ответивших на вопросы ОБСЕ, никогда не используют данные, сгруппированные по признаку пола, применительно к каким-либо аспектам законодательного процесса. К сожалению, эта информация указывает на то, что со времен доклада МПС десятилетней давности (2011 года) ситуация практически не изменилась<sup>34</sup>.

**Рис. 9. Использование данных, сгруппированных по признаку пола**



34 IPU, указ. соч., сноска 7, с. 57.

## Конкретный случай из практики №5 Оценка гендерного воздействия, проводимая парламентом Грузии

С 2017 года парламент Грузии проводит оценку гендерного воздействия (ОГВ) для оценки воздействия определенных мер политики и поправок к законодательству на гендерные отношения и гендерное равенство в стране. ОГВ проводилась в отношении реформы политики по борьбе с наркотиками, поправок к Трудовому кодексу, поправок к Уголовному кодексу, касающихся насилия в отношении женщин и домашнего насилия; закона «О налогообложении малых предприятий», законопроекта об управлении водными ресурсами и законопроекта о физкультуре и спорте.

По итогам этих ОГВ были подготовлены практические рекомендации, которые были интегрированы в законопроекты. Например, в отношении законодательства о борьбе с домашним насилием по итогам ОГВ было рекомендовано привлекать нарушителей охранных судебных приказов к уголовной, а не к административной ответственности. В отношении Трудового кодекса по результатам оценки было рекомендовано, чтобы работодатели принимали меры по повышению безопасности беременных женщин и кормящих матерей конкретных профессий. По поводу физкультуры было предложено поощрять равное участие мальчиков и девочек в школьных спортивных мероприятиях и распределять государственные бюджеты соответствующим образом.

ОГВ проводятся Советом по гендерному равенству (СГР), который был создан в 2004 г., а в 2010 г. был преобразован в постоянную структуру парламента. Основная цель СГР состоит в том, чтобы содействовать систематизированной и скоординированной деятельности парламента по обеспечению гендерного равенства, интегрировать гендерную проблематику в законодательство и проводить различные мероприятия по повышению осведомленности и укреплению потенциала по гендерным вопросам. В 2021 г. в состав Совета входило десять членов парламента (шесть женщин и четверо мужчин), в том числе от оппозиционных и коалиционных партий.

СГР пользуется поддержкой со стороны международных партнеров – таких, как Агентство Соединенных Штатов по международному развитию, Агентство Германии по развитию (GIZ), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Национальный демократический институт. Эти организации в 2017 г. оказали содействие Совету в разработке процедуры ОГВ и провели ряд мероприятий по укреплению потенциала с целью ознакомить парламентариев и сотрудников аппарата с целями и процессом ОГВ.

В 2017-2021 гг. было проведено восемь ОГВ, и сейчас методика ОГВ является общедоступной и с ней можно ознакомиться на веб-сайте парламента (на грузинском языке). На настоящий момент процедура оценки осуществляется внутренней рабочей группой парламента, в которую входят парламентарии и сотрудники соответствующих комитетов и бюджетного управления; также используются рекомендации внешнего эксперта. Рабочая группа направляет запросы в различные министерства и организации, проводит анализ всех имеющихся данных и предлагает соответствующим экспертам направлять свои материалы. Каждая ОГВ занимает примерно два месяца и завершается публикацией рекомендаций, подготовленных рабочей группой.

Можно отметить несколько выводов, сделанных по результатам процедуры ОГВ:

- **Необходимость институционального оформления.** В настоящее время решение о проведении ОГВ принимается Советом с согласия соответствующих законодательных комитетов. Поскольку проведение проверки не является обязательным, комитеты могут решить не поручать проводить ОГВ в рамках их анализа законодательства, полагаясь вместо этого на СГР, который выступает за необходимость и важность такой оценки.

- *Изменение менталитета.* При том, что имеют место значительные достижения в поощрении гендерного равенства в обществе и парламенте Грузии, нужна политическая воля, чтобы эта сфера стала одним из приоритетов. Гендерные вопросы часто остаются без внимания; как правило, их продвигают организации-доноры.
- *Необходимость развития внутренних навыков в области гендерного равенства и внешней поддержки.* Процедура ОГВ является строгой и требует значительных временных затрат. Для ее проведения необходимы экспертные знания в отношении как методики ОГВ, так и предмета оценки. Парламентские комитеты, как правило, испытывают нехватку персонала и экспертных знаний в области гендерного равенства. Все восемь ОГВ, проведенные на настоящий момент, проводились под руководством внешних экспертов, и поэтому у парламентских комитетов не было возможности укрепить собственный внутренний потенциал в области управления процессом ОГВ. Затраты, связанные с внешними консультантами, увеличивают общую стоимость оценки, что является дополнительной проблемой на пути к универсальному применению процедуры оценки воздействия ко всем законопроектам.
- *Отсутствие данных, сгруппированных по признаку пола.* Процедура ОГВ зависит от наличия качественных и надежных фактических данных, но не все соответствующие данные в Грузии сгруппированы по полу субъекта, что делает процесс точного гендерного анализа крайне трудным.

Несмотря на эти трудности, СГР намерен продолжать и расширять процедуру ОГВ. В перспективе Совет будет добиваться институционального оформления методики оценки – во-первых, посредством разработки четких критериев для определения соответствующих случаев для проведения ОГВ и, во-вторых, путем внесения поправок в регламент в целях институционального оформления этих критериев и их применения.

### **3.2. Отношения между заинтересованными сторонами: парламенты и эксперты по гендерным вопросам**

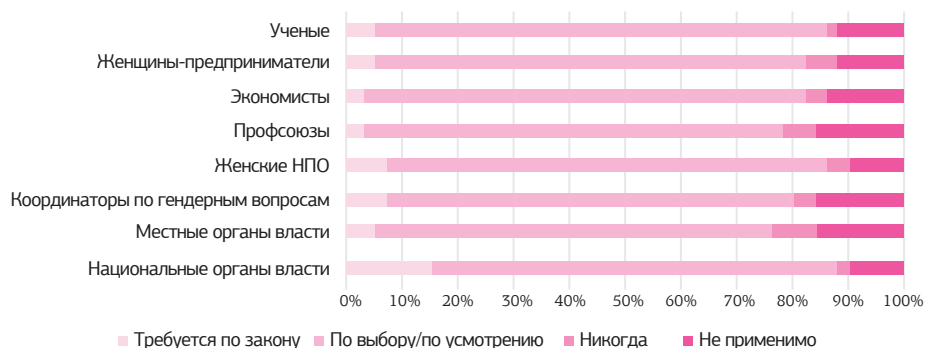
Вторым важнейшим аспектом комплексного гендерного подхода к анализу законодательства является характер и многообразие отношений парламентов с внешними источниками экспертных знаний по гендерным вопросам. Экспертами в этой области могут быть лица, проводящие обширные исследования или имеющие значительный опыт работы по конкретным вопросам гендерного равенства. Такой экспертный опыт обеспечивает наличие базы ценных фактических данных и проливает свет на потенциальные и подтвержденные сферы гендерной дискриминации и/или гендерно-дифференцированных показателей. Установление отношений с широким кругом экспертов по гендерным вопросам, в том числе с экспертами, имеющими опыт работы с этниче-

скими меньшинствами или лицами с инвалидностью, дает парламентам доступ к надежным данным и рекомендациям по самым разным вопросам, касающимся разных тем, и обеспечивает условия для более широкой и глубокой конкуренции политических идей.

Положительным фактом является то, что парламенты региона ОБСЕ отметили свое взаимодействие с широким кругом экспертов по гендерным вопросам, представляющих научное сообщество, профсоюзы и национальные и местные органы власти (см. рис. 10). Отношения с этими экспертами являются в основном неформальными, и лишь 10-17% предоставивших ответы парламентов определяют свои отношения с учеными, обозревателями женских СМИ или неправительственными организациями как «официальные» (см. рис. 11). Под официальными отношениями понимались регулярные контакты или наличие заключенного соглашения о сотрудничестве.

Если у парламентов установлены официальные отношения с экспертами (то есть отношения, предусмотренные в законодательстве), речь обычно идет о «завсегдатаях» данной сферы (см. рис. 10): национальных институциональных механизмах по улучшению положения женщин и содействию гендерному равенству (так называемых «гендерных механизмах») – таких, например, как комиссии по правам человека и равным возможностям (16% парламентов); координаторах по гендерным вопросам (8%) и женских НПО (8%). Например, Палата депутатов Румынии привела пример своего Комитета по равным возможностям для женщин и мужчин, который работает в тандеме с Национальным агентством по равным возможностям для женщин и мужчин, отвечающим за осуществление национальной стратегии по обеспечению равных возможностей и ликвидации гендерно-обусловленного насилия. Парламент Черногории ежегодно организует «женский парламент», к участию в работе которого приглашаются гражданское общество и женские движения. Аналогичным образом, Федеральное собрание Швейцарии проводит «женские сессии», по итогам которых их участники направляют список требований в Федеральное собрание. Парламенты региона ОБСЕ с большей вероятностью отвечали, что вопрос о конкретных отношениях с экспертами «не применим» (например, если речь шла о механизмах местных органов власти, профсоюзах, занимающихся гендерными вопросами, или координаторах по гендерным вопросам).

**Рис. 10. Установление отношений с внешними источниками экспертных знаний по гендерным вопросам**



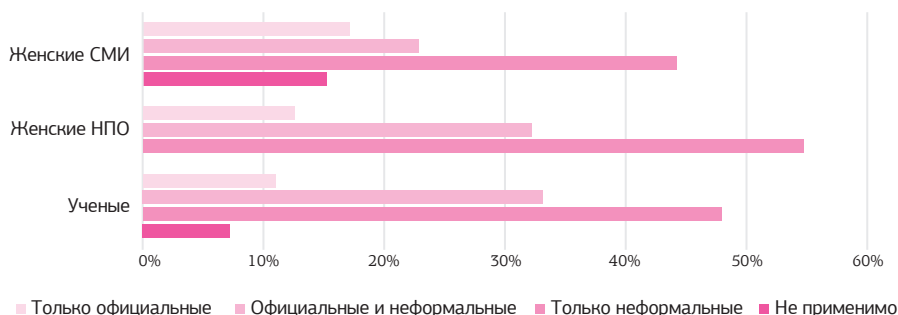
Парламент Грузии сообщил, что участие заинтересованных сторон, занимающихся гендерными вопросами, обеспечивается путем «создания неформальных рабочих групп с участием экспертов, представляющих научные круги, местные неправительственные организации и международные организации».

### 9. Хорошая практика: установление отношений с экспертами по гендерным вопросам (Армения)

8 марта 2019 г. была создана платформа для сотрудничества между парламентом и организациями гражданского общества, содействующие равным правам и возможностям мужчин и женщин. С тех пор на платформе проводятся периодические за

седания, посвященные конкретным вопросам; участники этих заседаний, представляющие как парламент, так и гражданское общество, выражают свою удовлетворенность этим процессом. Ведущая организация гражданского общества, участвующая в деятельности платформы, получает финансирование от международных доноров по рекомендации парламента.

**Рис. 11. Официальный характер отношений с внешними источниками экспертных знаний по гендерным вопросам**





**10. Хорошая практика: развитие внутреннего потенциала по гендерным вопросам (Италия и Северная Македония)**

**Палата депутатов Италии.** Отдел кадров обеспечивает обучение сотрудников по вопросам гендерного равенства и анализа гендерного воздействия государственной политики.

**Северная Македония.** Двое штатных сотрудников задействованы как инструкторы по гендерным вопросам на ознакомительных совещаниях для новых парламентариев; один из этих сотрудников проводит организованный Парламентским институтом и структурой «ООН-женщины» курс обучения по гендерным вопросам, связанным с надзорной функцией Собрания..

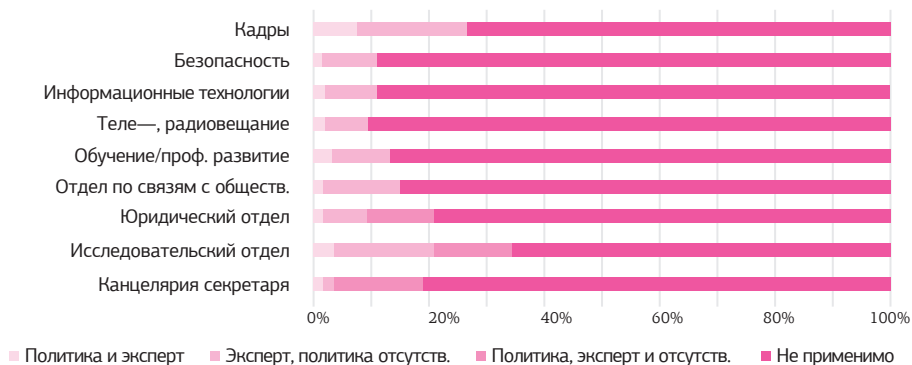
**3.3. Внутренний экспертный потенциал по гендерным вопросам**

Парламентариям было задан вопрос о том, имеются ли у них экспертные знания по гендерным вопросам (у конкретных лиц и в виде обязательств в области политики), касающиеся различных направлений деятельности их администрации, – от управления персоналом, профессионального развития и обучения до обеспечения безопасности и трансляции работы парламента для общественности. Наличие внутреннего экспертного потенциала по гендерным вопросам свидетельствует о том, что парламент признает

и понимает, что все сферы организации его деятельности, управления и рабочих процессов являются гендерно-дифференцированными, то есть существующее соотношение сил может непропорционально сильно сказываться на работе одной гендерной группы (обычно женщин) по сравнению с другой (как правило, мужчин). Внутренний экспертный потенциал обеспечивает легитимность переориентации парламентом своей деятельности на ликвидацию всех форм гендерной дискриминации и содействует такой переориентации.

