



**ОБЪЕДИНЕНИЯ
ЖЕНЩИН-ПАРЛАМЕНТАРИЕВ
В СТРАНАХ РЕГИОНА ОБСЕ:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

**ОБЪЕДИНЕНИЯ
ЖЕНЩИН-ПАРЛАМЕНТАРИЕВ
В СТРАНАХ РЕГИОНА ОБСЕ:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

Фото на обложке: Пресс-конференция «Равенство в Политике», состоявшаяся в мае 2007 года перед зданием Жогорку Кенеша (Парламента) в Бишкеке (Кыргызстан) и организованная общественными объединениями и инициативной группой граждан.

Автор: Эрик Гурлан

Данное исследование было подготовлено по заказу Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ). Мнения, изложенные в докладе, не могут восприниматься как отражающие официальную позицию или точку зрения БДИПЧ ОБСЕ.

Сентябрь 2013 г.

Дизайн: компания Notework (Польша)

Отпечатано в Варшаве компанией AGENCJA KARO

Содержание

	Слова благодарности	5
	Резюме	6
	1. Введение: создание институтов гендерного равенства	9
	Парламентские женские структуры: параметры исследования	10
	Схема и методика исследования	13
	2. Определение женского парламентского объединения	17
	Определение женских парламентских структур	17
	Преимущества наличия женских парламентских структур	19
	Наличие женских парламентских структур в регионе ОБСЕ	21
	Единого для всех подхода не существует: типы женских парламентских структур	22
	Типология женских парламентских структур	23
	Заключение	26
	3. Благоприятствующие факторы	27
	Формы парламентского правления и политические системы в регионе ОБСЕ	27
	Увеличение представительства женщин в парламенте: применение особых мер	29
	Пример 1: Опыт женской фракции в Албании	31
	Существование женских движений	32
	Вопрос времени	33
	Пример 2: Путь к созданию женского парламентского объединения в Сербии	34
	Заключение	35
	4. Создание эффективной организации	37
	Метод работы и внутренняя организация	37
	Пример 3: Женская фракция Ассамблеи Косово	39
	Женские парламентские объединения и их взаимоотношения с парламентом	41
	Состав	43
	Пример 4: Группа «Равные возможности» в Верховной Раде Украины	44

Руководство, принятие решений и процедурные вопросы	46
<i>Пример 5: Женский парламентский клуб законодательного Собрания Бывшей Югославской Республики Македония</i>	47
Цели и мандат	49
Влияет ли форма и организация на эффективность?	50
Заключение	51

5. Достижение положительных результатов	53
Деятельность женских парламентских структур	53
<i>Пример 6: Союз женщин эстонского парламента</i>	55
Роль парламентских и политических партийных систем	57
Расширение прав и возможностей членов женских парламентских структур	59
<i>Пример 7: Финская женская сеть</i>	59
Заключение	60

6. Поощрение прочных взаимоотношений	62
Взаимодействие с группами, представляющими интерес для женских парламентских структур	62
<i>Пример 8: Польская парламентская женская группа</i>	63
Установление контактов с целью достижения гендерного равенства	66
<i>Пример 9: Референтная группа по вопросам гендерного равенства при спикере шведского парламента</i>	67
Оформление парламентского сотрудничества	70
<i>Пример 10: Женский парламентский клуб на уровне субъекта Федерации Боснии и Герцеговины</i>	71
Заключение	73

7. Что стоит на пути прогресса? Проблемы, требующие решения	74
<i>Пример 11: Женская группа парламентского сотрудничества в Латвии</i>	78

8. Выводы и дальнейшие шаги	80
Восьмиступенчатый план действий по созданию женской парламентской структуры	81

9. Рекомендации	85
Рекомендации женским парламентским структурам	85
Рекомендации парламентам	87

Список цитируемой литературы	88
-------------------------------------	-----------

Приложение 1: Решение Совета министров ОБСЕ 7/09 по участию женщин в политической и общественной жизни, Афины, 2009 г.	91
---	-----------

Приложение 2: Список респондентов	93
--	-----------

Приложение 3: Анкета	95
-----------------------------	-----------

Слова благодарности

Данное исследование составлено доктором Соней Пальмиери, международным экспертом по вопросам гендера и представительства женщин в парламенте. Исследование было инициировано Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), однако содержащаяся в нем информация необязательно отражает политику и позицию БДИПЧ.

Данное исследование было проведено благодаря поддержке Парламентской ассамблеи ОБСЕ и ее представителя по гендерным вопросам доктора Хеди Фрай, которые внесли в него весьма значимый вклад, разослав специально составленную анкету государствам-участникам ОБСЕ, а также предоставив свои комментарии и идеи с целью усовершенствования данного исследования и содействия участию женщин в работе парламентов во всем регионе ОБСЕ.

Полезный вклад в исследование также внесли все, кто потратил свое время, чтобы поделиться опытом создания женских парламентских структур и управления ими (см. список респондентов в Приложении 2). Необходимо отметить Национальный демократический институт в Украине, Межпарламентский Союз, а также известных экспертов по гендерным вопросам Олену Ену, Соню Локар, Мелани Салли, Кристину Уилфор, Ленину Фриденвалл и Лолиту Цигань. Особая благодарность сотрудникам региональных представительств ОБСЕ за их неоценимую поддержку в течение проведения исследования, Парламенту Австрии за поддержку Региональной рабочей встречи БДИПЧ «Парламентские структуры для женщин-парламентариев в регионе ОБСЕ», состоявшейся в Вене в декабре 2012 года, и, наконец, участникам данной встречи.

Резюме

Несмотря на то, что гендерного равенства в парламентском представительстве пока достичь не удалось, женщины все же вносят значительный вклад в политическую ситуацию в странах региона ОБСЕ. Так, изменения в политике и законодательстве в отношении вопросов гендерного равенства явились результатом согласованных совместных действий женщин в парламентах и за их пределами.

Настоящее исследование – первый анализ такого рода в регионе ОБСЕ, посвященный вопросам наличия и функционирования специальных парламентских органов для женщин (также именуемых «парламентскими структурами для женщин-членов парламента (женщин-депутатов)), деятельность которых направлена на достижение гендерного равенства и увеличение представительства женщин в парламентах. Парламентские структуры для женщин – это особая форма инфраструктуры, предназначенная для реализации комплексного гендерного подхода и обычно создаваемая женщинами-депутатами в целях выражения солидарности, создания возможностей для парламентской деятельности, а также продвижения политики по вопросам, касающимся женщин.¹ В странах, где были созданы и существуют женские парламентские структуры, они считаются важными форумами для продвижения вопросов гендерного равенства, содействия сотрудничеству и согласованию законодательных приоритетов между представительницами разных партий, а также для влияния на политическую повестку дня в рамках парламента.²

Настоящий документ отражает результаты исследования, проведенного БДИПЧ Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в парламентах стран региона ОБСЕ в период с июня по декабрь 2012 года с целью определения типов женских парламентских структур существующих в этих странах. В рамках проекта БДИПЧ «Усиление парламентских структур для женщин-депутатов в регионе ОБСЕ» изучалась передовая парламентская практика создания и использования таких структур, а также оказываемая этим структурам международная поддержка и поддержка со стороны ОБСЕ. Проект осуществляется в рамках более широкой программы БДИПЧ,

1 Соня Пальмиери, *«Гендерно-чувствительные парламенты: глобальный обзор передового опыта»*, «Доклады и документы», №65 (Женева: Межпарламентский союз, 2011 г.).

2 Анна Махоуни, *«Политика присутствия: исследование женских парламентских фракций в 50 штатах»*, «Конференция по вопросам государственной политики и стратегии», Дартмут, ХанOVER, Нью-Гемпшир, 2011 г.

посвященной участию женщин в политике и усилению роли женщин в парламенте, и является ее неотъемлемой частью.

В начале исследования были выявлены парламентские структуры для женщин в регионе ОБСЕ. В частности, выяснилось, что в 16-ти из 36-ти опрошенных государств-участников ОБСЕ в настоящее время существуют структуры для женщин-депутатов.³ В отдельных странах региона ОБСЕ эти структуры организованы по-разному, что указывает на отсутствие единой модели, гарантирующей успешность таких органов.

Однако, что в первую очередь обуславливает создание таких парламентских структур? Существуют ли благоприятствующие факторы, помогающие женщинам-депутатам в создании таких структур? Очевидно, имеющийся тип парламентской и политической системы, не влияет на возникновение женского парламентского объединения, однако исследование выявило, что политическая среда может повлиять на факт создания и тип создаваемой структуры. Аналогично, наличие законодательно закрепленных (обязательных) гендерных квот или добровольных мер в поддержку избрания женщин в парламент как таковое не указывают на вероятность того, что женское парламентское объединение будет создано. Несмотря на вышесказанное, многие женские парламентские структуры играли ключевую роль в движении за включение положений о гендерных квотах в избирательное законодательство, в лоббировании поправок к положениям о гендерных квотах, и/или в контроле над исполнением таких положений.

Что касается потенциальных благоприятствующих факторов, исследование признает и подчеркивает важную роль, которую играют женские движения. Женские движения и женские организации часто облегчают создание парламентских органов для женщин, предоставляя женщинам-депутатам знания и непосредственный опыт в решении гендерных вопросов и помогая им наладить связь с избирателями. Иными словами, женские движения часто представляют собой «коллективную память» о прошлых достижениях, существующих реалиях и уроках, полученных в борьбе за права женщин и гендерное равенство.

После выявления существующих в регионе парламентских органов для женщин в рамках исследования были определены их мандаты, структура, деятельность и состав. Основным открытием стал тот факт, что в регионе ОБСЕ эти структуры носят по большей части неформальный характер, их заседания проводятся только по мере необходимости, и в целом такие структуры не получают особую финансовую или материально-техническую помощь. Несмотря на неформальную структуру, такие структуры чаще всего формально подходят к вопросам управления и процедурным вопросам. Повестки дня заседаний обычно рассылаются заранее, процедура проведения заседаний регулируется письменным регламентом, а руководители назначаются на определенный срок. Отличаются эти структуры и по своему составу: в некоторые из них входят мужчины, у других состав ограничен только женщинами. Что касается целей, то, как выяснилось, женские парламентские структуры преимущественно нацелены на оказание влияния на политику и законодательство, с точки зрения гендера, и на лоббирование вопросов гендерного равенства.

3 Аналогичная структура была исследована и в Ассамблее Косово, таким образом, общее число составило 17 структур. Все ссылки на Косово, ее территорию, ведомства или население в данном тексте следует понимать в полном соответствии с Резолюцией №1244 Совета безопасности ООН.

На основании полученных результатов в настоящем докладе рассматривается передовая практика создания и функционирования женских парламентских объединений, трудности, с которыми они сталкиваются, и усвоенные ими уроки. Согласно выводам исследования, партийная дисциплина по-прежнему представляет сложность для женщин, стремящихся к сотрудничеству на межпартийном уровне, однако это не является непреодолимым препятствием. Женские парламентские структуры, занимающиеся конкретными гендерными вопросами, зачастую способны работать в условиях парламента, для которого характерна сильная партийная дисциплина. Это особенно очевидно в случаях, когда эти структуры занимаются теми вопросами, по которым идеологические и политические позиции самих партий не противоречат друг другу. Однако в парламентах, для которых характерна сильная политическая поляризация, особенно сложным является наладить коммуникацию и сотрудничество между партиями.

В заключение доклада представлен восьмиступенчатый план действий и ряд рекомендаций, нацеленных на усиление парламентских органов для женщин и методов сотрудничества парламента с этими органами. В частности, женским парламентским группам рекомендуется достичь консенсуса по вопросам, которые могут быть поддержаны различными группами, составляющими политический спектр, а также выстраивать и поддерживать тесные взаимоотношения внутри парламента и за его пределами – особенно с другими организациями, ратующими за гендерное равенство. В свою очередь, парламентам рекомендуется поддерживать работу этих парламентских групп, например, проводя активную политику, направленную на увеличение представительства женщин и их продвижение на руководящие посты в парламенте. В то же время парламентам должны обеспечить эти структуры необходимыми ресурсами. В условиях отсутствия ресурсов, парламентам следует оказывать поддержку в проведении заседаний женских парламентских групп и укреплению связей между этими группами и более институционализированными органами парламента, такими как специальные комитеты по вопросам гендерного равенства, социальной политики или прав человека и/или другие парламентские институты.

В целом, цель настоящего исследования – помочь женщинам-депутатам парламента в регионе ОБСЕ, заинтересованным в усилении своей роли в соответствующих парламентах, при помощи такого механизма, как женские парламентские объединения, а также способствовать лучшему пониманию значения и функционирования этих органов. Данная публикация должна стать первым шагом к реализации проектов в будущем и исследованию этой темы с целью повысить степень участия женщин в политике и обеспечить их существенное представительство в национальных парламентах.

1. Введение: создание институтов гендерного равенства

В 2013 году женщины занимали чуть больше 20 процентов мест в национальных парламентах стран мира; в настоящее время в регионе ОБСЕ эта цифра достигла 24,1 процентов в нижних палатах парламента.⁴ Хотя движение в направлении гендерного равенства в государственной жизни продолжается, эта цифра, по меньшей мере, отражает тот факт, что женщины сегодня занимают прочные позиции в политике. Чтобы поддержать эту тенденцию, государства-участники ОБСЕ взяли на себя ряд обязательств «поощрять и поддерживать равные возможности для полноценного участия женщин во всех аспектах политической и общественной жизни, в процессах принятия решений и в международном сотрудничестве в целом».⁵

Тем не менее, по-прежнему остается место для более значительных изменений в структуре самих парламентских институтов и их функционировании. Исследования, посвященные женщинам в парламенте, последовательно показывают, что бремя ответственности за продолжение реформ – в плане увеличения числа избираемых женщин, искоренения «мужской» культуры парламентаризма и внесения в законодательство изменений «по существу» в поддержку гендерного равенства – лежит на самих женщинах.⁶ В тех странах, где парламентом были сделаны шаги в направлении этих целей, это чаще всего произошло благодаря неумолимому труду женщин-членов парламента.

По мнению Чайлдс, Ловендуски и Кэмпбелл, уже само перекаладывание ответственности за такие изменения на плечи женщин порождает «нездоровые ожидания» в отношении женщин-депутатов.⁷ Если же эти ожидания не оправдываются, то под вопрос ставится сам вклад женщин в политическую сферу: «Зачем нам женщины в парламенте?»⁸

4 Межпарламентский союз, «Женщины в национальных парламентах», <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>, по оценкам на май 2013 г.

5 Документ Московского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, 1991 г., ст. 40.8.

6 Джули Валлингтон, «Равенство в политике: Опрос женщин и мужчин в парламентах», «Доклады и документы», №54 (Женева: Межпарламентский союз, 2008 г.).

7 Сара Чайлдс, Джони Ловендуски и Розы Кэмпбелл, «Женщины на самом верху: 2005 год – другие цифры, другая политика?» (Лондон: НПО «Hansard Society», 2005 г.)

8 См. дебаты 2012 года по вопросу об участии женщин в парламенте, инициированные Джошуа Фоустом и Мелиндой Хэринг: http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/06/22/who_cares_how_many_women_are_in_parliament и ответное выступление Сюзан Маркхэм, директора Национального демократического института: http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/06/29/the_missing_50_percent.

Для некоторых исследователей имеет значение пропорциональное соотношение женщин в парламенте. В соответствии с работами Кантер, часто цитируемая цель – достичь «критической массы» женщин – внушила ее толкователям надежду на изменения после того, как женщины составят минимум 30 процентов в законодательном органе (например, женщины изменят парламентский институт, примут более гендерночувствительное законодательство и займут посты в парламентском и в политическом руководстве).⁹ Однако эта теория подверглась критике, поскольку женщины-депутаты не действуют в отрыве от институтов, в которых работают, а парламенты являются «гендерными институтами». Это означает, что парламенты, в которых с момента их создания доминировали мужчины, исторически противостояли равноправному участию женщин и часто нарушали установленные нормы о том, какие формы труда подходят для мужчин или для женщин.¹⁰

Комплексное исследование фокусируется на роли самого парламента в обеспечении гендерного равенства. Это не только переносит бремя ответственности за реформы с плеч женщин на весь орган в целом, но и предоставляет возможность для более устойчивых, системных изменений. Вопрос скорее в обстоятельствах, в которых парламент допускает или поддерживает изменения, а не в том, сколько для этого требуется женщин в парламенте. Парламентские институты и процедуры – и степень их гендерной чувствительности – могут сыграть важную роль в поддержке депутатов в процессе исполнения полномочий, возложенных на них избирателями. Эффективный способ добиться этого – создать механизм или инфраструктуру, которые позволили бы всем членам парламента – как мужчинам, так и женщинам, работать в направлении гендерного равенства. Такая инфраструктура может иметь форму женской фракции, отдельного комитета по женскому равенству или консультативной группы по гендерным вопросам. Соответственно, в данном исследовании подробно рассматриваются различные типы парламентских структур, созданных женщинами-депутатами с целью повысить гендерную чувствительность парламента и добиться существенного представительства женщин в законодательных органах.

Женские парламентские структуры: параметры исследования

Создание парламентских структур для женщин-депутатов – явление не новое. В действительности механизмы для усиления политического влияния женщин созданы и являются приоритетными во многих парламентах Африки, Латинской Америки и Азии.¹¹

9 Роуз Кантер, «Некоторые аспекты влияния долевого представительства на существование групп: асимметричные соотношения полов и ответы знаковым женщинам», «Американский социологический журнал», том 82, №5, 1977, стр. 965-990.

10 Дрю Далеруп, «От малочисленного меньшинства к многочисленному меньшинству: женщины в скандинавской политике» *«Скандинавские политологические исследования»*, том 11, № 4, 1988, стр. 275-298; Джорджия Дуерст-Лахти и Рита Мэй Келли (ред.) «Гендерная власть, лидерство и управление» (Энн Эрбор: издательство Мичиганского университета, 1996 г.); Джанис Йодер, «Переосмысление символизма: взгляд поверх цифр», «Гендер и общество», том 5, №2, 1991 г., стр. 178-192. Высказанная Йодер критика Кантер аргументируется тем, что понятие «критической массы» состоит из четырех факторов: «численный дисбаланс, гендерный статус, профессиональная непригодность и навязчивость». Таким образом, «рост числа членов с низким статусом ставит под угрозу доминанты, тем самым усиливая гендерную дискриминацию в форме притеснения неравенства в назначении окладов и ограничения возможностей для продвижения» (pp. 178-180).

11 Кейла Гонсалес и Кристен Сэмпл, *Единого для всех подхода не существует: уроки работы законодательных гендерных комиссий и фракций* (Лима: Международный институт демократии и избирательной поддержки (IDEA) и Национальный демократический институт по международным делам (NDI), 2010 г.); Клэр Маклоглин и Сима Хан, *Камеральное исследование: межпартийные фракции*, Ресурсный Центр управления и социального развития, 2009 г.

Существующие исследования, проведенные при активной поддержке со стороны международного сообщества, и накопленная передовая практика основываются на опыте созданных в этих регионах структур. По-видимому, в этих регионах межпартийные женские парламентские группы создавались для воздействия на политические процессы и их результаты, особенно путем влияния на политическую повестку, определения приоритетов, озвучивания интересов женщин в процессах законодательных реформ, а также путем развития потенциала женщин-депутатов. Однако в регионе ОБСЕ систематической оценки парламентских структур для женщин-депутатов до сих пор не проводилось.¹² В регионе ОБСЕ мало сравнительной информации о реальном воздействии парламентских органов на политические результаты, и еще меньше информации о взаимосвязи между воздействием таких органов, с одной стороны, и их структурой, мандатом и деятельностью, с другой. Данное исследование предназначено положить начало процессу восполнения этой недостающей информации.

В данном исследовании применен сравнительный подход к женским парламентским объединениям. В нем обозначен спектр уже созданных женских парламентских структур, обстоятельства, в которых они были созданы, и степень их эффективности в качестве механизмов для отстаивания вопросов гендерного равенства и поощрения женщин-депутатов в регионе ОБСЕ. В частности, приведенный ниже анализ направлен на достижение следующих целей:

- Выявить парламенты в регионе ОБСЕ, которые в настоящее время имеют подобные структуры, создавали или пытались создать подобные структуры в прошлом или планируют создать их в будущем;
- Описать мандат, структуру, состав и деятельность этих структур;
- Проанализировать собранные данные с целью определения передовой практики, истории успеха, сложности и усвоенных уроков;
- Разработать восьмиступенчатый план действий в поддержку создания или воссоздания парламентских органов для женщин, ряд конкретных рекомендаций в адрес женских парламентских структур, а также рекомендаций более широкого характера в адрес парламентов.

Настоящее исследование основано на данных опроса с использованием специально разработанных анкет, разосланных в 55 парламентов¹³ региона ОБСЕ. Опрос проводился в период с июня по ноябрь 2012 года при поддержке Парламентской ассамблеи ОБСЕ, ее специального представителя по гендерным вопросам доктора Хеди Фрай и секретарей делегаций Ассамблеи. Были получены ответы из 36 парламентов¹⁴ и один ответ от Ассамблеи Косово (таким образом, соотношение принявших участие в опросе составило 66 процентов).¹⁵

12 В число 57 государств ОБСЕ входят государства Европы, Средней Азии и Северной Америки, что делает эту организацию крупнейшей региональной организацией по безопасности в мире. Монголия официально вступила в ОБСЕ в ноябре 2012, в рамках данного проекта опроса монгольского парламента не проводилось.

13 Анкеты были разосланы всем государствам-участникам ОБСЕ за исключением Ватикана и Монголии. Помимо этого, анкета была также послана в Ассамблею Косово.

14 Кыргызстан и Армения прислали по два ответа.

15 См. полный список респондентов в приложении 2.

Как видно из настоящего исследования, в регионе ОБСЕ создано широкое разнообразие женских парламентских структур. Шестнадцать государств-участников ОБСЕ из числа опрошенных подтвердили существование органа, «объединяющего женщин».¹⁶

Учитывая, что 11 из 16 опрошенных женских парламентских объединений в государствах-участниках ОБСЕ были созданы после 2008 года, настоящее исследование – это только начало процесса изучения воздействия, которое могут оказывать подобные структуры, а также оценки влияния их работы на политическую среду. Соответственно, исследование не ставит целью проводить параллели или определять причинно-следственные связи между женскими парламентскими органами, с одной стороны, и более широким политическим и парламентским контекстом, с другой. Исследование также не направлено на то, чтобы давать заключения относительно региональных тенденций возникновения подобных структур или предсказывать оптимальную среду, благоприятствующую их возникновению. Для лучшего понимания политических сложностей, схем и региональных тенденций требуются дальнейшие исследования.

Схема 1.1 Диаграмма: Хронологический обзор «органов, объединяющих женщин» по данным опроса в регионе ОБСЕ



¹⁶ Опрос с целью определить существование аналогичной структуры был также проведен в Ассамблеи Косово, таким образом, общее число таких структур составило 17.

Следует отметить, что настоящее исследование основано на идее о том, что «единого для всех подхода не существует». На функционирование женских парламентских структур влияют различные внешние факторы. Женские парламентские объединения формируются под влиянием конкретного политического и парламентского контекста на национальном уровне, существующих женских движений или иных групп гражданского общества, а также под влиянием международных организаций.¹⁷ В этом ключе, исследование не стремится доказывать преимущества одного типа таких структур над другими. Женщины-депутаты и их единомышленники лучше других могут оценить политический и парламентский контекст, в котором им приходится работать, и решить, какой тип структуры больше всего подойдет к их условиям.

При этом исследование ставит целью дать описание общих факторов, способствующих созданию и функционированию этих органов, а также передовой практики, которую можно перенять и использовать в условиях других парламентов. В этом плане исследование предлагает схему для анализа парламентских структур для женщин-депутатов в регионе ОБСЕ и «благоприятствующих условий», в которых те или иные типы структур более эффективно реализуют свои мандаты и функции.

Следуя установленной схеме и методике, настоящее исследование начинается с анализа того, что определяет женские парламентские структуры в парламентах региона ОБСЕ. Далее представлен ряд благоприятствующих факторов для создания подобных структур и более глубокий анализ женских парламентских объединений по типу организации, деятельности и взаимоотношениям. Далее в исследовании представлены некоторые из обозначенных респондентами трудностей в создании и работе таких органов. В конце исследования представлен восьмиступенчатый план создания и обновления работы женских парламентских объединений, а также рекомендации по усовершенствованию работы, проводимой этими структурами в регионе ОБСЕ.

Схема и методика исследования

В рамках своей деятельности БДИПЧ поддерживает инициативы по увеличению участия женщин в политических и избирательных процессах – в роли членов политических партий, политических лидеров и кандидатов на государственные посты. БДИПЧ также поддерживает программы поддержки парламентов (ППП), реализуемые участниками представительств ОБСЕ. Фактически, поддержка парламентских структур для женщин-депутатов является важным компонентом программ поддержки парламентов в различных государствах-участниках ОБСЕ, например, в странах Западных Балкан. БДИПЧ наладил устойчивые взаимоотношения с этими программами, выполняя функции центра по обмену знаниями и примерами передового опыта, координируя совместные региональные мероприятия, предоставляя экспертов и рекомендации по проектам. Настоящее исследование было запланировано в целях сбора информации и примеров передового опыта для дальнейшего распространения этой информации среди сотрудников представительств ОБСЕ, депутатов и других заинтересованных сторон в парламентах стран региона ОБСЕ.

17 См. Гонсалес и Сэмпл.

Исследования, проводившиеся в последние годы¹⁸, показали наличие множества парламентских структур для женщин-депутатов, которые серьезно отличаются по схеме, структуре, деятельности и степени формальности. Эти различия порождают следующие вопросы:

- 1) Какие парламенты в государствах ОБСЕ в настоящее время имеют подобные структуры, создавали или пытались создать подобные структуры в прошлом, либо планируют создать их в будущем?
- 2) Как организованы эти структуры с точки зрения мандата, структуры и состава?
- 3) Какую деятельность обычно проводят эти структуры?
- 4) Какие взаимоотношения они выстраивают в парламенте и за его пределами?
- 5) Как парламентский режим и степень развития парламента влияют на создание и эффективность этих органов?
- 6) Какие примеры передовой практики и истории успеха можно перенять от существующих органов?
- 7) Какие трудности и проблемы, с которыми столкнулись эти структуры, могут послужить уроком для других?

В целях данного исследования «женские парламентские структуры» определяются по трем основным критериям: организация, деятельность и взаимоотношения. Каждый из этих критериев можно понимать в следующем контексте:

Организация:

- Режим работы и внутренняя организация, включая формат, статус и частоту проведения заседаний, штат и ресурсы;
- Состав, руководство и процедуры, включая процесс принятия в члены (выдвижение, назначение, членство по должности), руководящие структуры, установленные процедуры (повестки дня, процесс принятия решений), документация, необходимая для создания органа и возобновления его работы;
- Цели и мандат органа.

Деятельность:

- Основная деятельность парламентского органа, способность органа выполнять эту деятельность в свете политических реалий и воспринимаемое воздействие этой деятельности.

Взаимоотношения:

- Взаимоотношения в рамках парламента с другими парламентскими органами по вопросам гендерного равенства (например, с комитетами или ведомствами секретариата), в целом с другими парламентскими органами, с политическим руководством, а также с аппаратом парламента;
- Взаимоотношения с заинтересованными сторонами за пределами парламента, а именно, с гражданским обществом, научными кругами, средствами массовой информации, исполнительными органами, механизмами гендерного равенства, международными донорами и международными организациями.

¹⁸ Например, см. Гонсалес и Сэмпл и Маклоглин и Хан. Другие документы можно найти в разделе «Избранные ресурсы» в конце данного доклада.



Схема 1.2 Критерии, определяющие женскую парламентскую структуру

Учитывая, что депутатам приходится работать в рамках своих парламентов, важно в более широком контексте оценить благоприятствующую среду для эффективного функционирования подобных структур. По возможности, в исследовании учитывались следующие факторы:

- **Парламентская форма правления:** По мере необходимости проводились различия между президентским и парламентским строем, двухпалатными и однопалатными парламентами, сильными и слабыми политическими системами, а также системами с пропорциональным представительством, мажоритарными и смешанными избирательными системами.
- **Количество и положение женщин в парламенте:** Изучалась зависимость между «критической массой» женщин (например, 30 процентов) и эффективностью и устойчивостью женских парламентских структур. Также принималось во внимание положение женщин-лидеров или защитников гендерного равенства в парламенте (например, в исполнительных органах или в качестве председателей комитетов).
- **Особые меры, содействующие участию женщин в политике:** Учитывалась распространенность «особых мер», то есть мер, содействующих участию женщин в политике, при этом особое внимание уделялось мерам, закрепленным в законодательстве, и добровольным гендерным квотам.
- **Положение объединения в парламенте в целом:** Анализировалась эффективность органа и его способность влиять на основные парламентские процессы, которая определяется его взаимоотношениями с парламентом (например, является ли орган маргинализованной структурой, интегрирован ли он в более широкие парламентские процессы и поддерживается ли парламентским руководством.)

Схема 1.3 Благоприятствующие условия для эффективного функционирования женского парламентского объединения



Данные, собранные при помощи анкетирования, были дополнены результатами кабинетных и полевых исследований, проведенных в регионе ОБСЕ. Исследование началось с обзора существующей литературы по женским парламентским структурам (смотри список литературы в разделе «Избранные ресурсы» в конце данной публикации). У отдельных парламентов, которые указали, что в них существуют или существовали женские парламентские объединения, была запрошена дополнительная информация, которая легла в основу более подробного анализа конкретных примеров. Эти конкретные примеры, рассматриваемые по ходу всей публикации, иллюстрируют, какие именно аспекты женских парламентских структур содействовали их успеху, и указывают на трудности, которые возникали в процессе создания и работы этих структур.

Для определения существующих женских парламентских структур, анкеты разрабатывались на основании анализа литературы. Анкеты также включали вопросы, ранее использовавшиеся в аналогичных исследованиях, которые проводило БДИПЧ и другие организации (анкета включена в приложение 3).

2. Определение женского парламентского объединения

В данной главе рассматриваются различные типы женских парламентских объединений, созданных в регионе ОБСЕ, а также различные определения, данные в попытке провести различия между этими органами и другими типами парламентских структур. В главе также приводится перечень потенциальных преимуществ, связанных с созданием и существованием женского парламентского объединения.

