



**ПРОДВИЖЕНИЕ УЧАСТИЯ  
ЖЕНЩИН В ПОЛИТИКЕ  
В РЕГИОНЕ ОБСЕ:  
СБОРНИК ПЕРЕДОВЫХ ПРАКТИК**

**ПРОДВИЖЕНИЕ УЧАСТИЯ  
ЖЕНЩИН В ПОЛИТИКЕ  
В РЕГИОНЕ ОБСЕ:  
СБОРНИК ПЕРЕДОВЫХ ПРАКТИК**



*Продвижение участия женщин в политике в регионе ОБСЕ: сборник передовых практик*

Приурочен к 20-й годовщине  
Пекинской декларации и Платформы действий

Варшава, 2016 г.  
БДИПЧ ОБСЕ

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

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

© БДИПЧ ОБСЕ, 2016 г.

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

ISBN 978-92-9234-933-2

Оформление: Homework  
Фото на обложке: NDI/Vesna Lalić  
Отпечатано в Польше компанией Poligrafus Jacek Adamiak

# Содержание

<b>Предисловие</b>	<b>5</b>
<b>Благодарности</b>	<b>7</b>
<b>Краткое содержание</b>	<b>9</b>
<b>1. Введение</b>	<b>15</b>
Достигнутые результаты	17
ОБСЕ и гендерное равенство в политике	21
О настоящем сборнике	22
<b>2. Роль женщин в обществе: современные тенденции в регионе ОБСЕ</b>	<b>27</b>
Общее положение	27
Участие женщин в политической жизни: современные тенденции	30
Устойчивый прогресс?	35
Множественная дискриминация	38
Заключение	40
<b>3. Участие женщин в деятельности политических партий</b>	<b>43</b>
Привлечение женщин в партию и их удержание в партийных рядах	45
Поощрение активности женщин	47
«Женские крылья» и программы наставничества	48
Подготовка кандидатов	50
Выдвижение кандидатов	52
Финансовая поддержка женщин	54
Планы действий по поддержке гендерного равенства	56
Увеличение числа женщин среди кандидатов и выбранных представителей: преимущества для партий	58
Заключение	60

<b>4. Участие женщин в выборах</b>	<b>63</b>
Обязательства в рамках ОБСЕ и текущая ситуация в регионе	64
Формирование политики	66
Правовая база	67
Органы по управлению выборами	70
Политические партии и выборы	73
Средства массовой информации	76
Заключение	76

<b>5. Участие женщин в политической жизни на местном уровне</b>	<b>79</b>
Сфера, оставшаяся без внимания	79
Путь к политическому опыту	82
Неоднозначная картина	83
Избранные мэры	86
Проблемы и решения	88
Заключение	90

<b>6. Участие женщин в работе парламентов</b>	<b>95</b>
Отслеживание изменений	97
Временные специальные меры	97
Гендерно-чуткие парламенты	101
Влияние женских фракций	104
Заключение	107

<b>7. Выводы и рекомендации</b>	<b>109</b>
Рекомендации	111
<i>Общие рекомендации</i>	111
<i>Политические партии</i>	111
<i>Выборы</i>	112
<i>Политическая жизнь на местном уровне</i>	113
<i>Парламенты</i>	114
Заключение	116

<b>Список использованной литературы</b>	<b>117</b>
---	------------

# Предисловие

Общеизвестно, что равное и полноценное участие женщин в общественно-политической жизни необходимо для эффективного функционирования демократического общества. В 2015 году была отмечена 20-я годовщина Пекинской декларации и Платформы действий ООН, принятых единогласно представителями 189 государств в качестве программы расширения прав и возможностей женщин во всем мире. Государства-участники ОБСЕ так же признали и обязались соблюдать принцип гендерного равенства, подписав ряд документов в рамках ОБСЕ и других международных организаций.

Несмотря на некоторый прогресс в области участия женщин в политической деятельности, на сегодняшний день женщины составляют лишь около четверти депутатов национальных парламентов в государствах-участниках ОБСЕ. При этом в значительном числе государств-участников доля женщин в парламенте составляет не более 10-20%. Исследование, проведенное в 34 странах региона ОБСЕ, показало, что в среднем около 27% членов муниципальных советов и лишь 12% мэров – женщины. Эти цифры отражают большой разрыв между существующими международными стандартами и обязательствами, принятыми государствами-участниками, и реальным представительством женщин.

Пора серьезно обсудить данное несоответствие, бросить вызов статусу-кво и определить соответствующие меры, которые следует безотлагательно принять всем сторонам. В связи с этим, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) подготовило настоящий сборник

передовой практики, приуроченный к 20-й годовщине Пекинской платформы действий.