Однако подавляющее большинство парламентов в регионе ОБСЕ полагают, что наличие отдельных экспертов по гендерным вопросам «не применимо» в большинстве сфер деятельности администрации парламента, особенно в сфере теле- и радиовещания (90% парламентов, представивших ответы), информационных технологий (88%) и безопасности (88%). Эксперты по гендерным вопросам с наибольшей вероятностью будут присутствовать в отделах кадров (27%), в отделах, занимающихся исследованиями (21%); в отделах по связям с общественностью (15%), в сфере профессионального развития/обучения (13%). Вместе с тем, из ответов, представленных на рис. 12, неясно, имеет ли место ситуация, при которой эти эксперты просто закреплены за конкретными отделами, но используют свои знания в интересах работы парламента в целом, или же они работают только в своих отделах; это указывает на необходимость дальнейших исследований. Гендерная политика была расценена как значимая в основном для канцелярии генерального секретаря и юридических и исследовательских отделов.

Рис. 12. Внутренний экспертный потенциал парламента по гендерным вопросам



### 3.4 Шаги, которые могут предпринять парламента для содействия учету гендерных аспектов в законотворческой деятельности

Парламенты могут сделать следующее:

- улучшить свое понимание гендерно-дифференцированного воздействия предлагаемых правительством законов и бюджетов при помощи:
  - обязательного, согласно закону, представления комплексных данных правительства в разбивке по нескольким демографическим индикаторам, в том числе по полу, и дальнейшего продвижения практики сбора более инклюзивных данных;
  - разработки, на основе существующих моделей и инструментов, собственных рамок КГП, соответствующих специфике конкретного парламента (например, списка контрольных вопросов и руководства по применению КГП);
  - обязательного, согласно закону, анализа и оценки всех мер государственной политики и законодательных актов с точки зрения их гендерного воздействия и их соответствия обязательствам государства в соответствии с применимыми международными нормативными базами; обязательного обнародования докладов об оценке и их предоставления непосредственно в парламента, а

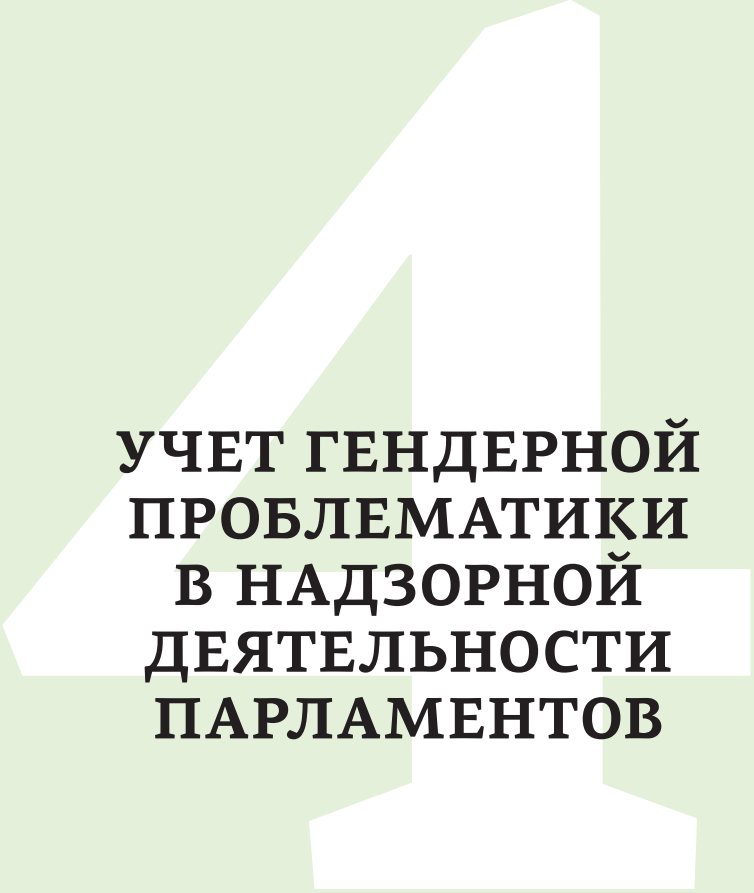
также рассмотрения возможности применения санкций за несоблюдение требования о проведении оценки гендерного воздействия;

- установления и официального оформления отношений с заинтересованными сторонами – экспертами по гендерным вопросам в различных областях политики, представляющими научные круги, организации гражданского общества и частный сектор, – и использование этих экспертных знаний при обсуждении законодательства и бюджета;
- обязательного, согласно закону, применения практики бюджетирования с учетом гендерных аспектов для оценки действительности, эффективности, значимости и воздействия всех мер политики, в том числе при помощи рассмотрения всех сокращений бюджета и предложения не сокращать программы и инициативы, призванные поддержать женщин и гендерное равенство;
- требовать, согласно закону, и официально закрепить обязательную практику целевых общественных консультаций, с тем чтобы женщины и представители меньшинств могли участвовать в процессе консультаций по тем законодательным актам, которые могут их затронуть (программы проведения консультаций должны включать соответствующим образом адаптированный график и методы консультаций, определенные благодаря расширению работы с особенно маргинализированными группами, а также проведения крупных или небольших мероприятий, на местном или региональном уровне, в режиме онлайн или в очном режиме – в зависимости от соответствующих групп и их потребностей; необходимо также запланировать письменный и устный перевод);
- улучшить свое понимание важности гендерного равенства для всех направлений деятельности при помощи:
  - учета гендерной проблематики на пилотной основе и/или официального закрепления комплексного гендерного подхода в таких сферах, как окружающая среда и национальная безопасность, традиционно считающихся гендерно нейтральными;
  - официального закрепления и обеспечения ресурсами отношений с широким кругом экспертов по гендерным вопросам во всех сферах политики;



- укрепить внутренний потенциал в области проведения гендерного анализа при помощи:
  - найма экспертов по гендерной проблематике в разные отделы администрации парламента, в том числе для работы в таких нетрадиционных сферах, как коммуникации, теле- и радиовещание и информационные технологии;
  - обеспечения всем парламентариям доступа к данным, сгруппированным по полу и другим индикаторам многообразия; эти данные должны быть собраны и проанализированы независимыми источниками – исследовательской службой или библиотекой парламента, аналитическими центрами, научными учреждениями, организациями гражданского общества.





**УЧЕТ ГЕНДЕРНОЙ  
ПРОБЛЕМАТИКИ  
В НАДЗОРНОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ПАРЛАМЕНТОВ**

## 4. Учет гендерной проблематики в надзорной деятельности парламентов

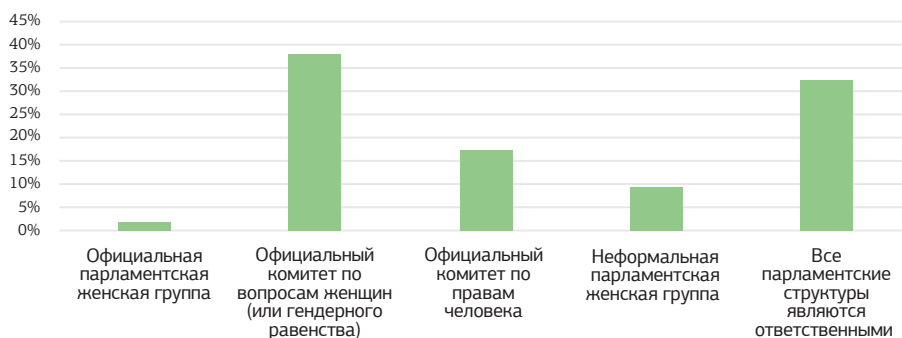
Ввиду того, что на парламенты часто влияют изменения в органах исполнительной власти и политических партиях, деятельность по надзору исключительно важна для повышения качества законодательства и государственных программ, а также для укрепления положения парламента в целом. В данном разделе рассматривается работа парламентских механизмов, обеспечивающих учет гендерных аспектов в процессе надзора.

Комплексный гендерный подход является одним из основных инструментов не только содействия достижению гендерного равенства, но и осуществления действенного надзора, за который отвечают как мужчины-, так и женщины-парламентарии. Надзор с учетом гендерной проблематики предполагает рассмотрение вопросов о том воздействии, которое государственная политика, программы, бюджетные ассигнования и расходы будут оказывать или оказывают на женщин и девочек, а также на мужчин и мальчиков. Такой надзор позволяет оценить, были ли сделаны предположения, не учитывающие гендерный фактор или предвзятые с гендерной точки зрения, относительно тех лиц, в интересах которых принимается та или иная процедура или политика и которые являются целевой группой этой процедуры или политики, а также оценить, принесет ли это пользу в равной степени всем группам. В конечном итоге, при поддержке парламентского большинства осуществление надзора с учетом гендерных аспектов может привести к отставке правительства, если факты говорят о том, что правительство сохраняет гендерное неравенство.

#### 4.1. Парламентские структуры, занимающиеся вопросами гендерного равенства

Парламенты играют одну из ключевых ролей в осуществлении регулятивной политики и надзора, в основном осуществляя общий надзор за исполнительной властью, а также ввиду того, что парламент является высшим законодательным органом, принимающим законы. Комплексный гендерный подход к парламентскому надзору требует прежде всего наличия сильных, подотчетных и политически легитимных парламентских структур. Эти структуры сами зависят от признания парламентом того факта, что обсуждения, которые они проводят, вносят существенный и символический вклад в работу парламента в целом. В своих ответах на опрос 2020 г. парламенты стран ОБСЕ указали, что чаще всего структурой, отвечающей за интеграцию гендерных аспектов в деятельность по надзору, является комитет по гендерному равенству (38% парламентов, предоставивших ответы); за ним следует комитет по правам человека (17%). Помимо этого, в исследовании МПС также был сделан вывод о том, что «имеет место тенденция рассмотрения вопросов гендерного равенства комитетами по правам человека», а не другими профильными комитетами<sup>35</sup>.

**Рис. 13. Структуры, чаще всего отвечающие за интеграцию гендерных аспектов в парламентский надзор**



За вопросы гендерного равенства в парламентах, предоставивших ответы на опрос ОБСЕ, отвечают в основном комитеты по гендерному равенству, а не женские парламентские группы, но при этом более 30%

35 Там же, с. 44.



парламентов указали, что эта ответственность возложена на все парламентские структуры (см. рис. 13). В ситуации, когда все парламентские структуры несут общую ответственность за комплексный гендерный подход к надзору, это обычно не закреплено в законодательстве или в регламенте. На протяжении многих лет парламент Швеции демонстрирует пример хорошей практики в области реализации общей ответственности за учет гендерной проблематики всеми парламентскими структурами, отмечая, что «вопросы гендерного равенства закреплены за Комитетом по рынку труда, но в то же время комплексный гендерный подход к надзору за законодательством внедрен в основные направления деятельности всех комитетов».

Комитеты по гендерному равенству с большей вероятностью, чем парламентские группы, будут принимать конкретные меры по учету гендерных аспектов – такие, как мониторинг и анализ общего учета гендерной проблематики в парламента или обеспечение подотчетности правительства (см. рис. 14). Женские парламентские группы, напротив, редко являются ответственными за эту конкретную деятельность, что отражает их неформальный характер и относительное отсутствие институциональной легитимности: женские парламентские группы в парламентах стран ОБСЕ редко уполномочены обеспечивать подотчетность правительства.

**Рис. 14. Стратегии надзора с учетом гендерных аспектов, осуществляемые парламентскими группами и комитетами**



### 11. Хорошая практика: расследования, проводимые парламентскими комитетами с учетом гендерных аспектов (Албания и Португалия)

**Албания.** Парламентский подкомитет по гендерному равенству и предупреждению насилия в отношении женщин в сотрудничестве с другими парламентскими комитетами и подкомитетами, а также с Альянсом женщин-парламентариев проводит слушания с участием представителей государственных институтов, гражданского общества и национальных объединений, посвященные вопросам функционирования межинституционального механизма координации в сфере предоставления помощи и перенаправления дел, созданного на национальном уровне для решения проблемы гендерно-обусловленного насилия; также организуются слушания по предложениям гражданского общества, направленным

на предупреждение сексуального насилия. Помимо этого, были проведены слушания, посвященные представлению и обсуждению письма из структуры «ООН-женщины» на тему выполнения международных обязательств в области предупреждения гендерно-обусловленного насилия во время выборов..

**Португалия.** В составе Комитета по конституционным вопросам, правам, свободам и гарантиям существует Подкомитет по равенству и недискриминации, отвечающий за мониторинг, помимо прочего, вопросов, связанных с гендером. Этот подкомитет периодически проводит слушания с участием ряда национальных структур, занимающихся вопросами гендерного равенства, и организует такие мероприятия, как дебаты и конференции на данную тему; ему может быть поручена разработка законодательных процедур, связанных с гендерными вопросами.

Парламентам стран региона ОБСЕ также был задан вопрос о том, имеются ли у политических партий собственные механизмы обеспечения гендерного равенства. Большинство парламентов не ответили на этот вопрос ввиду того, что политические партии обычно не относятся к их компетенции, но в то же время полученные ответы (приводятся во врезке 12) указывали на существование двух разных ситуаций: в первой возникает ощущение, что в создании механизмов гендерного равенства заинтересованы левые партии (как отмечается в ответе парламента Польши); во второй ситуации все политические партии признают значение гендерного равенства и создали тот или иной механизм для его поддержки. Например, парламенты Исландии и Финляндии создали феминистские сети, которые объединяют представителей всех партий и в деятельности которых могут участвовать парламентарии обоего пола. Наиболее часто упоминался такой механизм внедрения комплексного гендерного подхода, как гендерные квоты на выборах (хотя квоты призваны обеспечить описательное представительство и не предусматривают прямого механизма влияния на учет гендерной проблематики в контексте результатов деятельности парламента)<sup>36</sup>.