Для систематизации анализа женских парламентских структур, изученных в рамках данного исследования, в данном разделе приводится новая схема или типология этих органов. При опросе представителей парламентов просили определить тип существующего в них женского парламентского объединения, и эти результаты сопоставлялись с типологией, предложенной в анкете.

Определение женских парламентских структур

По-видимому, отражая разноплановый мировой опыт, существующая литература предлагает различные определения того, что такое женское парламентское объединение. Такие структуры определяются следующим образом:

- добровольные объединения [...] стремящиеся играть роль в политическом процессе. Эти группы обладают стандартными организационными характеристиками: имеют название, список членов, руководство и штат»;¹⁹
- [орган], заседающий раз в неделю или в месяц, нанимающий штат, имеющий политическую ориентацию и/или платящий налоги»;²⁰

19 Сюзан Вебб Хаммонд, Даниэл П. Малхоллан и Артур Дж. Стивенс мл., «Неформальные фракции в конгрессе и определение повестки дня». Ежеквартальный журнал «Западная политология» («*Western Political Science Quarterly*»), том 38, №4, 1985 г., стр. 583–605.

20 С. Лия Оливье, «Женские законодательные фракции», Национальная конференция законодательных органов штатов, «Информационный бюллетень по важнейшим вопросам дня», том 13, №29, 2005 г.

- «институционализированное, двухпартийное объединение, состоящее только из женщин-законодателей, собирающихся на совещания чаще одного раза в ходе законодательной сессии».²¹

Таким образом, для некоторых экспертов женское парламентское объединение – это добровольное объединение, в то время как для других это нечто более институционализированное; для некоторых исследователей необходимо, чтобы подобные структуры занимались политикой, в то время как другие не конкретизируют вид их деятельности. Некоторые структуры используют ресурсы, предоставленные им парламентом, в то время как другие собирают членские взносы или частично финансируются неправительственными или международными организациями.

Таким образом, единая организационная модель отсутствует, и, как обнаружили Гонсалес и Сэмпл, «Единого для всех подхода не существует».²² Действительно, женские парламентские структуры обычно отражают потребности женщин-законодателей, политические рычаги, а также парламентскую систему и политическую культуру конкретной страны. Их цель, механизмы принятия решений, атрибуты, работа и области деятельности обычно определяются создателями этих структур.²³ Женские структуры эволюционируют со временем, например, утверждая правила избрания руководителей долгое время спустя после создания этих структур, составляя ранее несуществовавшую формальную программу или даже обретая форму официального института – комитета по гендерному равенству.²⁴

В отличие от постоянных парламентских комитетов, специализирующихся на вопросах гендерного равенства, эти структуры держатся вне формальных органов парламента и зачастую выигрывают от большей гибкости в работе. В некоторых случаях оба типа структур находят способы сотрудничать, объединяя свои усилия с целью продвижения политики и законодательных инициатив.

Следует отметить, что женские парламентские объединения не всегда ограничивают свой состав только лишь депутатами-женщинами. В некоторые из них входят и депутаты-мужчины, что является попыткой гарантировать, что вопросами гендерного равенства будут заниматься не только женщины. В другие структуры входят представители организаций гражданского общества или международных организаций.

Ввиду разнообразия женских парламентских объединений, исследователи либо фокусируются на формальных/неформальных аспектах этих органов,²⁵ либо дают более узкие определения, отражающие конкретные национальные обстоятельства.²⁶ Настоящее исследование предполагает, что процесс выявления различных факторов, содействующих созданию и работе этих парламентских органов для женщин, важнее определения самого понятия такого органа.

21 Махоуни, см. ссылку выше.

22 Гонсалес и Сэмпл, см. ссылку выше.

23 Национальный демократический институт, «Фактические данные о женских фракциях» (Вашингтон: НДИ, 2008 г.).

24 Махоуни, см. ссылку выше.

25 См. Кристин Кантак и Джордж Краузе, «Могут ли женские группы решить проблемы координации среди женщин-депутатов? Логика, опыт и свидетельства американских законодательных собраний штатов в США», доклад, представленный на Ежегодном совещании Американской политологической ассоциации, Вашингтон, округ Колумбия; 2010 г., и Пальмиери, см. ссылку выше.

26 См. Махоуни, см. ссылку выше.

Преимущества наличия женских парламентских структур

Независимо от того, какую форму имеет женское парламентское объединение и/или как оно организовано, результаты настоящего и других исследований²⁷ позволяют предположить, что все эти структуры служат для выполнения ряда целей и функций. Опрос выявил следующие преимущества наличия таких органов:

- **Женские парламентские структуры увеличивают численное и содержательное представительство женщин.** Как более подробно объясняется в главе 3, женские парламентские структуры часто выступают за введение предусмотренных законом или добровольных гендерных квот и иных особых специальных мер с целью увеличения представительства женщин в парламентах. Так, Женский парламентский клуб законодательного Собрания Бывшей Югославской Республики Македония, созданный в 2003 году, добился внесения поправки в Избирательный кодекс, согласно которой каждое третье место в списке кандидатов от политической партии должно быть отдано представителям менее представленного пола. Эта мера помогла обеспечить избрание 28 процентов женщин-депутатов на выборах 2006 года²⁸ (см. пример 5 ниже).
- **Женские парламентские объединения акцентируют значение гендерных вопросов в парламентских процессах.** Ценным примером такого подхода является Канада. В 2001 году в статье об эффективности Фракции женщин-либералов говорилось, что многие женщины-депутаты признают, что уже одна только постановка некоторых вопросов (например, о последствиях сокращения бюджета на юношей и девушек, мужчин и женщин) вместо простого согласия с предложенным решением помогла добиться важных изменений в политической культуре Парламента.²⁹
- **Женские парламентские структуры гарантируют, что вопросы гендерного равенства будут учитываться в законотворческих и политических процессах.** Подобные структуры могут влиять на разработку законодательства и политики в соответствии со стандартами гендерного равенства, а также контролировать их исполнение. Более того, эти структуры могут лоббировать внедрение механизмов для пересмотра законодательства и политики с учетом гендерного вектора.³⁰
- **Женские парламентские структуры могут лоббировать инициативу о разработке и принятии законодательства о гендерном равенстве.** В то время как большинство женских парламентских объединений не используют свои полномочия для внесения законодательных инициатив, они могут поддерживать разработку или внесение поправок в законодательство по вопросам, касающимся компетенции

27 Гонсалес и Сэмпл, см. ссылку выше; Махоуни, см. ссылку выше; Маклоглин и Хан, см. ссылку выше; и Пальмиери, см. ссылку выше.

28 Национальный демократический институт, «Фактические данные о женских фракциях» (Вашингтон: НДИ, 2008 г.); Цветанка Иванова «Женский парламентский клуб в Ассамблее Бывшей Югославской Республики Македонии», «iKNOW Politics», 2007 г.

29 Джеки Стил, «Результативный игрок в парламентском процессе: Либеральная женская фракция, 1993-2001 гг.», (Оттава: Институт управления, 2011 г.), www.iog.ca/publications/alfhales2001.pdf.

30 Помимо этого, женская структура, созданная в Ассамблее Косово, Женская совещательная группа (GDD), среди своих конкретных целей обозначила «гармонизацию, внесение поправок и составление законодательства с гендерной перспективы». Группа успешно пролоббировала принятие политики, согласно которой все законопроекты, обсуждаемые в Ассамблее Косово, должны анализироваться Группой с точки зрения гендерного равенства и равноправного представительства (см. пример 3).

этих органов, в том числе по вопросам гендерного равенства. Например, в Украине парламентская группа «Равные возможности», созданная в 2011 году, заявила, что сосредоточит усилия на гармонизации украинского законодательства, касающегося равных прав и возможностей с европейскими стандартами, а также на внесении поправок в законодательство по вопросам насилия в отношении женщин и домашнего насилия (см. Пример 4 ниже).

- **Женские парламентские объединения влияют на политическую и законодательную повестку дня, а порой и формируют ее путем межпартийного сотрудничества.** В некоторых странах женские парламентские структуры могут влиять на законодательную и политическую повестку, объединяя женщин (а также разделяющих их взгляды мужчин), которые представляют разные партии, в единый блок с правом голоса. Такой блок может использовать свой численный состав для того, чтобы утвердить тот или иной закон или заблокировать его принятие. Если партийная дисциплина ограничивает создание формальных межпартийных блоков, женские парламентские структуры могут объединить женщин (и мужчин) для выработки единой позиции по конкретным вопросам, которую можно использовать для влияния на голосование в парламенте.
- **Женские парламентские структуры содействуют коммуникации и диалогу в партиях и между партиями.** В соответствии с предыдущим пунктом, женские парламентские объединения могут стать форумом, на котором депутаты от различных партий могут в неформальной, нейтральной обстановке обсудить вопросы, представляющие общий интерес. Если межпартийное сотрудничество затруднено или невозможно по причине политической поляризации, женские парламентские структуры могут стать платформой для обсуждения вопросов, по которым партийные лидеры выработали определенную позицию. Такие вопросы могут включать гендерное насилие, недискриминацию, здравоохранение и/или права детей.
- **Женские парламентские объединения предоставляют информацию своим членам и занимаются агитационной работой.** Подобные структуры могут участвовать в исследованиях или агитационной работе по вопросам, представляющим интерес для всех женщин-депутатов, в частности, предоставляя поддержку отдельным женщинам-депутатам, занимающимся составлением конкретных законодательных актов или внесением в них поправок. Они также повышают информированность по вопросам гендерного равенства, облегчая диалог на определенные темы между правительством и гражданским обществом. Например, парламентские структуры для женщин могут сотрудничать с НПО и членами женских движений с целью гарантировать, что приоритеты гражданского общества и женских групп, в частности, будут доведены до сведения парламента. Так, польские женщины-депутаты сотрудничают с представителями гражданского общества для повышения их осведомленности в вопросах гендерного равенства. Члены парламентской женской группы, созданной в польском Сейме, регулярно участвуют в ежегодном польском Женском конгрессе – мероприятии, на которое собираются тысячи женщин и мужчин, представляющие все группы польского общества, чтобы обсудить ключевые вопросы, интересующие женщин страны (см. пример 8 ниже).
- **Женские парламентские структуры проводят подготовку своих членов и поддерживают их** путем наставнической работы, развития потенциала, установления доверия, сетевой работы, дискуссий и обмена информацией. Это помогает женщи-

нам-депутатам, а также парламентам институционализировать процесс обучения вопросам гендерного равенства, и где это необходимо, содействует возрождению ранее существовавших женских парламентских структур. Для выполнения этой задачи Сеть женщин-депутатов парламента Финляндии организует семинары и неформальные мероприятия, цель которых – объединить женщин-членов парламента. Такие мероприятия расширяют индивидуальные возможности участвующих в них женщин, предоставляя им платформу для обмена информацией и обучения (см. пример 7 ниже).³¹

Наличие женских парламентских структур в регионе ОБСЕ

Исследование показало, что женские парламентские объединения существуют в ряде парламентов в государствах-участниках ОБСЕ. Как видно из таблицы 2.1, шестнадцать из тридцати шести респондентов, или немногим более 40 процентов, подтвердили существование органа, «объединяющего женщин». В шести государствах-участниках ОБСЕ структура для женщин-депутатов существовала в прошлом, а еще в двух женщины-депутаты выразили желание создать такой орган в ближайшем будущем. Представители двенадцати парламентов государств-участников ОБСЕ ответили, что в их парламентах нет подобных структур.

Таблица 2.1 Наличие и количество органов, объединяющих женщин-депутатов, в регионе ОБСЕ (n=36)

Да, один (или более) такой орган существует в настоящее время	16	Австрия, Босния и Герцеговина, Канада, Эстония, Финляндия, Франция, Грузия, Кыргызстан, БЮР Македония, Норвегия, Польша, Сербия, Швеция, Таджикистан, Украина, США
Да, такой орган существовал ранее	6	Албания, Андорра, Дания, Латвия, Словацкая Республика
Нет, но есть планы создать такой орган	2	Венгрия, Молдова
Нет, такого органа не существует	12	Бельгия, Болгария, Чешская Республика, Германия, Италия, Казахстан, Лихтенштейн*, Нидерланды, Португалия, Румыния, Словения, Испания

* В заполненной анкете, полученной из Лихтенштейна, отмечалось, что в стране нет «органа, объединяющего женщин», однако описывалась деятельность аналогичных органов.

Согласно этим цифрам, парламентские структуры для женщин созданы в государствах по всему региону ОБСЕ. Более того, общее количество опрошенных парламентов, в которых такой орган существует в настоящее время (16), существовал в прошлом (шесть) или планируется на будущее (два) составляет двадцать четыре, что в два раза превышает число парламентов, которые указали, что такого органа не существует (12).

Важно определить причины, по которым женские парламентские структуры не были созданы или больше не функционируют. Анализ причин, по которым в некоторых странах такие структуры больше не функционируют, может стать наглядным и полезным примером для других женских парламентских объединений. Представители парламентов Армении, Латвии и Словении сообщили, что мандат такого органа не

31 Национальный демократический институт, «Фактические данные о женских фракциях» (Вашингтон: НДИ, 2008 г.).

был возобновлен отчасти из-за слишком небольшого числа женщин-депутатов, заинтересованных в возобновлении работы такого органа. Это представляет особую проблему в тех парламентах, где создавшие такую структуру женщины не были переизбраны, как в случае Дании. В Армении создание такой структуры началось, но она так и не была сформирована по причинам относительно руководства группой. В других странах, подобная структура не была возрождена из-за отсутствия поддержки со стороны политических партий, дефицита ресурсов или из-за изменений в парламентской среде, сделавших существование женского парламентского объединения менее актуальным. Иная причина была указана представителями Андорры, где функции этого органа были формально переданы парламентскому Комитету по социальным вопросам.

Единого для всех подхода не существует: типы женских парламентских структур

Несмотря на многочисленные типы объединений, подпадающих под категорию парламентского объединения для женщин, отличаются они, в основном, своей организационной структурой.

Основная черта таких органов – стремление объединить депутатов-женщин (а порой и мужчин) с широкой целью поддержать дискуссию по вопросам, представляющим для них интерес. Однако способы формирования такой группы для поддержания дискуссии могут серьезно отличаться. Как показано в таблице 2.2 ниже, отличия, в основном, касаются семи критериев: мандата, степени формальности, структуры (или методов работы), руководства, ресурсов, состава и деятельности.

Таблица 2.2 Критерии различий между женскими парламентскими органами	
Критерии	Альтернативы
Мандат	<ul style="list-style-type: none"> • Адвокаси кампания по поддержке и улучшению информированности • Неформальный форум для дискуссии • Механизм для сбора информации • Механизм для пересмотра политики и законодательства • Законодательные инициативы • Поддержка и наращивание потенциала женщин-депутатов • Исследовательский орган
Формальность	<ul style="list-style-type: none"> • Формальный орган парламента, следующий парламентскому регламенту и обладающий конкретными полномочиями и привилегиями • Формальный парламентский комитет/подкомитет (не рассматривается в настоящем исследовании) • Неформальная группа, признанная парламентом • Неформальная группа, не признанная парламентом
Методы работы	<ul style="list-style-type: none"> • Утвержденный план действий • Регулярные запланированные заседания (более трех раз в год) • Редкие заседания «по мере необходимости» (менее трех раз в год) • Протоколирование заседаний • Решения принимаются на основе консенсуса • Решения принимаются путем голосования
Руководство	<ul style="list-style-type: none"> • Руководящие должности занимают члены правящей партии • Руководящие должности занимают члены разных партий по ротационному принципу • Руководство посредством механизма со-председательства • Отсутствие руководящих должностей (неиерархическая структура руководства) • Руководящие должности занимают на фиксированный срок

Ресурсы	<ul style="list-style-type: none"> • Штат, бюджет и залы заседаний предоставлены парламентом • Штат и бюджет частично предоставлены парламентом, а частично – другими организациями • Штат и бюджет предоставлены другими организациями • Бюджет пополняется за счет членских взносов • Заседания проводятся вне парламента
Состав	<ul style="list-style-type: none"> • Только женщины • Входят также и мужчины • Женщины (и мужчины), принадлежащие ко всем партиям • Женщины (и мужчины), принадлежащие только к одной партии или только к коалиции большинства • Входят представители организаций гражданского общества • Входят бывшие члены парламента
Деятельность	<ul style="list-style-type: none"> • Составление писем, общая агитационная деятельность • Проведение исследований по вопросам законодательства или политики • Составление и представление на рассмотрение законодательных актов по вопросам гендерного равенства • Контроль над исполнением законов и международных обязательств с гендерной точки зрения • Организация социальных мероприятий • Наставническая работа с действующими и бывшими депутатами • Пропаганда более гендерно-чувствительных парламентов

Типология женских парламентских структур

Учитывая множество форм организации и структуры женских парламентских объединений, может быть сложно разобраться в том, чем отличаются эти образования. Таким образом, в целях настоящего исследования семь критериев, перечисленных в таблице 2.2 – мандат, формальность, структура (или режим работы), руководство, ресурсы, состав и деятельность – были разделены на две группы, которые образуют две непрерывные оси. *Структура* – это комбинация нескольких критериев – формальности, методов работы, руководства, состава и ресурсов. По этой оси объединения можно классифицировать как преимущественно формальные или неформальные. Расположенные на одном краю этого спектра формальные структуры – это структуры, заседающие регулярно, согласно предварительно составленной повестке дня, в соответствии с предварительно определенным регламентом заседаний, и поддерживаемые (а возможно, и обеспечиваемые ресурсами) парламентом. У такого органа может быть иерархическая структура руководства и четкие процедуры принятия новых членов. Расположенный на другом краю этой оси неформальный орган – это орган, заседающий по мере необходимости, не имеющий вспомогательного штата или ресурсов, предоставляемых парламентом, со свободными правилами принятия новых членов.

Вторая ось отражает ориентацию деятельности парламентских органов, которая определяется мандатом и деятельностью из числа критериев, перечисленных в таблице 2.2. С одного конца этого спектра находятся структуры, ориентированные на парламентскую работу, то есть структуры, основная цель которых – изучение законодательства и влияние на законотворческую деятельность парламента посредством составления поправок и поддержки вопросов гендерного равенства в рамках парламентской повестки дня. С другого конца этого спектра находятся структуры, ориентированные на информационно-агитационную работу – лоббирование конкретных политических вопросов или достижение гендерного равенства в более широком смысле.

На схеме 2.1 представлены различные типы женских парламентских объединений в соответствии с этой типологией, которые поясняются ниже.

Схема 2.1 Типология женских парламентских объединений*



* Подробное описание разновидностей женских парламентских органов приведено в приложении 3.

Формальные группы, ориентированные на парламентскую работу, такие как межпартийные женские фракции, консультативные группы или группы, сфокусированные на конкретной тематике. Создаются и признаются парламентом, а возможно, и обеспечиваются парламентскими ресурсами (включая сотрудников аппарата парламента, бюджет и/или зала заседаний). Преимущественно заняты анализом политики и законодательства с точки зрения гендера, поддержкой поправок к законодательству или работой по обеспечению существенного представительства женщин в парламенте. Такие группы обычно состоят исключительно из женщин.

Формальные группы, ориентированные на информационно-агитационную работу – это группы, которых может также обеспечивать ресурсами парламент (хоть и не в такой степени, как сфокусированные на определенной тематике парламентские группы), функционирующие как формальные группы с четкой структурой руководства и регламентом заседаний. Занимаются продвижением конкретных вопросов или профессий или сотрудничеством с аналогичными парламентскими группами в других странах (например, с международной сетью парламентских органов для женщин). В эти структуры могут входить и мужчины.

Неформальные группы, ориентированные на парламентскую работу, такие как добровольные объединения, клубы, сети или группы парламентской дружбы. Отличаются от формальных групп тем, что обычно не обеспечиваются парламентскими ресурсами (но могут получать определенное финансирование от международных или неправительственных организаций). Имеют менее строгий регламент заседаний и структуру руководства (например, допустима ротация на руководящих должностях), тем не менее, концентрируются на парламентской деятельности, такой как анализ 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 обеспечиваются парламентскими ресурсами. 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 сотрудничают с организациями гражданского общества или другими организациями вне парламента.

В анкете респондентам был представлен спектр различных типов женских парламентских структур. Каждому респонденту было предложено включить женскую парламентскую структуру в собственном парламенте к одному из этих типов (типология представлена на схеме 2.1 и результаты представлены на схеме 2.2).

Большинство респондентов отнесли свои структуры к категории межпартийных женских фракций. Следующей наиболее распространенной категорией является добровольное объединение, клуб или сеть. Межпартийные фракции преобладали в государствах западных Балкан. За исключением Канады, можно сказать, что парламенты, где существуют межпартийные женские фракции, в целом состоят из партий с менее жесткой внутренней дисциплиной, чем те парламенты, где существуют внутрипартийные женские фракции. Но сам пример Канады интересен тем, что в прошлом канадская межпартийная фракция не была столь активна, как внутрипартийные женские группы, именно ввиду жесткой партийной дисциплины, которая существует в парламентской системе такого рода (Вестминстерской).³²

Следует также отметить преобладание добровольных объединений, клубов или сетей. Эти структуры по определению менее полагаются на парламентские ресурсы и поддержку, но их преимущество, по-видимому, заключается в свободе заниматься теми вопросами, которые представляют интерес для их членов (как это делает Референтная группа по вопросам гендерного равенства при спикере Парламента Швеции; см. пример 9 ниже).

Опрос показал, что в опрошенных парламентах есть как формальные, так и неформальные структуры, фокусирующиеся на парламентской работе (то есть на пересмотре политики и законодательных актов), а также неформальные структуры, занимающиеся продвижением определенных вопросов (то есть повышении информированности по этим вопросам, вовлечении общественности и электората в свою деятельность).

Схема 2.2 Категории структур для женщин-депутатов в регионе ОБСЕ*



Примечание: *Общее число превышает 18 структур для женщин-депутатов, указанных в таблице 2.1, поскольку в него включены действующие, бывшие и/или планируемые на будущее парламентские структуры. Респонденты также имели возможность выбора нескольких ответов.

32 См. Джеки Стил, «Либеральная женская фракция», периодический журнал Парламента Канады «*Canadian Parliamentary Review*», лето 2002 г., стр. 13–19.

Опрос не выявил структур, которые ранее представляли собой формальную структуру и занимались информационно-агитационной работой, или органов, являющихся частью более крупной международной сети женщин-парламентариев. Это не означает, что таких органов вообще не существует или же что такую работу в определенной степени не проводят структуры, опрошенные в регионе ОБСЕ. Скорее, это означает, что создаваемые в этом регионе парламентские структуры либо фокусируются на парламентской работе, либо представляют собой более неформальные структуры, занятые информационно-агитационной работой.

Наконец, интересен тот факт, что некоторые парламенты сообщили о существовании более чем одного женского парламентского объединения. Показателен случай США, где существуют как межпартийные женские группы, так и тематические группы. Это предполагает, что в тех парламентах, где орган одного типа (например, Межпартийная женская фракция в Конгрессе) не занимается конкретными потребностями и задачами подгруппы женщин, такая подгруппа решает самостоятельно сформировать вторую фракцию (например, Женская фракция «За жизнь»). Это также означает, что формирование женской фракции с большей готовностью воспринимается в такой парламентской среде.

Заключение

В государствах-участниках ОБСЕ создан ряд женских парламентских объединений. Около 68 процентов опрошенных представителей разных парламентов отметили наличие действующего женского парламентского органа, его существование в прошлом или планы его создания в будущем.

В то же время, 32 процента опрошенных указали, что такого органа не существует, как и планов по его созданию в будущем. В разных странах региона ОБСЕ эти структуры структурированы и организованы различным образом. В частности, в исследовании отмечается, что такие структуры отличаются друг от друга по семи критериям (мандат, формальность, структура, руководство, ресурсы, состав и деятельность), которые можно расположить вдоль двух осей – в зависимости от структуры и от фокуса деятельности.

Представив эту типологию ко вниманию парламентов региона ОБСЕ, исследование выявило преобладание сфокусированных на парламентской работе женских парламентских структур, таких как межпартийные женские фракции и добровольные сети и объединения. В то же время, широкий спектр органов, уже созданных и действующих в государствах-участниках ОБСЕ, указывает на то, что единой успешной модели работы не существует. Скорее, оптимальным критерием для принятия решения о том, какой тип органа наиболее подходит для условий конкретного парламента, а также для достижения целей и результатов от его создания, являются потребности и предпочтения потенциальных членов этого органа.

Независимо от структуры женских парламентских объединений, они имеют множество преимуществ для своих членов и парламента в целом. Эти преимущества более подробно изучаются на примере отдельных стран в следующих главах.

3. Благоприятствующие факторы

Женские парламентские объединения существуют не в вакууме. Исключительно их внутренняя организация и деятельность не определяют их способности достигать положительных результатов. Поэтому важно проанализировать, играют ли политические и парламентские системы, институциональные механизмы и деятельность широких кругов общественности роль в создании и функционировании парламентских органов для женщин, и, если да, то в какой степени? Иными словами, какие факторы способствуют или препятствуют созданию и функционированию женских парламентских объединений в регионе ОБСЕ?

В этой главе подробно рассматриваются «благоприятствующие факторы», которые могут оказать положительное воздействие, в первую очередь, на сам факт создания женских парламентских объединений, а также на то, какую структуру и фокус они будут иметь. В данной главе рассматриваются внешние факторы, а в последующих главах – внутренние аспекты функционирования женских парламентских структур.

Формы парламентского правления и политические системы в регионе ОБСЕ

В регионе ОБСЕ существуют различные типы парламентского правления, которые определяются избирательными системами, парламентскими системами и составом политических партий. Тридцать три парламента региона ОБСЕ являются однопалатными. Все нижние палаты и однопалатные парламенты избираются на прямых выборах. Верхние палаты парламентов Германии, Нидерландов, Словении, Канады и Таджикистана избираются путем не прямых выборов или назначаются.

Как минимум одна палата избирается по принципу пропорционального представительства в двадцати трех из тридцати шести опрошенных парламентов государств-участников ОБСЕ, смешанные избирательные системы (которые включают в себя элементы и пропорционального представительства, и плюралистических или мажоритарных систем)³³ существуют в десяти странах, а мажоритарные – в четырех. В государствах, откликнувшихся на опрос, преобладает парламентский строй. Только в четырех государствах-респондентах президентское правление, а еще в трех – полу-

33 Луис Массикот и Андре Балаи, «Смешанные избирательные системы: концептуальное и эмпирическое исследование», *«Избирательные исследования» (Electoral Studies)*, том 18, №3, 1999 г., стр. 341–366.

президентское. Подавляющее большинство этих государств имеют многопартийную систему; два были охарактеризованы Межпарламентским союзом как использующие «систему правящей партии».³⁴

Результаты опроса показали, что женские парламентские объединения существуют в парламентах, избранных по всем трем типам избирательных систем (пропорционального представительства, смешанной и мажоритарной). Такие структуры созданы в государствах как с парламентским, так и президентским правлением, а также в странах, где определенные партии в течение долгого времени доминируют на политическом поприще. Таким образом, можно заключить, что существующий в стране тип парламентского строя и избирательной системы необязательно является показателем вероятности создания женского парламентского объединения и его эффективности.

Таблица 3.1 Женщины в национальных парламентах по региону ОБСЕ		
Регион	Нижняя палата или однопалатный парламент (%)	Верхняя палата (%)
ОБСЕ	24.4	22.6
Северная Европа	42.0	--
Европа и Северная Америка (за исключением Северной Европы)	22.7	22.6
Западные Балканы	20.4	5.8
Содружество Независимых Государств	15.5	12.3

Источник: Межпарламентский союз (2013 г.) <http://www.ipu.org/parline/>

С другой стороны, некоторые респонденты указали, что возникновение и функционирование женских парламентских объединений потенциально зависит не столько от политических систем, сколько от политического контекста – например, от степени межпартийного сотрудничества и диалога в целом, от степени поляризации, характерной для политической среды, а также от строгости партийной дисциплины.³⁵ Там, где политическая поляризация создает такой уровень партийной дисциплины, который делает межпартийное сотрудничество невозможным или маловероятным, создание формальных женских парламентских структур оказывается чрезвычайно сложным. Это не означает, что межпартийные структуры не возникают в таких обстоятельствах, но они принимают иную форму, например, неформальной сети. В таких случаях межпартийному диалогу могут способствовать внешние неполитические силы, например, международные организации или гражданское общество.

34 Межпарламентский союз, база данных по национальным парламентам «PARLINE», <http://www.ipu.org/parline/>, по данным на март 2013 г.

35 Дискуссии с участниками, проведенные в ходе Регионального семинара БДИПЧ ОБСЕ по парламентским структурам для женщин-депутатов в регионе ОБСЕ, организованном 11–12 декабря 2012 года в Вене в рамках проекта БДИПЧ «Усиление парламентских структур для женщин-депутатов в регионе ОБСЕ».

Увеличение представительства женщин в парламенте: применение особых мер

По состоянию на июль 2013 года доля женщин в парламентах региона ОБСЕ составляла в среднем 24,4 процента в однопалатных парламентах или нижних палатах и 22,6 процента в верхних палатах. Несмотря на определенные различия в процентной доле женщин в парламентах различных стран региона ОБСЕ, эти цифры превышают средние мировые показатели на 21,3 процента в однопалатных парламентах или нижних палатах и 18,8 процентов в верхних палатах.³⁶ Тем не менее, это ниже 30 процентов, рекомендованных ООН.³⁷

Большое количество женщин в парламенте часто ассоциируется с наличием особых мер, содействующих участию женщин в политике. В решении Совета министров иностранных дел государств-участников ОБСЕ об участии женщин в политической и общественной жизни, принятом в ходе совещания Совета министров в 2009 году в Афинах, государства-участники были призваны «рассмотреть возможность принятия законодательных мер для содействия более пропорциональному участию женщин и мужчин в политической и социальной жизни и, в первую очередь, в принятии решений» (см. ключевые пункты этого решения в Приложении 1).