В данной публикации отражен достигнутый прогресс и определены некоторые из нерешенных проблем в области достижения гендерного равенства в политической сфере. Книга объединяет конкретные примеры, передовые практики и положительный опыт из региона ОБСЕ. При этом особое внимание уделяется наиболее эффективным действиям и успешным шагам. В публикации рассматривается участие женщин в работе парламентов и политических партий, а также в выборах и политике на местном уровне. Издание содержит рекомендации для законодателей, политических партий, правительств, международных организаций, гражданского общества и академических кругов.

Хочу выразить надежду на то, что настоящий сборник будет широко использован сторонниками гендерного равенства, экспертами, дипломатами, политиками и специалистами по вопросам развития, а также представителями гражданского общества и исследователями во всем регионе ОБСЕ в целях содействия участию женщин в политической жизни. Эта публикация, несомненно, станет руководством для БДИПЧ ОБСЕ в дальнейших усилиях по оказанию поддержки государствам-участникам, а также в разработке и реализации соответствующих программ.

Михаэль Георг Линк

Директор

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

# Благодарности

Настоящий сборник был подготовлен БДИПЧ ОБСЕ по итогам прошедшего в мае 2015 г. совещания экспертов, посвященного 20-летию Пекинской платформы действий. В совещании приняли участие ведущие эксперты по гендерным вопросам, политики, члены парламента и ученые, а также представители гражданского общества с региона ОБСЕ.

Мы выражаем особую признательность бывшему члену парламента и бывшему министру по делам женщин и равенству Мэг Манн (Соединенное Королевство). Подготовка и выход в свет настоящего сборника стали возможны благодаря ее преданности и упорному труду в качестве составителя. Необходимо также отметить экспертный вклад и участие международного эксперта Ханны Робертс в составлении главы об участии женщин в выборах.

БДИПЧ ОБСЕ также благодарит экспертов, участвовавших в рецензировании и предоставивших ценные замечания и предложения в ходе работы над публикацией. Среди них – Ленита Фрейденваль (Стокгольмский университет), Карин Джабри и Брижит Фильон (Межпарламентский союз), Соня Локар (Сеть организаций Восточной и Центральной Европы, занимающихся гендерными вопросами), Соня Пальмьери и Джули Баллингтон (структура «ООН-женщины»), Надежда Шведова (Российская академия наук), Мелани Салли (Институт Go-Governance (Австрия)), Маурицио Моска (Европейский институт гендерного равенства), Кристин ван дер Лест (независимый консультант), Астрид Торс и Дженнифер





Крофт (Управление Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств), Зорана Антониевич (Миссия ОБСЕ в Сербии), Аленка Верболе (Присутствие ОБСЕ в Албании) и Весна Иванкович-Кастаредо (Бюро ОБСЕ в Таджикистане).

# Краткое содержание

На четвертой Всемирной конференции ООН по положению женщин, состоявшейся в Пекине в 1995 г., рассматривался назревший вопрос о том, что прогресс, достигнутый в деле достижения равенства между мужчинами и женщинами, является недостаточным. В ответ правительства приняли Пекинскую декларацию и Платформу действий ООН, излагающие наиболее важные и вызывающие беспокойство факторы, влияющие на процесс расширения прав и возможностей женщин. В Платформе действий отмечается, что участие представителей обоих полов в процессах принятия решений является не только справедливым, но и выгодным решением, и что отсутствие женщин в политике ведет к тому, что их интересы, скорее всего, не будут учитываться. Представительство женщин и их участие в принятии решений на всех уровнях исключительно важны для достижения целей равенства, развития и мира.

В связи с 20-й годовщиной принятия Пекинской платформы действий БДИПЧ публикует настоящий сборник передовой практики, в котором анализируется достигнутый прогресс и определяются некоторые из сохраняющихся проблем на пути к гендерному равенству в политической сфере. В сборнике рассматривается участие женщин в политических партиях, в выборах, в политической жизни на местном уровне и в работе парламентов; при этом указывается, что данные сферы необходимо рассматривать как взаимосвязанные.

В начале настоящей публикации рассматривается прогресс, достигнутый в области участия женщин в политической жизни, в контексте положения

женщин в обществе в целом. Несмотря на некоторые положительные изменения, регион ОБСЕ по-прежнему далек от полноценного равенства женщин и мужчин. Значительный прогресс отмечается в сфере здравоохранения и образования, и многие женщины на сегодняшний день пользуются большими юридическими правами. Тем не менее, во многих странах по-прежнему существует дискриминация в законодательстве, особенно в семейном праве, и не прекращается насилие в отношении женщин и девочек. Достигнут некоторый прогресс в области участия в политической жизни на уровне национальных парламентов, но эти изменения протекают медленно и неравномерно, отстают от цели в 30%, рекомендованной Экономическим и Социальным Советом ООН, и весьма далеки от цели гендерного паритета. В мировом масштабе на сентябрь 2015 г. средний показатель доли женщин в парламентах достиг 22,5% (по сравнению с 11,3% в 1995 г.). В регионе ОБСЕ средняя доля женщин в парламентах составляет 25,7%, однако этот показатель значительно варьируется в разных государствах-участниках, составляя от 50% до примерно 10% в некоторых странах. Особенно медленный прогресс наблюдается в отношении женщин, подвергающихся многократной и перекрестной дискриминации. Также необходимо отметить, что недостаток данных о ситуации в других сферах политической жизни (например, в выборных органах на местном уровне и в исполнительных органах власти) затрудняет оценку достигнутого прогресса.