36 См.: Венецианская комиссия и БДИПЧ, Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, 2-е изд., 14 декабря 2020 г.

**12. Хорошая практика: учет гендерной проблематики всеми политическими партиями (Канада, Норвегия и Швейцария)**

**Канада.** Механизмы учета гендерной проблематики имеют следующие партии: Квебекский блок (Устав и положения 2019 г. включают краткий пункт о домогательствах), Консервативная партия Канады (Кодекс поведения Национального совета, Кодекс поведения волонтеров, сотрудников предвыборных штабов и сотрудников избирательных окружных объединений), Либеральная партия Канады (обучение на тему безопасных избирательных кампаний, Кодекс поведения на мероприятиях, Политика уважительного отношения на рабочем месте), Новая демократическая партия Канады (Политика в отношении дискриминации, домогательств и сексуального насилия, Заявление о справед-

ливости), Зеленая партия Канады (Кодекс поведения членов партии).

**Норвегия.** В семи из девяти политических партий, представленных в парламенте, действуют те или иные формы квот в отношении кандидатов, выдвигаемых в избирательные списки, и/или лиц, назначаемых в советы, правления, делегации и т. д. В пяти партиях есть официальные механизмы: это Социал-демократическая партия (Arbeiderpartiet), Консервативная партия (Høyre), Центристская партия (Senterpartiet), Христианская народная партия (Kristelig Folkeparti) и Социалистическая левая партия (Sosialistisk Venstreparti).

**Швейцария.** В каждой политической партии Швейцарии существует официальная или неформальная женская сеть, хотя не всегда ясно, выделяются ли этим сетям конкретные финансовые средства.

**4.2. Комплексный гендерный подход как стратегия парламентского надзора**

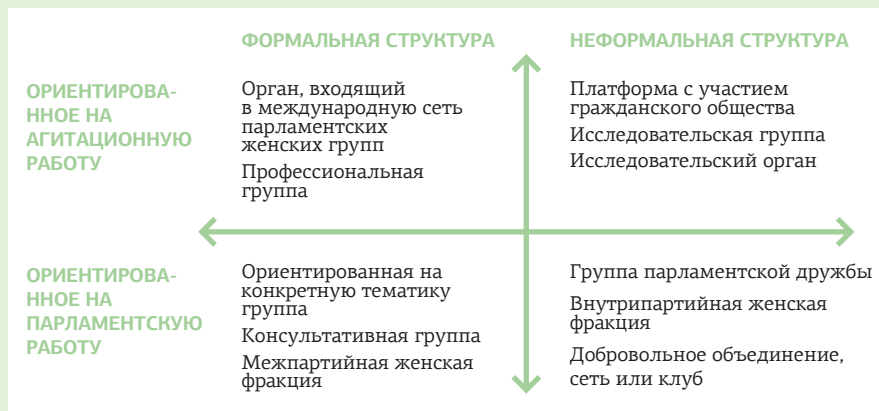
В Глобальном докладе о парламентах МПС/ПРООН 2017 г. отмечалось в отношении надзора, что комплексный гендерный подход в этой сфере требует, чтобы парламентарии и их персонал «приобретали собственные экспертные знания и опыт в этой области»<sup>37</sup>. В этом документе в качестве примера хорошей практики был указан доклад Постоянного комитета Палаты общин Канады о статусе женщин, в котором был представлен онлайн-курс «Введение в гендерный анализ плюс».

Вместе с тем, существуют возможности для подключения других надзорных функций, в том числе направления вопросов в письменной и устной форме в органы исполнительной власти, проведения общественных слушаний и парламентских дебатов по отчетам независимых должностных лиц, осуществляющих надзор (например, генерального контролера и омбудсмена). Надзор также включает способы вынесения порицания правительству и обеспечения отставки правительства посредством вынесения ему вотума недоверия. В докладе МПС/ПРООН содержались рекомендации для парламентариев относительно учета гендерных аспектов в этой деятельности.

37 IPU/UNDP, Global Parliamentary Report [Глобальный доклад о парламентах]. Geneva/New York, 2017, p. 33.

## Женские парламентские структуры как механизм внедрения комплексного гендерного подхода

В сравнительном исследовании 2013 г. БДИПЧ предложило следующую классификацию женских парламентских структур:



**Официальные группы, ориентированные на парламентскую работу** (такие, как межпартийные женские парламентские группы, консультативные группы и группы, занимающиеся конкретной темой), создаются и признаются парламентом и могут быть обеспечены парламентскими ресурсами (в том числе сотрудниками аппарата парламента, бюджетом и/или помещениями для заседаний). Эти группы преимущественно заняты анализом политики и законодательства с гендерной точки зрения, поддержкой поправок к законодательству или работой по продвижению идеи существенной представленности женщин в парламенте. Такие группы обычно состоят исключительно из женщин.

**Официальные группы, ориентированные на информационно-агитационную работу**, – это группы, которые тоже могут быть обеспечены парламентскими ресурсами (хотя и не в такой степени, как группы, ориентированные на парламентскую работу) и которые функционируют как официальные группы с четкой структурой руководства и регламентом заседаний. Они занимаются продвижением конкретных вопросов или идей либо сотрудничеством с аналогичными парламентскими группами в других странах (например, с международной сетью женских парламентских структур). В эти группы могут входить и мужчины.

**Неформальные группы, ориентированные на парламентскую работу**, включают добровольные объединения, клубы или сети либо парламентские группы дружбы. Они отличаются от формальных групп тем, что обычно не обеспечены парламентскими ресурсами (но могут получать определенное финансирование от международных или неправительственных организаций). У них менее строгий регламент заседаний и менее жесткая структура руководства (например, допустима ротация на руководящих должностях), но при этом они, тем не менее, занимаются парламентской деятельностью – например, анализом законодательных актов. В эти структуры могут входить и мужчины.

**Неформальные группы, ориентированные на информационно-агитационную работу**, обычно состоят из женщин и мужчин, имеют неиерархическую структуру руководства, собираются на совещания только по мере необходимости и не обеспечены парламентскими ресурсами. Они преимущественно занимаются сбором информации, составлением писем и общей работой по продвижению определенных вопросов. Платформы с участием гражданского общества и научных или исследовательских групп обычно тесно связаны с организациями гражданского общества или другими организациями вне парламента.

Источник: Объединения женщин-парламентариев в странах региона ОБСЕ: сравнительный анализ, Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2013

### Конкретный случай из практики №6 Официальное оформление Женского альянса в Албании

Женский альянс (ЖА) Албании был изначально создан в 2009 г. как неформальная группа женщин-парламентариев. С момента основания ЖА до 2019 г. его члены успешно выступали за гендерное равенство в парламентских процедурах и в законопроектах, в том числе по вопросу введения гендерных квот на выборах муниципального уровня. Несмотря на этот успех, неформальный статус ограничивал возможность альянса играть более структурированную роль в парламентских процессах: ЖА не мог сотрудничать с различными комитетами и не имел своего голоса в парламенте. Ресурсы (в частности, технический персонал), доступные ЖА как неформальной организации, были ограниченными и рассматривались как недостаточные для реализации программы ЖА.

В 2019 г. поправки к регламенту сделали возможным признание ЖА добровольной структурой, которая занимается содействием достижению гендерного равенства и учету гендерной проблематики во всех видах парламентской деятельности.<sup>1</sup>

Это изменение статуса стало результатом значительной мобилизации и работы как женщин-, так и мужчин-парламентариев, демонстрирующей инклюзивный и представительный характер ЖА. И хотя ключевую роль в инициировании этих поправок играла женщина-вице-спикер парламента, их принятие было полностью поддержано спикером и всеми парламентариями. Официальное оформление ЖА также сопровождалось другими изменениями в парламенте Албании, связанными с гендерным фактором, – принятием Кодекса поведения<sup>2</sup> и введение в действие нового законодательства о предупреждении гендерной дискриминации.

В 2021 г. в ЖА входили 36 женщин-парламентариев из всех политических групп, представленных в Собрании, и альянс продолжал осуществлять деятельности по содействию гендерному равенству и учету гендерной проблематики. Эта деятельность включала

1 См. статью 40(2) регламента парламента Албании (можно ознакомиться только на албанском языке по ссылке: <<https://www.parlament.al/Files/sKuvendi/rregullorja.pdf>>.

2 Решение № 61/2018 Собрания, Кодекс поведения парламента Албании (доступно только на албанском языке по ссылке: <<https://www.parlament.al/Files/RaporteStatistika/Kodi%20i%20Sjelljes.pdf>>

разработку Стратегии внедрения комплексного гендерного подхода в парламенте и первого в своем роде Плана действий по учету гендерной проблематики.

Как юридически признанная структура, Женский альянс пользуется следующими преимуществами:

- *получает выделяемые ему парламентские ресурсы:* Альянс обеспечивается вспомогательным персоналом и имеет определенный ограниченный бюджет;
- *имеет расширенный доступ к внешней финансовой поддержке:* в настоящее время у ЖА есть право подавать заявки на финансовую поддержку со стороны организаций-доноров, которые больше готовы поддержать официальное постоянное объединение, чем неформальную группу;
- *имеет более скоординированную позицию в парламенте:* официальное признание изменило групповую динамику, обеспечив более тесное сотрудничество между членами Альянса и их осведомленность о гендерных вопросах; в результате этого ЖА усилил голос женщин в парламентском процессе;
- *выполняет более серьезные обязанности в области планирования и организации деятельности:* как официальная структура, ЖА в настоящее время отвечает за разработку обеспеченного бюджетом подробного плана действий, охватывающего всю планируемую им деятельность (наличие четкой программы и структурированного графика деятельности способствует более стратегическому сотрудничеству с другими парламентскими структурами, в том числе с комитетами);
- *имеет большую легитимность в контексте работы парламента:* юридическое признание ЖА повысило его статус в парламенте; парламентские комитеты с большей готовностью принимают предложения, направленные Альянсом на рассмотрение; Альянсу также легче привлекать парламентариев к своей работе по оценке гендерного воздействия основных законопроектов и бюджетного финансирования, а также по проведению подробной проверки ситуации с учетом гендерных аспектов на этапе после принятия законодательства.

Альянс все еще сталкивается с рядом трудностей. Во-первых, для обеспечения своего функционирования он должен обращаться за внешним финансированием, поскольку ресурсы, выделяемые ему парламентом, являются ограниченными. Во-вторых, вся деятельность Альянса проводится его членами на добровольной основе, что является для них серьезным бременем ввиду напряженного графика их работы. В-третьих, требует улучшения координация с Подкомитетом по гендерному равенству и другими структурами Собрания по вопросам реализации Плана действий и постоянного мониторинга вопросов, связанных с гендерным равенством.

В целях своего будущего развития Альянс стремится изучить эффективность своей деятельности за последние несколько лет, провести оценку существующих потребностей, определить приоритетность тех гендерно-ориентированных мер, которые он старается поддерживать, а также разработать стратегический и вместе с тем реалистичный план действий, который усилит воздействие и устойчивость принимаемых им мер. Речь идет в том числе о большем внимании к оценке гендерного воздействия, а также о повышении информированности общества о работе Альянса при помощи средств массовой информации.

### **Рекомендации парламентариям: учет гендерного равенства в надзорной деятельности**

#### **Зачем этим заниматься?**

Учет гендерных аспектов означает оценку политики, законов и программ с точки зрения их различающегося влияния на мужчин и женщин, а также на мальчиков и девочек. Для поддержки гендерного равенства и социальной интеграции важно обеспечить, чтобы это было одним из элементов всей надзорной деятельности.

Рассмотрение действующих законов и мер с целью определить, могут ли они оказаться дискриминационными и в каких случаях это может иметь место, позволяет парламентариям готовить рекомендации для решения этих проблем.

#### **Что для этого необходимо?**

- «Гендерный взгляд»: всегда проверяйте возможное наличие гендерной дискриминации при рассмотрении того или иного вопроса политики.
- Данные по всем направлениям политики, сгруппированные по признаку пола (и по другим индикаторам социальной интеграции – таким, как возраст, этническая принадлежность, наличие инвалидности, гендерная идентичность и сексуальная ориентация).
- Исследования и материалы организаций гражданского общества, специализированных структур по гендерным вопросам, университетов и аналитических центров, организаций/корпораций частного сектора, профессиональных ассоциаций и средств массовой информации.

#### **Как внести реальный вклад?**

- Проведите самостоятельную оценку потенциала парламента в области использования комплексного гендерного подхода.
- Разработайте и систематическим образом используйте список контрольных вопросов для учета гендерной проблематики, включающий, например, следующие вопросы:
  - Кто является целевой группой предлагаемой политики, программы или проекта? Кому принесет пользу предлагаемая политика, программа или проект? Кто проигрывает?
  - Кто принимает решения? Участвуют ли женщины и мужчины в выработке решения данной проблемы?
  - Как распределяются ресурсы? Кто предоставляет эти ресурсы? Кто использует эти ресурсы? Каким образом осуществляется закупка ресурсов?
  - Сохраняет ли данная мера существующие гендерные отношения или ставит их под сомнение?
- Задавайте вопросы на слушаниях комитетов и во время дебатов на пленарных заседаниях – например, следующие:
  - Проводились ли консультации с лицами, отстаивающими идеи гендерного равенства, в процессе разработки политики?
  - Проводилась ли оценка гендерного воздействия (рассматриваемой или предлагаемой) политики?
  - Сгруппированы ли по признаку пола данные, используемые для обоснования и анализа данной политики?
  - Каковы социальные и экономические издержки, связанные с рассматриваемой политикой или законом, для мужчин и для женщин?
  - Являются ли предложенные рекомендации относительно данной политики или закона гендерно-дифференцированными, гендерно нейтральными или не учитывающими гендерные аспекты?