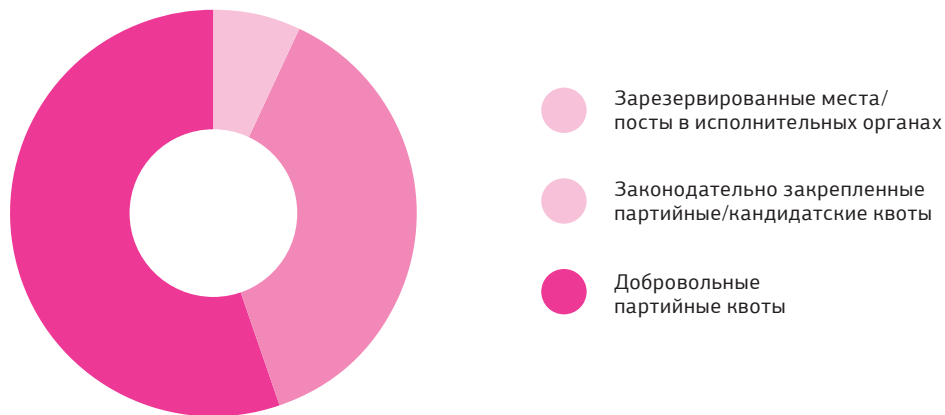
В десяти из восемнадцати опрошенных государств-участников, где имеется как минимум одна палата с 25-процентным представительством женщин-депутатов, применяются особые меры (чаще всего закрепленные в законодательстве гендерные квоты). Напротив, в тех странах, где женщины менее представлены, квоты не закреплены законом, хотя в некоторых из них введены добровольные партийные квоты.

Зарезервированные места или квоты, закрепленные в Конституции или избирательном законодательстве и предусматривающие определенный процент или количество депутатских мест, на которые должны избираться женщины, редко используются в государствах-участниках ОБСЕ и являются неоднозначными. Чаще политические партии используют добровольные партийные квоты – квоты, добровольно устанавливаемые самими политическими партиями (см. Схему 3.1). В двадцати трех опрошенных государствах-участниках ОБСЕ одна и более политических партий выдвигали на выборах определенное количество (или процент) женщин или лиц недостаточно представленного пола.

36 Межпарламентский союз, «Женщины в национальных парламентах», <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>, по данным на июль 2013 г.

37 Совет ООН по экономическим и социальным вопросам изначально предлагал достичь цели 30-процентного представительства до 1995 года. В «Пекинской платформе действий» 1995 года ООН заявила, что только несколько стран достигло этой цели, и призвала государства-члены принять меры для достижения этой цели как средства достичь «критической массы» представительства женщин в политической и общественной жизни. См. <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>.

Схема 3.1 Наличие особых мер в государствах-участниках ОБСЕ



Источник: Проект квот (2012 г.) <http://www.quotaproject.org>

Данные позволяют предположить отсутствие прямой зависимости между процентом женщин-депутатов и наличием закрепленных в законе или добровольных мер для увеличения представительства женщин, с одной стороны, и наличием женских парламентских объединений в государствах-участниках ОБСЕ, с другой. Действительно, женские парламентские объединения существуют в странах и с высоким, и с низким процентным соотношением женщин в парламенте, в странах, закрепивших гендерные квоты в законодательстве (например, в Польше, Кыргызстане и Бывшей Югославской Республике Македонии), в странах, где некоторые политические партии утвердили добровольные квоты или иные меры (например, в Австрии, Канаде, Финляндии, Франции, Грузии, Норвегии, Швеции, Украине). Данная тенденция распространяется и на страны, где не существует ни обязательных, ни добровольных квот как таковых для повышения гендерного представительства в парламентских структурах или политических партиях, но где используются особые меры другого типа, включая политические и законодательные инструменты и программы, способствующие гендерному равенству и участию женщин в политической и общественной жизни.

Несмотря на вышесказанное, стоит отметить, что несколько женских парламентских структур активно ратуют за введение подобных особых мер и/или участвуют в контроле над их осуществлением. Например, польская Парламентская женская группа вместе с организациями гражданского общества и защитниками гендерного равноправия выступила за введение избирательных квот для списков кандидатов в преддверии выборов в польский парламент в 2011 году. Аналогично, Женская фракция парламента Албании (см. пример 1 ниже), существовавшая в парламенте созыва 2005–2009 гг., вместе с гражданским обществом лоббировала введение обязательных гендерных квот, что и было в итоге сделано в 2008 году. Зато в странах, где введены избирательные гендерные квоты, женские группы часто возникают с целью гарантии того, что увеличение численного представительства женщин в парламенте найдет отражение и в более содержательном их участии в парламентской деятельности, или же с целью добиться изменений в существующих особых мерах, как в случае Парламентского женского клуба Собрания Бывшей Югославской Республики Македония.

Таким образом, можно сделать следующее заключение: хотя наличие особых мер (квот) (обязательных или добровольных) не является предпосылкой для создания или функционирования женских парламентских структур, такие меры могут стать той общей целью или вопросом, вокруг которых могут организоваться и мобилизоваться женщины-депутаты, а конкретно, женские парламентские структуры.

Пример 1: Опыт женской фракции в Албании

Албанские женщины-депутаты впервые создали женскую фракцию в 1995 году. В 2005 году при поддержке ОБСЕ фракция была возобновлена и объединила десять женщин-депутатов, представляющих основные политические партии. Фракция наладила плодотворные и рабочие взаимоотношения с подкомитетом по делам несовершеннолетних и равным возможностям, который входит в Комитет по здравоохранению, труду и социальным вопросам. В период с 2007 по 2009 гг. фракция преимущественно выступала за принятие закона «О гендерном равенстве в албанском обществе», который был принят в 2008 году при поддержке национального женского движения, а также за реформу избирательного кодекса, добиваясь введения 30-процентной обязательной партийной квоты в партийных списках для лиц менее представленного пола.

Избирательный кодекс был успешно изменен в 2008 году, когда в него было включено требование о том, что «в каждом избирательном округе как минимум по тридцать процентов многофамильного списка и/или по одной из трех фамилий в многофамильном списке должны принадлежать представителям обоих полов». На парламентских выборах 2009 года было избрано 23 женщины, что повысило представительство женщин в парламенте с 7 до 16,4 процентов. Предполагалось, что одна из причин того, почему не было избрано больше женщин, заключалась в разногласиях в толковании избирательного законодательства и в «слабых сторонах в формулировании пунктов закона, подорвавших цели введения квоты».³⁸

Помимо введения квоты, в 2008 году в избирательное законодательство были внесены поправки, установившие систему пропорционального представительства в партийных списках, согласно которой 140 членов парламента избираются из 12 округов, соответствующих 12 административным регионам страны. В соответствии с этой избирательной системой, списки кандидатов составлялись политическими партиями. Существует мнение, что в результате этих изменений в избирательной системе, депутаты стали более лояльными к политическим партиям и менее способными отстаивать политические вопросы независимо от своей партии. Напряженность между политическими партиями, возникшая после выборов 2009 года, привела к шестимесячному бойкотированию парламента со стороны Социалистической партии.

В этих условиях женщинам-депутатам оказалось чрезвычайно сложно отрешиться от политической позиции своих партий. Женщины, впервые избранные в 2009 году, которые активно выступали по гендерным вопросам во время работы в гражданском обществе и занимались этими вопросами с энтузиазмом, не смогли изменить интересам своих партий и найти возможность для межпартийного диалога. На таком политическом фоне возобновление работы женской фракции оказалось слишком сложной задачей. Тем не менее, очевидно, что женская фракция, ранее существовавшая в парламенте, сыграла ключевую роль во введении особых мер, способствующих более активному участию женщин в политической жизни Албании.

38 Миссия БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за проведением выборов в Республике Албания, 14 сентября 2009 г., стр. 18. См.: <http://www.osce.org/odihr/elections/albania/38598>.

Хотя женщины в национальном парламенте столкнулись со сложностями в продвижении гендерных вопросов и участия женщин в политике, более успешными оказались несколько женских сетей на местном уровне. В этом отношении за последние годы активно повышала информированность общества по гендерным вопросам Национальная платформа женщин (NPfW) – сеть, состоящая из 1500 женщин-политиков, активно участвующих в политической жизни на местном и общегосударственном уровне, поддерживаемая представительством ОБСЕ в Албании. Основные политические партии также имеют собственные женские лиги/форумы на местном уровне, выступающие за увеличение числа женщин и усиление их роли в партийных структурах соответствующих партий.

В 2012 году была проведена еще одна реформа избирательного кодекса.³⁹ При поддержке нескольких международных организаций различные женские сети объединились в поддержку увеличения гендерной квоты и ужесточения требований к ее соблюдению. Однако недостаток политической воли со стороны основных политических партий и разногласия между женскими группами и их неспособность выработать единую позицию не позволили им действовать активно. В результате возникли опасения, что гендерные квоты не будут введены избирательными органами на выборах в июне 2013 года, и это вновь негативно скажется на числе женщин, избранных в албанский парламент. В этих условиях женщины-депутаты продолжали поиск путей к межпартийному сотрудничеству, признавая ту роль, которую сыграла предыдущая женская фракция в лоббировании женского представительства в прошлом.

Существование женских движений

Присутствие женского движения и/или других женских групп гражданского общества, наряду со степенью их поддержки в адрес женского парламентского объединения, особенно до возникновения такого органа и сразу после его создания, можно рассматривать как важный благоприятствующий фактор. Хотя при опросе не изучался вопрос о существовании женского движения в государствах-участниках ОБСЕ как механизма поддержки участия женщин в политике, несколько респондентов отметили, что наличие женского движения действительно повлияло на возникновение женских парламентских органов.

Например, в государствах Западных Балкан сильные женские движения функционировали до, во время и после перехода к демократии. Фактически многие женщины, впоследствии избранные в парламенты стран этого региона, были лидерами или членами гражданских женских движений. Несколько членов женских парламентских структур на Западных Балканах отметили, что женские парламентские структуры имеют больше шансов на успех в тех странах, где они поддерживают тесные связи и взаимоотношения с более широким женским движением.⁴⁰ Так происходит потому, что женские движения зачастую представляют собой «коллективную память» о борьбе за права женщин и гендерное равенство в стране или регионе и поэтому пользуются

39 Избирательный кодекс Республики Албания, 2012 г., ст. 67, п. 57. См.: <http://www.osce.org/albania/14464>.

40 Дискуссии с участниками, проведенные в ходе Регионального семинара БДИПЧ ОБСЕ по парламентским структурам для женщин-депутатов в регионе ОБСЕ, организованном 11-12 декабря 2012 года в Вене в рамках проекта БДИПЧ «Усиление парламентских структур для женщин-депутатов в регионе ОБСЕ».

более широкой поддержкой общества. Женские парламентские структуры, воспользовавшиеся этими знаниями и опытом, с большей степенью вероятности будут восприниматься избирателями как легитимные.

Женский парламентский клуб законодательного Собрания Бывшей Югославской Республики Македония является примером парламентского органа, сохранившего тесные связи с активистками гражданского общества и привлекающего этих активисток в свою деятельность и работу с обществом. Аналогичные взаимоотношения с женским движением отметила и женская фракция Ассамблеи Косово.

Аналогично, в Словении положительные результаты в плане гендерного равенства были достигнуты в значительной степени благодаря работе коалиции, объединявшей женщин внутри парламента и за его пределами. Фактически, когда конкуренция и личные разногласия между женщинами-депутатами слишком углубились для того, чтобы образовать парламентскую фракцию, была сформирована более широкая национальная Коалиция равноправия, в которую вошли отдельные лидеры женских организаций и профсоюзов, эксперты и лидеры внутрипартийных женских организаций левых, центристских и правых партий. Членами коалиции также стали трое выдающихся деятелей-мужчин. Эта коалиция заслужила признание за успешное лоббирование вопроса о включении гендерной квоты в законодательство об избрании депутатов в Европейский Парламент, согласно которой партийные списки должны включать, как минимум 40 процентов лиц недостаточно представленного пола. В результате первая делегация словенских парламентариев в Европарламенте на 42 процента состояла из женщин.

Коалиция также оказала давление на конкурирующие политические партии на выборах 2011 года, принудив их увеличить число женщин-кандидатов. Две партии, вместе получившие 35 процентов голосов на этих выборах, выдвинули женщин-кандидатов в пятидесяти процентах избирательных округов.

Вопрос времени

Само по себе время может быть важным благоприятствующим фактором для создания женского парламентского органа. Хотя женские парламентские объединения могут сформироваться в любой момент в ходе парламентской сессии, справедливости ради следует отметить, что существуют удобные моменты, когда мотивация к формализации межпартийных отношений в интересах обеспечения существенного представительства женщин достигает пика. Например, сразу же после парламентских выборов женщины-депутаты могут воспользоваться обретенным представительством в политике и формально закрепить преимущества такого представительства, создав структуры, в которых они будут далее лоббировать вопросы гендерного равенства.

В этом отношении показательным примером является Сербия. По итогам парламентских выборов 2012 года представительство женщин в законодательном органе Сербии увеличилось с 22% до 33%. В результате этих выборов депутатские мандаты получило рекордное количество женщин, многие из которых стремились к созданию механизмов для межпартийного сотрудничества по вопросам гендерного равенства. В этом случае атмосфера выборов, увеличение представительства женщин, большое количество женщин, впервые избранных в парламент, стали теми факторами, совокупность которых дала толчок к созданию межпартийной сети. Создание межпартийной сети в Сербии более подробно рассматривается в примере 2 ниже.

Пример 2: Путь к созданию женского парламентского объединения в Сербии

После парламентских выборов, состоявшихся 6 мая 2012 года, доля женщин в избранном парламенте (Скупшине) Сербии достигла 33 процентов, увеличившись с 54 до 82 представителей. Этот рост, отчасти, стал возможным благодаря поправкам в законодательстве, ужесточившим обязательную гендерную квоту, согласно которой каждая тройка кандидатов в списках от политических партий должна включать представителей обоих полов (предыдущая квота требовала по одному представителю каждого пола на каждых четырех кандидатов). Воспользовавшись положительными результатами выборов 2012 года, избранные в парламент женщины смогли обсудить возможность создания парламентского органа для женщин.

Большое количество женщин-депутатов, впервые занявших депутатские места, способствовало возобновлению интереса к созданию межпартийного женского объединения, в основном, как средства для формулировки законодательной повестки в поддержку гендерного равенства и прав женщин. В ходе предварительных дискуссий между заинтересованными женщинами-депутатами отмечалась недостаточная поддержка женщин-кандидатов со стороны лидеров политических партий и низкая явка женщин-избирателей; женщины-депутаты признали важность межпартийного диалога для разработки стратегий решения этих проблем.

По-разному отнеслись к созданию межпартийного органа сербские женщины-политики – как женщины, принадлежащие к разным политическим партиям, так и женщины, имеющие разный стаж в политике, а также широкое женское движение в стране. Для того, чтобы больше узнать о том, орган какого типа наиболее подойдет к условиям сербского парламента, женщины-депутаты провели консультации с международными организациями и НПО, занимающимися укреплением позиций женщин в политических партиях и парламентах. При поддержке Белградского фонда политического управления (BFPE) и Миссии ОБСЕ в Сербии депутаты организовали и посещали семинары по данному вопросу и встречались с коллегами из других стран. Их коллеги-мужчины, в частности, председатель Комитета по правам человека, правам меньшинств и гендерному равенству, приняли участие в некоторых из этих мероприятий, продемонстрировав широкую парламентскую поддержку этой инициативе.

Эти мероприятия обеспечили обмен опытом между более и менее опытными сербскими женщинами-политиками, тем самым способствуя возникновению чувства солидарности и взаимопонимания между поколениями. Более того, женщины-депутаты ознакомились с различными моделями парламентских органов (от очень формальных до очень неформальных структур), и с успешными примерами и передовой практикой создания женских парламентских структур в других странах. Ознакомление с различными моделями и типами органов помогло депутатам прийти к согласию относительно того, как двигаться дальше и какой тип парламентского объединения создавать.

Пока что происходящее обнадеживает – в феврале 2013 года все 82 женщины, представленные в парламенте, объединились в межпартийную сеть. Депутаты решили создать неформальную по своему характеру сеть, без руководящей структуры как таковой. Вместо этого члены сети согласились ввести так называемую систему «тройки»: систему координации, членами которой поочередно, по ротации, становятся представи-

тели политических партий, представленных в сети, начиная с политической партии, занимающей наибольшее количество мест в парламенте. Члены сети также обязались определить полномочия координаторов сети и договорились о том, что каждая партия выдвинет «представителя по связям» в помощь координатору. Сеть, открытая для всех 82 женщин, в настоящее время заседающих в сербском парламенте, готова и к тесному сотрудничеству с депутатами-мужчинами.

Во время совещания, на котором была создана эта сеть, ее члены согласовали четыре цели, вокруг которых строится их деятельность:

- влиять на законодательство и защищать права в поддержку гендерного равенства
- контролировать исполнение законодательных актов, касающихся положения женщины в обществе
- содействовать образованию женщин
- содействовать женской солидарности и упрочить положение женщин на всех уровнях управления

Сербские женщины-депутаты решили продолжать межпартийное сотрудничество, отдав предпочтение созданию более неформальной структуры с системой разделения руководящих полномочий, которая нашла поддержку среди большинства членов, а не созданию формальной межпартийной фракции, за которую выступала малочисленная группа. В этом плане на начальном этапе планирования и создания этой структуры женщины-депутаты также воспользовались поддержкой и опытом гражданского общества и международных организаций. Ознакомление с успешным опытом и альтернативными моделями, созданными в других странах, привело к практическому обмену передовыми методами и знаниями. В то же время, фокусируясь на отдельных вопросах, не противоречащих политическим взглядам своих членов, сеть смогла довольно быстро согласовать программные цели и мероприятия. Все эти элементы должны создать прочную основу для будущей деятельности и целей сети.

Заключение

В этой главе было проанализировано потенциальное воздействие политических систем и особых мер на создание женских парламентских объединений и выделены некоторые внешние благоприятствующие факторы, способствующие созданию этих органов.

Выяснилось, что тип существующей парламентской и политической системы напрямую не влияет на создание женского парламентского объединения, однако политический контекст может повлиять на то, будет ли создан такой орган, и к какому типу он будет принадлежать. Аналогично, хотя наличие обязательных и добровольных мер может повлиять на количество женщин, избираемых в парламент, такие меры, по-видимому, напрямую не указывают на вероятность того, что парламентский орган для женщин будет создан. Тем не менее, согласно результатам исследования, женские парламентские объединения сыграли ключевую роль в лоббировании разделов о гендерных квотах в избирательном законодательстве, а также поправок в эти разделы и/или в мониторинге соблюдения этих квот. Помимо этого, такие вопросы, как особые меры, могут объединить женщин (и мужчин), представляющих разные партии, создав возможность для межпартийного диалога по конкретной тематике.

Женские движения также могут стать благоприятствующим фактором для создания женских парламентских объединений, обеспечив женщин-депутатов знаниями и связями с избирателями. Женские движения часто представляют собой «коллективную память» о прошлых достижениях и уроках, полученных в борьбе за права женщин и гендерное равенство. Этот фактор может повлиять на то, будет ли создан парламентский орган для женщин, и когда именно. Женщины-депутаты более мотивированы создавать такие структуры сразу же после выборов в парламент, например, чтобы воспользоваться полученными преимуществами увеличившегося представительства женщин, или же для того, чтобы объединиться и добиться того, чтобы на следующих выборах места в парламенте заняло еще больше женщин.

4. Создание эффективной организации

Как отмечалось во второй главе, основной параметр, который следует учитывать, анализируя женские парламентские объединения, это их структура, в частности, их внутренняя организация, состав и модели руководства. То, каким образом организовано объединение, часто определяет его способность выполнить им же поставленные задачи. Действительно, трудности, с которыми сталкиваются женские парламентские объединения, зачастую являются следствием их формы и организации. Второй, не менее важный параметр – это задачи объединения, то есть то, чем оно намерено заниматься после создания.

В данной главе представлены результаты исследования, касающиеся организационной структуры женских парламентских объединений. Здесь также рассматривается вопрос о том, имеют ли организационные факторы – в частности, метод работы, состав, руководство и задачи – какое-либо воздействие на эффективность парламентских объединений для женщин в целом.

Метод работы и внутренняя организация

Результаты исследования позволяют предположить, что там, где существуют женские парламентские объединения, они имеют довольно неформальную организационную структуру (см. таблицу 4.1). Одинадцать из 17 органов проводят заседания только по мере необходимости, и только половина из них ведет протокол заседаний. Это указывает на то, что структуры действуют «по мере необходимости», не имея формального плана.

Таблица 4.1 Организация женских парламентских органов: заседания, штат и ресурсы

Заседания (n=17)	
Заседания назначаются только по мере необходимости	11
Регулярные заседания назначаются в ходе каждой парламентской сессии	8
Проводятся формальные заседания	6
Штат (n=17)	

Административный персонал предоставлен парламентом	7
У органа нет постоянного штата	6
Исследовательский персонал предоставлен парламентом	3
Вспомогательный персонал предоставлен организациями гражданского общества/ международными организациями	3
Ресурсы (n=17)	
Парламентом объединению предоставлен зал заседаний	11
Парламентом органу предоставлено финансирование	7
Орган получает поддержку от организаций гражданского общества/ международных организаций	5
Члены делают финансовые взносы	1

Примечание: Общее количество ответов в каждой группе должно быть больше «п», поскольку респонденты могли выбрать сразу несколько ответов в каждом разделе.

Административный персонал половины из опрошенных объединений состоит из сотрудников, предоставленных парламентом, но только трем предоставлен исследовательский персонал. В шести странах (Албания, Армения, Эстония, Финляндия, Кыргызстан и Украина) парламент вообще не предоставил своих сотрудников. В случае Эстонии это связано с расширением полномочий эстонского парламента:

Эстонский парламент небольшой, и его ресурсы ограничены. Значительную финансовую поддержку союзам и объединениям оказывать невозможно. Информация по вопросам гендерного равенства и исследовательские данные в случае необходимости дополнительно также предоставляется университетами и исследовательскими центрами (Эстония).

Парламенты не обеспечивают ресурсами половину опрошенных женских парламентских объединений, однако чаще готовы предоставить залы заседаний. Женский парламентский клуб Собрания Бывшей Югославской Республики Македония создал собственный сайт на веб-странице парламента, что можно рассматривать как «материально-техническую» помощь со стороны законодательного органа. Другой формой нефинансовой помощи со стороны парламента может быть откомандирование стажера в парламентский орган для оказания помощи в организации заседаний или в работе органа, либо для ведения протокола.

Наконец, только одна из опрошенных структур требует выплаты финансовых взносов от своих членов (Соединенные Штаты Америки), и ни одна из них не финансируется политическими партиями. Ряд женских парламентских органов в странах Западных Балкан финансируется совместно парламентом и международными организациями. В большинстве таких случаев деятельность этого органа невозможно организовать без финансовой поддержки международных организаций.

Женская фракция Ассамблеи Косово являет собой пример органа, который уделяет большое внимание методу работы и внутренней организации, функционируя очень структурировано, чтобы добиться максимального воздействия, как показано в примере 3 ниже.

Пример 3: Женская фракция Ассамблеи Косово

В женскую фракцию, созданную в 2005 году, входят все 40 женщин-депутатов, заседающих в однопалатной Ассамблее Косово. Фракция состоит из членов всех политических партий и национальностей, в настоящее время представленных в Ассамблее. Благодаря гендерной квоте, согласно которой одна треть (33 процента) мест в парламенте должна быть отдана наименее представленному полу, фракция сумела с пользой использовать свою численность и повысить роль женщин-депутатов в национальных дебатах по политическим и социальным вопросам, продвигая идеи гендерного равенства и усиления роли женщин в разных областях (таких как избрание и деятельность женщин в парламенте, в области экономики, охраны окружающей среды и здравоохранения). Внутренняя организация фракции, а также приверженность и преданность делу ее членов являются ключевыми факторами ее успеха.

Хотя фракция формально не признана Ассамблеей, она функционирует в соответствии со строгой структурной организацией. Фракция создала Правление из семи членов – по одному от каждой политической группы, представленной в Ассамблее, из числа которых в начале каждого законодательного срока секретным голосованием избирается председатель. Фракция утвердила собственный регламент. Заседания проводятся как минимум дважды в месяц. Поддержку в проведении заседаний оказывает ассистент, предоставленный Ассамблеей, который рассылает повестки и ведет формальный протокол.

Похоже, такой уровень организации обусловлен двумя основными факторами. Во-первых, политические партии поддерживают фракцию или как минимум не препятствуют ее деятельности. Во-вторых, фракция наладила тесное сотрудничество, с одной стороны, со всеми комитетами (особенно с комитетом по гендерному равенству), а с другой стороны, со спикером Ассамблеи.

Фракция заслужила уважение и внимание к своей деятельности, в чем не последнюю роль сыграла организация эффективных мероприятий, которые продемонстрировали потенциальное влияние фракции. Например, демонстрируя межпартийное единство, все сорок женщин-депутатов покинули палату, заблокировав голосование на пленарном заседании, поскольку их мнение не было принято во внимание. Как пояснила г-жа Теута Сааткийя, действующая председательница фракции: *«Когда женщин спрашивают об их позиции в политических партиях, женщины понимают, что вне независимости от партии они всегда недостаточно представлены на уровне принятия решений. И общая заинтересованность в изменении этой ситуации, в конечном итоге, и объединяет нас и делает работу фракции эффективной».*

Фракция также постаралась формализовать свою работу, утвердив Стратегический план действий и разрабатывая ежегодные планы действий. Эти планы составляются при активном участии организаций гражданского общества и международных организаций, чтобы обозначить приоритеты и наиболее эффективные пути их достижения. Сотрудничество с партнерами поддерживается посредством совместного осуществления деятельности.

Как показано на схеме ниже, планы действий фракции разрабатываются с использованием многоуровневого подхода: на местном уровне, на национальном уровне – через Ассамблею и правительство, и на международном уровне – путем вовлечения международных организаций.



На местном уровне фракция создала «филиалы» в форме местных женских фракций. Деятельность этих фракций включает в себя тренинги и дискуссии за круглым столом по гендерным вопросам, комплексному гендерному подходу, гендерному бюджетированию и другим инициативам, касающимся женщин в обществе и на должности местных политических лидеров. В результате таких мероприятий женщины-депутаты национального парламента узнают о политических вопросах, влияющих на общество на местах, которые необходимо обсудить в Ассамблее Косово. На национальном уровне фракция занимается лоббированием вопроса об увеличении представительства женщин и озвучивает интересы женщин и вопросы гендерного равенства во всех комитетах Ассамблеи. Так, члены фракции посещают – в качестве наблюдателей – заседания комитетов, в состав которых не входят женщины, и предоставляют консультации по поводу законодательных актов с гендерной точки зрения. Фракция также реализовала стратегию по сотрудничеству со средствами массовой информации – включая договоренность с национальным телеканалом о регулярном показе гендерно-чувствительных программ, в результате чего фракция получила позитивное освещение в СМИ. Помимо этого, действия фракции поддерживаются на международном уровне, поскольку фракция часто сотрудничает с другими структурами для женщин-депутатов в регионе и обменивается знаниями с аналогичными структурами, созданными в Европе.

С учетом неформального характера фракции, серьезной проблемой для реализации ее деятельности является финансирование. В этом отношении чрезвычайно важно сотрудничество с такими партнерами как ОБСЕ, Программа развития ООН (ПРООН), «ООН Женщины», Национальный демократический институт и другие организации. Такое сотрудничество может повысить легитимность органа и продемонстрировать его приверженность международным стандартам гендерного равенства, в результате чего органу будет предоставлена помощь экспертов по финансовым или техническим вопросам. Например, миссия ОБСЕ в Косово в настоящее время предоставила фракции эксперта/консультанта по гендерным вопросам (бывшего депутата), который исполняет роль посредника между женскими фракциями на местном уровне и национальной женской фракцией.

Достижения фракции за последнее время:

- В 2012 году фракция сконцентрировала свою деятельность на реформе регламента Ассамблеи. По четырем поправкам потребовалась поддержка нескольких комитетов:
 - а) во всех документах ассамблеи, в том числе в регламенте, а также в дебатах Ассамблеи должна использоваться гендерно-чувствительная лексика;
 - б) председатель Ассамблеи должен предоставить женской фракции возможность предложить кандидатуру на пост заместителя председателя Ассамблеи;
 - в) председатель и заместитель председателя каждого комитета не должны принадлежать к одному полу;
 - г) состав комитетов должен отражать политическое влияние политических групп и гендерное равенство.

- Фракция выразила свою озабоченность в отношении перечня кандидатов в послы, представленного в Комитет по иностранным делам, в котором были исключительно кандидаты-мужчины. Фракция призвала составить более гендерно-сбалансированный список, что привело к назначению нескольких компетентных женщин.

Опыт женской фракции Ассамблеи Косово позволяет предположить, что орган для женщин-депутатов может считаться «неформальным», но при этом очень структурировано действовать в более широких рамках парламента. В данном случае руководство органа (совет из семи человек) отражает партийную структуру Ассамблеи. Формальные заседания, проводимые при помощи сотрудника аппарата Ассамблеи, назначаются регулярно (дважды в месяц) и протоколируются. Фракция тесно сотрудничает с законодательными комитетами и со спикером. Четко структурированный характер фракции также означает, что она сумела разработать стратегический план и реализовать план действий при поддержке партнерских организаций.

Женские парламентские объединения и их взаимоотношения с парламентом

Институт парламента может оказывать некоторое влияние на способность женщин добиваться изменений в парламентской среде и в законодательстве. Респондентов спрашивали, признан ли парламентский орган для женщин парламентом (см. схему 4.1). Признание может иметь форму формальной резолюции, обсуждавшейся или принятой палатой, или признания органа во внутреннем регламенте парламента. Аналогично, респондентов спрашивали, обновляются ли женские парламентские объединения автоматически с каждым новым заседанием парламента, или же требуют регулярного обновления (например, ежегодно или при каждом новом созыве парламента).