Как «диспетчеры демократии», политические партии играют ведущую роль в расширении участия женщин в политике. Передовой опыт в области привлечения женщин в партию и их поддержки в партийных рядах чрезвычайно важен для увеличения числа женщин, активно участвующих в деятельности политических партий, – в том числе, в отдельных структурах (таких, как например, «женское крыло» партии), в рамках которых члены партии-женщины могут объединяться для определения и продвижения вопросов, важных для женщин, а также укрепления своего влияния. Партиям необходимо обеспечить равные возможности женщин и мужчин для развития навыков, необходимых успешным политическим деятелям. Важным средством достижения этой цели является обязательное предоставление мужчинам и женщинам возможности занимать ответственные посты внутри партии. Введение внутрипартийных квот или официальных процедур, гарантирующих равное представительство женщин и мужчин, дает женщинам возможность занять ответственные выборные должности и быть представленными в органах, принимающих решения. Внутрипартийные процедуры выдвижения кандидатов могут стать как барьерами, так и возможностями для женщин. Добровольные партийные

квоты и законодательные квоты содействуют увеличению числа успешно избранных женщин-кандидатов, но бывают случаи, когда члены партии, выступающие против таких квот, препятствуют реализации этих мер на практике. Ряд государств поощряют политические партии за поддержку более широкого участия женщин в политической жизни, однако такие примеры редки. Разработка планов действий по поддержке гендерного равенства для политических партий может помочь успешному внедрению гендерного равенства в этих структурах. Политическим партиям важно рассматривать женщин не просто как членов организации, но и ценить их как экспертов и лидеров, занимающих руководящие должности и активно участвующих во внутривыборных процессах.

Гендерные вопросы оказывают влияние на все аспекты избирательного процесса. При этом выборы представляют решающий момент для увеличения выборного представительства женщин, а также для рассмотрения более широкого круга вопросов, в том числе представительство женщин в органах по управлению выборами, партийные процедуры и ведение избирательной кампании, просвещение избирателей, препятствия в ходе голосования и условия финансирования предвыборных кампаний. БДИПЧ ОБСЕ обладает обширным опытом в наблюдении за выборами и признает важную роль наблюдателей в определении степени учета гендерных аспектов в избирательном процессе. Каждая избирательная кампания включает в себя различные компоненты, к которым относятся, среди прочего, избирательная система и конкретные местные условия. Отчеты о выборах дают возможность определить, какие изменения можно внедрить в целях обеспечения более полного гендерного равенства в будущем.

Участие женщин в политической жизни на местном уровне заслуживает большего внимания. Существует нехватка сравнительных данных и информации по использованию временных специальных мер в целях повышения уровня представительства женщин в органах местной власти. При этом, многие решения, затрагивающие повседневную жизнь людей, принимаются на местном уровне. Для женщин и мужчин, которые начинают свою политическую деятельность, приобретение опыта и знаний в процессе выполнения различных ролей внутри политической партии, а затем в качестве депутата местного органа власти, помогает выработать уверенность, повышает интерес к продолжению своей политической карьеры и дает возможность добиться успеха в политике.

Высокий уровень представительства женщин в парламентах государств-участников ОБСЕ еще не означает, что такая же ситуация существует

с представленностью женщин в органах местной власти, хотя в некоторых странах представительство женщин на местах выше, чем на национальном уровне. Причины таких различий многочисленны и связаны с конкретными местными условиями. В регионе ОБСЕ доля избранных мэров-женщин, как правило, значительно меньше, чем доля женщин, занимающих другие выборные должности на местном уровне. Необходимо провести дополнительные исследования для определения методов увеличения представительства женщин на выборных должностях на местном уровне и в качестве мэров.

Равное участие женщин в работе парламентов имеет огромное значение для повышения представительности, подотчетности и качества демократии и оказывает ощутимое воздействие на политику с точки зрения, как приоритетов повестки дня, так и содержания дискурса. Тем не менее, несмотря на многочисленные международные конференции, документы, призывы и обязательства, парламенты, за редким исключением, еще далеки от достижения цели равного представительства женщин и мужчин. В большинстве стран региона ОБСЕ, добившихся наилучших показателей в этой сфере, используются те или иные квоты – законодательные, либо добровольные партийные квоты. Общие цифры представительства женщин по каждой стране не отражают различий между политическими партиями. Понимание различных временных специальных мер, применяемых государствами, поможет лучше разобраться в том, насколько такие меры эффективны в одном и том же контексте.