- Обнародуйте выявленные случаи гендерной дискриминации:
  - побеседуйте с ответственным министром;
  - лоббируйте изменения в своей партии;
  - поддерживайте связи и контакт с членами парламента из всех партий и групп;
  - поднимите этот вопрос в средствах массовой информации.

Источник: IPU/UNDP, *Global Parliamentary Report: Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account* [Глобальный доклад о парламентах – Парламентский надзор: полномочия парламента по обеспечению подотчетности правительства], Geneva/New York, IPU and UNDP, 2017.

### 13. Хорошая практика: парламентский надзор с учетом гендерной проблематики в Италии

Два комитета Палаты депутатов проводят анализ ситуации с обеспечением гендерного равенства. Комитет по конституционным вопросам изучает действующую политику содействия равенству женщин и мужчин<sup>1</sup>; Комиссия по труду проанализировала гендерное воздействие законодательства о социальном обеспечении, а также воздействие на существующее неравенство между мужчинами и женщинами в области пенсионного обеспечения<sup>2</sup>.

- 1 "Indagine conoscitiva sulle politiche in materia di parità tra donne e uomini", Istat, 25 October 2017, <[https://www.istat.it/it/files/2017/10/A-Audizione-parit%C3%A0-di-genere-25-ottobre\\_definitivo.pdf](https://www.istat.it/it/files/2017/10/A-Audizione-parit%C3%A0-di-genere-25-ottobre_definitivo.pdf)>.
- 2 "Resoconto stenografico: Seduta n. 13 di Mercoledì 6 luglio 2016", Italia, Camera dei deputati, 6 July 2016, <[https://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c11\\_pensionistici&anno=2016&mese=07&giorno=06&idCommissione=11&numero=0013&file=indice\\_stenografico](https://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c11_pensionistici&anno=2016&mese=07&giorno=06&idCommissione=11&numero=0013&file=indice_stenografico)>.

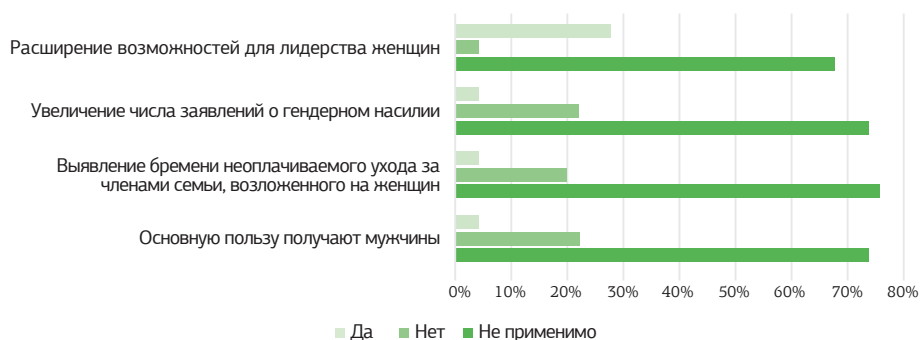
### 4.3. Эффект от учета гендерных аспектов в деятельности парламента по надзору

Как показывают результаты опроса, у парламента нет четкого понимания цели комплексного гендерного подхода к парламентскому надзору, то есть того, какую пользу можно извлечь из анализа мер политики, законодательства и программ с учетом гендерных аспектов. Парламентам был задан вопрос о том, привела ли учитывающая гендерные аспекты деятельность по надзору к потенциальным результатам: например, привел ли принятый закон, политика или программа к расширению возможностей для лидерства женщин в конкретных рассматриваемых ситуациях/сфере; привел ли данный закон, политика или программа к увеличению числа заявлений о гендерном насилии, к более эффективному выявлению ситуаций, когда женщины несут бремя неоплачиваемого ухода за членами семьи, или же к осознанию того, что данная политика, закон или программа принесли пользу главным образом мужчинам (см. рис. 15). Наиболее распространенный ответ на этот вопрос состоял в том, что это потенциальное воздействие «не применимо»,



то есть по итогам применения парламентом комплексного гендерного подхода к надзору за законодательством, политикой и программами, не был обнаружен ни один из этих конкретных возможных вариантов гендерного воздействия. Парламенты самостоятельно не указали никаких других видов воздействия, обнаруженных в результате использования комплексного гендерного подхода к надзору.

**Рис. 15. Результаты осуществления надзора с учетом гендерных аспектов в отношении конкретного закона, политики или программы**



Эти ответы также показали, что анализ, скорее всего, выявит необходимость усиления лидерства женщин, а не, например, неблагоприятное воздействие на ситуацию с гендерно-обусловленным насилием или ложащимся на плечи женщин бременем неоплачиваемого ухода за членами семьи. Это свидетельствует в первую очередь о том, что анализ с учетом гендерных аспектов проводился в отношении законодательства, касающегося лидерства женщин, или что гендерное равенство концептуально оформлено прежде всего как вопрос числа представленных женщин. И хотя представленность и лидерство женщин являются важными аспектами гендерного равенства, существует множество других показателей гендерного неравенства. Следует отметить, что есть возможности для оказания содействия парламентам в деле создания инструментов, отражающих это более широкое понимание гендерного равенства и многообразия.

## Конкретный случай из практики №7 Женская парламентская группа (Монголия)

Неформальная женская группа в парламенте Монголии была создана в 2012 г. Она поддерживает представленность женщин в политике, программы в области женского здоровья и борьбу с насилием в отношении женщин и детей.

- *Представленность женщин в политике.* На двух последних парламентских выборах (в 2016 г. и в 2020 г.) женщины-парламентарии получили всего лишь чуть более 17% мест в парламенте (13 из 76). Это значительно больше, чем на предыдущих выборах, однако такая ситуация вызвала обеспокоенность в связи с тем, что женщины по-прежнему недостаточно представлены в высшем законодательном органе по сравнению со средними показателями в мире и в регионе (25,8% и 21% соответственно). В 2016 г. женская парламентская группа участвовала в организации национального форума по вопросам участия женщин в принятии решений в рамках проекта ПРООН по укреплению потенциала местных органов самоуправления. В форуме приняло участие 529 человек, в том числе женщины-парламентарии, женщины из сельских районов, женщины, представляющие организации гражданского общества, а также ученые. Цель форума состояла в том, чтобы повысить уровень информированности о значении участия женщин в выборах.
- *Женское здоровье.* Изначально дискуссии в парламентской группе были сосредоточены на качестве родильных домов. В этих дискуссиях участвовали должностные лица Министерства здравоохранения Монголии, руководители родильных домов и представители почти 20 организаций гражданского общества Монголии, занимающихся вопросами здравоохранения. Обсуждались проблемы недостаточного числа мест в родильных отделениях, сокращения числа медицинских специалистов в данной сфере и недостаточных возможностей для обучения медицинских работников. По итогам этих дискуссий парламентская группа обеспечила финансирование для открытия родильного дома. На последующих заседаниях парламентская группа занималась разработкой, представлением и обеспечением принятия законодательства о запрете курения в больницах, а также внесением поправки в закон о социальном страховании (в отношении детей с инвалидностью).
- *Борьба с насилием в отношении женщин и детей.* По данным исследования<sup>1</sup> Фонда ООН в области народонаселения и Национального бюро статистики Монголии (2018 г.), каждая третья женщина в течение своей жизни подвергается физическому и/или сексуальному насилию, а каждая десятая подвергается сексуальным надругательствам в возрасте до 15 лет. В условиях карантинных мер, введенных в связи с пандемией COVID-19, дети и женщины подвергаются повышенному риску насилия, если они не имеют возможности уйти из дома. Парламентская группа с момента своего создания активно продвигает решение этих вопросов. Она инициировала анализ закона «О борьбе с семейным и домашним насилием», а в декабре 2020 г. поддержала всемирную кампанию «Белая лента».

---

1 National Statistics Office/UNFPA, Breaking the Silence for Equality. 2017 Study on Gender-based Violence in Mongolia [Нарушить молчание ради равенства: исследование 2017 года, посвященное проблеме гендерного насилия в Монголии], Ulaanbaatar, 2018.

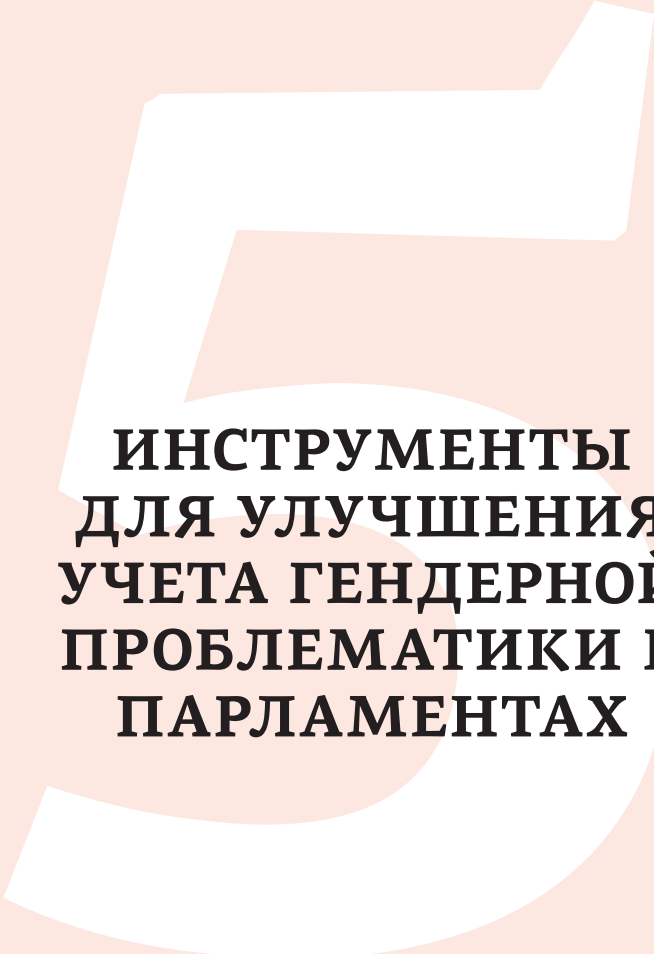
#### **4.4. Шаги, которые могут предпринять парламенты для содействия учету гендерных аспектов в сфере парламентского надзора**

Парламенты могут сделать следующее:

- обеспечить наличие официальной структуры, которой поручено осуществлять надзор с учетом гендерных аспектов и которая обладает парламентской легитимностью и обеспечивается достаточными ресурсами для того, чтобы представить доклад об анализе законодательства основным политическим органам парламента;
- обязать все парламентские структуры использовать комплексный гендерный подход, а также обеспечить наличие достаточного потенциала, инструментов и ресурсов;
- выделить время в графике для специальных дебатов по вопросам гендерного равенства или направления министрам вопросов, касающихся гендерной проблематики; вести мониторинг участия женщин и мужчин в этих дебатах; в тех случаях, когда имеет место гендерный разрыв с точки зрения участия – поощрять мужчин внести свой вклад в полной мере;
- проводить курсы профессионального развития для парламентариев, сотрудников аппарата парламента и политического персонала по вопросам гендерного анализа, оценки гендерного воздействия и проведения общественных консультаций с учетом гендерной проблематики;
- в случае выявления гендерной дискриминации или неравенства, в том числе в сфере применения законов и политики – обеспечить, чтобы все парламентарии имели возможность:
  - о связаться с ответственным министром;
  - поднять этот вопрос в зале заседаний парламента или посредством другой соответствующей парламентской процедуры;
  - поднять этот вопрос перед соответствующим руководителем парламента и/или женской парламентской структурой, отвечающей за вопросы гендерного равенства;

- поддерживать связи и контакт с членами парламента из всех партий и групп в целях предложения новых законопроектов и поправок к законодательству;
- поднять данный вопрос в средствах массовой информации, перед женскими организациями и/или руководством партии;
- задействовать экспертов по гендерным вопросам в целях содействия разработке поправок или новых законопроектов, направленных на устранение дискриминации.





**ИНСТРУМЕНТЫ  
ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ  
УЧЕТА ГЕНДЕРНОЙ  
ПРОБЛЕМАТИКИ В  
ПАРЛАМЕНТАХ**

# 5. Инструменты для улучшения учета гендерной проблематики в парламентах

Во всех парламентах имеются определенные возможности для улучшений в области обеспечения гендерного равенства. Требуются дополнительная политическая мобилизация, стратегия и действия для оказания содействия парламентам в изменении их внутренней культуры, структур и процедур, с тем чтобы их институциональная среда была благоприятной для достижения гендерного равенства.

Настоящий раздел посвящен внутренним процессам, процедурам и программам действий, которые необходимо внедрить и/или разработать, чтобы парламента стали институтами, более эффективно учитывающими гендерную проблематику. В частности, в данном разделе рассматривается вопрос о том, в каком объеме парламента стран региона ОБСЕ провели реформы в целях учета гендерных аспектов и/или признали приоритетность таких реформ, направленных на обеспечение гендерного равенства в контексте результатов деятельности по реализации всех основных функций парламента.