Схема 4.1 Взаимоотношения женских парламентских объединений с парламентами региона ОБСЕ

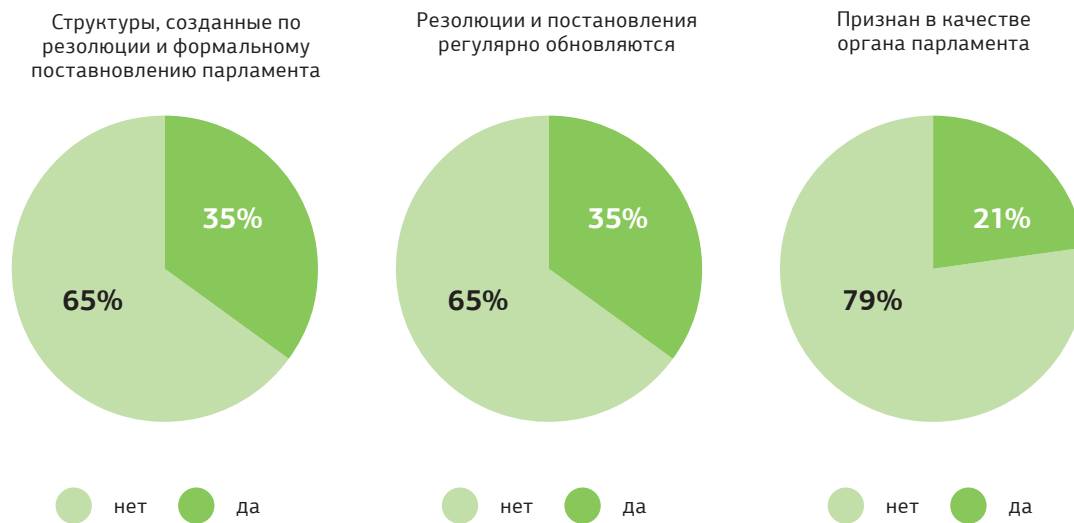


Таблица 4.2 Информация, необходимая для регистрации

Название	6	Австрия, Эстония, Финляндия, Франция, Грузия, США
Список членов и организационная структура	5	Австрия, Эстония, Франция, Грузия, США
Внутренний регламент	3	Финляндия, Франция, Грузия
Заявление о целях	3	Франция, Грузия, США
Необходимый штат	2	Франция, Грузия
Стратегический план	2	Финляндия, Грузия

Интересно, что в 65 процентах случаев парламент не принимал постановления или формального решения о создании женского парламентского объединения или его регулярном обновлении. Более того, парламент редко облакает эти объединения такими полномочиями по проведению исследований и анализу законодательства, какими обладают парламентские комитеты или комиссии – то есть они обычно не признаются «органом» парламента.

В большинстве случаев, парламенты не требуют обременительной информации или подробностей для регистрации женских парламентских структур (см. Таблицу 4.2). В большинстве парламентов, однако, требуется название. Список членов и организационная структура требуются в Австрии, Эстонии, Грузии и Соединенных Штатах Америки, в то время как в Финляндии и во Франции требуется также внутренний регламент.⁴¹ Ни один из этих органов не представляет декларации своих членов в парламент, в том числе и в США, где члены обязаны платить членские взносы.

41 Аналогичные правила требуются для регистрации Ассамблей Косово.

Состав

В девять опрошенных парламентских объединений входят все женщины-депутаты, а членство в других девяти органах является добровольным, и их состав не всегда включает всех женщин-членов парламента. По полученной из опроса информации, структуры редко имеют формальные или письменные процедуры приема новых членов (25 процентов отметили наличие таких процедур, а 75 процентов – их отсутствие). Пример Швеции – это объединение с формальной процедурой назначения членов. Референтная группа по вопросам гендерного равенства при спикере парламента возглавляется самим спикером Риксдага и состоит из еще восьми членов – по одному от каждой партии, представленной в парламенте. Кандидаты в члены группы выдвигаются соответствующими партиями и назначаются на один парламентский срок. В парламенте текущего созыва (2010–2014 гг.) все члены референтной группы – женщины. Однако для того, чтобы создать более гендерно-сбалансированную группу, каждую партию просят выдвинуть двух кандидатов – одного в качестве члена группы и другого в качестве его заместителя, при этом заместителем порой бывает мужчина. В итоге сегодня этот орган состоит из восьми постоянных членов (все из них – женщины) и восьми их заместителей (трое мужчин и пять женщин). Таким образом, в настоящее время гендерный состав данного объединения выглядит следующим образом: 100 процентов постоянных членов – женщин, 62,5 процентов заместителей – женщины, а 37,5 процентов заместителей – мужчины.

В Бывшей Югославской Республике Македония представители политических партий, не избранные в парламента, могут стать членами Женского парламентского клуба. В Грузии женское парламентское объединение включает представителей гражданского общества и допускает членство представителей международных организаций.

По информации, полученной почти от половины опрошенных объединений, их членами могут быть и мужчины (Армения, Австрия, Канада, Франция, Грузия, Кыргызстан и Украина). Количество мужчин, входящих в состав таких органов, варьируется от 1 до 10 (в Украине). Как видно из рассматриваемого ниже примера Украины, участие мужчин в парламентских органах может оказаться очень важным для лоббирования вопросов гендерной чувствительности и гендерной информированности на парламентских заседаниях. Однако не все структуры согласны с необходимостью включать в свой состав мужчин. Женская фракция Ассамблеи Косово, например, была создана как платформа, объединяющая женщин и предоставляющая им возможность в безопасной обстановке сформулировать свои приоритеты и проблемы, а также повысить свой потенциал и уверенность в себе для того, чтобы затем озвучить эти приоритеты перед всем парламентом. В некоторых случаях ограничение состава только женщинами – это сознательный выбор женского парламентского объединения.

Пример 4: Группа «Равные возможности» в Верховной Раде Украины

В конце 2011 года спикер украинского парламента Литвин официально объявил о создании в Верховной Раде Украины межфракционного объединения депутатов «Равные возможности», которое чаще называют группой «Равные возможности». Это объявление было встречено с определенной долей скептицизма. Действительно, в Верховной Раде уже совершались попытки создать межпартийные группы депутатов по вопросам гендерного равенства.

Препятствием становились глубокие разногласия между политическими партиями Украины, низкий уровень представительства женщин в Верховной Раде (восемь процентов с 2009 по 2012 гг.) и недостаточная культура женской солидарности.

Члены группы объясняют успех группы в сегодняшнем составе несколькими факторами. Во-первых, все члены группы «Равные возможности», независимо от партийной принадлежности, пришли к согласию о необходимости отстаивать льготы матерям-одиночкам, отмена которых планировалась путем законопроекта, предложенного кабинетом министров. Солидарность по поводу конкретного вопроса стала ключевым фактором, который помог предотвратить отмену льгот. Во-вторых, в Украине постепенно повысилась информированность общественности о гендерном неравенстве. В то же время, перспектива парламентских выборов 2012 года создала удобный момент для женских групп, политиков и гендерных экспертов объединиться, чтобы привлечь внимание к исторически низкому представительству женщин на государственных должностях Украины.

Группа «Равные возможности» была формально зарегистрирована в Раде как «добровольное объединение» 6 декабря 2011 г. Статус объединения означает, что у группы нет формальных полномочий влиять на разработку законодательных инициатив или голосовать по ним, а также получать бюджетные ресурсы от парламента. Тем не менее, группа сыграла роль в разработке проекта закона «О поправках в Кодекс административных правонарушений по урегулированию вопроса об ответственности за насилие в семье», а также провела круглый стол на тему репродуктивных прав. Группа имеет право разрабатывать проекты или поправки в законодательство, которые затем могут быть представлены отдельными депутатами. Более того, члены группы выступают в защиту различных вопросов в своих политических партиях, в том числе активного участия женщин в политической жизни и введения добровольных квот в партийных списках. Сотрудничество между группой и подкомитетом по гендерному равенству (подкомитет Комитета по правам человека и национальным меньшинствам) ограничено, частично по причине различий в мандате, задачах и деятельности этих двух органов.

После того, как группа «Равные возможности» была впервые сформирована, она внедрила новаторскую систему руководства. До недавнего времени группа находилась под со-председательством трех депутатов, представляющих разные политические партии – целью этого было разделение власти между партиями и выстраивание межпартийного консенсуса по гендерным вопросам. К сожалению, в недавнее время Группа не сумела преодолеть идеологические разногласия между политическими партиями по ключевым вопросам, в результате чего одна из партий отозвала из группы своих членов.

В Украине борьба с гендерными стереотипами очень важна для повышения роли женщин в политике и процессе принятия решений, а работа по активизации участия женщин в политике является центральным направлением деятельности группы. Например, в мае 2012 года группа провела конференцию на высоком уровне «Участие женщин в парламентских выборах 2012 года в Украине». Конференция была проведена в сотрудничестве с БДИПЧ ОБСЕ, НДИ Украина и при поддержке Канадского агентства международного развития (CIDA). В этом отношении критически важным является участие мужчин в группе. Мужчины активно выступают в защиту гендерного равенства и борются с гендерными стереотипами.

Аналогично, группа стремится к партнерству и сотрудничеству с заинтересованными сторонами вне парламента, а именно, с гражданским обществом. Средства массовой информации являются как целевой аудиторией для деятельности группы так и, и ключевым ее партнером. Например, участники группы регулярно публикуют статьи в издании «Бизнес-Украина» на темы, над которыми работает группа. Это партнерство преследует две цели: привлекает внимание к группе и ее деятельности, а также повышает информированность общественности – и мужчин, и женщин – о ключевых гендерных вопросах. Важно, что группа «Равные возможности» была создана при поддержке НДИ Украина, который продолжает оказывать группе помощь в разработке стратегических целей и осуществлению деятельности.

Группа сталкивается с рядом трудностей, некоторые из которых схожи с препятствиями, с которыми сталкивались подобные группы в других странах региона ОБСЕ. Другие трудности отражают специфику политической культуры Украины – к ним относятся высокая степень политической поляризации, ограниченность ресурсов, стойкие гендерные стереотипы в отношении женщин в политике, недостаток межпартийного сотрудничества в Раде, а также недостаточно развитая культура женской солидарности в Украине.

После парламентских выборов в октябре 2012 года (после которых доля женщин в парламенте увеличилась на два процента), группа «Равные возможности» была формально учреждена заново как часть парламента нового созыва, 25 декабря 2012 г. В новом составе из 28 членов от трех разных политических фракций, в том числе 10 мужчин, группа составила план работы, посвященный двум основным задачам – защите гендерного равенства, включая участие женщин во всех сферах политической и социальной жизни, и разработка и/или реформирование законодательных инициатив в сфере домашнего насилия, защиты прав женщин и детей и обеспечения равных возможностей мужчинам и женщинам во всех сферах жизни. В этом отношении группа уже разработала три законопроекта по предотвращению домашнего насилия, запрета на торговлю детьми и предоставления равной социальной защиты матерям и отцам-одиночкам. С января по март 2013 года группа также провела несколько встреч с рядом НПО с целью составления меморандума как более прочной основы для будущего сотрудничества.

Как уже отмечалось, хотя сама группа, как объединение депутатов, не имеет полномочий законодательной инициативы в соответствии с регламентом Рады, она может разрабатывать проекты законодательных актов или поправки к ним, которые затем могут быть представлены в парламент отдельными депутатами. Более того, в составе своих политических партий члены группы выступают в защиту активного вовлечения женщин в политическую жизнь, а также в поддержку введения добровольных квот в партийные списки.

Как отмечалось в примере 4, участие мужчин в группе «Равные возможности» в Украине оказалось особенно полезным для признания и акцентирования вклада мужчин в достижение гендерного равенства. Количество мужчин в составе группы увеличилось с трех до десяти в парламенте, избранном на октябрьских выборах 2012 года, что подтверждает растущее влияние группы. Важно, что мужчины помогают бороться с преобладающими в обществе негативными стереотипами в отношении участия женщин в политике и расширении их роли в жизни государства.

Несмотря на вышесказанное, состав женского парламентского органа в конечном итоге следует связывать с мандатом и целями органа. Участие мужчин и/или других заинтересованных сторон, таких как гражданское общество, научные круги или международные организации, может помочь в достижении целей защиты прав, повышения информированности или партнерства в отношении ключевых законодательных инициатив или реформ, в то время как исключительно женский состав может быть более предпочтительным, если одной из целей органа является предоставление женщинам надежного пространства для озвучивания своих потребностей и проблем.

Руководство, принятие решений и процедурные вопросы

Несмотря на то, что внутренние методы работы опрошенных женских парламентских объединений отличаются степенью формальности, подход к руководству в ряде органов остается довольно формальным. Председатели или их заместители чаще избираются на определенный срок, а не поочередно назначаются из числа депутатов от каждой партии или палаты. В Украине прослеживается третий подход, поскольку в соответствии с уставными документами объединения «Равные возможности» группой совместно руководили три парламентские политические фракции с целью содействовать межпартийной солидарности.

Срок руководства в разных органах может быть различным. Респонденты отмечали, что ситуация, когда один и тот же человек возглавляет орган в течение всей парламентской сессии, обеспечивает стабильность и стратегическую направленность органа. Такая ситуация наблюдается там, где парламентские структуры возглавляют люди, занимающие руководящие посты в самом парламенте, например, в референтной группе по гендерному равенству при спикере парламента Швеции и Совете по гендерному равенству в Грузии, возглавляемом первым заместителем председателя грузинского парламента. На другом конце этого спектра находится Союз женщин Эстонии, председатель и заместитель председателя которого меняются каждые два месяца. Такой подход предоставляет каждому члену союза возможность попробовать себя на руководящей должности. Где-то посередине между этими двумя моделями находится Женский парламентский клуб Собрания Бывшей Югославской Республики Македония, который избирает председателя сроком на год из членов координационного органа, что обеспечивает и стратегическую направленность, и возможность более чем одному члену стать руководителем клуба. В Сербии члены Сети, созданной в феврале 2013 года, предпочли не создавать постоянного руководящего механизма. Вместо этого работу Сети координирует «тройка» (один председатель от каждой партийной фракции, начиная с самой многочисленной), которая переизбирается каждые один-два месяца; помощь тройке оказывают сотрудники от каждой политической партии.

Другие женские парламентские объединения создали исполнительные или принимающие решения структуры для поддержки стратегического развития органа. В Кыргызстане сам процесс принятия решений основан на консенсусе всех членов. Женский парламентский клуб, Собрания Бывшей Югославской Республики Македония, создал координационный орган из заместителей председателя, по одному представителю от каждой политической группы. Председатель Клуба избирается из числа этой координационной группы, заседания которой проходят регулярно. Аналогично, Женская фракция Ассамблеи Косово имеет правление, состоящее из семи членов, которые имеют право избирать председателя путем тайного голосования, задают направление и предоставляют стратегические указания фракции в целом.

Следует также отметить, что в Финляндии, во Франции и в Польше существуют такие должности, как казначей, секретарь или сотрудник по связям с общественностью.

Как и сами парламенты, женские парламентские объединения в регионе ОБСЕ обычно имеют внутренний регламент, перед заседаниями рассылают участникам повестки дня и требуют принятия решений чаще путем голосования, а не путем консенсуса. В отличие от других парламентских органов, эти структуры редко имеют полномочия на исследование политики и законодательства, составление собственных законопроектов или предоставление докладов в парламент. Ответы, полученные от парламентов на вопросы о структуре руководства женских парламентских органов или предоставления им особых полномочий со стороны парламента, приведены в таблице 4.3.

Таблица 4.3 Организация женских парламентских групп: руководство и полномочия	
Руководство и процедурные вопросы (n=17)	
Руководящие должности (председатель, заместитель председателя), избираемые группой	10
Руководящие должности, которые поочередно занимают представители разных партий, палат, старые/новоизбранные депутаты	7
Установленный срок председательства (например, 1 год)	7
Орган имеет установленные должности (например, казначей, секретарь, сотрудник по связям с общественностью и так далее)	3
Орган имеет внутренние процедурные правила (регламент)	8
Создан управляющий орган	6
Есть возможность создания подкомитетов	3
Перед каждым заседанием составляется повестка, которая рассылается всем членам	11
Повестка не рассылается	2
Решения принимаются путем голосования	10
Решения принимаются путем консенсуса	8
Полномочия и функции отражены в регламенте (n=17)	
Орган имеет право докладывать парламенту	5
Орган имеет право анализировать политику и законодательство, вызывать свидетелей и запрашивать экспертные оценки	5
Орган имеет право составлять проекты законодательных актов	4

Примечание: Общее количество ответов в каждой группе должно быть больше «n», поскольку респонденты мог ли выбрать сразу несколько ответов в каждом разделе.

В представленном ниже примере 5 подробно описано руководство и процесс принятия решений Женского парламентского клуба законодательного Собрания Бывшей Югославской Республики Македонии.

Пример 5: Женский парламентский клуб законодательного Собрания Бывшей Югославской Республики Македония

Женский парламентский клуб законодательного Собрания Бывшей Югославской Республики Македония, созданный при поддержке женских неправительственных организаций как часть программы гендерной рабочей группы в рамках Пакта ста-

бильности для Юго-Восточной Европы в 2003 году, сумел утвердиться в качестве влиятельной группы в однопалатном парламенте. В Клуб входят все женщины-депутаты парламента.

Клуб имеет высокоразвитые структуры руководства и принятия решений. Координационный орган Клуба состоит из представительниц каждой политической группы (заместители председателя), которые поочередно назначаются на пост председателя сроком на год. Координационный орган часто собирается на заседания – два-три раза в месяц, в то время как общие собрания членов Клуба проходят несколько раз в год. Члены Клуба также согласовали и утвердили внутренние процедурные правила. Стратегический план утверждается консенсусом после того, как каждая участница Клуба обсудит и согласует его со своей партией. В конце каждого года Клуб пересматривает план действий. У Клуба есть собственная страница на сайте Парламента, которая служит для информирования членов парламента и общественности о деятельности и достижениях Клуба.

Такой уровень организации требует высокой степени сотрудничества между членами Клуба в достижении целей гендерного равенства на межпартийном уровне. Большинство членов клуба – представительницы парламентского большинства, поэтому им удалось достичь значительного успеха, добиваясь поддержки правительства. Однако в некоторых случаях консенсус, достигнутый членами Клуба, требует от них занять по тем или иным вопросам позицию, отличающуюся от позиции их политической партии.

Клуб наладил тесные отношения с Комитетом по равным возможностям для женщин и мужчин. Председатель комитета входит в состав координационного органа Клуба. В свою очередь председатель клуба официально приглашается на все заседания Комитета. Тесные взаимоотношения привели к возникновению стратегического сотрудничества между этими двумя органами. Клуб служит неформальным форумом, где обсуждается и согласовывается на межпартийном уровне политика, связанная с гендерными вопросами. Эта политика затем формально обсуждается в рамках Комитета, что придает ей институциональную значимость и обеспечивает внимание со стороны министра/правительства (см. диаграмму ниже). Такой процесс формулирования политики доказал свою эффективность: например, ряд поправок, предложенных Клубом, были приняты Комитетом, а затем представлены на министерском уровне. Закон «О равных возможностях для женщин и мужчин» (2012 г.) и закон «О декретном отпуске» были приняты в результате такого совещательного процесса.



Плодотворным оказалось и сотрудничество между Клубом и, НПО и организациями гражданского общества. НПО оказывают Клубу помощь в организации курсов обучения, слушаний и проектов, а также в составлении предварительного варианта Стратегического плана Клуба, что дает возможность донести мнение гражданского

общества до парламента. Местные комитеты по равным возможностям, созданные в каждом муниципалитете, также приглашаются к обсуждению приоритетных для них гендерных вопросов. В результате этих дискуссий НПО и местные комитеты получают возможность отразить свои интересы в Стратегическом плане Клуба. Эта политическая стратегия разработки гендерной политики затем дополняется координаторами по вопросам гендерного равенства, которые имеются во всех министерствах.

Деятельность Клуба за последние годы включает помощь в разработке трех национальных стратегических планов по следующим вопросам: (i) гендерное бюджетирование, связанное с реализацией проекта Совета Европы по этой тематике в 2006 году, (ii) домашнее насилие и насилие в отношении женщин, (iii) исполнение Резолюции Совета Безопасности ООН №1325 «О женщинах, мире и безопасности».

Очевидно, что подходы разных опрошенных женских парламентских органов к вопросам руководства и принятия решений серьезно отличаются. В органах, уделяющих внимание процессам стратегического планирования, руководства и координации, наличие механизмов для принятия решений – советов или комитетов – может помочь реализовывать и направлять эти процессы. Структуры руководства органом могут быть различными. Процедуры руководства органом или, как минимум, механизмы координации, разрабатываются для того, чтобы не просто задавать направление, но, что еще важнее, чтобы служить средством для выстраивания межпартийного доверия, сотрудничества и диалога.

Цели и мандат

Респондентам предоставили перечень возможных целей работы парламентского органа и попросили оценить их по значимости (по шкале от одного до десяти – при этом оценку «десять» получала наиболее важная цель). Результаты приведены в таблице 4.4 ниже. Как показывают результаты, практически все респонденты поставили на первое место «влияние на политику и законодательство с точки зрения гендера». Это позволяет предположить, что женские парламентские объединения в регионе ОБСЕ создаются потому, что парламенты играют особую роль в формировании комплексного гендерного подхода. Только представители женской парламентской структуры из Финляндии отметили в качестве цели гендерное бюджетирование, при этом оценив его как важную цель.

Шкала: Был разработан взвешенный индекс, согласно которому, чем выше балл (от 1 до 10), тем выше значимость соответствующей цели.

Вторая группа целей касается лоббирования и пропаганды гендерных вопросов (*лоббирование вопросов гендерного равенства, внесение дополнительных вопросов в повестку дня парламента, повышение информированности парламента о гендерных вопросах*). Ряд органов не только отметили эти пункты в качестве своих целей, но и оценили их как наиболее важные (8 или 7 баллов).

Интересно, что только несколько парламентских органов отметили в качестве цели «развитие прав и возможностей женщин-членов», хотя, в конечном итоге, это может быть следствием их заявленных приоритетов. Независимо от конкретных целей и мандата парламентского органа, очевидно, что женские парламентские объединения создаются для того, чтобы служить общей цели своих членов.

Наличие объединяющей цели или задачи не только задает стратегическое направление органу, но имеет большое значение для выстраивания межпартийного доверия и сотрудничества.

Таблица 4.4 Цели и мандат женских парламентских органов

9.9	Оказывать влияние на политику и законодательство с точки зрения гендера (n=14)
9	Осуществлять и/или контролировать гендерное бюджетирование (n=1)
8.2	Лоббировать вопросы гендерного равенства (n=12)
8.1	Вносить дополнительные вопросы в повестку дня парламента (n=9)
7.7	Разрабатывать законопроекты и вносить их в парламент (n=8)
7.2	Повысить информированность о гендерных вопросах в парламенте и за его пределами (n=11)
7	Пересматривать законодательство (n=3)
7	Проводить пропаганду среди организаций гражданского общества (n=5)
6.5	Способствовать выполнению парламентом международных обязательств, таких как Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW)(n=10)
6	Развивать потенциал, права и возможности женщин (n=5)
5.6	Создать социальное пространство для парламентариев обоих полов и выработать чувство солидарности (n=6)
5.5	Получать информацию по гендерным вопросам от соответствующих заинтересованных сторон (n=6)
5.2	Контролировать осуществление политики (n=8)
5.5	Проводить или инициировать исследования (n=4)

Влияет ли форма и организация на эффективность?

На вопрос о том, влияет ли структура и организация органа на его эффективность, представители некоторых женских парламентских объединений отметили наличие положительной зависимости между этими факторами:

Структура и организация Форума позволяет ему работать высокоэффективно, поскольку правила и регламент разработаны женщинами-депутатами. Поскольку решения принимаются путем консенсуса, все предлагаемые изменения могут повлиять на процесс принятия решений (Кыргызстан).

Да, структура и организация Сети женщин-членов финского парламента работает довольно эффективно. В качестве подтверждения следует отметить, что Сеть сумела повлиять на политику и законодательство с точки зрения гендера (Финляндия).

В Кыргызстане структура и процесс принятия решений путем консенсуса способствовал усилению прав и возможностей женщин. В Финляндии, а также, в определенной степени, в Швеции, неформальный характер Сети воспринимается как один из ключевых факторов ее успеха. В то же время в Ассамблее Косово формальная структура Женской фракции, с ее исполнительным советом и регулярным графиком заседаний, считается фактором, способствующим эффективности фракции.

Однако другие респонденты, участвовавшие в опросе БДИПЧ, отметили, что структура и организация не являются решающими факторами в плане эффективности органа.

По их мнению, более важную роль играют институциональные факторы, в частности, партийный состав парламента:

Ранее существовавшая модель Фракции являлась очень эффективной, поскольку была основана на консенсусе. Потребовалось долгое время, чтобы накопить опыт, стать эффективными, усилить свою позицию и положить начало традиции. Ситуация с парламентом созыва 2009 года и до сегодняшнего дня не создает благоприятных условий для существования и устойчивости фракции. Некоторые женщины-депутаты предприняли такие попытки, но не преуспели (Албания).

В правительстве меньшинства все вопросы политизированы, да и в правительстве большинства ситуация немногим отличается. Похоже, что принципиальным препятствием на пути к эффективным действиям многопартийной женской фракции Канады является недостаточное участие в ее составе депутатов от правящей партии. В то же время женщины не готовы работать вместе. По гендерным вопросам женщины-депутаты обычно голосуют в соответствии с позицией своей партии. Иногда женщина-министр может поручить своим сотрудникам проведение определенного исследования, и оно будет проведено, поскольку правящая партия составляет большинство. Это может привести к разработке законодательства. Конечно, ведь в руководящем комитете есть два члена правительства, правительство контролирует списки свидетелей! И это влияет на то, что будет сказано в отчете об исследовании. В конечном итоге, женщины преданы интересам партии, а не интересам женщин (Канада).

Интересно отметить, что и Албания, и Кыргызстан отметили процесс принятия решений путем консенсуса как фактор, способствующий эффективности органа. Однако в других случаях женские парламентские структуры стремятся к созданию механизмов для озвучивания мнения несогласных или считают консенсус слишком труднодостижимым условием.

Еще два важных фактора определяют эффективность женской парламентской структуры. Первый фактор – готовность членов структуры работать вместе, невзирая на принадлежность к разным политическим партиям, и добиваться основанных на консенсусе изменений в законодательстве или политике по вопросам, которые действительно представляют для них важность. Второй фактор – это взаимоотношения, которые они налаживают внутри парламента и за его пределами. Эти факторы рассматриваются в следующих двух главах настоящего исследования.

Заключение

Данная глава посвящена результатам исследования и наблюдениям, касающимся организации и структуры женских парламентских объединений в регионе ОБСЕ. По большей части, эти объединения являются «неформальными» по характеру, имеют непрочные связи с парламентом и редко создаются по официальному указанию парламента. Заседания органов проходят по мере необходимости. Половина опрошенных заявили, что административный штат их объединений состоит из сотрудников, предоставленных парламентом. Но только некоторым из них предоставляется и исследовательский штат, что, в частности, зависит от общих ресурсов самого парламента. С учетом того, что недостаток финансовой и материально-технической поддержки отмечался как одна из наиболее значительных трудностей на пути к созданию и функционированию таких структур, этой поддержкой приходится заручиться из надежных источников. Неудивительно, что женские парламентские организации часто получают поддержку международных организаций.

Несмотря на «неформальную» структуру этих органов, их подход к управлению и процедурным вопросам можно охарактеризовать как довольно формальный. Это неудивительно, учитывая институт, в рамках которого они создаются. Повестки заседаний обычно рассылаются заранее, существует регламент проведения заседаний, а руководство зачастую назначается или избирается на определенный срок. Чем лучше организован парламентский орган, тем чаще у него есть стратегический план и/или планы действий.

Представленные в данной главе примеры демонстрируют важность разделения власти на руководящих должностях между партийными группами. В Украине до недавнего времени женскую группу возглавляли три сопредседателя, представляющие три разные парламентские партийные фракции. Целью такого разделения власти было содействие межпартийному сотрудничеству в непростых политических условиях. Напротив, совет женского объединения в Ассамблее Косово состоит из семи членов – по одному от каждой партийной группы, а председатель избирается на весь депутатский срок.

Отличаются структуры и составом: некоторые парламентские структуры стараются добиться участия всех женщин-депутатов парламента (например, Женский парламентский клуб Собрания Бывшей Югославской Республики Македония), другие привлекают только заинтересованных (или единомышленников – например фракция «За жизнь» в США). Мужчины входят в состав ряда парламентских органов, хотя и в разной степени. Пример Украины доказывает важную роль, которую играют мужчины в группе «Равные возможности» в борьбе с негативными стереотипами в отношении женщин на государственных постах. В других странах ограничение состава только женщинами позволяет озвучивать их приоритеты и проблемы в обстановке, которую они считают безопасной.

Наконец, в данной главе обсуждался мандат различных объединений. Выяснилось, что женские парламентские объединения в большинстве своем нацелены на оказание влияния на политику и законодательство с точки зрения гендера и на лоббирование вопросов гендерного равенства. Важно, что эти структуры обычно не обладают полномочиями парламентских комитетов, которые предоставили бы им возможность выступать с законодательной инициативой и вносить поправки в законодательство.

Несмотря на организационное и структурное многообразие женских парламентских объединений в регионе ОБСЕ, все же можно сделать определенные выводы. Во-первых, очень важно, чтобы парламентский орган озвучил общую цель или задачу, для которой он создается; во-вторых, есть преимущества в создании таких моделей руководства, которые помогают укреплять межпартийное доверие, налаживать сотрудничество и диалог; в-третьих, требования к членству (то есть критерии вступления в такой орган) следует увязывать с мандатом или конечной целью этого органа.

5. Достижение положительных результатов

С какими целями создавались женские парламентские структуры? В данной главе описана деятельность структур, о которой сообщили представлявшие их респонденты, достижения этих структур, а также то, как политическая поляризация и партийная дисциплина повлияли на их деятельность.

В главе также содержится анализ того, смогли ли женские парламентские структуры, действующие в регионе ОБСЕ, организовать деятельность, направленную на расширение прав и возможностей своих членов.

Деятельность женских парламентских структур

Согласно большинству опрошенных, деятельность женских парламентских структур в регионе ОБСЕ направлена на оказание влияния на политику и законодательство. Они оценили эту деятельность как «достаточно эффективную» (см. Таблицу 5.1). К примеру, закон “О гендерном равенстве в албанском обществе”, который считается одним из важных законов в Албании, был принят в результате настойчивых усилий женской фракции в сотрудничестве с правительством и женскими коалициями. В 2008 г, после 18 лет лоббирования с целью получения квоты, женской фракции удалось провести поправки в закон о выборах, согласно которым минимальное представительство женщин и мужчин в органах законодательной и исполнительной власти, а также других государственных органах и списках кандидатов политических партий, составило 30%.