## 5.1. Парламентские оценки и другие инструменты

Гендерный анализ помогает парламентам понять, где можно осуществить улучшения, и разработать планы проведения реформ. Первым шагом обычно является процедура оценки, включающая проведение дискуссий с различными субъектами, работающими в парламенте, – с парламентариями, политическим персоналом и сотрудниками парламента, в том числе с лицами, обслуживающими здания парламента.

В 2016 г. МПС опубликовал руководство по самостоятельной оценке под названием «Оценка учета гендерных аспектов в парламентах» (Evaluating the gender sensitivity of parliaments). С тех пор это руководство было переведено с английского языка, на котором оно было написано, на арабский, армянский, испанский, сербский, турецкий, украинский и французский языки, что свидетельствует о популярности данного издания и охвате им широкой аудитории. По данным МПС, в государствах-участниках ОБСЕ процедуры самостоятельной оценки были реализованы в Грузии (в 2018 г.), Сербии (в 2019 г.), Соединенном Королевстве (в 2018 г.), Турции (в 2012 г.) и Швеции (в 2010 г.). При этом МПС является не единственной организацией, разработавшей и распространяющей методику оценки с учетом гендерных аспектов. Такие методики разработали также Ассоциация парламентариев стран Содружества наций, Европейский институт гендерного равенства и ОЭСР; структура «ООН-женщины» недавно призвала к созданию более точного инструмента для содействия принятию парламентами мер с учетом гендерных аспектов в контексте пандемии COVID-19 (см. раздел 8, в котором представлен список дополнительной литературы).

Как показал опрос 2020 г., проведенный ОБСЕ, лишь немногим более 30% парламентам, предоставившим ответы, проводили ту или иную оценку или аудит с учетом гендерной проблематики (см. рис. 19). Помимо оценок, поддержанных МПС, оценки и аудит проводились в Албании, Черногории и Северной Македонии (при поддержке ОБСЕ), а также в Канаде и Молдове. Парламент Ирландии сообщил, что он проводит оценку инклюзивности и учета гендерных аспектов (см. Случай из практики №3).

### **Конкретный случай из практики №8** **Гендерный аудит в парламенте Молдовы**

Закон Республики Молдова «Об обеспечении равных возможностей для женщин и мужчин» 2006 года обязывает парламент (а) принимать законы и нормативные акты с учетом гендерных аспектов, (б) вести мониторинг гендерного воздействия, оказываемого принятыми нормативно-правовыми актами; (в) обеспечить подотчетность других государственных институтов в целях поощрения и обеспечения гендерного равенства в их деятельности.

В соответствии с этими обязательствами в 2015 г. Департамент помощи и стратегического развития парламента Молдовы провел гендерный аудит при поддержке программы ПРООН в Молдове «Повышение качества демократии в Молдове путем поддержки выборов и парламента». Аудит был призван проанализировать состояние парламента с точки зрения его функционирования и институциональной культуры с учетом гендерного фактора, выявить наиболее серьезные пробелы и трудности, а также предложить рекомендации для улучшения учета гендерной проблематики в деятельности парламента.



Гендерным аудитом руководил международный эксперт по вопросам гендерного равенства. Было проведено 42 встречи с 71 лицом, в том числе с 15 парламентариями, представлявшими все пять парламентских фракций. Помимо очных встреч и консультаций, члены Секретариата парламента ответили на 21 анкету; также проводились консультации вне парламента с различными организациями гражданского общества и партнерами по развитию. На основе рекомендаций по итогам аудита в 2017 г. был разработан пятилетний План действий по обеспечению гендерного равенства, в котором были изложены обязательства парламента в области достижения гендерного равенства и был представлен четкий список целей и процедур, обеспечивающих выполнение этих обязательств. План действий содержал конкретные рекомендации различным фракциям парламента, отделам Секретариата и постоянным комитетам, а также рекомендации, касающиеся поправок к регламенту.

В ситуации отсутствия механизма мониторинга многие рекомендации еще только предстоит реализовать. Мероприятия по развитию потенциала (такие, например, как обучение бюджетированию с учетом гендерных аспектов) проводятся нерегулярно. Специальный комитет или подкомитет по гендерному равенству в парламенте еще не создан, хотя члены Комитета по правам человека и этническим меньшинствам, как правило, принимают участие в деятельности, связанной с гендерным равенством.

Далее приводятся несколько выводов, на которые можно обратить внимание.

- *Недостаточная поддержка со стороны парламента.* При том, что парламентарии и сотрудники аппарата парламента с готовностью сотрудничали в процессе аудита, в парламенте не было активных сторонников гендерного равенства, берущих на себя решение задач в области продвижения гендерного равенства и использующих в своей деятельности выводы, сделанные по итогам аудита. На самом деле процедура аудита воспринималась как процедура, проводимая по инициативе доноров практически при отсутствии поддержки внутри парламента.
- *Отсутствие институциональных структур.* В парламенте не сформирована официальная институциональная структура для реализации Плана действий. В 2015 г. была создана неформальная Женская платформа (межпартийная женская парламентская группа), но ее потенциал и ресурсы являются ограниченными. По итогам аудита было рекомендовано создать в составе одного из существующих постоянных комитетов подкомитет по гендерному равенству и правам женщин, но эта рекомендация еще не выполнена.
- *Противоречивые приоритеты парламента.* После выборов в 2019 г. нового парламента обязательства по Плану действий не были выполнены. Бóльшее значение приобрели другие финансовые и политические приоритеты, в том числе меры по борьбе с пандемией COVID-19 2020-2021 гг.

В тех случаях, когда анализ с учетом гендерных аспектов проводится, в нем часто используются рекомендации международных и региональных парламентских организаций. По сути, эти организации коллективно реагируют на растущий спрос со стороны парламентах во всем мире на проведение гендерного анализа. Это внушает большой оптимизм и представляет собой сознательное изменение дискурса об укреплении деятельности парламентах: теперь гендерное равенство более систематически рассматривается как одна из основ демократии. Улучшение понимания гендерного неравенства парламентами и их реагирования на такое неравенство исключительно важно для эффективной демократической практики.

## 5.2. Эффект от анализа парламентской деятельности

В рамках опроса парламентам региона ОБСЕ было предложено указать области, в отношении которых проводится тот или иной вид гендерного анализа, имеющий форму внутреннего или внешнего аудита (см. рис. 16). В общем, как представляется, парламентам региона ОБСЕ предпочитают внутренний аудит анализу, проводимому внешней стороной, но также можно сказать, что парламентам в большей степени сосредоточены на оценке правовой базы, в том числе законодательства о выборах и регламента, и оценке помещений и их использования. Например, парламент Северной Македонии при поддержке БДИПЧ провел официальный анализ своего регламента и создал дискуссионные форумы внутри парламента для рассмотрения вопроса о том, как лучше выполнять предложенные рекомендации (см. Случай из практики №10)<sup>38</sup>. Значительно реже проводится анализ заработной платы и потенциального неравенства в оплате труда, которое может существовать между мужчинами и женщинами из числа парламентариев, сотрудников аппарата парламента и политического персонала.

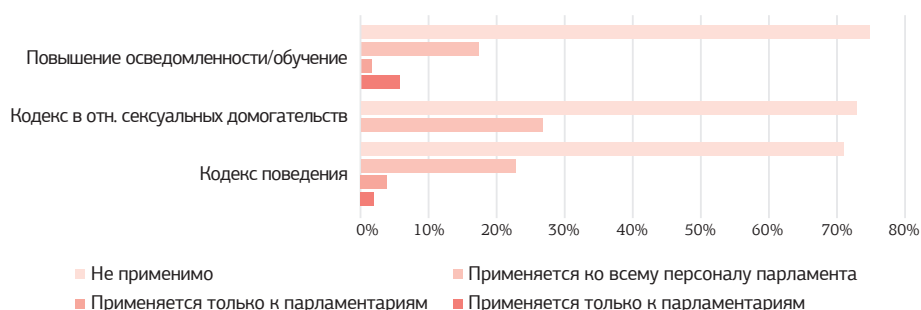
**Рис. 16. Направления анализа деятельности парламента с учетом гендерных аспектов**



38 North Macedonia: Comments on the Law and Rules of Procedure of the Assembly from a Gender and Diversity Perspective [Северная Македония: комментарии по законодательству и регламенту Собрания с учетом гендерной проблематики и фактора многообразия], ODIHR, 9 November 2020, <<https://www.osce.org/odihr/473490>>.

Случаи насилия в отношении женщин, занимающихся политикой, в том числе сексуального насилия, домогательств и травли, все чаще признаются и в целом расцениваются как важная проблема, которую необходимо решить парламентам (см. также раздел 2.5 настоящего пособия). При этом было отмечено, что доклад МПС и Совета Европы<sup>39</sup> 2018 г. о насилии в отношении женщин в европейских парламентах служит «катализатором» процесса внутренних парламентских проверок по этому вопросу. Внушает оптимизм тот факт, что, как показал данный доклад, анализ ситуации с сексуальными домогательствами ведет к принятию кодексов, положения которых применимы к парламентариям, а также к политическому персоналу и сотрудникам аппарата парламента (см. рис. 17).

Рис. 17. Результаты оценки с учетом гендерных аспектов



### Конкретный случай из практики №9

#### Разработка индивидуальных инструментов для учета гендерной проблематики в парламенте (Северная Македония)

Собрание Республики Северная Македония достигло значительного прогресса с точки зрения числа парламентариев-женщин (в 2021 г. – 39%). В 2019 г. при поддержке миссии ОБСЕ в Скопье, БДИПЧ и других международных партнеров Собрание инициировало процесс институциональных преобразований, призванный выявить пробелы и поставить реалистичные цели в области обеспечения независимости и эффективности Собрания, с большей готовностью реагирующего на потребности граждан. Улучшение учета Собранием гендерной проблематики было одной из основных составляющих этого процесса институциональных преобразований.

В качестве первого этапа в 2019 г. был проведен гендерный аудит, результаты которого легли в основу Плана действий Собрания по учету гендерных аспектов на 2020-2021 гг. Этот План действий был принят в январе 2020 г. Комитетом по равным возможностям для женщин и мужчин. Весь процесс осуществлялся под наблюдением и руководством Генерального секретаря Собрания (должность, аналогичная должности руководителя аппарата).

39 IPU and Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe [Сексизм, домогательства и насилие в отношении женщин в парламентах Европы]. Geneva, IPU and Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2018.

В соответствии с Планом действий Собрание обязалось разработать новые информационные материалы (которые станут руководством по учету гендерных аспектов в парламентах) для новых членов Собрания, последний созыв которого был избран на парламентских выборах в июле 2020 г. Для того чтобы материалы отвечали конкретным потребностям Собрания, над ними совместно работали четверо экспертов, в том числе советник Комитета по равным возможностям для женщин и мужчин Собрания и руководитель Исследовательского отдела Парламентского института Собрания. И хотя в этом руководстве были также использованы международные публикации, подготовленные БДИПЧ, Межпарламентским союзом и Европейским институтом гендерного равенства, авторы адаптировали основные понятия и практику к национальным условиям и особенностям парламентской системы Северной Македонии, а также к приоритетам законодательного процесса вновь избранного Собрания.

Руководство также было отрецензировано бывшими членами Собрания, ушедшими в отставку.

Руководство содержит общее введение в основные международные и национальные стандарты и институты в области гендерного равенства, списки контрольных вопросов и врезки с рекомендациями членам Собрания и сотрудникам аппарата относительно основных парламентских функций – представительной, законодательной и надзорной.

План действий по учету гендерных аспектов по-настоящему повлиял на Собрание Северной Македонии. Руководство было направлено всем членам Собрания и в настоящее время служит основой для обучения с целью профессионального развития как парламентариев, так и сотрудников Собрания, в том числе для учебного курса, который будет проведен осенью и зимой 2021 г. Вводный курс 2020 г. для членов Собрания был первым учебным мероприятием, включавшим занятия на тему гендерного равенства; это привело к росту на 30% числа запросов членов Собрания о проведении гендерного анализа или о разработке гендерной политики Парламентским институтом (исследовательской структурой внутри парламента).

### 5.3. Возможности для проведения анализа

Катализатором проведения гендерного анализа и оценки могут служить инциденты, связанные с ненадлежащим поведением, и преступления (такие, как сексуальное насилие или домогательства, а в случае некоторых парламентов – даже убийство), но анализ также может быть инициирован в рамках институционально оформленных внутренних парламентских процедур – например, процедуры реализации политики гендерного равенства или плана действий по достижению гендерного равенства (см. в таблице 1 информацию о Швеции). В связи с обучением работников парламента по вопросам учета гендерной проблематики также может возникнуть потребность в более полном анализе использования комплексного гендерного подхода в деятельности парламента. Такой анализ сам создает условия, способствующие проведению реформ в целях обеспечения гендерного равенства.