Таблица 5.1 Виды деятельности парламентского органа

Влияние на политику и законодательство (n=13)	2.1
Создание коалиций по конкретным вопросам (n=12)	1.8
Повышение знаний избирателей в сфере гендерного равенства (n=13)	1.8
Проведение пресс-конференций (n=13)	1.7
Проведение дискуссий по вопросам гендерного равенства с представителями гражданского общества, бизнесменами, учеными и правительственными организациями общества (n=13)	1.7
Проведение дискуссий по вопросам гендерного равенства с министрами (n=14)	1.6

Повышение знаний в сфере гендерного равенства среди сотрудников парламента (n=12)	1.3
Пропаганда культуры труда в отсутствие дискриминации, с учетом гендерных вопросов (n=12)	1.2
Мониторинг и оценка политики правительства и законодательства (n=14)	1.2
Установление международных связей (n=13)	1.1
Поддержка назначения женщин на руководящие должности в парламенте (n=12)	0.9
Проведение специальных мероприятий для членов парламента (n=13)	0.9
Проведение исследований для информационной поддержки парламентарских дебатов (n=12)	0.6
Обучение уже работающих и будущих парламентариев (n=12)	0.5
Согласование донорской помощи и помощи международных организаций (n=12)	0.5
Сбор средств (n=12)	0.3

Шкала: на основе взвешенного индекса, 3 балла означают, что эффективная; 2 – «достаточно эффективная»; 1 – «не очень эффективная» и 0 – «неэффективная».

Еще одной областью деятельности женских парламентарских объединений являются взаимоотношения с внешними заинтересованными сторонами. Респонденты оценили деятельность органов в этом направлении как «достаточно эффективную». Эта оценка касалась повышения уровня информированности избирателей, а также взаимоотношений со СМИ, гражданским обществом, бизнесом, научными кругами и министрами. Датская Сеть считает одним из своих достижений повышение уровня информированности о необходимости создания материнского фонда.

Менее эффективной респонденты находят деятельность, направленную на повышение осведомленности сотрудников аппарата парламента о вопросах гендерного равенства, поощрение гендерно-чувствительной культуры труда в парламенте, мониторинг и оценку политики правительства, и содействие назначению большего числа женщин на руководящие должности в парламенте. Показатели по данному вопросу свидетельствуют о том, что во многих государствах – участниках ОБСЕ парламентарская среда устойчива к подобным изменениям.

Реже всего респонденты упоминали такой вид деятельности, как сбор средств. Возможно дело в том, что эта деятельность связана с определенными трудностями. Кроме того, она может рассматриваться в связи с «конфликтом интересов» или считаться менее важной, чем другие виды деятельности. К примеру, из слов респондентов ясно, что Референтная группа в Швеции старалась уделять больше внимания тем вопросам, которые представляли всеобщий интерес или интересы наиболее многочисленных групп, включая сотрудников аппарата парламента.

Как следует из приведенного ниже примера, некоторые женские парламентарские объединения в Эстонии посвящают свою деятельность делу защиты прав и интересов женщин в сотрудничестве с организациями гражданского общества, университетами и исследовательскими центрами. Этому способствуют прочные связи между Союзом женщин и женскими организациями гражданского общества, которые дают Союзу право отстаивать гендерные вопросы от лица женщин за пределами парламента.

Пример 6: Союз женщин эстонского парламента

Союз женщин эстонского парламента (Riigikogu Naisteühendus) был основан в 1998 году, в период, когда политическая активность женщин достигла пика после восстановления независимости Эстонии. Действительно, в те годы в Эстонии было создано множество политических и неполитических женских объединений, которые привлекли внимание к проблемам гендерного равенства и равных возможностей в гражданской и политической жизни. В связи с ростом участия женщин в политике, парламент Эстонии (Рийгикогу) организовал «круглый стол», во время которого представители различных женских объединений заложили основу постоянной межпартийной структуры – Союза женщин в рамках парламента седьмого созыва.

В настоящее время Союз женщин состоит из 20 женщин, избранных в парламент в результате выборов 2011 г. Союз проводит собрания раз в месяц и, подобно другим парламентским объединениям (а таких в настоящее время насчитывается 47), осуществляет свою деятельность в соответствии с Регламентом парламента и своим внутренним регламентом. Не имея официального статуса в парламенте, Союз действует как неформальная группа, в которой представители различных партий поочередно сменяют друг друга на должности председателя и заместителя председателя каждые два месяца. Такая ротация способствует развитию навыков лидерства, а также взаимопониманию и взаимоуважению среди членов Союза. Следует заметить, что Союз открыт для участия или членства мужчин, однако ни один мужчина пока не выразил желания вступить в него.

Ввиду того, что Союз не был создан по постановлению парламента, он не обладает теми полномочиями, которыми обладают другие парламентские структуры. Следовательно, он не может осуществлять формальные функции в законодательном процессе и не получает от Рийгикогу никакой административной поддержки или помощи в проведении исследований. У Союза нет собственной стратегии или годового плана действий, поэтому все проблемы решаются по мере их возникновения. Члены Союза отстаивают интересы женщин и семьи, вынося их на межпартийные дебаты в рамках Союза. Интернет-сайт парламента регулярно публикует пресс-релизы Союза, деятельность которого также широко освещается эстонскими СМИ.

Так как Союз не финансируется парламентом, он объединяет свои усилия по решению проблем женщин, семьи и детей с организациями гражданского общества, университетами и научными центрами. Деятельность союза в основном сводится к публичному обсуждению этих вопросов, чем напрямую влиянию на политику и законодательство в этой сфере, а университетские центры и организации гражданского общества, в свою очередь, также публикуют научные статьи и проводят исследования в данной области. Примером такого сотрудничества является мероприятие, недавно организованное Союзом в партнерстве с НПО ETNA Eestimaal (при финансовой поддержке организации «Открытое общество Эстония»). Цель мероприятия состояла в содействии развитию малого бизнеса на селе с участием женщин. Даже если это сотрудничество не приведет к законодательным изменениям, оно уже помогло изменить к лучшему жизни женщин-избирателей, принявших участие в этом мероприятии.

Респондентам также предложили привести примеры достижений женских парламентских объединений (см. Таблицу 5.2). Большинство из них описали усилия, предпринятые женскими парламентскими структурами с целью оказать влияние на законодательство и политику, а также дискуссии, которые они провели с соответствующими заинтересованными сторонами.

Таблица 5.2 Информация о достижениях женских парламентских объединений в регионе ОБСЕ	
Влияние на законодательство и политику	
Финляндия	Сеть сыграла существенную роль в достижении согласия по вопросу всеобщего права на дневной уход за детьми младше 7 лет и принятии законодательства по предоставлению микрозаймов женщинам-предпринимателям. Сеть также активно участвовала в стимулировании гендерного бюджетирования в парламенте.
Грузия	Консультативная группа сыграла ключевую роль в лоббировании принятия закона «О гендерном равенстве» (26.03.2010).
Украина	Группа «Равные возможности» помогла организовать ряд информационных встреч, в том числе: «Круглый стол по вопросам усиления политических партий через участие женщин», который состоялся 1 марта 2012 г.; «Круглый стол» по вопросам аборт и семейного планирования (27 апреля 2012 г.); и «Круглый стол по вопросам участия женщин в парламентских выборах 2012 г. в Украине» (31 мая 2012 г.). Группа также способствовала принятию законопроекта «О внесении изменений в кодекс административных правонарушений с целью решения вопроса ответственности за насилие в семье».
Кыргызстан	Женский парламентский форум в Кыргызстане сыграл основную роль в деле принятия Семейного кодекса, Детского кодекса, а также в продвижении поправок к Уголовному кодексу и конституционному закону «О выборах президента Кыргызской Республики и депутатов (членов) Жогорку Кенеша (парламента) Кыргызской Республики».
Бывшая Югославская Республика Македония	Клуб сыграл ключевую роль в принятии последней исправленной версии закона «О равных возможностях для женщин и мужчин» в 2012 г. Клуб поддержал продвижение трех национальных стратегических планов касательно гендерного бюджетирования, домашнего насилия и насилия против женщин, и Резолюцию СБ ООН 1325: Женщина, мир и безопасность.
Албания	Лоббистские усилия Женской фракции в Албании способствовали внесению в избирательный кодекс поправок, которые определили законную гендерную квоту для установления минимального процента представителей наиболее малочисленного пола в списках кандидатов.
Проведение дискуссий с соответствующими заинтересованными сторонами	
Эстония	Союз женщин организовал конференцию по вопросам местного самоуправления. Идеи, возникшие в результате этой конференции, были представлены на рассмотрение комитетам парламента.
Франция	Делегация опубликовала ряд отчетов по вопросам, рассмотренным Национальным собранием. Это были вопросы политических партий; гражданского права (напр. наследственное право, развод); социальных прав (напр. равная оплата труда, профессиональное равенство между мужчинами и женщинами, женщины и пенсия, неполный трудовой день); вопросы защиты от домашнего насилия; положения женщин – заключенных, а также прав женщин (напр. контрацепция, аборт). Делегация ежегодно публикует в виде отчета рекомендации по совершенствованию законодательства и норм в областях, относящихся к ее компетенции, например таких, как равенство полов, неполный рабочий день, женщины – иммигранты и аборты. Делегация также может организовывать слушания и проводить встречи с соответствующими органами в Сенате.
Польша	Женский парламентский орган в Польше участвовал в организации конференций и дебатов по вопросам увеличения пенсионного возраста женщин и превенции рака шейки матки с участием организаций гражданского общества и органов местной власти. Члены парламентского органа участвуют в ежегодном Польском конгрессе женщин. Он также участвовал в организации церемонии награждения женщин с ограниченными возможностями, в сотрудничестве с парламентскими группами по вопросам лиц с ограниченными возможностями.

Роль парламентских и политических партийных систем

Политическая партийная система может оказать значительное влияние на совместную деятельность межпартийных органов и их способность достигать поставленных целей. Для того чтобы оценить влияние политических партий на эффективность женских парламентских объединений, респондентам задали вопрос, сумели ли женские парламентские структуры заручиться межпартийной поддержкой по ряду вопросов в их парламентах. Их также попросили оценить, насколько эффективной была деятельность структур, направленная на достижение этой цели (см. Таблицу 5.3). Исследование выявило несколько областей политики, в которых женщины смогли получить партийную поддержку, а именно, отсутствие дискриминации, равные возможности, противодействие насилию в отношении женщин и равное представительство женщин в парламенте (в среднем деятельность была оценена как «достаточно эффективная»). Тот факт, что женщины сумели получить поддержку по этим вопросам в своих партиях, можно объяснить тем, что указанные вопросы не идут в разрез с их политикой.

Согласно результатам исследования, женским парламентским структурам было трудней достичь межпартийного согласия по вопросам, относящимся к их деятельности (усилия по достижению согласия по вопросам, связанным с репродуктивными правами, проституцией и торговлей людьми в среднем были оценены как «не очень эффективные»).

Таблица 5.3 Эффективность деятельности, направленной на получение межпартийной политической поддержки	
Отсутствие дискриминации/равные возможности (n=13)	1.9
Насилие в отношении женщин (n=13)	1.8
Участие женщин в политике (особые меры) (n=13)	1.6
Труд/ трудоустройство /пособия (n=11)	1.5
Здравоохранение (n=13)	1.3
Равная оплата труда (n=11)	1.3
Реформа парламентского регламента (n=12)	1.3
Репродуктивные права (n=11)	1.1
Проституция/торговля людьми (n=13)	1.1
Права детей (n=13)	0.8
Закон о гражданстве/статусе (n=11)	0.5
Права наследования (n=11)	0.4

Шкала: на основе взвешенного индекса, 3 балла означают, что деятельность оценивается как «очень эффективная»; 2 – «достаточно эффективная»; 1 – «не очень эффективная» и 0 – «неэффективная».

Респонденты отметили, что в Албании, Боснии и Герцеговине, Болгарии, Венгрии и Кыргызстане характер деятельности политических партий в парламенте может влиять на достижение положительных результатов женскими парламентскими структурами. Один из респондентов заметил в этой связи, что албанские партии проводят политику ограничений, которая препятствует сотрудничеству их членов и представителей других парламентских партий по различным вопросам (см. Пример 1 выше). В Канаде члены парламента высказали схожие замечания.

На протяжении десятилетий женщины стремились к этому [сотрудничеству]; но оно становится возможным только в условиях общенационального кризиса (Канада).

Наличие строгой партийной дисциплины, в рамках которой члены партий обоих полов могут участвовать в межпартийных инициативах только при наличии поддержки со стороны их руководства, усложняет, но не исключает межпартийное сотрудничество среди женщин. С другой стороны, сильно поляризованная политическая среда может пагубно сказаться на возможностях женских парламентских структур заниматься своей работой, а также помешать созданию самих этих структур. Политическая поляризация может способствовать выработке экстремальных форм партийной дисциплины, которые выходят за рамки общепринятых норм приверженности идеям партии. В обычных условиях лояльность партийным фракциям может способствовать созданию стабильности и стимулировать дебаты в законодательных органах. В поляризованной среде дисциплина политической партии может воспрепятствовать всем формам межпартийного общения, диалога и сотрудничества.

Таблица 5.4 Необходимость в развитии потенциала

Определение и использование понятий гендерного равенства и гендерно-чувствительных парламентов, комплексного гендерного подхода	6
Председательство на заседаниях и другие лидерские навыки	5
Парламентские процедуры	4
Навыки публичных выступлений, ведения переговоров и убеждения	3
Разработка законопроектов	2
Представление и защита интересов избирателей в парламент	2
Урегулирование конфликтов	2
Создание базы избирателей	1
Формирование коалиций по конкретным вопросам/тематике	1

Примечание: Общее количество ответов в каждой группе должно быть больше «п», поскольку респонденты могли выбрать сразу несколько ответов в каждом разделе.

Один из путей решения проблемы строгой партийной дисциплины и политической поляризации состоит в установлении сотрудничества по конкретной тематике. В этом случае женские парламентские объединения или женщины – депутаты, заинтересованные в межпартийном сотрудничестве, достигнут лучших результатов, выбрав темы, по которым их партии не занимают жестких позиций. Точно так же, по крайней мере, в начале межпартийного диалога, им следует избегать вопросов, затрагивающих идеологические аспекты, по которым у их партий имеются серьезные разногласия (напр. аборт). Некоторые парламентские комитеты задействовали механизм оглашения «особого мнения» по рассматриваемым ими вопросам. Женские парламентские объединения также могут использовать механизм для выражения и рассмотрения особого мнения.

Поддержка со стороны партийного руководства сохраняет свое значение даже при наличии благоприятных условий для межпарламентского сотрудничества. В случае поддержки межпартийного диалога с участием женщин со стороны политических партий, у женщин-депутатов будет больше возможностей для участия в законодатель-

ной, политической и общественной деятельности. В то же время, избыточное давление со стороны партийного руководства может помешать межпартийному диалогу в рамках женских парламентских структур.

Расширение прав и возможностей членов женских парламентских структур

Так же как и во время предыдущих опросов, согласно которым женские парламентские объединения в государствах-участниках ОБСЕ не слишком заинтересованы в принятии активных мер по развитию потенциала своих членов, менее половины участников настоящего опроса упомянули важность обучения (см. Таблицу 5.4). В основном их ответы касались необходимости повышения уровня знаний в таких областях, как определение и использование понятий гендерного равенства, комплексного гендерного подхода и гендерно-чувствительных парламентов. Некоторые респонденты отметили важность развития парламентских навыков, таких как председательствование на заседаниях и использование парламентских процедур. Немногие (лишь представители Албании) интересовались вопросами создания базы избирателей и формирования коалиций по конкретной тематике (только представители Армении).

Одним из примеров парламентского органа, который предпринимает меры с целью повышения гендерной чувствительности культуры труда и парламентских процедур, является Финская женская сеть (см. Пример 7 ниже). На пути к своей основной цели – достижению гендерного равенства Финская сеть сотрудничает с широким кругом заинтересованных сторон, в том числе с гражданским обществом, международными партнерами и сетью мужчин-депутатов финского парламента.

Пример 7: Финская женская сеть

Группа женщин-депутатов, известная как Женская сеть, действует в финском парламенте с 1991 года. Сеть была создана в период, когда в результате всеобщих выборов 1991 года, места в парламент заняло рекордное число женщин (77 из 200 депутатов). Учитывая обстоятельства, женщины решили, что настало время для создания особой парламентской структуры с целью использования преимуществ высокого уровня их представительства в парламенте. С тех пор Сеть существует в качестве неформальной добровольческой группы, в которую автоматически включаются все женщины-депутаты вне зависимости от их партийной принадлежности, организуя свою работу в соответствии со своими внутренними правилами.

Основная цель Сети заключается не в том, чтобы объединить женщин-депутатов из разных партий для обсуждения вопросов, имеющих особую значимость для женщин, а в том, чтобы добиваться равенства между мужчинами и женщинами и соблюдения прав женщин. В частности, члены Сети содействуют включению женских вопросов в законодательную деятельность в целом, а также тому, чтобы законодательство соответствовало принципам гендерного равенства. Они часто организуют семинары и встречи по вопросам равенства и сотрудничества между женщинами. За прошедшие годы Сеть достигла успехов при подготовке изменений к законам о гендерном равенстве (1994) и праве детей на дневной уход (1997).

Сеть также направляет представителей для участия в международных конференциях по вопросам равенства и прав женщин и подчеркивает значение международного сотрудничества как основного инструмента для налаживания связей среди женщин-парламентариев. С этой целью Сеть тесно сотрудничает с организациями гражданского общества и женщинами-парламентариями из других стран. Кроме того, Сеть приглашает на свои заседания специальных докладчиков с тем, чтобы ознакомить женщин-депутатов с текущими политическими проблемами. Женская сеть провела несколько встреч с сетью мужчин-депутатов финского парламента, основанной в 2010 г. Одной из сфер деятельности мужской сети была поддержка усилий мужчин по предотвращению домашнего насилия и борьбе с ним. Со своей стороны, Женская сеть предпринимала активные действия по повышению информированности о вопросах домашнего насилия и насилия в отношении женщин.

С целью организации своей деятельности, Сеть составляет годовой план действий и бюджет при участии специально нанятого внештатного помощника, который не является сотрудником парламента. К услугам Сети также предоставляется парламентская исследовательская служба и Международный отдел. Как многие совместные группы, действующие в финском парламенте на схожей основе, Сеть получает от парламента финансирование для покрытия расходов, связанных с организацией встреч и различных мероприятий.

В период председательства в парламенте первой женщины (с 1994 г. по 2003 г.) были приняты поправки относительно условий труда депутатов, которые ограничивали продолжительность пленарных заседаний с тем, чтобы позволить депутатам обоих полов сочетать работу с семейной жизнью. Эти гендерно-чувствительные парламентские реформы способствовали достижению равновесия между работой и личной жизнью депутатов финского парламента.

Как и в других странах с высоким уровнем развития гендерного равенства, в Финляндии за последние годы изменился подход к женским вопросам, в большей степени сфокусировавшись на таких специфических формах законодательства, как гендерное бюджетирование. Женщины-депутаты участвуют в более целенаправленной деятельности в поддержку гендерного равенства, отчасти благодаря высокому уровню информированности финского общества и политических кругов о гендерных вопросах.

Заключение

Деятельность, направленная на оказание влияния на политику и законодательство, а также проведение дискуссий с внешними заинтересованными сторонами, была признана наиболее эффективной из всех видов деятельности, осуществленных женскими парламентскими объединениями в регионе ОБСЕ. Респонденты привели несколько примеров успешных законодательных изменений, инициированных этими органами, в первую очередь в сфере выборов, гендерного равенства, предотвращения насилия в отношении женщин и домашнего насилия.

Возможно ввиду того, что женские парламентские структуры часто создавались при поддержке женских движений, некоторые из них провели плодотворные консультации по ряду вопросов с приглашенными экспертами по гендерной проблематике. Это утверждение без сомнения справедливо в отношении Эстонии и Польши.

Таблица 6.1 Взаимодействие с другими органами и организациями	
Организации гражданского общества (n=14)	2.3
СМИ (n=13)	2.2
Политические партии, вошедшие в правительство (n=13)	1.9
Другие органы парламента (напр. исполнительный орган) (n=13)	1.8
Национальные женские структуры (n=12)	1.7
Другие парламентские органы, работающие над вопросами гендерного равенства в парламенте (напр. комитет) (n=14)	1.6
Оппозиционные политические партии (n=13)	1.6
Университеты и исследовательские институты (n=13)	1.5
Международные организации (n=14)	1.5
Независимые организации (n=13)	1.4
Женские парламентские структуры в других странах (n=12)	1.3
Институт общественного защитника (n=13)	1.2
Другие парламентские женские структуры на местном уровне (n=13)	1

Шкала: на основе взвешенного индекса, 4 балла равнозначны оценке взаимодействия как «очень эффективного»; 3 – «достаточно эффективного»; 2 – «не очень эффективного», 1 – «неэффективного» и 0 означает «отсутствие взаимодействия».

В то время как партийная дисциплина, не являясь препятствием сама по себе, может осложнить женское межпартийное сотрудничество, политическая поляризация может сделать его невозможным. Кроме того, вероятность возникновения разногласий между межпартийными органами более высока, если они сотрудничают по вопросам, входящим в компетенцию женских парламентских структур, таких как репродуктивное здоровье, проституция и/или торговля людьми, или лоббируют эти вопросы. В условиях политического напряжения женщинам-депутатам следует стремиться к использованию альтернативы формальным межпартийным группам (даже если их целью является содействие межпартийному сотрудничеству и доверию), отдавая предпочтение налаживанию неформальных связей и сотрудничества с внешними сторонами, в том числе гражданским обществом. Или же они могут сосредоточиться на вопросах, в отношении которых их партии не занимают жестких идеологических и политических позиций.

6. Поощрение прочных взаимоотношений

Одним из наиболее часто упоминаемых ключей к успеху женских парламентских объединений является прочность их взаимоотношений с другими органами, как в самом парламенте, так и за его пределами.

В настоящей главе рассматривается характер взаимоотношений этих объединений с другими организациями с тем, чтобы установить, уполномочены ли женские парламентские структуры поддерживать прямые связи с другими парламентскими органами или организациями за пределами парламента, и если да, то используют ли они эти полномочия в целях достижения гендерного равенства и/или осуществления гендерночувствительных парламентских реформ.

Взаимодействие с группами, представляющими интерес для женских парламентских структур

Респондентов попросили оценить эффективность взаимодействия структур, которые они представляют, с органами и организациями внутри и вне парламента. Опрос показал, что эти взаимоотношения строятся в соответствии с фундаментальными требованиями для женских парламентских структур. Это, во-первых, потребность в информации и гласности; и, во-вторых, необходимость выстраивать отношения, способствующие желаемым переменам.

Абсолютное большинство респондентов оценило взаимодействие объединений, которые они представляли, с организациями гражданского общества как «достаточно эффективное». Это позволяет предположить, что организации гражданского общества остаются для женских парламентских объединений важным и надежным источником информации и поддержки, без которой они не могут функционировать эффективно. Согласно Главе 3, женские парламентские структуры обрели легитимность благодаря своим связям с женскими движениями. Женщины часто избирались в парламент благодаря усилиям этих движений, поэтому крайне важно продолжать эти отношения, а иногда и придавать им официальный статус, если женщины занимают официальные должности или общественные посты.

Другие источники информации и гласности, которые респонденты считают эффективными – это: СМИ (2.2), национальные женские структуры (1.7), другие парламентские структуры, занимающиеся вопросами гендерного равенства (1.6), а также университеты и исследовательские институты (1.5).

Нам необходима широкая разъяснительная кампания в СМИ для постоянного повышения осведомленности в вопросах гендерного равенства, демонстрации успешных примеров и международных достижений (Албания).

Пример Словении, рассмотренный в Главе 3, подчеркивает особую важность работы с женскими организациями за пределами парламента, в том числе с женскими организациями политических партий и женским движением в целом. Этот пример также доказывает, что иногда легче формировать коалиции между единомышленниками из различных организаций, чем между женщинами, представляющими различные стороны политического спектра в парламенте. Более того, сотрудничество с гражданским сектором может способствовать укреплению легитимности женских парламентских органов в глазах общества. Как следует из Примера 8 ниже, участие членов Парламентской женской группы польского Сейма в ежегодном Конгрессе польских женщин, крупнейшей народной инициативе в области гендерного равенства в стране, повысило известность Парламентской женской группы и уровень доверия к ней.

Пример 8: Польская парламентская женская группа⁴²

В апреле 1991, женщины – депутаты польского парламента основали Парламентскую женскую группу (PGK) с тем, чтобы более эффективно отстаивать в парламенте и гражданском обществе идею принятия законодательства о равных возможностях для мужчин и женщин.

Обладая официальным статусом в парламенте, PGK включает в себя женщин-депутатов из различных партий и официально меняет состав после каждых парламентских выборов. Группа получает поддержку от парламента и имеет представителей, как в Сейме, так и в Сенате. В первые годы работы в группу входили представители большого количества политических партий, что давало возможность для обсуждения сложных проблем, таких как аборт и насилие в отношении женщин, а также для плодотворного сотрудничества с организациями гражданского общества. Так, по инициативе PGK, был основан Форум сотрудничества между PGK и женскими организациями гражданского общества, который, среди прочего, обсуждал законопроект о равных

42 См. <http://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/zesp?OpenAgent&126>

возможностях для мужчин и женщин, положения о расторжении брака и подготовку к гармонизации польского законодательства со стандартами ЕС в рамках усилий Польши по европейской интеграции.⁴³

Посвятив много лет своей деятельности по законодательному внедрению гендерной квоты, Группа была переформирована в январе 2012 г. после парламентских выборов октября 2011 г. В нее вошли 50 членов, представлявших широкий политический спектр (хотя и без участия представителей крупнейшей консервативной оппозиционной партии «Закон и справедливость»). Группа задекларировала намерение работать над приведением польского законодательства в соответствие с международными стандартами в области гендерного равенства, в первую очередь с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) и Пекинской платформой действий. В июне 2012 г. РГК поддержала министра по делам равенства в ее усилиях убедить польское правительство подписать Конвенцию Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и насилием в семье.

Помимо этого, женщины-депутаты польского парламента стремились к сотрудничеству с женскими движениями в Польше. Несколько членов РГК участвуют в ежегодном Конгрессе польских женщин, собрании польских женщин и гендерных активистов из разных слоев польского общества. Основанный в 2009 году, Конгресс польских женщин собрал тысячи женщин (и мужчин), недовольных недостаточным представительством женщин в политике. Они предложили ввести принцип равенства по партийным спискам, гарантировав половину мест женщинам. После серии политических и парламентских дискуссий желаемое равенство (по 50% кандидатов женщин и мужчин) так и не было достигнуто. Однако идея уравнивания политических шансов мужчин и женщин в качестве кандидатов на выборах сохранила важность для женских НПО. Благодаря их решимости и сотрудничеству с Парламентской женской группой, была введена 35-процентная гендерная квота. Новый Избирательный кодекс 2011 года гарантирует мужчинам и женщинам минимум 35 процентов мест в списках кандидатов. Если это требование не выполняется, то избирательный список не регистрируется.

Совсем недавно РГК поддержала представление в Сейм законодательной инициативы по проекту поправок в Избирательный кодекс с целью введения системы «застежки-молнии», которая, помимо 35-процентной гендерной квоты, предусматривает чередование женских и мужских имен в списках кандидатов. Эта поправка рассматривается как конкретный и положительный шаг, направленный на то, чтобы оправдать ожидания женских движений и гендерных активистов в Польше.

Опыт Польши подчеркивает важность сотрудничества между женскими парламентскими объединениями и гражданским обществом, особенно женскими организациями. При помощи женских парламентских объединений женщины – представители гра-

43 До выборов 2005 г в РГК преобладали депутаты правящих партий, однако с 2005 по 2007 годы в группе возникли разногласия между теми членами, которые поддерживали более прогрессивные ценности и теми, кто придерживался более традиционных взглядов. Это привело к ограничению деятельности активной группы в форум для дискуссий. В течение срока полномочий парламента следующего созыва, в 2007-2011 гг., РГК заняла довольно пассивную позицию, несмотря на присутствие женщин-депутатов с более прогрессивными взглядами, сосредоточившись на таких вопросах, как охрана женского здоровья и неравная оплата труда, и избегая спорных вопросов, таких как репродуктивные права, в частности право на аборт. Когда РГК предложила ряд поправок к регламенту Сейма с целью создания Постоянно действующего комитета по равным возможностям для мужчин и женщин, Сейм проголосовал против этого предложения, что стало свидетельством ослабления влияния группы в парламенте.

жданского общества могут донести свое мнение до участников парламентских дебатов. В свою очередь гражданское общество, включая женские группы и участников женского движения, могут способствовать легитимизации женских парламентских органов и росту доверия к ним. Вместе эти два сектора могут более эффективно отстаивать вопросы, представляющие взаимный интерес.

Пример Польши также демонстрирует, что женским парламентским структурам необходимо налаживать отношения с «серыми кардиналами» в парламенте. Как следует из Таблицы 6.1 выше, респонденты оценили взаимоотношения с политическими партиями, вошедшими в правительство (1.8), органами исполнительной власти (1.7) и оппозицией (1.5) как «не очень эффективные». Давая относительно высокую оценку этим взаимоотношениям, представители женских парламентских структур признают, что для осуществления рекомендуемых ими изменений, необходимо участие парламента и других государственных учреждений.

Проблемы можно решить через координацию усилий и сотрудничество между законодательной и исполнительной властью (Грузия).

В Грузии, где национальные женские структуры еще не сформированы, Консультативной группе по гендерным вопросам при парламенте было крайне важно установить и сохранить взаимоотношения с представителями исполнительной власти, ответственными за гендерные вопросы.

Таблица 6.2 Механизмы достижения гендерного равенства в парламенте

Многопрофильный парламентский комитет (напр. комитет по социальным вопросам, правам человека и вопросам гендерного равенства/женщин)	15	Албания, Армения, Канада, Болгария, Эстония, Финляндия, Грузия, Германия, Казахстан, Кыргызстан, Норвегия, Польша, Португалия, Сербия, Таджикистан
Инициативы отдельных депутатов (напр. сотрудничество с гражданским обществом)	11	Албания, Бельгия, Канада, Болгария, Финляндия, Казахстан, Кыргызстан, Польша, Сербия, Республика Словакия, Таджикистан
Специальный парламентский комитет по вопросам гендера или женщин	8	Австрия, Бельгия, Канада, Дания, Эстония, БЮР Македония, Румыния, Швеция, Украина*
Комиссия по гендерному равенству	7	Австрия, Босния и Герцеговина, Чешская Республика, Франция, Лихтенштейн, Словения, Испания
Орган, объединяющий женщин	7	Албания, Канада, Эстония, Финляндия, БЮР Македония, Норвегия, Польша
Орган по вопросам гендерного равенства при секретариате/администрации парламента	3	Австрия, Финляндия, Германия
Исследовательский орган, способный анализировать данные с гендерной перспективы	3	Канада, Эстония, Словацкая Республика
Механизм для сбора и/или анализа данных, разделенных по половому признаку	3	Канада, Кыргызстан, Словацкая Республика а также принятие поправок в закон о предотвращении домашнего насилия.

*В Украине был создан подкомитет по гендерному равенству.

Большое значение также имеет установление связей с руководством политических партий. Представители Молдовы, где в настоящее время осуществляются попытки фор-

мирования межпартийной женской фракции, отметили, что женщины-депутаты, заинтересованные в создании фракции, сначала обсудили инициативу с руководством их партий с целью заручиться его поддержкой. Этот процесс завершился принятием совместного обращения об общих принципах и целях установления сотрудничества между женщинами-депутатами. Получение поддержки и одобрения со стороны партийного руководства считается крайне важным для формирования женской фракции в Молдове.

Кроме того, результаты опроса показали, что многие женские парламентские структуры в государствах-участниках ОБСЕ выиграли от сотрудничества и поддержки со стороны международных организаций, включая международные НПО. Поддержка может принимать различные формы, от предоставления финансовой и технической помощи до помощи экспертов. Так, региональные миссии ОБСЕ в основном предоставили свою поддержку женским парламентским органам на Западных Балканах, в Восточной Европе и на Южном Кавказе, через программы поддержки парламента (ППП).

Международная поддержка может иметь большое, и даже решающее значение для создания и функционирования женских парламентских структур. Однако международные организации могут быть более полезны в качестве посредников и источников поддержки, чем в качестве инициаторов создания таких органов. Основной движущей силой должны оставаться женщины-депутаты и/или гендерные активисты в парламенте в сотрудничестве с партийным руководством, руководством парламента и гражданским обществом, если это необходимо.

Установление контактов с целью достижения гендерного равенства

В 1997 г. Организация Объединенных Наций определила комплексный гендерный подход как:

...процесс оценки любого планируемого мероприятия, включая разработку законодательства, стратегий и программ во всех областях на всех уровнях, с точки зрения его возможного воздействия на женщин и мужчин. Это стратегия, благодаря которой проблемы, встающие перед женщинами и мужчинами, и накопленный ими опыт должны стать одним из неотъемлемых измерений в процессе разработки, осуществления, контроля и оценки политики и программ во всех сферах политической, экономической и общественной жизни с тем, чтобы и мужчины и женщины в равной степени пользовались плодами своих усилий и для неравенства не осталось места. Конечная цель – достижение гендерного равенства (OSAGI, 2001г.)

Парламенты должны сыграть важную роль не только в плане содействия правительству в осуществлении стратегии достижения гендерного равенства, но и в плане мониторинга и оценки ее осуществления. Международные организации рекомендуют создать механизмы, для того чтобы помочь парламенту в осуществлении этой функции надзора. В эти механизмы могут входить специальные парламентские комитеты по вопросам гендерного равенства, или парламентские комитеты, к компетенции которых, среди прочего, относятся вопросы гендера/женщин.⁴⁴

Опрошенные представители парламентов отмечали, что в их парламентах вопросами достижения гендерного равенства занимались многопрофильные парламентские комитеты

44 См. для примера Межпарламентский союз, *Роль парламентских комитетов в достижении гендерного равенства и улучшении положения женщин. Отчеты и документы* No. x. (Женева: Межпарламентский союз, 2007).

(например, комитет, в компетенцию которого входят социальные вопросы, права человека и вопросы гендерного равенства) и/отдельные депутаты по собственной инициативе (см. Таблицу 6.2). Эти парламенты различаются своей системой, уровнем развития (механизмы достижения гендерного равенства были созданы в давно существующих парламентах, таких как парламенты Канады, Финляндии, Норвегии и Португалии, а также в менее развитых парламентах Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана), и количественным соотношением женщин-депутатов (от 12 процентов в Грузии и до 42 процентов в Финляндии).

Очевидно, что уровень развития парламента влияет на наличие в нем «более сложного» механизма достижения гендерного равенства, такого как специальный парламентский комитет по гендерному равенству, комиссия по гендерному равенству или технический орган при администрации парламента. Подобные органы существуют в парламентах Австрии (28 процентов женщин), Бельгии (38 процентов), Дании (39 процентов), Финляндии (42 процента), Германии (33 процента), Испании (36 процента), Канады (24 процента), Франции (27 процентов) и Швеции (46 процентов), где высок уровень представительства женщин, и где существует твердая приверженность идее гендерного равенства, как в парламенте, так и в обществе в целом.

Ни в одном из парламентах, участвовавших в исследовании, нет «временного парламентского комитета по вопросам гендера или женщин». В трех парламентах существуют механизмы для сбора и анализа данных, подразделенных по половому признаку. Респонденты не рассматривают женские парламентские структуры в качестве единственного механизма достижения гендерного равенства, существующего в парламенте. Как упоминалось выше, помимо женских парламентских органов существуют другие механизмы, такие как многопрофильные парламентские комитеты или специальные комитеты по гендерному равенству.

В ответ на вопрос о политике гендерного равенства, депутаты парламентах Австрии, Канады, Кыргызстана и Испании сообщили о наличии у них «политики гендерного равенства», а представители Австрии, Грузии, БЮР Македонии, Словении и Швеции заявили, что в их парламентах имеется «стратегический план». Стратегический подход важен не только в плане определения целей парламента в области достижения гендерного равенства, но и в плане четкого определения направления, в котором парламент может работать над вопросами гендерного равенства в целом, используя имеющиеся в его распоряжении механизмы. В этой области еще многое предстоит сделать. Референтная группа по вопросам гендерного равенства в шведском парламенте (см. Пример 9 ниже) представляет собой положительный пример в этом плане.

Пристальное внимание к гендерным вопросам должно стать неотъемлемой частью повседневной политической жизни, иначе эта работа на провал (Финляндия).

Пример 9: Референтная группа по вопросам гендерного равенства при спикере шведского парламента

Референтная группа по вопросам гендерного равенства при спикере – это группа в парламенте Швеции (Риксдаге), в состав которой входят спикер, восемь депутатов, по одному от каждой из представленных в парламенте политических партий, а также восемь заместителей депутатов. Основная цель группы состоит в вынесении вопросов гендерного равенства на обсуждение в парламенте.

Референтная группа, которая изначально носила название Сеть Женщин-Депутатов при Спикере Парламента была основана в 1995 году спикером Биргиттой Дахл (Социал-демократическая партия) после встречи с семью женщинами-депутатами от семи политических партий, представленных в то время в парламенте. На начальном этапе цель Сети состояла в поиске наиболее оптимальных путей использования высокого уровня представительства женщин в шведском парламенте (в то время 41 процент), повышении осведомленности о гендерных вопросах и развитии потенциала женщин. Были организованы деловые завтраки и семинары, на которых обсуждался широкий спектр вопросов гендерного равенства и демократии. С 2006 года спикер Пер Вестерберг (Партия умеренных) переименовал Сеть в Референтную группу по вопросам гендерного равенства при спикере, чтобы отразить новый подход к гендерным вопросам, в соответствии с которым они перестали рассматриваться как чисто женские, и обрели новое звучание, как вопросы, касающиеся обоих полов.

Регламент, регулирующий деятельность Референтной группы, предусмотрен Планом действий парламента Швеции по вопросам гендерного равенства на 2006–2010 гг. и Планом действий парламента Швеции по вопросам гендерного равенства на 2010–2014 гг. В этих документах Референтная группа упоминается как орган Риксдага, занимающийся вопросами гендерного равенства. В них также указано, что у органа имеется секретариат по гендерным вопросам, состоящий из двух сотрудников парламента (государственных служащих) с опытом работы по гендерной тематике, в обязанности которых входит проведение исследований и оказание административной поддержки. У группы также имеется собственный бюджет, финансируемый парламентом.

Восемь членов Референтной группы назначаются их партиями на срок полномочий парламента. В состав Референтной группы в парламенте нынешнего созыва 2010–2014 гг. входят исключительно женщины. Для соблюдения гендерного баланса в группе, каждой партии предлагается назначить двух представителей – одного постоянного члена группы и одного заместителя. Таким образом, в настоящее время в составе группы восемь постоянных членов (все они женщины) и восемь заместителей (трое мужчин и пять женщин).

Как правило, Референтная группа собирается дважды в семестр для составления плана действий. Заседания проходят в кабинете спикера под его/ее председательством. Даты проведения заседаний и семинаров назначаются во время первого заседания в начале каждого срока. Расписание и повестка дня заседаний рассылаются членам группы по электронной почте за неделю до очередного заседания. Если постоянный член группы не может присутствовать на встрече, его заменяет заместитель.

Референтная группа не обладает официальными полномочиями. Она не уполномочена разрабатывать или рассматривать законопроекты, включать дополнительные пункты в повестку дня парламента или контролировать процесс осуществления политики правительства. Референтная группа – это скорее место встречи докладчиков по вопросам гендерного равенства, а также форум для дискуссий и повышения уровня информированности о вопросах гендерного равенства в самом парламенте. Решения по теме и повестке дня предстоящих семинаров принимаются после неформального обсуждения, на основе консенсуса, без процедуры голосования. Заседания официально не протоколируются, однако секретариат ведет неформальные записи.

Один из членов Референтной группы назвал ее «прекрасной ареной... для обсуждения гендерных проблем, которые могут возникнуть в парламенте, а также прекра-

сней платформой для повышения уровня информированности общества о гендерных вопросах, которые необходимо обсудить в парламенте». Другой член группы отметил: «Этот орган предоставляет мне, как докладчику по гендерным вопросам, прекрасную трибуну».

Три основных направления деятельности Референтной группы это: организация семинаров и конференций по вопросам гендерного равенства для депутатов, партийных чиновников и сотрудников аппарата парламента, организация крупного публичного семинара в Алмедалене, и осуществление других мероприятий, в том числе оказание депутатам помощи в вопросах, относящихся к гендерному равенству. Группа также проводит встречи с иностранными делегациями.

Референтная группа наладила прочные взаимоотношения с другими органами внутри и вне парламента, в том числе с Мужской сетью шведского парламента и Сетью против дискриминации и унижения чести.

Четверо из восьми членов Референтной группы также входят в состав Комитета по вопросам рынка труда – одного из 15 парламентских комитетов, основные обязанности которого, помимо прочего, включают в себя рассмотрение вопросов равенства мужчин и женщин, так как эти вопросы не входят в компетенцию ни одного другого комитета. Комитет также занимается подготовкой ассигнований по 13-й статье расходов, предназначенных для нужд интеграции и гендерного равенства.

Члены Референтной группы, входящие в состав Комитета, являются влиятельными законодателями в области гендерного равенства, с особыми полномочиями при принятии решений о государственном бюджетном финансировании вопросов гендерного равенства.

Референтная группа также поддерживает обширные связи с международными партнерами, в том числе Комитетом Европейского парламента по правам женщин и гендерному равенству (ФЕММ) и Европейским институтом по гендерному равенству в Вильнюсе (Литва).

Группа проводит встречи с иностранными гостями, в том числе депутатами, государственными чиновниками и журналистами. Так, в апреле 2012 года несколько членов группы встретились с депутатами и государственными чиновниками из Индонезии, а в мае 2012 года Группа провела встречу с журналистами из стран Ближнего Востока и Северной Азии. За последние годы группа принимала у себя депутатов из Ассамблеи Косово, Национальной ассамблеи Вьетнама и др.

Как следует из вышеприведенного примера Швеции, четверо членов Референтной группы одновременно являются членами Постоянного комитета по вопросам рынка труда, в круг обязанностей которого входит внесение законодательных инициатив в области гендерного равенства и другие вопросы. Это означает, что Комитет может выполнять действия, которые Референтная группа не в состоянии выполнять ввиду отсутствия у нее соответствующих полномочий. Взаимоотношения между Группой и Комитетом координируются Планом действий по вопросам гендерного равенства, который пересматривается каждый раз после избрания нового парламента. План принимается Советом Риксдага на срок полномочий каждого парламента и предусматривает наличие Секретариата по гендерным вопросам. В плане расписаны запланированные действия на каждый парламентский год, определены лица, ответствен-

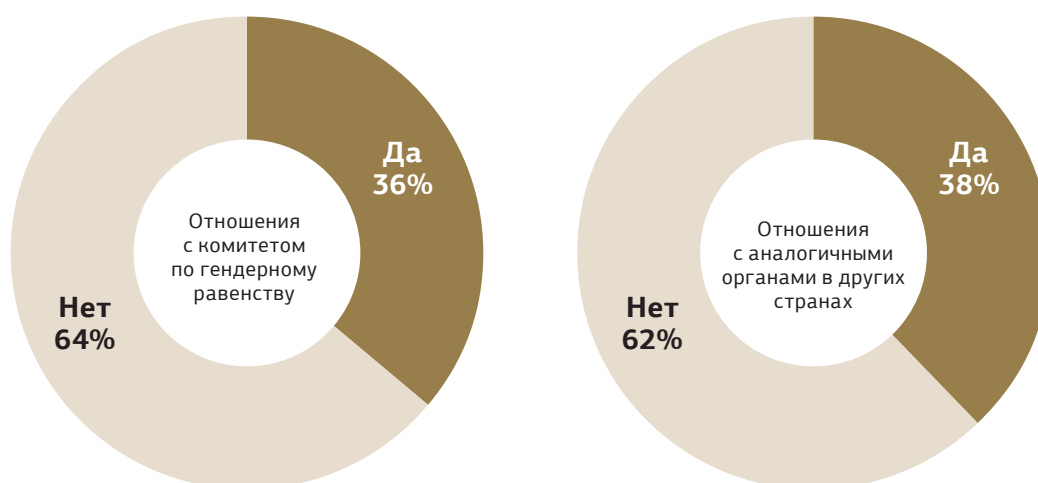
ные за их выполнение, а также способы контроля и оценки. План осуществляется экспертами по гендерным вопросам при аппарате парламента. Общая ответственность за его выполнение лежит на Генеральном Секретаре парламента. Разработка стратегических программных документов, а также институционализация взаимоотношений с основными организационными структурами по вопросам гендера в шведском парламенте, явно усиливает влияние этого объединения на процессы, связанные с включением вопросов гендерного равенства в повестку дня парламента.

Открытым остается вопрос поиска наиболее оптимального способа взаимного сотрудничества между различными парламентскими структурами, обмена информацией и распределения «рабочей нагрузки» при осуществлении действий по достижению гендерного равенства.

Оформление парламентского сотрудничества

Половина женских парламентских органов, примеры которых использованы в настоящем исследовании, не имеет официальных взаимоотношений с парламентскими комитетами по гендерному равенству (если такие комитеты существуют в их парламентах). Официальные отношения могут иметь форму регулярных встреч между представителями двух органов, или рабочего плана с согласованными областями сотрудничества. Вышеописанная Референтная группа в парламенте Швеции – один из примеров женского парламентского объединения, которое официально сотрудничает с парламентскими комитетами, в частности с Постоянным комитетом по вопросам рынка труда. Представители Группы отметили, что эти взаимоотношения усилили влияние Группы. Официально оформленное сотрудничество между женскими парламентскими органами и соответствующими парламентскими комитетами также рассматриваются в примере БЮР Македонии и недавно созданной женской парламентской структурой в Боснии и Герцеговине (см. Пример 10 ниже).

Схема 6.1 Отношения женских парламентских органов с комитетами по гендерному равенству и аналогичными структурами в других странах



Что касается взаимоотношений женских парламентских структур с партнерами из других стран, результаты опроса показали, что эффективное региональное сотрудничество было достигнуто на Западных Балканах и в некоторых государствах Южного Кавказа (например, в Грузии). В этих регионах бытует мнение о том, что парламенты многое могут предложить друг другу на основе общей социально-политической культуры и уровня парламентского развития. Парламенты этих стран также заинтересованы в поддержании связей с Европейским парламентом.

Еще одна форма международного сотрудничества это сотрудничество между давно существующими парламентами, такими как парламенты Финляндии и Австрии, и парламентами, находящимися в процессе развития парламентской демократии. К примеру, Финская сеть установила сотрудничество с международными организациями с целью обмена опытом с другими парламентами в регионе ОБСЕ. Кроме того, эти парламенты получили поддержку со стороны других законодательных органов путем организации ознакомительных визитов и обмена опытом и знаниями между депутатами.

Одна из новейших тенденций заключается в создании на местном или муниципальном уровне женских парламентских структур, тем или иным образом связанных с государственными органами. Инициативы по развитию сотрудничества между центральными и муниципальными органами выдвигались на Западных Балканах, где удачным примером такого сотрудничества является Женская фракция Ассамблеи Косово с ее «филиалами» в виде местных женских фракций, как это описано в Примере 3. Организуя конференции, «круглые столы» и другие мероприятия, Члены центральной Женской фракции и местных фракций обмениваются мнениями по вопросам, представляющим взаимный интерес, а также информацией о событиях и проблемах, возникающих на местном или общегосударственном уровне. Совсем недавно, в марте 2013 г., женское парламентское объединение было сформировано на уровне субъекта Федерации Боснии и Герцеговины, где не существует женского парламентского органа на национальном уровне (см. Пример 10 ниже).

Пример 10: Женский парламентский клуб на уровне субъекта Федерации Боснии и Герцеговины

В марте 2013 года, женщины-депутаты парламента субъекта Федерации Боснии и Герцеговины (ФБиГ) учредили женский парламентский орган Женский парламентский клуб. В отличие от других приведенных здесь примеров, Клуб был создан на уровне субъекта Федерации, а не на национальном уровне, в силу особенностей государственного устройства Боснии и Герцеговины.⁴⁵ Будучи первой в стране структурой подобного рода, Женский парламентский клуб объединяет женщин-депутатов из разных партий и пользуется поддержкой международного сообщества, в частности Международного республиканского института (МРИ) и посольства Соединенных Штатов. В Женский парламентский клуб входят все 21 женщина-депутат Палаты представителей ФБиГ.

⁴⁵ В Боснии и Герцеговине действует национальный парламент (Парламентская ассамблея Боснии и Герцеговины), два парламента на уровне субъектов федерации (Национальное собрание Республики Сербская и парламент Федерации Боснии и Герцеговины), Ассамблея округа Брчко Боснии и Герцеговины и парламента в каждом из десяти кантонов.

Официальное открытие Женского парламентского клуба состоялось 4 марта 2013 года. Мероприятие, организованное в сотрудничестве с международными организациями, в том числе Миссией ОБСЕ в Боснии и Герцеговине и Агентством международного развития США (АМР США), прошло под председательством Женского парламентского клуба и посла США в Боснии и Герцеговине и собрало более 200 депутатов, политиков, представителей обеих международных организаций и гражданского общества. В конце апреля 2013 года, в результате всеобщего голосования, Клуб получил официальный статус парламентского органа. Однако, как и другие парламентские структуры, занятые в данном исследовании, в настоящее время Клуб не получает никакой финансовой или административной помощи от парламента. Для решения проблем с финансированием, Клуб намерен внести предложение о выделении финансов во время следующего бюджетного цикла. До тех пор Клуб будет получать финансирование от международных доноров, включая посольство США и МРИ, а также будет пользоваться услугами ассистента.

Структура руководства Клуба отражает уникальное политическое устройство Боснии и Герцеговины, с разделением власти между тремя национальностями, официально признанными конституцией страны. В настоящее время председателем является представитель основной оппозиционной партии, г-жа Хафеза Саблякович; должности двух ее заместителей занимают представители двух других национальностей. Председатель и заместители избираются на весь срок полномочий парламента.

В настоящее время Женский парламентский клуб разрабатывает несколько рабочих документов, в том числе Стратегический план и Годовой план действий, при поддержке МРИ, представителей гражданского общества и нескольких НПО, работающих в сфере гендерного равенства. Основная цель Клуба состоит в оказании поддержки женщинам-кандидатам в депутаты. Клуб намерен бороться за выделение в парламенте мест для женщин-депутатов с тем, чтобы гарантировать их представительство в парламенте. Кроме того, Клуб будет выступать за более широкое представительство женщин на руководящих должностях в Боснии и Герцеговине, так как в настоящее время процент их представительства крайне низок.

Клуб также намерен тесно сотрудничать с парламентскими комитетами по гендерному равенству, труду и медицинскому страхованию, а также беженцам и перемещенным лицам, которые в настоящее время возглавляют его члены. Это сотрудничество должно способствовать процессу законодательных изменений и достижению большей политической эффективности при обсуждении вопросов гендерного равенства в парламенте и правительстве ФБиГ. Помимо этого, Клуб выступит за создание аналогичных органов в других парламентских институтах страны.

Так как Клуб был создан недавно, его члены продолжают изучать успешный опыт других стран региона. С этой целью запланированы встречи между женщинами-депутатами из Сербии и БЮР Македонии. Параллельно продолжается организация семинаров и других мероприятий при поддержке международного сообщества. Клуб использует положительные отзывы в прессе и пристальный интерес к себе со стороны общества, который появился во время его первых политических шагов.

Опыт Женского парламентского клуба в Боснии и Герцеговине доказывает возможность создания парламентского органа на местном уровне с целью оказания влияния на решения, принимаемые на государственном уровне. Хотя в Боснии и Герцеговине появлению децентрализованных органов в сфере гендерного равенства способствует

особое институциональное устройство, этот подход может быть использован и другими странами, особенно теми, в которых наблюдается высокая степень поляризации государственной политики.

Заключение

Согласно результатам исследования, установление сотрудничества между национальными женскими движениями и женскими парламентскими органами может быть обоюдно выгодным. Женские НПО и активисты гендерного движения могут предоставить членам женских парламентских органов важную информацию и результаты исследований, в то время как женские парламентские структуры могут помочь им донести проблемы гражданского общества до парламента.

Однако женским парламентским объединениям необходимо наладить отношения с влиятельными членами парламента, так называемыми «серыми кардиналами» (как в руководстве, так и в оппозиции), а также с соответствующим парламентским комитетом по вопросам гендерного равенства. Эти отношения необходимы потому, что женские парламентские структуры редко обладают полномочиями для осуществления перемен, к которым они стремятся. Придание отношениям между женскими парламентскими органами и соответствующим уполномоченным комитетом или другим парламентским органом официального статуса может оказать содействие усилиям по достижению гендерного равенства. Референтная группа по вопросам гендерного равенства при спикере шведского парламента является хорошим примером структуры, работающей в тесном сотрудничестве с другими органами Риксдага по гендерным вопросам, в первую очередь с Постоянным комитетом по вопросам рынка труда.

7. Что стоит на пути прогресса? Проблемы, требующие решения

Несмотря на успех, которого некоторые женские парламентские структуры добились на пути достижения гендерного равенства и политического представительства женщин, существует ряд проблем, требующих решения. В этой главе описаны некоторые из проблем, упомянутых представителями женских парламентских структур в ходе опроса. Среди прочего респонденты назвали отсутствие ресурсов, устойчивые стереотипы в отношении роли женщин в обществе и влияние политической поляризации.

Таблица 7.1: Проблемы, препятствующие работе женских парламентских органов

Отсутствие ресурсов (n=14)	2.1
Культурные нормы и стереотипы относительно роли женщин в обществе (n=14)	2
Отсутствие поддержки со стороны партийных лидеров, необходимой для межпартийного сотрудничества (n=14)	1.7
Отсутствие солидарности среди женщин (n=13)	1.7
Отсутствие специального вспомогательного персонала (n=15)	1.3
Дискриминационная или сексистская культура труда в парламенте (n=13)	1.1
Отсутствие достоверной информации/результатов исследований по вопросам гендерного равенства, в том числе данных, дифференцированных по полу (n=14)	0.8

Шкала: на основе взвешенного индекса, 3 балла означают, что проблема оценивается как «очень серьезная»; 2 – «довольно серьезная»; 1 – «не очень серьезная» и 0 – «несерьезная».

Чаще других проблем респонденты называли проблемы, связанные с недостатком ресурсов. Как описано в Главе 4, женские парламентские структуры не получают финансирования, достаточного для работы с общественностью или проведения исследований в том объеме, в котором им это необходимо. Другая проблема, также связанная с недостатком ресурсов, но получившая менее высокие баллы это отсутствие вспомогательного персонала. Как и любым другим парламентским структурам, женским парламентским органам необходимы сотрудники для помощи в решении материально-технических вопросов, планировании, управлении, а также для обеспечения преемственности.

Отсутствие финансовой и материально-технической поддержки со стороны парламента может сильно осложнить работу женской парламентской структуры, которой, как минимум, необходимо помещение, желательно в здании парламента, а также время для заседаний, свободное от выполнения его членами других парламентских обязанностей. Женщина-депутат законодательного собрания штата Висконсин заявила, что заседания законодательного собрания постоянно совпадают с заседаниями женщин-депутатов. Эту проблему также хорошо иллюстрирует ответ представителя Ассамблеи Косово:

Одной из основных проблем женской фракции является отсутствие достаточного финансирования со стороны Ассамблеи Косово, которое необходимо для нормальной работы. Таким образом, фракция в основном получает поддержку от международных организаций, таких как ОБСЕ, ПРООН и НДИ. [Эти средства] необходимы для работы фракции.

В этой ситуации женским парламентским структурам следует рассмотреть возможность получения от парламента поддержки в какой-либо иной форме, например, материально-технической. Такая поддержка может состоять в выделении помещения для заседаний, публикации информации об органе на вебсайте парламента, отражение информации о его деятельности в парламентских материалах, предназначенные для общестственности, или выделении парламентом средств, в целях приобретения материалов и оборудования для исследований, которые были бы доступны для членов объединения и других депутатов.

Лишь немногие из респондентов сообщили о наличии у них секретариатов по гендерным вопросам, таких как секретариат Референтной группы по вопросам гендерного равенства при спикере шведского парламента. И хотя они не считают отсутствие достоверной информации или данных исследований серьезной проблемой, они все равно не смогли бы проанализировать дифференцированные по полу данные без помощи технического персонала, ввиду отсутствия у них времени, необходимого для того, чтобы справиться с таким объемом работы.

Вторая проблема преодоление гендерных стереотипов в отношении роли, обязанностей и способностей женщин. По словам многих женщин, им трудно бороться со стереотипами, согласно которым они менее эффективны и менее легитимны в роли парламентариев, чем мужчины. Эта мысль нашла четкое отражение в ответах респондентов из Албании и Украины:

Устойчивые культурные стереотипы в отношении женщин существуют даже среди парламентариев и в самом парламенте. Даже те политические партии, которые приветствуют участие женщин в политике, возражали против внесения в закон о выборах статьи, содержащей требование о включении представителей обоих полов в каждую тройку кандидатов» (Албания).

Женщины недостаточно хорошо представлены в партийном руководстве и на выборных должностях в Украине. Отсутствие гендерного равенства остается характерной чертой национальной политики, несмотря на принятие ряда законов, ратификацию международных договоров, сотни встреч и семинаров. Для преодоления существующих стереотипов необходима работа с общественностью. Политические партии должны позаботиться о повышении осведомленности избирателей о вопросах гендерного равенства путем проведения обучающих мероприятий, встреч и общественных консультаций. Крайне важно показать, что женщины и мужчины равны, и что женщины также могут представлять интересы избирателей и занимать руководящие должности (Украина).

Политическая поляризация – третья по счету, но не по значимости проблема, которая зачастую ведет к ужесточению партийной дисциплины и препятствует работе или даже созданию межпартийных органов. В таких условиях женщины в первую очередь являются членами своих политических партий, от которых, в конечном счете, зависит их будущая политическая карьера. Это происходит тогда, когда тактику предвыборной борьбы определяют партии, стремящиеся выделиться среди других партий за счет своей политики, не признавая никакого компромисса и консенсуса. Женщины, так же как и мужчины, могут не соглашаться с политической идеологией и считать другие политические вопросы важнее гендерного равенства.

В условиях высокой политической поляризации, когда партии требуют, чтобы их члены голосовали в соответствии с заданным ими курсом под страхом исключения, у женщин (и мужчин) остается мало возможностей для работы над гендерными проблемами. Однако, как следует из Главы 5 и приводимых ниже ответов, приверженность партийной идеологии иногда является основным препятствием для межпартийного сотрудничества.

Одна из основных проблем заключается в том, что сильная партийная структура и значительные разногласия между правительством и оппозицией создают препятствия для межпартийного сотрудничества. [П]о одним вопросам равенства довольно легко прийти к согласию, а [n]о другим – трудно. (Финляндия).

[Женская фракция] в парламенте Армении четвертого созыва была крайне пассивной. По моему мнению, причина заключалась в четко выраженной политической и партийной принадлежности женщин-депутатов. Я вижу выход в нахождении сфер, представляющих всеобщий интерес, таких как социальные и гендерные вопросы, вопросы семьи, образования, военной службы, а также в активном участии в этих сферах (Армения).

Опыт женских парламентских структур Албании также показывает, насколько сильно партийная поляризация и вызванная ею жесткая партийная дисциплина могут мешать потенциальному межпартийному сотрудничеству. Как следует из Примера 1, женщинам-депутатам албанского парламента не удалось восстановить женскую фракцию в условиях сильной политической разобщенности, когда особое значение приобретает степень формальности, режим работы и организационная структура органа. Успеха добились только те женские парламентские объединения, структура которых позволила их членам сохранить приверженность идеологии своих партий. В некоторых случаях успех достигался за счет того, что эти структуры не затрагивали те вопросы, которые имели острое политическое значение или в отношении которых политические партии занимали жесткие позиции. Хороших результатов в смягчении негативных последствий жесткой партийной дисциплины добились те женские структуры, которые озвучили свое видение или стратегический план (в устном или письменном виде).

Противостояние по отношению к женским парламентским структурам демонстрируют не только мужчины-депутаты, но и их коллеги-женщины, открыто критикуя объединения, членство в которых определяется по гендерному критерию. Например, женщина-депутат собрания штата в США заявила следующее: «Я была бы сильно оскорблена, если бы мои коллеги в Сенате имели фракцию, в которой я не могла бы участвовать. Для меня соратники – это люди, с которыми мы разделяем общую позицию по тем или иным вопросам».⁴⁶

46 См. Кантак и Краузе, см. ссылку выше.