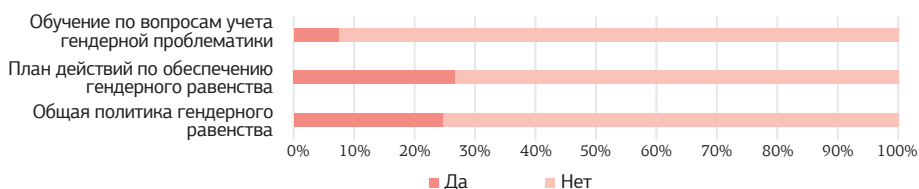
Таблица 1. Четыре последовательных плана действий в Риксдаге (парламенте Швеции)<sup>40</sup>

№ плана	Период действия	Краткий обзор
1	2006–2010 гг.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Президиум Риксдага назначил Консультативную группу по вопросам гендерного равенства, в которую вошли представители всех политических партий, и поручил ей «поддержку мер и деятельности по содействию равным возможностям членов парламента».</li> <li>• Регулярно проводились семинары по гендерному равенству, в том числе на Almedalen (ежегодной политической встрече на высшем уровне).</li> <li>• Публиковались доклады и результаты опросов.</li> </ul>
2	2010–2014 гг.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Продолжение деятельности, предусмотренной Планом действий на 2006–2010 гг.</li> </ul>
3	2014–2018 гг.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Цель Плана действий состоит в том, чтобы «выявить различия в условиях для выполнения своих обязанностей парламентариями-мужчинами и парламентариями-женщинами, а также осуществить инициативы, направленные на устранение существующих различий и пробелов» и чтобы «повысить уровень знаний и осведомленности о значении власти и влияния».</li> </ul>
4	2018–2022 гг.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Общая задача программы заключается в проведении работы по обеспечению учета гендерных аспектов в парламенте, и эта работа будет выполняться рабочей группой, в которую войдут по одному представителю от каждой политической партии. Конкретными целями являются следующие: <ul style="list-style-type: none"> <li>o обеспечение равного соотношения полов в различных структурах и ситуациях;</li> <li>o интеграция работы по достижению гендерного равенства в деятельность и различные процедуры;</li> <li>o создание внутренней культуры, отличающейся уважением к женщинам и мужчинам и обеспечением им равных ресурсов;</li> <li>o содействие успешному совмещению должностных обязанностей и семейной жизни;</li> <li>o создание возможностей для участия как женщин, так и мужчин в работе по обеспечению гендерного равенства.</li> </ul> </li> </ul>

40 Lenita Freidenvall and Josefina Erikson, The speaker's gender equality group in the Swedish parliament – a toothless tiger? [Группа спикера по гендерному равенству в парламенте Швеции – беззубый тигр?], *Politics, Groups and Identities*, Vol. 8, No. 3, 2020, pp. 627–636; Gender equality work in the Riksdag [Работа в области гендерного равенства в Риксдаге], Riksdag, <<https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/the-work-of-the-riksdag/gender-equality-work-in-the-riksdag/>>.

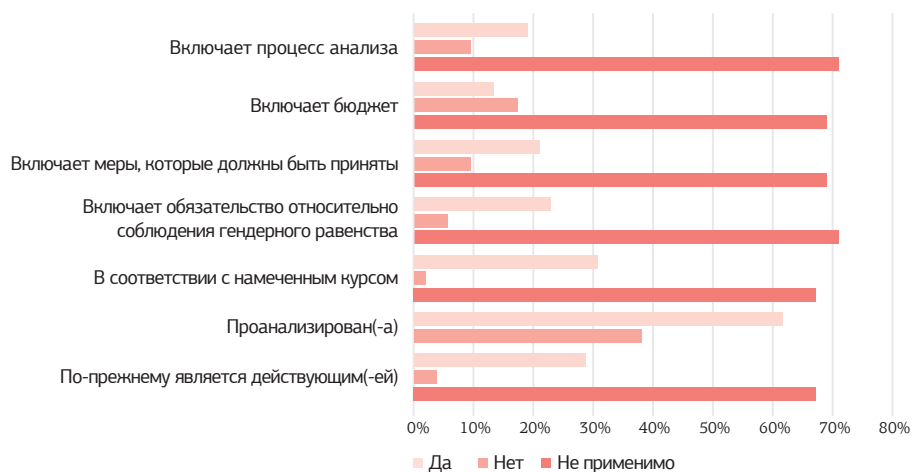
Как показали результаты опроса, проведенного ОБСЕ, политика, планы действий и учебные модули по гендерному равенству редко внедрены в парламентах (см. рис. 18), хотя положительным моментом является то, что парламента Румынии и Грузии указали, что они создают учебные центры, в которых, как предполагается, вопросы такого рода будут изучаться чаще.

**Рис. 18. Катализаторы процесса гендерного анализа**



В рамках опроса 2020 г. парламентам региона ОБСЕ, официально принявшим политику гендерного равенства или план действий по обеспечению гендерного равенства, было предложено подробнее объяснить некоторые из основных элементов такой политики или плана и указать, является ли эта политика или план по-прежнему действующими (см. рис. 19). В отношении более чем 60% мер, о которых сообщили парламента стран ОБСЕ, был проведен пересмотр, однако лишь немногим более 30% мер обеспечивали достижение поставленных целей в соответствии с принятым графиком. Доля мер в области гендерного равенства, не имеющих своего бюджета, была больше (17%), чем доля мер, обеспеченных бюджетом (13%).

**Рис. 19. Характеристика политики парламента в области гендерного равенства или плана действий по обеспечению гендерного равенства**

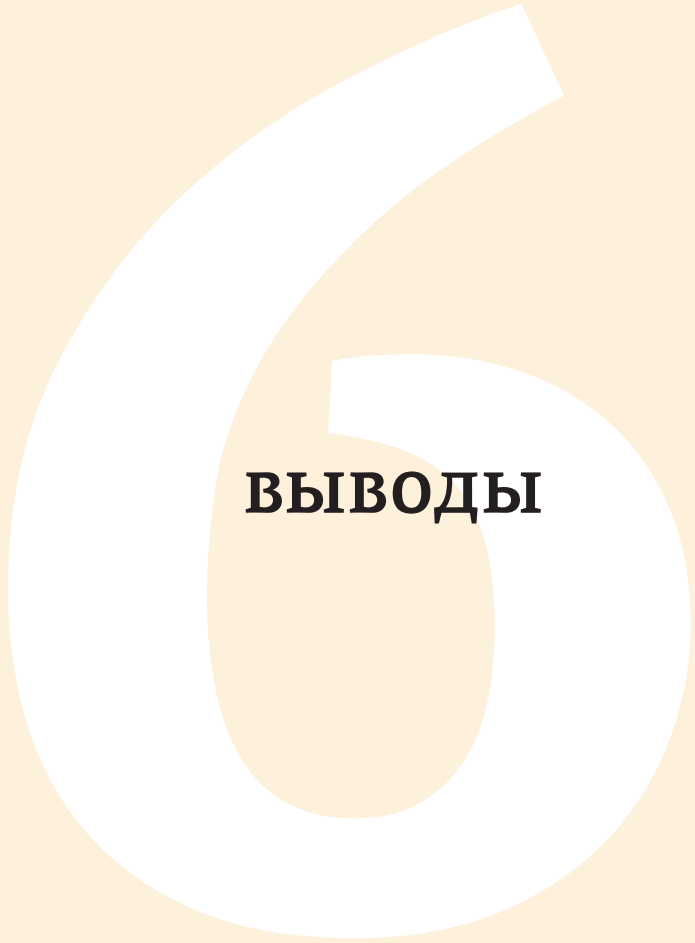


Ответы на этот вопрос показывают, что парламенты используют очень разные подходы к разработке, осуществлению и анализу политики гендерного равенства. При этом в идеальном случае эта политика должна включать заявление об обязательствах в области гендерного равенства и предусматривать наличие достаточных бюджетных средств для реализации ряда мер в конкретные сроки. Следует проводить регулярный мониторинг и анализ всех мер и стратегий.

#### **5.4 Шаги, которые могут предпринять парламенты для улучшения учета гендерной проблематики**

Парламенты могут сделать следующее:

- использовать существующие руководства по оценке для самостоятельного проведения гендерной оценки или аудита, выполнить рекомендации относительно изменений, подготовленные по итогам оценки и аудита, а также опубликовать отчет о проведении оценки и аудита в целях содействия обмену опытом между парламентами;
- разработать политику гендерного равенства, содержащую:
  - четкую приверженность гендерному равенству;
  - обоснование и стратегию действий парламента;
  - список конкретных шагов, которые должны быть предприняты, с указанием:
    - конкретных сроков, а также показателей, позволяющих измерить достигнутый прогресс;
    - достаточного бюджета для поддержки шагов, которые должны быть предприняты, включая средства на прием на работу специалистов по гендерным вопросам для различных направлений деятельности администрации парламента, с тем чтобы эти специалисты оказывали содействие осуществлению и анализу политики;
  - учебную программу по учету гендерной проблематики, основанную на фактических данных, для проведения учебных семинаров для всех членов парламента в целях повышения их осведомленности о гендерных вопросах и для проведения вводного курса для новых парламентариев;
  - положение о механизме обзора/оценки, обеспечивающем регулярный мониторинг политики при помощи соответствующего механизма парламентского надзора.



**ВЫВОДЫ**



## 6. Выводы

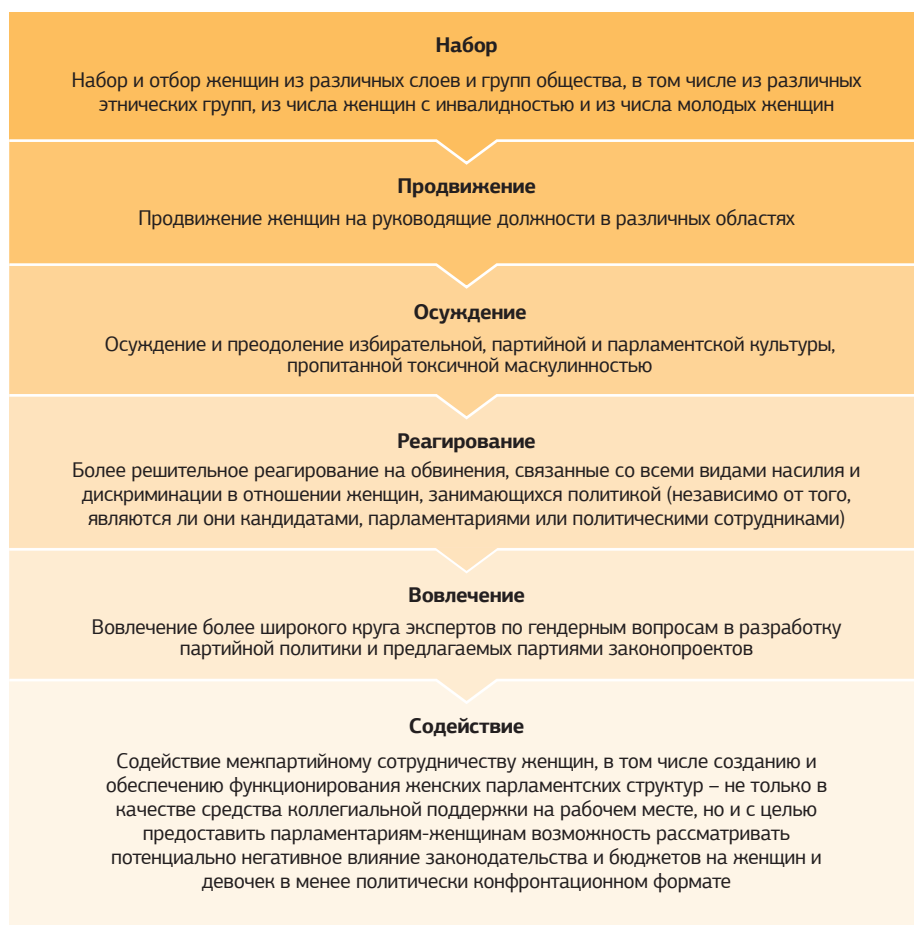
За последние 20 лет концепция парламентов, учитывающих гендерную проблематику, получила большее признание и стала частью международной демократической нормативной базы. В соответствующих международных инструментах указано, что парламенты играют одну из основных ролей в достижении гендерного равенства на глобальном и национальном уровне: по сути, на них возложена демократическая обязанность выполнять свою роль сторонников гендерного равенства.

Парламенты в принципе приняли этот мандат, однако можно еще внести некоторые улучшения в подход многих парламентов к обеспечению гендерного равенства как к первоочередной цели их работы. В парламентах различных стран ОБСЕ может быть улучшено понимание учета гендерных аспектов как более целостного, институционального подхода к достижению гендерного равенства, а не как узко толкуемого понятия, предполагающего лишь увеличение числа женщин в парламентах.