Женские парламентские структуры должны учесть эту проблему, чтобы создание органа, членами которого могут быть только лица одного пола, не нанесло вред цели достижения гендерного равенства. В подобной ситуации выходом может стать прием мужчин в члены женских парламентских структур, как это видно из примера Украины (Пример 4). Это особенно важно, если деятельность органа связана с повышением информированности и продвижением идей гендерного равенства в общинах с глубоко укоренившимися гендерными стереотипами, или если необходимо продемонстрировать, что гендерное равенство не является чисто «женским» вопросом. Прием мужчин в члены женских парламентских объединений может также оградить эти парламентские структуры от упреков в гендерной предвзятости.

Излишняя сосредоточенность на вопросах, связанных со структурой руководства или практической организацией работы женского парламентского органа (таких как составление повестки дня, решение вопросов материально-технического обеспечения, внутренней связи и других), может помешать ему в выполнении тех функций, для которых он создавался, ставя успех большинства начинаний в зависимость от личной инициативы (а иногда и личных затрат) отдельных депутатов. В то же время, отсутствие в межпартийной фракции согласия по вопросам руководства способно подавить любую активность.⁴⁷ В подобных ситуациях система разделения руководящих функций среди представителей разных партий может стать эффективным решением и позволить женщинам-депутатам сосредоточиться на достижении поставленных целей.

Еще одной проблемой является то, что политические приоритеты и большой объем работы парламентариев оставляют им очень мало времени на то, что может считаться «необязательной деятельностью». «[Ж]енщины-депутаты по большей части очень занятые люди, которые считают участие в женской фракции непозволительной роскошью».⁴⁸ Помощь со стороны международных организаций, женских движений и НПО может способствовать освобождению женщин-депутатов от части нагрузки, связанной с общественной деятельностью или реформой политики.

И наконец, серьезной проблемой может стать восстановление женских парламентских структур после истечения срока полномочий парламента, что связано с их гибкостью и отсутствием формального признания со стороны парламента. В результате ответственность за их восстановление может лежать исключительно на членах самих этих структур. Кроме того, после выборов может сложиться ситуация, при которой женщины, входившие в женский парламентский орган, не будут переизбраны, а новоизбранные женщины-депутаты не пожелают вступить в этот орган. Или же, как следует из приведенного ниже примера Латвии, женщины-депутаты, занимающие руководящие должности в парламенте, могут либо не иметь времени на участие в женском объединении, либо посчитать, что необходимость в органе, отстаивающем политические права женщин, отпала. Женские парламентские структуры могут фиксировать собственные достижения или практические соображения, связанные с их работой, тем самым создавая «коллективную память», которая поможет убедить женщин в необходимости восстановления органа или свести к минимуму перебои в работе органа в период между сессиями парламента.

47 «Совещания женских фракций», основные положения дискуссионного интернет-форума на портале Agora and iKNOW Politics, 9-20 мая 2011 г.

48 См. Кантак и Краузе, см. ссылку выше.

Пример 11: Женская группа парламентского сотрудничества в Латвии

Женская парламентская группа функционировала в Латвии с 2002 по 2010 год, но так и не была восстановлена в парламенте следующего созыва.

Группа была сформирована двенадцатью женщинами, избранными в Сейм восьмого созыва в октябре 2002 года. Хотя женщины заняли 17 из 100 мест в парламенте, некоторые из них были назначены на министерские должности и поэтому не смогли продолжить деятельность в парламенте, а оставшиеся 12 женщин представляли парламентские фракции всех политических партий, за исключением одной, в составе которой не было женщин.

Основная цель женской парламентской группы состояла в том, чтобы содействовать установлению сотрудничества с женщинами-парламентариями в других странах, в том числе путем участия в международных женских форумах. Другие цели заключались в развитии диалога с НПО, а также продвижении идей гендерного равенства в обществе.

Во время работы Сейма восьмого созыва у группы был статус «группы парламентской дружбы». Не существует официальных записей о деятельности, осуществленной данной группой, кроме письменного извещения о ее создании, разосланного иностранным дипломатическим представительством, аккредитованным в Латвии. Хотя группа формально избрала председателя и его заместителя, была очевидна недостаточная работа руководства в определении приоритетов и достижении запланированных результатов. Группа не обладала законодательными полномочиями, однако не существует никаких записей о ее сотрудничестве с подкомитетом по гендерному равенству Комитета по социальным вопросам и правам человека.

С избранием Сейма девятого созыва (2006–2010 гг.), женская парламентская группа была восстановлена. Ее численный состав включал 20 из 21 женщин, избранных в парламент. Группа избрала новое руководство, которое придало импульс ее работе. Председатель группы занимала свою должность на добровольных началах без какого-либо материального вознаграждения. В состав группы по-прежнему входили представители всех партий, за исключением той, в которой не было женщин.

В этот период группа установила тесное сотрудничество с организацией по защите прав женщин под названием «Марта», которая выступала за принятие закона «О гендерном равенстве». Этот закон обсуждался в течение срока полномочий того же парламента (2006–2010 гг.), однако в конечном счете группа сочла более важным направить свои усилия на включение вопросов гендерного равенства во все основополагающие документы и действующие законы. Группа также активно поддерживала мелких предпринимательниц из сельской местности и инициативы, направленные на самостоятельную занятость и пожизненное обучение. Кроме того, группа работала над вопросами охраны здоровья женщин, в частности репродуктивного здоровья. Ее члены активно участвовали в дискуссиях с социальными партнерами и НПО с целью включения волнующих общество проблем в повестку дня парламента. Группе удалось повысить информированность, а в некоторых случаях добиться положительных изменений в законодательстве и бюджете в указанных направлениях.

Среди других мероприятий, осуществленных группой, следует выделить организацию форума с участием женщин-предпринимателей, в результате работы которого соответствующим министерствам были представлены конкретные предложения относительно способов развития женского предпринимательства путем повышения доступности грантов и других форм финансирования.

В 2010 году в Сейм десятого созыва были избраны 22 женщины, однако группа не смогла продолжить работу, так как всего через год были назначены следующие выборы. Сейм одиннадцатого созыва был избран в 2011 году. В него вошли 23 женщины, однако к концу 2012 года женская парламентская группа все еще не смогла возобновить свою работу.

Данную ситуацию можно объяснить двумя факторами. Во-первых, в парламенте осталось мало женщин-депутатов, участвовавших в Сейме девятого созыва: многие женщины были избраны в парламент впервые. Во-вторых, несмотря на относительно небольшую численность (23 из 100 депутатов), женщины достаточно хорошо представлены на руководящих должностях. Так, женщины занимают посты спикера и вице-спикера парламента, председателей четырех из девяти законодательных комитетов и двух из шести надзорных комитетов. Одна женщина занимает пост заместителя председателя второй по величине фракции, а три женщины занимают посты заместителей председателей комитетов. Таким образом, одиннадцать из 23 женщин-депутатов, то есть почти половина, занимают руководящие должности в президиуме, комитете или фракциях парламента.

Даже если женский парламентский орган доказал свою успешность или достиг желаемых результатов, ему трудно возобновить свою деятельность в парламенте следующего созыва. Как следует из примера Латвии, крайне трудно восстановить женскую парламентскую группу, если входившие в нее изначально члены не попали в парламент нового созыва, или если избранные в парламент женщины впоследствии были назначены на руководящие должности в парламенте или правительстве.

Поэтому женским парламентским органам следует составлять отчеты о своей работе, полученном опыте и возникших проблемах. Это можно делать в конце года, в качестве механизма оценки прогресса и достижений. Документальное свидетельство влияния женских парламентских структур может стать стимулом для их восстановления даже в случае высокого представительства женщин в парламенте нового созыва, или способствовать передаче накопленного полезного опыта женщинам-депутатам нового парламента.

8. Выводы и дальнейшие шаги

Демократия предполагает равное участие женщин и мужчин во всех сферах жизни, однако в регионе ОБСЕ женщины все еще недостаточно представлены в политической и общественной сферах, особенно на руководящих постах. Для того чтобы устранить эту исторически сложившуюся несправедливость в отношении женщин, необходимо осуществить серьезные перемены, направленные на увеличение числа женщин в парламенте и повышение чувствительности парламентов к проблемам, потребностям и интересам женщин. Иными словами – необходимо повысить гендерную чувствительность парламентов.

Женские парламентские структуры могут способствовать тому, чтобы ответственность за повышение гендерной чувствительности парламентов несли не только женщины-депутаты, но и парламенты в целом, включая их руководство. Одна из целей «инфраструктуры достижения гендерного равенства», такой как женский парламентский орган, состоит в учете гендерных интересов на всех этапах работы парламента.

В рамках данного исследования были изучены женские парламентские структуры, функционирующие в регионе ОБСЕ. Первым вкладом исследования стало составление типологии женских парламентских структур, то есть классификации их типов, подходящих под определение женского парламентского органа, на основе некоторых признаков. В результате исследования были выделены наиболее распространенные типы парламентских органов в регионе ОБСЕ. Путем классификации женских парламентских структур, как формальных или неформальных, а также направления их деятельности, например, на лоббирование конкретных вопросов (то есть, отстаивание конкретных политических вопросов или достижение гендерного равенства в более широком смысле) или на парламентскую работу (когда, основная цель деятельности органа состоит в анализе законодательства и влиянии на него путем включения законодательных изменений или вопросов гендерного равенства в повестку дня парламента), исследование выяснило основные типы структур, созданных в регионе ОБСЕ. Самыми распространенными являются органы, работа которых ориентирована на парламент, такие, как межпартийные женские фракции и добровольческие сети или объединения.

Далее были изучены организация, деятельность и взаимоотношения этих структур. Исследование показало, что женские парламентские структуры в регионе ОБСЕ в основном обладают «неформальным» статусом (то есть, не имеют официальной регистрации в парламенте), но используют формальные рабочие механизмы (такие как повестка дня, внутренние правила, четко определенная структура руководства).

Структура разделения власти (напр. когда представители разных партий входят в руководство как члены одного совета, либо на основе принципа поочередного председательства) способствует преодолению напряженности среди политических партий. В некоторых женских парламентских объединениях конструктивное участие принимают мужчины.

Большинство женских парламентских структур были созданы с общей целью, повлиять на политику и законодательство с гендерной перспективы. Однако эти структуры зачастую не обладают парламентскими полномочиями, которые давали бы им право выдвигать законодательные инициативы или предлагать изменения. Для того чтобы получить такую возможность, женские парламентские структуры должны установить связи с влиятельными лицами в парламенте и инфраструктурой достижения гендерного равенства (напр. постоянным комитетом по гендерному равенству или соответствующими сетями). Общую эффективность их деятельности можно оценивать по тому, насколько хорошо налажены и работают эти связи.

Другим показателем успеха являются взаимоотношения женского парламентского органа с женским движением в целом, гражданским обществом и экспертами в области гендера за пределами парламента. Благодаря этим взаимоотношениям женские парламентские структуры получают необходимую информацию и знания.

Восьмиступенчатый план действий по созданию женской парламентской структуры

В ходе настоящего исследования было установлено, что единого для всех подхода не существует, когда речь идет о создании женского парламентского органа. В регионе ОБСЕ существуют разные типы женских парламентских органов, которые сильно отличаются друг от друга по роду своей деятельности, компетенции, составу, ресурсам и степени формальности. К тому же, эти структуры приспосабливаются к политической динамике, характерной для их парламентских собраний и национального контекста, и отражают эту динамику в своей деятельности. Они достигают политического успеха, невзирая на серьезные трудности, благодаря неустанной работе входящих в их состав женщин.

Исследование доказало ценность примеров практического опыта, которые помогают при создании женских парламентских органов и позволяют им избежать потенциальных проблем и препятствий. С учетом уникальности ситуации в каждой отдельной стране, в рамках исследования был разработан восьмиступенчатый план действий для парламентов и женщин-депутатов, заинтересованных в создании или восстановлении женского парламентского объединения. Хотя приведенный ниже план действий перечисляет стратегии в определенном порядке, депутаты, заинтересованные в создании парламентских структур, могут выбрать те из них, которые лучше всего подходят к политической ситуации в их странах.

- 1. Инициировать широкие консультации.** Первый шаг состоит в начале консультаций с участием как можно более широкого круга женщин-депутатов. На начальном этапе консультации должны носить неформальный характер и служить выявлению *общей заинтересованности* в создании женской парламентской структуры. Используя «окна возможностей», такие как период формирования парламента после выборов, женщины-депутаты должны попытаться заручиться *межпартийной поддержкой* для осуществления их инициативы, привлекая к участию в обсуждении

представителей всех политических партий. После выявления общего стремления женщин-депутатов к созданию такой структуры, необходимо придать консультациям *более формальный* характер, путем привлечения к ним руководства парламента, если это необходимо, других парламентских органов, занятых вопросами достижения гендерного равенства, женских движений, заинтересованных НПО, международных организаций и/или руководителей политических партий.

2. **Определить общие цели и задачи.** После выявления общей заинтересованности в создании женского парламентского объединения, депутаты должны определить общие цели и задачи, которые, с одной стороны, объединят их в межпартийной деятельности, а с другой помогут им определить стратегическое направление этой деятельности. В сложной политической обстановке члены органов могут использовать *политически нейтральные вопросы* (к примеру, достижение гендерного равенства, поддержка женщин-депутатов, предоставление женщинам более качественных социальных услуг) в качестве средства для налаживания межпартийного сотрудничества и получения поддержки со стороны других органов, таких как руководство парламента. На начальных этапах межпартийного сотрудничества будет разумнее избегать вопросов, в отношении которых партии занимают твердые политические или идеологические позиции. Составление *Стратегического плана* также даст женщинам-парламентариям хорошую основу для действий. Если у парламента уже есть стратегия гендерного равенства, женский парламентский орган должен принять ее во внимание и определить шаги, при помощи которых его деятельность может способствовать осуществлению этой стратегии.
3. **Выявить ресурсы.** Одной из наиболее трудных для выполнения задач, стоящих перед женским парламентским органом, является получение финансовой, административной и материальной помощи. Поэтому важно, чтобы женщины-депутаты определили основные источники поддержки, и желательно, чтобы эта поддержка была непрерывной в среднесрочной перспективе. В то же время, женщины-депутаты должны определить виды материальной и иной поддержки, которую могут оказать им парламента. Это, среди прочего, может быть административная поддержка, выделение помещений для заседаний, обеспечение доступа к средствам коммуникации. Кроме того, члены женского парламентского органа могут найти способы получения финансовой и материальной помощи от международных организаций и НПО.
4. **Определить структуру органа.** После того как цели и задачи определены и женщины-депутаты подтвердили свою поддержку идее создания женского парламентского органа, четвертый этап плана действий предполагает определение наиболее оптимальной организационной структуры для достижения поставленных целей и задач. Этот процесс может быть довольно деликатным в политическом плане (особенно при решении вопросов, связанных с руководством) и требовать соответствующего подхода, чтобы не нарушить и не расстроить сотрудничество на данном этапе. Как следует из многих представленных выше примеров, структура *руководства* органов может быть различной, но она должна способствовать установлению межпартийного доверия. Точно так же может отличаться состав женских парламентских объединений, однако он должен соответствовать основным целям, к достижению которых они стремятся. Кроме того, необходимо учитывать *организационные требования* к регистрации, официальному оформлению и работе подобной структуры. В различных парламентах могут существовать разные требования. Для того чтобы выбрать наиболее эффективную структуру женского парламентского органа и избежать тупиковых ситуаций, необходимо *учиться на успешных примерах* государств-

-участников ОБСЕ. Участие в международных или региональных конференциях по данной тематике, а также ознакомительные поездки в другие страны, где женские парламентские структуры существуют на протяжении нескольких лет, может дать женщинам-депутатам множество подсказок и идей относительно того, как лучше организовать структуру женского парламентского органа и разработать соответствующий регламент.

5. **Согласовать действия.** После достижения согласия по поводу общих целей и структуры органа, необходимо определить действия, которые этот орган планирует осуществить. В соответствии с согласованными целями и задачами, женщины-депутаты могут сосредоточиться на действиях, которые принесут *«политически выгодные» результаты* за сравнительно короткий срок, для того чтобы продемонстрировать своим членам и внешним заинтересованным сторонам, на какие достижения способен орган. Эти действия должны быть направлены на помощь женщинам-депутатам в получении политической поддержки среди избирателей, а также на то, чтобы граждане могли ощутить пользу от их политических действий. Женские движения, НПО, а так же женщины, занимающие выборные должности на местном уровне, должны участвовать в составлении *Ежегодного рабочего плана*, разделяя затраты и ответственность, связанные с осуществлением запланированных мероприятий там, где это возможно. Рабочий план также можно представить на рассмотрение политическим партиям и парламенту с тем, чтобы парламентское и партийное руководство могло включить в свой бюджет статьи, связанные с выделением помощи этим органам, или предоставить им материально-техническую помощь. Такой всеобъемлющий подход будет способствовать повышению эффективности работы женщин-депутатов и росту известности женской парламентской структуры среди заинтересованных групп.
6. **Наладить взаимоотношения.** На этом этапе женская парламентская структура готова к осуществлению действий. Для того чтобы они были эффективными, члены структуры должны наладить формальные *взаимоотношения с другими парламентскими органами*, в частности, с парламентским комитетом по вопросам гендерного равенства, если такой существует. Это поможет членам парламентского органа более эффективно добиваться законодательных изменений, с целью обретения парламентских полномочий, необходимых для представления законодательных изменений. В то же время необходимо развивать связи с женскими структурами на местном уровне, а также с женским движением в целом, гражданским обществом и экспертами в области гендера вне *парламента*. Эти связи, наряду с помощью международных организаций, дадут вновь созданной женской парламентской структуре опыт, необходимый для успешного осуществления своей политики и деятельности.
7. **Разработать стратегию связи с общественностью.** Учитывая недостаточное освещение деятельности женщин-депутатов в СМИ во многих государствах-участниках ОБСЕ, женским парламентским структурам необходимо разработать эффективную стратегию связи с общественностью. Она может предусматривать достижение *договоренности с государственными или местными телеканалами/газетами* с целью освещения достижений женской парламентской структуры и информирования общественности о его деятельности. Связи еще можно установить через социальные сети, такие как Twitter, Facebook, и вебсайт парламента. Кроме того, орган должен *отмечать свои достижения*, вовлекая представителей гражданского общества в общественные мероприятия и другие инициативы.

8. Оценить прогресс и результаты. В конечном счете, каждая женская парламентская структура, особенно вновь созданная, должна иметь *механизмы для оценки прогресса и эффективности своей деятельности*. На основе ежегодного рабочего плана женщины-депутаты могут составить годовой отчет, который будет содержать анализ прогресса и недостатков в выполнении инициатив. Результаты отчета можно использовать для более эффективного планирования действий на будущий год. Такой отчет также будет способствовать созданию организационной памяти, на которую женщины-депутаты смогут опереться в будущем.



9. Рекомендации

Настоящее исследование выявило множество факторов в пользу формирования и эффективной работы женских парламентских органов в странах-участницах ОБСЕ. Также оно продемонстрировало некоторые основные проблемы, с которыми сталкиваются женские парламентские структуры в этом регионе, такие как отсутствие ресурсов, неопределенные или нечеткие структуры взаимоотношений с парламентом, дискриминационные институциональные и культурные ценности в пользу мужчин и ярковыраженная политическая поляризация.

Для решения этих проблем предлагаем следующие рекомендации, предназначенные для действующих в регионе женских парламентских органов, депутатов, заинтересованных в создании подобных органов, и парламентов в целом. Рекомендации отражают «восьмиступенчатый план действий», подробно описанный в Главе 8.

Рекомендации женским парламентским структурам

- 1. Прийти к согласию по основным вопросам и приоритетам и отметить достижения.** Очевидно, что женские парламентские структуры достигли определенного успеха в плане оказания влияния на политику и законодательство в таких специфических областях, как законы о гендерном равенстве и выборах. Лаконичные и четко обозначенные действия могут оказаться более эффективными, чем попытки одновременно решить большое количество злободневных вопросов. Кроме того, несмотря на наличие вопросов, требующих решения, необходимо отмечать достижения и сохранять стремление к переменам.
- 2. Развивать и поддерживать прочные взаимоотношения.** Женские парламентские структуры должны стремиться к установлению прочных связей с мужчинами-депутатами, гражданским обществом, НПО, работающими над решением гендерных вопросов, а также женским движением в целом. Успех заключается в наличии связей со всеми сторонами, желающими принять участие в процессе достижения гендерного равенства. Необходимо выстроить два вида взаимоотношений, как это указано в Главе 6. Во-первых, это взаимоотношения с гражданским обществом, женскими партийными организациями, национальными гендерными механизмами и научными кругами, которые дают женскому парламентскому органу доступ к необходимой информации и результатам исследований. Во-вторых, это взаимоотношения с «серыми кардиналами» в парламенте, которые могут способ-

ствовать выполнению рекомендаций, предоставляемых женским парламентским объединением. В частности, необходимо наладить связи с руководством, всеми партийными парламентскими группами и соответствующими парламентскими комитетами (не только с теми, которые специализируются в вопросах гендерного равенства).

3. **Сбалансировать необходимость в правилах с необходимостью в справедливости.** Деятельность парламентов основана на процедуре. Они руководствуются единогласно принятым регламентом с тем, чтобы избежать ненужных конфликтов. Поэтому неудивительно, что женские парламентские структуры, включенные в настоящее исследование, также руководствуются своими (неформальными) регламентами, особенно когда речь идет о выборе руководства или принятии решений путем голосования.

Так как большинство исследованных парламентских структур планируют вести свою деятельность на межпартийной основе и их можно назвать «внепарламентскими» (за неимением формального статуса в парламенте), у них есть возможность для формирования более справедливой структуры руководства, в которой посты председателей и их заместителей будут переходить от одной партии к другой каждый год или полгода. Руководство также может основываться на системе «совместного председательства». Кроме того, они могут использовать модели принятия решений на основе консенсуса.

В менее однородной политической среде женским парламентским структурам могут потребоваться стратегии для решения политических разногласий. К примеру, парламентские комитеты могут сгладить внутривнутрипартийные разногласия, задействовав механизм обнародования «особого мнения». Возможно, женские парламентские структуры также предпочтут создать собственные механизмы для признания и согласования разногласий, вместо того, чтобы постоянно стремиться к достижению консенсуса и единодушия.

4. **Разработать план.** Чем лучше организован женский парламентский орган, тем больше у него возможностей для составления плана действий, который определял бы сами действия, сроки их выполнения и лиц, ответственных за их выполнение. Также можно составить «контрольный листок». Такие стратегические планы важны не только для нормального функционирования органа, но и для того чтобы доказать внешним заинтересованным сторонам, что их действия прошли проверку и оценку. Это имеет особое значение при поиске финансирования в парламенте или за его пределами. Женские парламентские структуры должны стремиться к сохранению преемственности, путем составления годовых отчетов или других документов, которые позволят их членам оценить прогресс и достижения.
5. **Стремиться к получению помощи международных организаций.** Международные организации, в том числе ОБСЕ, имеют хорошие возможности для предоставления поддержки женским парламентским органам. Так, ОБСЕ может предоставить помощь через программы поддержки парламента, осуществляемые ее миссиями, а также через БДИПЧ, которое является «центром информации» о последних событиях парламентской жизни в регионе.

Кроме того, женским парламентским органам следует использовать опыт и знания, которые могут предложить им многие международные организации, в том числе Национальный демократический институт (НДИ), Международный

Республиканский Институт (МРИ) Программа развития ООН (ПРООН), Совет Европы (СЕ), ООН-Женщины, Межпарламентский союз (МПС), Международный институт демократии и содействия выборам (МИДСВ) и двусторонние донорские агентства и посольства. Вышеупомянутые организации могут предложить обучающие программы для женщин-депутатов, а также организовать экспертную поддержку женских парламентских структур.

Рекомендации парламентам

1. **Проводить активную политику с целью увеличения количества женщин-депутатов и их выдвижения на руководящие должности в парламенте.** Уровень представительства женщин в парламенте и на руководящих должностях является показателем представительной демократии: парламент, в котором нет женщин, не может считаться представительным или демократическим. Своим решением 7/09 от 2009 года, Совет министров ОБСЕ призвал государства-участники рассмотреть возможность принятия законодательных мер для содействия участию женщин в принятии решений во всех сферах политической и общественной жизни.
2. **Предоставлять ресурсы женским парламентским органам.** Парламент может поддержать работу женского парламентского объединения путем предоставления необходимых ресурсов, например финансирования, вспомогательных услуг, офиса или помещения для заседаний. Парламент также может разместить информацию о деятельности органа на своем вебсайте, создать адрес электронной почты для органа или поддержать его усилия по работе с общественностью или со СМИ с целью популяризации его деятельности. Кроме того, Парламент может предоставить органу специалистов, в том числе стажеров и другой дополнительный персонал. Лица, ответственные за составление расписания работы парламента, должны учитывать даты заседаний женских парламентских структур с тем, чтобы их членам не пришлось столкнуться с необходимостью одновременного выполнения нескольких обязанностей.
3. **Содействовать установлению более прочных и формальных связей между парламентскими органами по вопросам гендерного равенства.** Работа женских парламентских органов так и останется в тени, если другие парламентские структуры не будут воспринимать их всерьез. Для того чтобы избежать такой ситуации, необходимо установить более прочные и формальные взаимоотношения между женским парламентским органом и руководством парламента, например путем проведения регулярных слушаний и заседаний.

Также полезно установление связей между этим органом и специальными парламентскими комитетами, чего можно добиться путем четкого разделения обязанностей, как это описано в Политике гендерного равенства и/или регламенте парламента.

Регламент парламента может дать женскому парламентскому объединению возможность официально участвовать в законодательном процессе, предоставив ему полномочия по инициированию законов, разработке законопроектов и контролю над выполнением законов (в том числе бюджета).

Список цитируемой литературы

Баллингтон Дж. «Равноправие в политике: исследование положения женщин и мужчин в парламентах», Отчеты и документы №54, Женева: Межпарламентский союз, 2008 г. (Ballington, J. 2008. *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments*, Reports and Documents No. 54. Geneva: Inter-Parliamentary Union).

Вайлен Г., «Гендерный институциональный анализ: понимание процессов демократических преобразований» под ред. Крук М. и Маккей Ф. «Гендер, политика и институты: к феминистскому институционализму», стр. 147–62, изд. Chippenham: Palgrave Macmillan, 2011 г. (Waylen, G. 2011. “Gendered Institutional Analysis: Understanding Democratic Transitions”, in Krook, M. and Mackay, F. (eds) *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*, pp. 147–62. Chippenham: Palgrave Macmillan).

Велдон Л., «Вне парламентских органов: организационные ресурсы женского представительства в процессе выработки демократической политики», «Journal of Politics», 64 (4): 1153–74, 2002 г. (Weldon, L. 2002. “Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking”, *Journal of Politics* 64(4): 1153–74).

Гомес, Дж. и Коппелл, С., «Концептуальная записка: продвижение женских фракций в парламентах», Институт инклюзивной безопасности (Gomez, J and C. Koppell, “Policy Brief: Advancing Women’s Caucuses in Legislatures”, The Institute for Inclusive Security).

Гонсалес, К. и Сэмпл, К. «Единого для всех подхода не существует: обобщение практического опыта парламентских гендерных комиссий и фракций», Лима, Международный институт демократии и содействия выборам (МИДСВ) и Национальный демократический институт по институт международных отношений (НДИ), 2010 г. (Gonzalez, K. and Sample, K. 2010. *One Size Does Not Fit All: Lessons Learned from Legislative Gender Commissions and Caucuses*. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) and National Democratic Institute (NDI) for International Affairs).

Грейс, Дж., «Парламент, стремящийся к цели: обеспечение подотчетности канадского правительства женщинам», документ, представленный на Второй европейской конференции по вопросам политики и гендера, Будапешт, Венгрия, 13–15 января 2011 г. (Grace, J. 2011. “Parliament with a Purpose: Holding the Canadian Government Accountable to Women”. Paper presented at Second European Conference on Politics and Gender, Budapest, January 13–15).

Далеруп, Д. «От малочисленного меньшинства к многочисленному меньшинству: женщины в скандинавской политике», *Scandinavian Political Studies* 11(4): 275–98., 1998 г. (Dahlerup, D. 1988. “From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics”, *Scandinavian Political Studies* 11(4): 275–98.)

«Женские фракции и их влияние на политическую культуру Латинской Америки», iKNOW Politics, 2008 г. (iKNOW Politics. 2008. “Women’s Caucuses and Their Impact on the Political Culture of Latin America”. iKNOWPolitics document).

Иванова С., «Женский парламентский клуб в Собрании Бывшей Югославской Республики Македония», документ iKNOW, 2007 г. (Ivanova, S. 2007. “Women’s Parliamentary Club in the Assembly of the former Yugoslav Republic of Macedonia”. iKNOW document).

Кантак, К. и Краузе, Г. «Могут ли женские фракции решить проблемы координации среди женщин-депутатов? Логика, опыт и свидетельства американских законодательных собраний штатов», Документ, представленный на Ежегодном совещании Американской политологической ассоциации, Вашингтон, округ Колумбия, 2010 г.

(Kanthak, K. And Krause, G. 2010. "Can Women's Caucuses Solve Coordination Problems among Women Legislators? Logic, Lessons, and evidence from American State Legislatures". Paper presented at Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington DC).

Кантер Р., «Некоторые аспекты влияния долевого представительства на существование групп: асимметричные соотношения полов и ответы знаковым женщинам», «Американский социологический журнал», том 82, №5, 1977, стр. 965–990. (Kanter R. 1977. "Some effects of proportions on group life: Skewed sex ratios and responses to token women." *American Journal of Sociology* 82(5): 965–990).

Коста М. П., «Голос и опыт фракции женщин-депутатов в достижении гендерного равенства и усилении положения женщин в Национальном парламенте Тимор-Лесте», документ, представленный на Второй международной конференции «Женщины за мир, голос за перемены: голоса женщин в политике и принятии решений в постконфликтных обществах», Дили, 5–6 марта, 2009 г. (Costa, M. P. 2009. "The Voice and Experiences of Women Parliamentarians' Caucus in Promoting Gender Equality and Women's Empowerment in the National Parliament of Timor-Leste." Paper presented at Second International Women for Peace Conference, Voice for Change: Women's Voices in Politics and Decision-Making in Post-Conflict Societies, Dili, March 5– 6).

Маклофлин, К. и Хан, С., «Камеральное исследование: межпартийные фракции», Ресурсный центр управления и социального развития», 2009 г. (McCloughin, C. and Khan, S. 2009. "Helpdesk Research Report: Cross-party Caucuses". Governance and Social Development Resource Centre).