В частности, как показал опрос, проведенный ОБСЕ и ставший основой для настоящей публикации, нужно добиться большего прогресса в реализации ресурсоемких стратегий, необходимых для обеспечения гендерного равенства применительно к основным функциям парламентов – представительной, законодательной и надзорной. Регулярный, более обеспеченный ресурсами и прозрачный гендерный мониторинг в отношении всех аспектов работы парламентов будет способствовать более систематизированному подходу к гендерному равенству в парламентах стран ОБСЕ, а также институциональному оформлению такого подхода. Сегодня значительно большее число парламентов может утверждать, что гендерное равенство является «бесспорным» или «несомненным». И, действительно, некоторые парламенты в регионе ОБСЕ пользуются преимуществами существующей культурой, в которой ценится гендерное равенство и которая очевидным образом ведет к представительству на основе гендерного равенства. Однако без четких обязательств и официальных механизмов (обеспечивающих создание институтов гендерного равенства и разработку планов действий по достижению

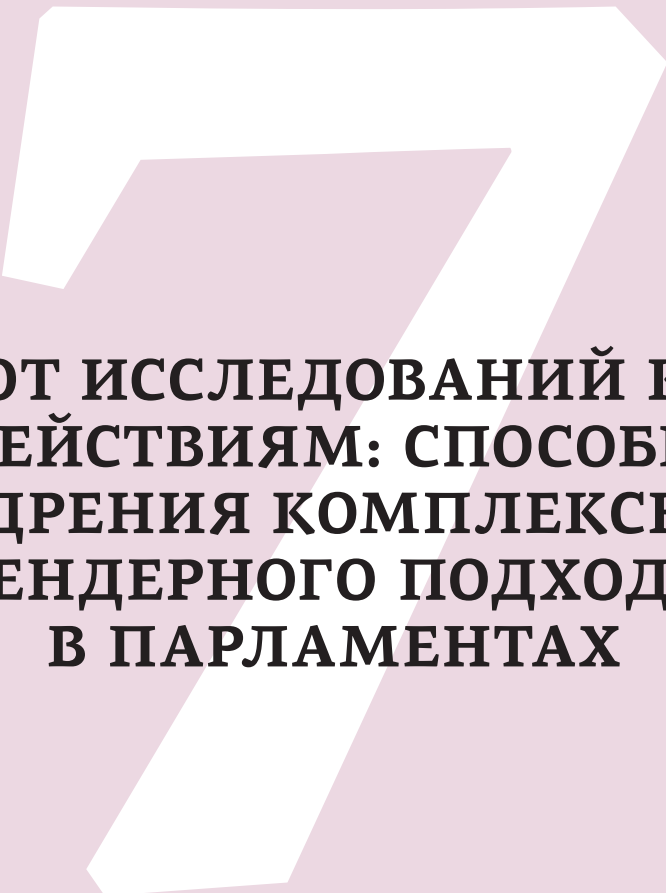
гендерного равенства) гендерное неравенство в парламентах и в обществе в целом в ближайшее время искоренить не удастся. Парламенты могут и должны сделать намного больше в области мониторинга, а затем в области поощрения и содействия расширению прав и возможностей женщин и гендерному равенству. В этом процессе преобразований очень большое значение имеют соответствующие данные.

Исследования, использованные в настоящем пособии, посвящены на роли парламентов, однако очевидно, что политическим партиям тоже необходимо укрепить свой подход к обеспечению гендерного равенства. Рост числа женщин, избираемых в парламент, является необходимым первым шагом в процессе внедрения комплексного гендерного подхода в деятельность парламентов, однако политические партии должны делать больше в этом направлении, как показано ниже.



Вместе с тем, в настоящем пособии указывается, что парламенты региона ОБСЕ адаптируют решения проблемы гендерного неравенства к своим конкретным институтам и обществу своей страны. Эти решения включают внесение поправок в регламент и принятие новых кодексов поведения (Албания), проведение пилотной оценки гендерного воздействия законодательства (Грузия), разработку собственных руководств по парламентскому надзору с учетом гендерной проблематики (Северная Македония), достижение четких, обеспеченных ресурсами договоренностей о содействии гендерному равенству в парламенте (Андорра); разработку учебных пособий для парламентариев по вопросам проведения гендерного анализа и законодательного закрепления положений о борьбе с сексуальными домогательствами в парламенте (Канада).

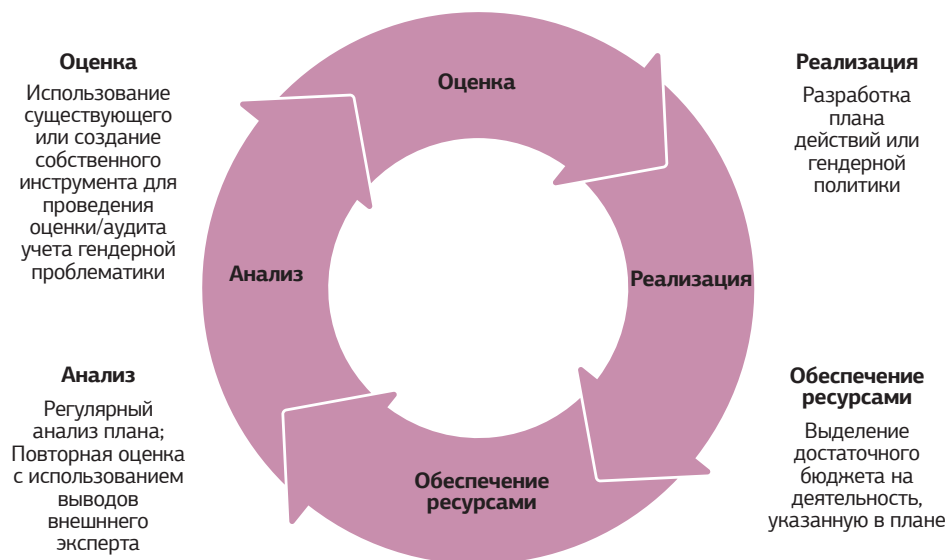
Парламенты, учитывающие гендерную проблематику, – это парламенты, которые постоянно и активно стремятся обеспечить, чтобы все, что они делают, работало на искоренение гендерного неравенства. Парламентам необходимо опираться на поддержку целого ряда различных субъектов для установления приоритетного значения гендерного равенства для всех.



**ОТ ИССЛЕДОВАНИЙ К  
ДЕЙСТВИЯМ: СПОСОБЫ  
ВНЕДРЕНИЯ КОМПЛЕКСНОГО  
ГЕНДЕРНОГО ПОДХОДА  
В ПАРЛАМЕНТАХ**

# 7. От исследований к действиям: способы внедрения комплексного гендерного подхода в парламентах

Улучшение общего учета гендерной проблематики в парламентах




## Улучшение представительства с учетом гендерных аспектов



## Улучшение учета гендерной проблематики в законотворческой деятельности и деятельности по надзору





**7. От исследований к действиям: способы 101  
внедрения комплексного гендерного  
подхода в парламентах**





# Дополнительная литература

Commonwealth Parliamentary Association, *Gender Sensitising Parliaments Guidelines: Standards and a Checklist for Parliamentary Change* [Руководство по учету гендерной проблематики в парламентах: стандарты и список контрольных вопросов для реализации изменений]. (London: Commonwealth Parliamentary Association, 2020)

EIGE, *Gender equality in national parliaments across the EU and the European Parliament: 2019 results from EIGE's Gender-sensitive Parliaments tool* [Гендерное равенство в национальных парламентах стран ЕС и в Европейском парламенте: результаты использования инструмента Европейского института гендерного равенства для парламента, учитывающих гендерные аспекты, за 2019 г.] (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019)

EIGE, "Gender-sensitive parliaments" [Парламенты, учитывающие гендерную проблематику], 2019, <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-sensitive-parliaments>

IPU, *Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice* [Парламенты, учитывающие гендерные аспекты: глобальный обзор хорошей практики]. (Geneva: IPU, 2011)

IPU, *Plan of action for gender-sensitive parliaments* [План действий для принятия парламентами комплексного гендерного подхода]. (Geneva: IPU, 2012)

IPU, *Guidelines for Women's Caucuses* [Руководство для женских парламентских групп]. (Geneva: IPU, 2013)

IPU, *Evaluating the gender sensitivity of parliaments: A self-assessment toolkit* [Оценка учета гендерной проблематики в парламентах: пособие по самостоятельной оценке]. (Geneva: IPU, 2016)

IPU, *Guidelines for the elimination of sexism, harassment and violence against women in parliament* [Руководящие принципы, касающиеся ликвидации сексизма, домогательств и насилия в отношении женщин в парламенте]. (Geneva: IPU, 2019)

IPU, *Monthly ranking of women in national parliaments* [Ежемесячный рейтинг женщин в национальных парламентах], 2021, <https://data.ipu.org/women-ranking>

IPU and Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe* [Сексизм, домогательства и насилие в отношении женщин в парламентах Европы]. (Geneva: IPU and Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2018)

БДИПЧ, *Гендерное равенство на выборных должностях: шестиступенчатый план действий*. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2011

БДИПЧ, *Объединения женщин-парламентариев в странах региона ОБСЕ: сравнительный анализ*. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2013.

БДИПЧ, *Законы, работающие на благо мужчин и женщин: пособие по учету гендерной проблематики в законодательстве*. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2017.

OECD, *OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality: Implementing the 2015 OECD Recommendation on Gender Equality in Public Life* [Пособие ОЭСР по учету гендерной проблематики и обеспечению гендерного равенства: Выполнение рекомендации ОЭСР 2015 г. о гендерном равенстве в общественной жизни]. (Paris: OECD, 2016)

ParlAmericas, *Multi-party Caucuses for Gender Equality: A Handbook for Parliamentarians in Latin America and the Caribbean* [Многопартийные парламентские группы, выступающие за гендерное равенство: руководство для парламентариев стран Латинской Америки и Карибского бассейна] (Ottawa: ParlAmericas, 2018)

UNDP, *Scrutinising Legislation from a Gender Perspective: A Practical Toolkit* [Проверка законодательства с точки зрения гендерной проблематики: практическое руководство]. (Suva, Fiji: UNDP, 2017)

UN Women, *A Primer for Parliamentary Action: Gender Sensitive Responses to COVID-19* [Базовое руководство для парламентов: меры реагирования на пандемию COVID-19 с учетом гендерных аспектов] (New York: UN Women, 2020), <<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/06/a-primer-for-parliamentary-action-gender-sensitive-responses-to-covid-19>>

### Доклады парламентов

- 2019 год Independent External Review into Bullying and Harassment in the New Zealand Parliamentary Workplace – Final Report [Заключительный доклад «Независимый внешний анализа ситуации с травлей и домогательствами на рабочем месте в парламенте Новой Зеландии»], New Zealand House of Representatives.
- 2019 год Report 97 – Regulations Respecting the Non-Attendance of Members by Reason of Maternity or Care for a New-Born or Newly-Adopted Child [Доклад 97 «Положения, касающиеся невыхода на работу членов парламента в связи с материнством или уходом за новорожденным или недавно усыновленным/удочеренным ребенком»], Canadian House of Commons Procedure Committee.
- 2018 год UK Gender-Sensitive Parliament Audit. Report of the gender-sensitive Parliament audit panel to the House of Commons Commission and the House of Lords Commission [Гендерный аудит парламента Соединенного Королевства: доклад группы экспертов по аудиту парламента с учетом гендерных аспектов Комиссии Палаты общин и Комиссии Палаты лордов], UK House of Commons.
- 2018 год Report 64 – Code of Conduct for Members of the House of Commons: Sexual Harassment Between Members [Доклад 64 «Кодекс поведения членов Палаты общин: сексуальные домогательства между членами Палаты»], Canadian House of Commons Procedure Committee.

# Приложение А. Парламенты и палаты парламентов, предоставившие ответы на опрос ОБСЕ

Азербайджан	Мальта
Албания	Молдова
Андорра	Монголия
Армения	Нидерланды, Палата представителей
Беларусь, Палата представителей	Норвегия
Бельгия, Палата представителей	Польша, Сейм
Бельгия, Сенат	Польша, Сенат
Болгария	Португалия
Босния и Герцеговина, Народная скупщина	Румыния, Палата депутатов
Босния и Герцеговина, Палата представителей	Румыния, Сенат
Венгрия	Сан-Марино
Германия, Бундестаг	Северная Македония
Грузия	Сербия
Дания	СловакияСловения
Ирландия, Дойл Эрен	Соединенные Штаты, Палата представителей
Исландия	Соединенные Штаты, Сенат
Италия, Палата депутатов	Туркменистан
Италия, Сенат	Украина
Канада, Палата общин	Финляндия
Канада, Сенат	Хорватия
Кипр	Черногория
Латвия	Чешская Республика, Палата депутатов
Литва	Швейцария, Национальный совет
Лихтенштейн	Швейцария, Совет кантонов
Люксембург	Швеция
	Эстония

# Приложение Б. Содержание опроса, проведенного ОБСЕ

## 1. ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО С УЧЕТОМ ГЕНДЕРНЫХ АСПЕКТОВ

1. Каков гендерный состав руководства парламента?			
	Число мужчин	Число женщин	
Спикер/председатель			
Заместитель спикера/заместитель председателя			
Председатели комитетов			
Заместители председателей комитетов			
Руководитель партии/руководители партийных парламентских групп			
Заместитель руководителя партии/заместители руководителей партийных парламентских групп			
Руководитель аппарата/секретарь			
Другие руководящие должности (пожалуйста, укажите):			
2. Как выбирают председателей комитетов?			Пожалуйста, отметьте подходящий вариант
Выдвигаются и избираются комитетом			
Выдвигаются правительственным большинством/правящей партией и получают поддержку комитета			
Другое (пожалуйста, укажите):			
3. Пожалуйста, укажите, существуют ли официальные правила, которыми установлен минимальный уровень участия женщин в качестве председателей или членов; если да, то какая процентная доля установлена этим правилом.			
	ДА	НЕТ	Процентная доля
Правило, устанавливающее уровень участия женщин в качестве членов комитетов			
Правило, устанавливающее уровень участия женщин в качестве председателей комитетов			

4. Проводил ли парламент анализ регламента с целью расширить возможности для выступлений парламентариев-женщин в палате или их участия в работе палаты?

ДА

НЕТ

**Если да – пожалуйста, сообщите информацию о сделанных выводах и хорошей практике:**

5. Ведет ли парламент мониторинг показателей участия парламентариев мужского и женского пола в каких-либо из следующих видов деятельности?