Махоуни, А., «Политика присутствия: исследование женских парламентских фракций в 50 штатах», Конференция по вопросам государственной политики и стратегии, Дартмут, Хановер, Нью-Гемпшир, 2011 г. (Mahoney, A. 2011. "Politics of presence: A Study of Women's Legislative Caucuses in the 50 States", State Politics and Policy Conference Dartmouth, Hanover, New Hampshire).

Межпарламентский союз, «Роль парламентских комитетов в достижении гендерного равенства и улучшении положения женщин», Отчеты и документы, No. x, Женева, Межпарламентский союз, 2007 г. (Inter-Parliamentary Union. 2007. *The Role of Parliamentary Committees in Mainstreaming Gender and Promoting the Status of Women*. Reports and documents No. x. Geneva: Inter-Parliamentary Union).

Межпарламентский союз, «Женщины в национальных парламентах», 2011 г., см. на сайте <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (посещение февраль 2013 г.) (Inter-Parliamentary Union. 2011. "Women in National Parliaments". Available at <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (accessed February 2013)).

Межпарламентский союз, База данных по национальным парламентам PARLINE, <http://www.ipu.org/parline/> (посещение – март 2013 г.) (Inter-Parliamentary Union, PARLINE Database on National Parliaments, <http://www.ipu.org/parline/> (accessed March 2013)).

Национальный демократический институт, «Фактические данные о женских фракциях», Вашингтон, НДИ, 2008 г. (National Democratic Institute. 2008. "Women's Caucuses Fact Sheet". Washington: NDI).

Норрис П. и Крук М., «Гендерное равенство на выборах должностях: шестиступенчатый план действий», 2011 г. (Norris, P. and Krook, M. 2011. *Gender Equality in Elected Office: A Six Step Action Plan*. OSCE/ODIHR).

Оливер Л., «Женские парламентские фракции», Национальная конференция законодательных собраний штатов, информационный бюллетень о важных событиях дня 13(29), 2005 г. (Olivier, L. 2005. "Women's Legislative Caucuses", National Conference of State Legislatures, Briefing Paper on the Important Issues of the Day 13(29)).

ООН, «Женская политическая платформа женских организаций в политических партиях в преддверии парламентских выборов 2007 г.», 2007 г., см. на сайте <http://www.unifem.org/attachments/stories/200707> (по состоянию на 5 ноября 2012 г.) (United Nations. 2007. "Women's Political Platform of Women's Organizations in Political Parties for the Parliamentary Elections 2007". Available at <http://www.unifem.org/attachments/stories/200707> (accessed 5 November 2012)).

Офис специального советника по гендерным вопросам и улучшению положения женщин (OSAGIAW), «Комплексный гендерный подход: стратегия достижения гендерного равенства», Нью-Йорк, ООН, 2011 г., документ размещен на сайте <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/factsheet1.pdf> (посещение 5 ноября 2013 г.) (Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGIAW). 2011. *Gender Mainstreaming: Strategy for Promoting Gender Equality*. New York: United Nations. Available at <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/factsheet1.pdf> (accessed 5 November 2012)).

Пальмиери, С., «Гендерно-чувствительные парламенты: анализ мирового опыта», Отчеты и документы межпарламентского союза, No. 65, Женева, 2011 г. (Palmieri, S. 2011. Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice, Reports and Documents No. 65. Geneva: Inter-Parliamentary Union).

Рейс, С., «Институционализация инициативы в области гендера и развития на Филиппинах», в ред. Джадд К., «Гендерные бюджетные инициативы: стратегии, концепции и опыт», документ международной конференции на высоком уровне «Усиление экономического и финансового управления через гендерное бюджетирование», Брюссель, 16–18 октября 2001 г., стр. 140–6, Нью-Йорк, ЮНИФЕМ (Reys, C. 2002. 'Institutionalizing a Gender and Development Initiative in the Philippines', in Judd, K. (ed.) Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences – Papers from a High Level International Conference "Strengthening Economic and Financial Governance through Gender Responsive Budgeting", Brussels 16– 18 October 2001, pp. 140–6. New York: UNIFEM).

«Совещания женских фракций», основные положения дискуссионного интернет-форума на портале Agora and iKNOW Politics, 9–20 мая 2011 г. (Agora and iKNOW Politics, 2011, 'Women's Caucuses', Summary of an electronic discussion forum, 9–20 May 2011), см. на сайте: http://iknowpolitics.org/sites/default/files/ikp-agera_discussion_summary_caucuses_final.pdf).

Соуер М., «Когда женщины поддерживают друг друга. Список ЭМИЛИ и реальное представительство женщин в Австралии», в ред. Соуер М., Тремблэй М., и Трибл Л., «Представительство женщин в парламенте: сравнительное исследование», стр. 103–19, Лондон, изд. Routledge, 2006 г. (Sawer, M. 2006. "When Women Support Women. EMILY's List and the Substantive Representation of Women in Australia", in Sawer, M., Tremblay, M. and Trimble, L. (eds) *Representing Women in Parliament: A Comparative Study*, pp. 103–19. London: Routledge).

Соуер М., «Что делает возможным реальное представительство женщин в Вестминстерском парламенте? История RU486 в Австралии», *International Political Science Review*, 33(3): 319–35, 2012 г. (Sawer, M. 2012. 'What Makes the Substantive Representation of Women Possible in a Westminster Parliament? The Story of RU486 in Australia', *International Political Science Review* 33(3): 319–35).

Семенска Р., «Представительство женщин в польском парламенте и определяющие факторы их успеха», Варшава, Варшавский университет, 2008 г. (Siemienska, R. 2008. "Women's Representation in the Polish Parliament and Determinants of Their Effectiveness". Warsaw: Warsaw University).

Стил Дж., «Результативный игрок в парламентском процессе: Либеральная женская фракция 1993–2001 гг.», Институт управления, Оттава, 2001 г. (Steele, J. 2001. "An effective player in the parliamentary process: the Liberal Women's Caucus 1993–2001", Institute on Governance: Ottawa. www.iog.ca/publications/alfhaes2001.pdf)

Стил Дж., «Либеральная женская фракция», периодический журнал парламента Канады, летний выпуск 13 –19, 2002 г. (Steele, J. 2002. "The Liberal Women's Caucus", *Canadian Parliamentary Review*, Summer: 13 –19).

Трипп, А.М., «Новый политический активизм в Африке», *Journal of Democracy*, 12(3): стр. 141–55, 2001 г. (Tripp, A. M. 2001. "The New Political Activism in Africa", *Journal of Democracy* 12(3):141–55).

Франческетти, С. и Пископо, Дж., «Гендерные квоты и реальное представительство женщин: пример Аргентины», *Politics & Gender* 4: 393–425, 2008 г. (Franceschet, S. and Piscopo, J. 2008. "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina", *Politics & Gender* 4: 393–425).

Холл, Н., «Женщины Восточного Тимора против домашнего насилия», *Australian Journal of Political Science* 44: 309–25, 2009 г. (Hall, N. 2009. "The East Timorese Women Challenge Domestic Violence", *Australian Journal of Political Science* 44: 309–25).

Хаммонд С., Малхоллан Д., и Стивенс А.Дж. мл., «Неформальные фракции в конгрессе и определение повестки дня », ежеквартальный журнал «Западная политология» № 38(4): стр. 583–605, 1985 г. (Hammond, S. and Mulhollan D. and Stevens, A.G. Jr. 1985. "Informal Congressional Caucuses and Agenda Setting". *Western Political Science Quarterly* 38(4): 583–605).

Целис, К. и Чайлдс, С. «Введение: декларируемое и реальное представительство женщин: новые направления», *Parliamentary Affairs* 61(3): 419–25, 2008 г. (Celis, K. and Childs, S. 2008. "Introduction: The Descriptive and Substantive Representation of Women: New Directions", *Parliamentary Affairs* 61(3): 419–25.)

Чайлдс, С., Ловендуски, Дж., Кэмпбелл, Р. «Женщины на самом верху: 2005 г. – другие цифры, другая политика?» НПО «Hansard Society», Лондон, 2005 г. (Childs, S., Lovenduski, J. and Campbell, R. 2005. *Women at the Top: 2005 Changing Numbers, Changing Politics?* London: Hansard Society).

Приложение 1: Решение Совета министров ОБСЕ 7/09 по участию женщин в политической и общественной жизни, Афины, 2009 г.

Решение Совета министров от 2009 г. было принято в ответ на сохранявшуюся озабоченность по поводу недостаточного представительства женщин в руководящих органах законодательной, исполнительной и судебной ветвях власти в регионе ОБСЕ.

Своим решением Совет министров ОБСЕ призывает государства-участники к следующим действиям:

- разработать меры для содействия участию женщин в принятии решений во всех сферах политической и общественной жизни;
- принять меры с целью обеспечения пропорционального найма, удержания и карьерного роста женщин и мужчин в службах государственной безопасности, в том числе в вооруженных силах;
- содействовать разделению труда и родительских обязанностей между женщинами и мужчинами с целью обеспечения женщинам равных возможностей для эффективного участия в политической и общественной жизни.

Совет министров, в частности, призывает государства-участники:

(...)

2. Рассмотреть возможность принятия законодательных мер для содействия более пропорциональному участию женщин и мужчин в политической и социальной жизни и, в первую очередь, в принятии решений;
3. Оказать всем участникам политического процесса содействие в осуществлении мер по достижению равного участия мужчин и женщин в политических партиях с целью обеспечения сбалансированного гендерного представительства на выборных государственных должностях на всех уровнях власти;
5. Разработать и внедрить, там, где это необходимо, процессы, способствующие участию женщин и мужчин во всех этапах разработки законодательства, программ и политики;

6. Принять необходимые меры для создания эффективных государственных механизмов оценки равного участия и представительства женщин в тех странах, где это необходимо;
7. Содействовать разделению труда и родительских обязанностей между женщинами и мужчинами с целью обеспечения женщинам равных возможностей для эффективного участия в политической и общественной жизни.

Приложение 2: Список респондентов

Албания	Диана Гули, президент Независимого форума албанских женщин
Андорра	Джорди Пуй, секретарь делегации Андорры в ПА ОБСЕ
Армения	Элинар Варданян, председатель постоянного комитета по защите прав человека и общественным делам Эрмине Нагдалян, вице-спикер парламента
Австрия	Гизела Вурм, председатель Комитета по гендерному равенству
Бельгия	Тибо Кардон, Комитет по европейским делам и межпарламентским отношениям Сената Бельгии
Босния и Герцеговина	Даворин Семеник, секретарь Комитета по гендерному равенству
Болгария	Пенка Любенова, советник Комитета по вопросам прав человека, религии, жалоб и заявлений граждан
Канада	Нэнси Рут, сенатор
Чешская Республика	Карел Хлавачек, исследователь
Дания	Гро Иверсон, секретарь Комитета по гендерным вопросам
Эстония	Лайне Рандярв, первый вице-спикер эстонского парламента
Финляндия	Гунилла Карландер, советник по международным делам
Франция	Изабель Лабернадьё, Secrétariat de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale
Грузия	Русудан Кервалишвили, заместитель председателя парламента Грузии, глава Совета по гендерному равенству
Германия	Сибилле Лауришк, председатель комитета по делам семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи
Венгрия	Каталин Эртси, депутат, Партия зеленых
Италия	Эмма Бонино, вице-спикер Сената Италии
Казахстан	Светлана Ферхо, член Мажилиса (Нижней палаты)

Косово	Теута Сааткийя, депутат, председатель Женской фракции Ассамблеи Косово
Кыргызстан	Айнуру Алтыбаева, депутат, вице-спикер Роза Акназарова, депутат и заместитель председателя Комитета ПА ОБСЕ по экономическим делам, науке, технологии и окружающей среде
Латвия	Винета Порина, глава латвийской делегации в ПА ОБСЕ
Лихтенштейн	Марион Киндл-Куенис, член парламента, член делегации в ПА ОБСЕ
БЮР Македония	Лиана Поповска, председатель Комитета по равным возможностям для мужчин и женщин
Молдова	Лиана Палихович, вице-спикер парламента Республики Молдова
Нидерланды	Арвен Вестерхоф, секретарь делегации Нидерландов в ПА ОБСЕ
Норвегия	Хотведт Бьорнар, старший советник, международный секретариат
Польша	Йоланта Чихоцка, главный административный ассистент руководителя проекта, БДИПЧ ОБСЕ
Португалия	Эльза Паис, председатель Подкомитета по вопросам равенства
Румыния	Анна Константин, парламентский советник, секретарь румынской делегации в ПА ОБСЕ (сенат)
Сербия	Саня Пецель, секретарь Комитета по правам человека и меньшинств и гендерному равенству
Словацкая Республика	Анна Окрушликова, старший советник
Словения	Андрей Эрор, секретарь исследовательского отдела
Испания	Мария дел Кармен Кинтанилла Барба, председатель Комиссии по вопросам равенства
Швеция	Ингрид Толлин, секретарь делегации Швеции в ПА ОБСЕ
Таджикистан	Бибидават Авзалшоева, член парламента
Украина	Олена К. Кондратюк, член парламента
США	Роберт А. Хэнд, секретарь делегации США в ПА ОБСЕ

Приложение 3: Анкета

Введение

Настоящая анкета подготовлена Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) в рамках текущего проекта по «Усилению парламентских структур для женщин-депутатов в регионе ОБСЕ».

Парламентские структуры для женщин являются важным форумом для представления интересов женщин и, зачастую, влияния на политическую повестку дня в парламентах. Соответственно, в сотрудничестве с Парламентской ассамблеей ОБСЕ и Специальным представителем Парламентской ассамблеи ОБСЕ по гендерным вопросам, БДИПЧ ОБСЕ стремится выявить широкое разнообразие парламентских структур для женщин-парламентариев в регионе ОБСЕ, собрать полезный опыт создания и использования подобных структур и определить их влияние на парламентские повестки дня и рабочую среду. **Ваша поддержка и информация крайне важны для успеха данного проекта, и мы заранее благодарим вас за сотрудничество!**

Целевая аудитория

Мы рекомендуем данную анкету для заполнения парламентариям, занимающим следующие должности:

- Председатели, сопредседатели и/или основатели структур парламента, в которых заняты женщины (напр. межпартийные женские секции, женские фракции или женские организации);
- В отсутствие таких органов – председатели, сопредседатели или заместители председателей парламентских комитетов по вопросам гендерного равенства и/или женским вопросам;
- В отсутствие таких парламентских комитетов – защитники гендерного равенства (парламентарии обоих полов).

Цель

Цель исследования парламентских структур для женщин-депутатов в регионе ОБСЕ состоит в том, чтобы определить мандаты и полномочия, структуры, состав и деятельность этих органов. Их анализ необходим для сбора информации о различных моделях, полезном опыте, успешных примерах, проблемах, а также полученных знаниях в сфере создания и работе подобных органов. Исследование создаст основу для сравнительного отчета по женским парламентским фракциям и схожим органам в регионе ОБСЕ.

Необходимо заметить, что не существует «правильных ответов» на поставленные вопросы, и что здесь не предпринимается попытка оценки существующих парламентских органов. Ответы на вопросы будут использованы для того, чтобы найти наилучшие способы для защиты гендерного равенства и интересов женщин в регионе ОБСЕ.

Инструкции по заполнению анкеты

Настоящая анкета содержит **23 вопроса**. На ее заполнение потребуется приблизительно один час. **Анкета состоит из двух разделов. Просим ВСЕ ПАРЛАМЕНТЫ, включая те, в которых нет парламентских структур для женщин, заполнить РАЗДЕЛ I.** Парламентам, где парламентские структуры для женщин уже существуют, следует заполнить Разделы I и II.

Запрос о дополнительной информации

Просьба отсылать заполненные анкеты **ДО 25 ИЮНЯ 2012 ГОДА непосредственно в БДИПЧ ОБСЕ по адресу электронной почты psw@odihhr.pl**. В случае, если респондентам необходимо узнать дополнительные подробности или если у них возникнут вопросы, они могут обратиться к Кристин ван дер Леест в БДИПЧ ОБСЕ, Kristin.Vanderleest@odihhr.pl.

Информация о респонденте

Страна	
Заполнил/-а:	Имя:
	Должность:
Контактный адрес эл. почты:	
Дата:	

Ситуация в парламенте

1. Сколько палат в парламенте: одна или две?	<input type="checkbox"/> Одна <input type="checkbox"/> Две
2. Процент женщин-депутатов в парламенте:	----- %

3. Действуют ли какие-либо специальные временные меры для обеспечения женского представительства в парламенте?	<input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Да
4. Если да, то какие?	5. Зарезервированные места Назначение на руководящие посты Законодательно закрепленные партийные квоты Добровольные партийные квоты

РАЗДЕЛ I: ДЛЯ ВСЕХ ПАРЛАМЕНТОВ

Наличие механизмов комплексного гендерного подхода

1. Существует ли в парламенте Политика гендерного равенства или Стратегический план гендерного равенства?	<input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Да, Политика гендерного равенства (указать дату принятия _____) <input type="checkbox"/> Да, Стратегический план гендерного равенства (указать дату принятия _____)
2. Существует ли в парламенте какой-либо механизм для достижения/обеспечения гендерного равенства, комплексного подхода к гендерному равенству или защите интересов женщин? (Просим отметить все подходящие ответы)	<input type="checkbox"/> Специальный парламентский комитет по гендерным или женским вопросам <input type="checkbox"/> Многофункциональный парламентский комитет (напр. Комитет по социальным вопросам, правам человека и гендерному равенству/женским вопросам) <input type="checkbox"/> Временный парламентский комитет по гендерным и женским вопросам <input type="checkbox"/> Комиссия по гендерному равенству <input type="checkbox"/> Орган по вопросам гендерного равенства при секретариате/администрации парламента <input type="checkbox"/> Исследовательская структура для анализа данных с гендерной точки зрения <input type="checkbox"/> Механизм для сбора и/или анализа данных, дифференцированных по половому признаку <input type="checkbox"/> Личная инициатива (напр. сотрудничество с гражданским обществом) <input type="checkbox"/> Орган по вопросам женщин <input type="checkbox"/> Другое (Пожалуйста, уточните):

Наличие парламентской структуры для женщин

3. Существует ли (существовала ли) в Вашем парламенте структура по вопросам женщин?

- | | | | |
|--|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> Да, в настоящее время есть одна (или более)
Укажите название и дату создания | <input type="checkbox"/> Да, такая структура существовала ранее
Укажите сроки работы | <input type="checkbox"/> Нет, но планируется создание такой структуры * | <input type="checkbox"/> Нет, такой структуры не существует |
|--|---|---|---|

4. Если в парламенте существовал такой орган, почему он перестал существовать? (Пожалуйста, отметьте все подходящие ответы и уточните детали там, где это необходимо)

- Отсутствие лидерства среди потенциальных членов
- Слишком мало женщин – парламентариев или слишком мало заинтересованных женщин – парламентариев
- Отсутствие поддержки со стороны политической партии
- Отсутствие ресурсов
- Мандат не был продлен
- Другие механизмы сочли более эффективными (пожалуйста, поясните):
- Другая причина прекращения работы органа (пожалуйста, поясните):

5. Мешает ли парламентская система и/или система политической партии работе парламентской структуры для женщин? (Пожалуйста, отметьте наиболее подходящий ответ)

- Структура политической партии развита слишком слабо для поддержания межпартийных инициатив
- Партийная дисциплина слишком сильна для поддержания межпартийных инициатив
- Пропаганда гендерных/женских вопросов наиболее эффективна через парламентские комитеты
- Пропаганда гендерных/женских вопросов наиболее эффективна через союзы/сети парламентариев, гражданского общества и правительственных органов
- Существует мнение, что парламентские структуры для женщин способствуют изоляции женщин
- Иная причина:

* Если планируется создание женского парламентского органа, пожалуйста, учитывайте эти планы при ответе на оставшиеся вопросы.

1. Орган был создан резолюцией или формальным решением парламента?

- Нет Да
 Дата: _____
 Кто внес резолюцию на утверждение: _____

2. Предусматривает ли резолюция или решение регулярное продление срока деятельности органа?

- Нет Да
 С какой периодичностью: _____

3. Если структура является парламентской, какая информация понадобилась для ее регистрации? (Пожалуйста, отметьте все подходящие ответы)

- Не является Название?
 Список членов и организационная структура?
 Заявление о целях?
 Необходимый штат?
 Финансовые декларации членов?
 Внутренние правила?
 Стратегический план?

4. Сотрудничает ли парламентская структура для женщин с подобными органами в других странах?

- Нет Да
 В каких странах? _____
 Является ли структура частью какой-либо международной сети? Если да, то какой (каких)? _____

5. Если такой орган существует (существовал), опишите его, пожалуйста. (Отметьте наиболее подходящий ответ)

- Женская фракция
 Межпартийный орган
 Внутрипартийный орган
 Исследовательская группа, утвержденная парламентом
 Группа по конкретным вопросам
 Группа по профессиональным вопросам (напр. по вопросам бизнеса)
 Группа парламентской дружбы
 Добровольная ассоциация, клуб или сеть
 Консультативная группа
 Платформа с участием гражданского общества/других участников
 Исследовательский орган
 Орган, являющийся частью международной женской сети/группы
 Другое: пожалуйста, опишите тип органа:

РАЗДЕЛ II: ДЛЯ ПАРЛАМЕНТОВ, ГДЕ ПАРЛАМЕНТСКИЕ СТРУКТУРЫ ДЛЯ ЖЕНЩИН – ДЕПУТАТОВ УЖЕ СУЩЕСТВУЮТ**6. Каковы цели или мандат этой структуры? (Пожалуйста, расположите ответы по значимости, используя клетки слева и отметив цифрой «1» главную или наиболее важную цель или мандат. Пронумеруйте только подходящие Вам ответы.)**

Оказывать влияние на политику и законодательство с точки зрения гендера

Вносить дополнительные вопросы в повестку дня парламента

Разрабатывать законопроекты и вносить их в парламента

Лоббировать вопросы гендерного равенства

Создать социальное пространство для парламентариев обоих полов и выработать чувство солидарности

Получать информацию по гендерным вопросам от соответствующих заинтересованных сторон
Повысить информированность о гендерных вопросах в парламенте и за его пределами
Способствовать выполнению парламентом международных обязательств, таких как Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW)
Контролировать осуществление политики
Пересматривать законодательство
Развивать потенциал, права и возможности женщин
Проводить или инициировать исследования
Осуществлять и/или контролировать гендерное бюджетирование
Проводить пропаганду среди организаций гражданского общества
Другое (Пожалуйста, поясните):

Взаимоотношение парламентской структуры для женщин и парламента

7. Проводит ли комитет по вопросам гендерного равенства (если такой существует) формальные встречи с парламентской структурой для женщин?

- Да Нет

Организация женского парламентского органа

8. Какова структура органа? (Пожалуйста, отметьте наиболее подходящие ответы и укажите детали)

Встречи	Пожалуйста, укажите детали там, где это необходимо
<input type="checkbox"/> Регулярные встречи, назначаемые во время каждой сессии парламента	С какой периодичностью?
<input type="checkbox"/> Встречи, назначаемые только в случае необходимости	
<input type="checkbox"/> Во время встреч ведется официальный протокол	
Руководство и организация	
<input type="checkbox"/> Руководящие должности (председатель, заместитель председателя) выбираются группой	Какая должность? Кто в настоящее время является руководителем?
<input type="checkbox"/> Руководящие должности оплачиваются	
<input type="checkbox"/> Происходит ротация представителей различных партий, палат, старых/новых парламентариев на руководящих должностях	Как происходит ротация?
<input type="checkbox"/> Определенный срок полномочий председателя (напр. 1 год)	Какова длительность срока?
<input type="checkbox"/> Могут создаваться подкомитеты	Если да, по каким вопросам?
<input type="checkbox"/> Создан руководящий орган	
<input type="checkbox"/> В структуре существуют внутренние процессуальные нормы	

<input type="checkbox"/> В структуре существуют штатные должности (напр. казначей, секретарь, специалист по связям с общественностью, и др.)	Какие должности?
Повестка дня	
<input type="checkbox"/> Повестка дня не распространяется	
<input type="checkbox"/> Повестка дня составляется и раздается всем членам перед заседанием	
Штат	
<input type="checkbox"/> У парламентской структуры нет постоянного штата	
<input type="checkbox"/> Персонал для исследований предоставляет парламент	Количество?
<input type="checkbox"/> Административный персонал предоставляет парламент	Количество?
<input type="checkbox"/> Вспомогательный персонал предоставляют организации гражданского общества/международные организации	Количество?
Ресурсы	
<input type="checkbox"/> Члены структуры платят членские взносы	
<input type="checkbox"/> Структура финансируется парламентом	
<input type="checkbox"/> Структуре предоставляется комната для совещаний в парламенте	
<input type="checkbox"/> Структура получает помощь от организаций гражданского общества/международных организаций	
<input type="checkbox"/> Структура получает финансовую поддержку от политических партий	
Полномочия и функции, отраженные в регламенте	
<input type="checkbox"/> Структура обладает правом разработки законопроектов	
<input type="checkbox"/> Структура может анализировать политику и законодательство, вызывать свидетелей и запрашивать документы	
<input type="checkbox"/> Структура предоставляет доклады парламенту	
Процедура принятия решений	
<input type="checkbox"/> Решения принимаются на основе консенсуса	
<input type="checkbox"/> Решения принимаются на основе голосования	

9. Как вы полагаете, структура и организация женского парламентского органа позволяют ему работать эффективно?

Пожалуйста, поясните свой ответ

10. Организовывала ли структура тренинг по развитию потенциала своих членов по следующим вопросам? (Пожалуйста, отметьте все подходящие ответы)

- Определение и применение понятий гендерного равенства, комплексного подхода к гендерным вопросам и гендерно-чувствительных парламентов
- Искусство публичной речи, переговоров и навыков убеждения
- Председательство на заседаниях и другие лидерские навыки
- Урегулирование конфликтов
- Создание базы избирателей
- Представление и защита интересов избирателей в парламенте
- Парламентские процедуры
- Создание коалиций по конкретным вопросам
- Разработка законопроектов

11. Каково членство в органе? (Пожалуйста, отметьте все подходящие ответы)

- | | | | |
|---|--|--|---|
| <input type="checkbox"/> Добровольное | <input type="checkbox"/> Все женщины - депутаты | <input type="checkbox"/> Женщины – депутаты одной из палат (в двухпалатном парламенте) | <input type="checkbox"/> Женщины – депутаты одной партии и парламентской группы |
| <input type="checkbox"/> Бывшие парламентские представители политических партий | <input type="checkbox"/> Представители гражданского общества | <input type="checkbox"/> Представители международных организаций | <input type="checkbox"/> Другое Пожалуйста, укажите подробнее |

12. Могут ли мужчины быть членами парламентской структуры для женщин?

- Нет Да Если да, то сколько мужчин являются его членами?
-

Деятельность парламентской структуры для женщин-депутатов

13. Насколько эффективны действия органа в получении политической поддержки в работе партий по следующим вопросам? (Пожалуйста, укажите наиболее подходящий ответ в каждой области)

	Очень	Достаточно	Не очень	Не эффективны	Не знаю
Отсутствие дискриминации/ равные возможности					
Политическое участие женщин (особые меры)					
Насилие в отношении женщин					
Проституция/торговля людьми					
Труд/трудоустройство/ преимущества					

Равная оплата труда					
Права наследия					
Реформа регламента парламента					

14. Насколько эффективна работа структуры в следующих областях (Пожалуйста, укажите наиболее подходящий ответ в каждой области и приведите пример)

	Очень	Достаточно	Не очень	Не эффективны	Приведите пример
Влияние на политику и законодательство					
Мониторинг и оценка политики правительства и законодательства					
Создание коалиций по конкретным вопросам					
Повышение знаний избирателей в сфере гендерного равенства					
Проведение пресс-конференций					
Организация исследований для информационной поддержки парламентских дебатов					
Проведение дискуссий по вопросам гендерного равенства с представителями гражданского общества, бизнесменами, учеными и членами правительственных органов					
Проведение дискуссий по вопросам гендерного равенства с министрами					
Обучение уже работающих и будущих парламентариев					
Поддержка назначения женщин на руководящие посты в парламенте					
Сбор средств					
Согласование донорской помощи и помощи международных организаций					
Проведение социальных мероприятий для членов структуры					

Повышение знаний в сфере гендерного равенства среди сотрудников парламента					
Пропаганда культуры труда в отсутствие дискриминации, с учетом гендерных вопросов					
Международные связи					

15. Каковы значительные достижения структуры с момента ее создания?

Пожалуйста, укажите все законы, которые были инициированы/приняты/изменены; все проведенные мероприятия; все мероприятия по осуществлению надзора, организованные данной структурой

Взаимоотношения с другими организациями

16. Насколько эффективно структура сотрудничает со следующими органами и организациями? (Пожалуйста, укажите подходящий ответ для каждой организации)

	Очень	Достаточно	Не очень	Не эффективны	Не сотрудничает
Другие парламентские органы, работающие над вопросами гендерного равенства в парламенте (напр. комитет)					
Другие парламентские женские структуры на местном уровне					
Парламентские структуры для женщин других стран					
Другие органы парламента (напр. исполнительный орган)					
Правительственные политические партии (партия)					
Оппозиционные политические партии (партия)					
Независимые организации					
СМИ					
Государственные институты защиты прав женщин					

Организации гражданского общества					
Университеты и исследовательские институты					
Институт народного защитника					
Международные организации					

Проблемы и препятствия

17. Насколько серьезными препятствиями для работы структуры являются следующие проблемы? (Пожалуйста, укажите соответствующий ответ по каждой проблеме)

	Очень	Достаточно	Не очень	Вовсе не являются
Культурные нормы и стереотипы о женщинах в обществе				
Дискриминационная или женофобская культура труда в парламенте				
Отсутствие поддержки со стороны партийных лидеров для работы над политикой партии				
Отсутствие солидарности среди женщин				
Отсутствие ресурсов				
Отсутствие специально назначенного вспомогательного персонала				
Отсутствие достоверной информации / исследований по вопросам гендерного равенства, в том числе данных, дифференцированных по половому признаку				

Пожалуйста, укажите, с какими еще проблемами Вы сталкивались

18. Как, по Вашему мнению, можно решить эти проблемы?

Пожалуйста, сформулируйте свой ответ

Благодарим Вас за Ваше время и тщательно обдуманные ответы!