ДА

НЕТ

Если ДА,  
какова  
процентная  
доля женщин:

Не при-  
менимо

Участие в обсуждении законопроектов

Предложение поправок к  
законопроектам

Предложение о вынесении вотума  
недоверия

Предложение законопроектов  
независимо от партии (частных  
законопроектов)

Обращение с вопросами (к  
правительству)

Предоставление ответов на  
вопросы (как лицо, представляющее  
правительство)

**Если да – пожалуйста, сообщите информацию о сделанных выводах и хорошей практике:**

6. Какую процентную долю в составе следующих комитетов составляют лица женского и мужского пола? *Пожалуйста, предоставьте данные обо всем, что является применимым.*

% лиц  
женского  
пола

% лиц  
мужского пола

Комитет по вопросам казначейства/финансов

Комитет по внутренним делам

Комитет по здравоохранению

Комитет по иностранным делам

Комитет по вопросам образования

Комитет по вопросам женщин и/или гендерного  
равенства (или другой комитет, отвечающий за  
вопросы гендерного равенства/ женщин)

Другие комитеты в целом

7. Адаптировано ли время заседаний парламента к потребностям парламентариев, имеющих семейные обязанности (или обязанности по уходу за членами семьи)?  
*Пожалуйста, отметьте все применимые варианты.*

ДА      НЕТ      Обсуждается,  
но не принято

Прекращено проведение ночных заседаний

Расписание заседаний согласуется с календарем учебного года

Пребывание в течение более длительных периодов времени в избирательном округе (например, как минимум две недели за один раз)

Другое (пожалуйста, укажите):

**Если да – пожалуйста, поясните все применимые варианты, а также приведите пояснения в тех случаях, если предлагаемые изменения обсуждаются, но еще не приняты:**

8. Приняты ли какие-либо меры по обеспечению потребностей парламентариев, связанных с выполнением ими функций по уходу за членами семьи? *Пожалуйста, отметьте все применимые варианты.*

ДА      НЕТ      Обсуждается,  
но не принято

В парламенте существует учреждение по уходу за детьми

Специальный распорядок работы для кормящих матерей

Голосование через представителя для парламентариев, имеющих обязанности по уходу за членами семьи

Гибкий график работы

Имеется семейная комната

Предоставление финансовой помощи парламентариям для обеспечения ухода за детьми

Предоставление выплат членам семьи для поездок из избирательного округа в столицу и обратно

Прочее, в том числе в связи с пандемией COVID-19 (пожалуйста, укажите):

**Если да – пожалуйста, поясните все применимые варианты, а также приведите пояснения в тех случаях, если предлагаемые изменения обсуждаются, но еще не приняты:**

## 2. УЧЕТ ГЕНДЕРНОЙ ПРОБЛЕМАТИКИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

9. При рассмотрении законопроектов, в том числе бюджета: *(пожалуйста, отметьте все применимые варианты).*

ДА    НЕТ    Иногда

Имеет ли парламент доступ к соответствующим данным, сгруппированным по признаку пола?

Использует ли парламент список контрольных вопросов или другие практические инструменты для проверки законодательства с учетом гендерной проблематики?

Требуется ли парламенту подготовка заявления о гендерном воздействии или проведения гендерного анализа законопроектов?

Обеспечивает ли парламент возможности для проведения консультаций с соответствующими лицами, в интересах которых принимается данный законопроект?

Обеспечивает ли парламент гендерный баланс в составе основных групп, участвующих в публичных слушаниях?

Требуется ли парламенту, чтобы вопросы гендерного равенства были отражены во время дебатов, проводимых в палате?

Ведет ли парламент мониторинг соблюдения международных стандартов в области прав человека и гендерного равенства, в том числе КЛДЖ и других договоров ООН, а также, если это применимо, стандартов международных организаций?

Требуется ли парламенту, чтобы законодательство было написано с использованием гендерно-ориентированной лексики?

**Пожалуйста, приведите конкретные примеры хорошей практики и полученного опыта, а также трудностей и препятствий:**

10. С какой периодичностью проводятся консультации с целью узнать мнение следующих лиц и групп при рассмотрении законодательства парламентскими комитетами?  
*Пожалуйста, отметьте один из четырех ответов для всех применимых вариантов.*

Требуется  
законода-  
тельством

По выбору/  
по усмо-  
трению

Никогда

Государственные механизмы/институциональный механизм гендерного равенства

Механизмы гендерного равенства местных органов власти/институциональные механизмы гендерного равенства

Координаторы/сотрудники по гендерным вопросам в соответствующем отраслевом министерстве

Женские организации гражданского общества/  
неправительственные организации

Профсоюзы, представляющие рабочую силу, которую составляют преимущественно женщины

- ▶ Экономисты, которые ставят задачу увеличить долю женщин в рабочей силе и улучшить условия труда женщин

Женщины, владеющие частными предприятиями (и их ассоциации)

Ученые, занимающиеся гендерной проблематикой

**Пожалуйста, приведите примеры хорошей практики и полученного опыта:**

11. Учитывает ли ваш парламент данные, сгруппированные по признаку пола, при...

Требуется законодательством	По выбору/ по усмотрению	Никогда
--------------------------------	-----------------------------	---------

Рассмотрении бюджета (в том числе дополнительного и срочного бюджетов)?

Рассмотрении законопроектов?

Рассмотрении проектов государственной политики и программ?

**Пожалуйста, приведите примеры хорошей практики и полученного опыта:**

12. Пожалуйста, укажите вид отношений, установленных вашим парламентом со следующими группами. (пожалуйста, отметьте все варианты, применимые в случае каждой группы):

Официальные	Неформальные	Очная/устная коммуникация	Письменная коммуникация
-------------	--------------	---------------------------	-------------------------

Ученые, занимающиеся гендерной проблематикой

Женские организации гражданского общества/ неправительственные организации

Женские СМИ

**Пожалуйста, приведите примеры хорошей практики и полученного опыта:**



13. Пожалуйста, укажите, имеются ли экспертные знания по гендерным вопросам (эксперты по гендерному равенству, политика гендерного равенства) в следующих подразделениях и службах парламента (*пожалуйста, отметьте все применимые варианты*):

	Имеются эксперты по гендерному равенству	Действует политика гендерного равенства
Канцелярия руководителя аппарата/секретаря		
Исследовательский отдел парламента		
Юридический отдел парламента		
Отдел парламента по связям с общественностью		
Отдел парламента по обучению персонала/ развитию потенциала		
Служба теле- и радиовещания		
Отдел информационных технологий		
Служба безопасности		
Отдел кадров		

**Пожалуйста, приведите примеры хорошей практики и полученного опыта:**

### 3. УЧЕТ ГЕНДЕРНОЙ ПРОБЛЕМАТИКИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО НАДЗОРУ

14. Какие из следующих структур существуют в вашем парламенте?

*Пожалуйста, отметьте все применимые варианты.*

Официальная парламентская женская группа или женская сеть (финансируемая парламентом)

Официальный комитет по вопросам женщин (или гендерного равенства) (финансируемый парламентом)

Официальный комитет по правам человека (финансируемый парламентом)

Неформальная парламентская женская группа или женская сеть (не финансируемая парламентом)

Официальная или неформальная группа парламентариев-мужчин, выступающая за гендерное равенство

Ничего из вышеуказанного

15. Какая из этих структур является в НАИБОЛЬШЕЙ СТЕПЕНИ ответственной за учет гендерных аспектов в парламентской деятельности по надзору? *Пожалуйста, отметьте ТОЛЬКО одну структуру.*

Официальная парламентская женская группа или женская сеть (финансируемая парламентом)

Официальный комитет по вопросам женщин (или гендерного равенства) (финансируемый парламентом)

Официальный комитет по правам человека (финансируемый парламентом)

Неформальная парламентская женская группа или женская сеть (не финансируемая парламентом)

Официальная или неформальная группа парламентариев-мужчин, выступающая за гендерное равенство

Все парламентские структуры являются ответственными

**Пожалуйста, приведите примеры хорошей практики и полученного опыта:**

16. В случае, если в вашем парламенте существует официальная парламентская женская группа ИЛИ официальный комитет по вопросам женщин (или гендерного равенства), отвечает ли эта структура за следующее (*пожалуйста, отметьте все применимые варианты*):

Парламентская женская группа	Комитет по гендерному равенству
---------------------------------	---------------------------------------

Проверка работы (результатов деятельности) парламента (например, законов, бюджета, представительства)

Обеспечение подотчетности ответственного министра/ведомства, занимающегося вопросами гендерного равенства и женщин

Мониторинг и оценка парламента как института, учитывающего гендерные аспекты

Другое (пожалуйста, укажите):

17. Сколько политических партий (или партийных групп), представленных в вашем парламенте, имеют собственные механизмы обеспечения гендерного равенства?

*Пожалуйста, отметьте все применимые варианты.*

Число партий

Официальные партийные женские сети или организации (финансируемые партией)

Неформальные партийные женские сети или организации (не финансируемые партией)

Другие механизмы обеспечения гендерного равенства (пожалуйста, укажите):

Ничего из вышеуказанного

**Пожалуйста, приведите примеры хорошей практики и полученного опыта:**

18. Если говорить о конкретном законе, политике или программе, в отношении которых был осуществлен надзор с учетом гендерной проблематики, было ли указано в выводах по итогам надзора, что:

Да

Нет

Основные финансовые, социальные или культурные выгоды от этого закона, политики или программы получают мужчины?

Этот закон, политика или программа увеличивают существующее бремя неоплачиваемого ухода за членами семьи, возложенное на женщин?

Этот закон, политика или программа повышают вероятность гендерно-обусловленного насилия?

Этот закон, политика или программа расширяют возможности для лидерства женщин и выражения их мнения?

#### 4. УЛУЧШЕНИЕ УЧЕТА ГЕНДЕРНОЙ ПРОБЛЕМАТИКИ В РАБОТЕ ПАРЛАМЕНТА

19. Проводился ли в парламенте анализ (например, самостоятельная оценка или аудит) процессов внедрения гендерного подхода и учета гендерных аспектов?  
*Пожалуйста, отметьте подходящий вариант.*

Да

Нет

Не знаю

**Если да – пожалуйста, приведите информацию о выводах и результатах анализа:**

20. Есть ли в вашем парламенте:  
*(пожалуйста, отметьте все применимые варианты)*

Да

Нет

Общая политика/стратегия обеспечения гендерного равенства?

План действий по обеспечению гендерного равенства с конкретными мероприятиями, сроками и показателями для измерения изменений?

Обязательное обучение всех новых сотрудников и парламентариев по вопросам учета гендерной проблематики?

**Если в вашем парламенте есть политика, стратегия или план действий по обеспечению гендерного равенства, пожалуйста, перейдите к следующему вопросу. Если нет – пожалуйста, перейдите к вопросу 22.**

21. Если в вашем парламенте есть политика или план действий по обеспечению гендерного равенства:  
*(пожалуйста, отметьте все применимые варианты)*

Да

Нет

Является ли этот документ действующим (на сегодняшний день)?

Проводился ли его анализ и пересмотр за последние три года?

Достигаются ли целевые показатели в соответствии с этим документом?

Включает ли этот документ:

Обязательство парламента достигнуть гендерного равенства?

Краткое изложение различных шагов по обеспечению гендерного равенства с указанием сроков?

Специальный бюджет для деятельности по обеспечению гендерного равенства?

Описание процесса анализа для мониторинга и оценки изменений?

**Пожалуйста, приведите информацию о сделанных выводах, хорошей практике и результатах:**

22. Принят ли в вашем парламенте какой-либо из следующих кодексов поведения или проводятся ли в нем учебные мероприятия для определения гендерных отношений между парламентариями, между парламентариями и сотрудниками парламента, между парламентариями и их персоналом: *Пожалуйста, отметьте все применимые варианты*

	Между парламентариями	Между парламентариями и сотрудниками парламента	Между парламентариями и их персоналом
--	-----------------------	---	---------------------------------------

Кодекс поведения, в котором говорится о запрете сексистской лексики и сексистского поведения

Кодекс поведения или политика парламента для борьбы с сексуальными домогательствами

Информационные и учебные мероприятия для повышения осведомленности о сексизме, сексуальных домогательствах и травле по гендерному признаку

**Если кодексы поведения существуют и проводится обучение персонала, пожалуйста, приведите информацию о сделанных выводах и успешной практике:**

23. Проводился ли анализ чего-либо из нижеследующего с точки зрения учета гендерных аспектов? *Пожалуйста, отметьте все применимые варианты.*

	Внутренний анализ (парламентом)	Внешний анализ (например, при помощи ученых или механизмов гендерного равенства)
--	---------------------------------	--

Законодательство о выборах

Правила внутреннего распорядка/регламент парламента

Кодексы поведения

Неписанные правила и нормы – например, использование грамматических форм мужского рода

Дресс-код парламента

Помещения (например, туалеты, произведения искусства, офисные помещения)

Сексуальные домогательства и травля (со стороны парламентариев или коллег-сотрудников парламента)

- ▶ Насилие в отношении женщин, занимающихся политикой (во всех его формах)

Возможность использования парламентариями правил и/или законов, касающихся парламентских привилегий/иммунитета, для защиты члена парламента, обвиняемого в домогательствах или насилии

Действующее законодательство о гендерном равенстве

Зарплата и расходы членов парламента

Покрытие затрат членов парламента, связанных с уходом за детьми

Гендерный разрыв в оплате труда парламентариев

Гендерный разрыв в оплате труда сотрудников парламента

Гендерный разрыв в оплате труда персонала парламентариев/партийной группы

Время заседаний парламента

---

**Если какой-либо из вышеуказанных видов анализа проводился, пожалуйста, приведите информацию о выводах и итогах:**

---

24. И, наконец, просим привести описание хорошей практики вашего парламента, обеспечивающей учет гендерных аспектов в работе и результатах деятельности парламента.



osce

ODIHR