Формирование гендерно-чутких парламентов включает в себя два важных аспекта: условия работы парламентариев и степень учета гендерных вопросов в деятельности парламента. Эти два аспекта часто связаны с работой женщин-парламентариев, и ими обычно занимаются женские организации или женские фракции в парламенте. В целом женщины являются главными сторонниками перемен, ведущих к созданию гендерно-чутких парламентов. Парламенты могут более эффективно внедрять гендерные аспекты в свою основную деятельность путем разработки собственных планов действий по поддержке гендерного равенства – и снять эту ответственность с плеч отдельных членов парламента. Женские парламентские фракции действуют одновременно как центры поддержки для парламентариев-женщин, и как механизмы влияния на политику. Большинство таких фракций успешно поднимает в парламенте вопросы, волнующие женщин и другие группы в обществе в целом, и обычно добивается внесения изменений в законодательство.

В заключение в сборнике делается вывод о необходимости более глубокого понимания различий между теми странами и политическими партиями, которые добились прогресса в данной сфере, и теми, которые по-прежнему испытывают трудности. При этом следует отметить насущную потребность в более качественных данных и в большей прозрачности всех процедур. Требуется более полное признание важности социально-политических условий, политических процессов и общественной активности граждан в сочетании с четким политическим лидерством. Перемены требуют политической воли. Создание такой воли основано на осмыслении политических условий, а также понимании возможных стимулов для изменений и определении временных специальных мер, которые имеют больше всего шансов на успешную реализацию.

В дополнение к примерам передовой практики в настоящем сборнике приводится ряд рекомендаций в помощь тем, кто занимается содействием участию женщин в политике. Использование успешного опыта в области поддержки более широкого участия женщин во всех аспектах политической жизни будет способствовать положительным изменениям в регионе ОБСЕ и за его пределами.



# Введение

*«... Полное и подлинное равенство между мужчинами и женщинами является существенно важным элементом справедливого и демократического общества»  
(Московский документ ОБСЕ 1991 г.).*

На протяжении последних десятилетий вопрос равенства между женщинами и мужчинами является предметом повышенного внимания в мировом масштабе. Всеобщая декларация прав человека, принятая ООН в 1948 г., гласит, что каждый человек обладает всеми правами и всеми свободами, провозглашенными в Декларации, без какого бы то ни было различия в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения<sup>1</sup>. Необходимость принятия государствами мер, направленных на продвижение прав женщин, включая их участие в общественно-политической жизни, была официально признана в 1979 г., когда Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)<sup>2</sup>. Эта конвенция, которую называют «международным биллем о правах женщин», относится к международным договорам, пользующимся самой широкой поддержкой: на

---

1 Всеобщая декларация прав человека (1948), статья 2, <[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml)>.

2 Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979), статья 4, пункт 1, <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/0360795R.pdf>>.



сегодняшний день ее ратифицировали 189 государств. Специальный комитет экспертов на периодической основе рассматривает выполнение этой конвенции странами-участницами.

Участники четвертой Всемирной конференции ООН по положению женщин, прошедшей в Пекине в 1995 г., отметили, что прогресс в деле достижения гендерного равенства является недостаточным. В связи с этим правительства приняли Пекинскую платформу действий, в которой указаны наиболее важные и вызывающие беспокойство факторы, влияющие на процесс расширения прав и возможностей женщин. Неотъемлемой частью Пекинской платформы действий стало признание важности участия женщин в политической жизни. В этом документе содержится призыв к принятию срочных мер, направленных на устранение трудностей и препятствий, стоящих на пути улучшения положения женщин и расширения их прав и возможностей в глобальном масштабе<sup>3</sup>.

Пекинская декларация и Платформа действий представляют собой важный шаг в направлении четкого осознания необходимости превратить цели КЛДЖ в реальные изменения. В этих документах признается не только сущностная справедливость участия представителей обоих полов в процессе принятия решений, но и тот факт, что без участия женщин в политике велика вероятность того, что их интересы и потребности не будут учитываться. Помимо этого, в документах подчеркивается, что учет потребностей женщин на всех уровнях принятия решений имеет огромное значение для достижения целей равенства, развития и мира. В глобальной Повестке дня до 2030 г. и Целях в области устойчивого развития, утвержденных государствами-членами ООН 25 сентября 2015 г., вновь была подчеркнута необходимость интегрировать интересы женщин в глобальные программы в области развития. Например, Цель 5 предусматривает обеспечение всестороннего и эффективного

*«Государства-участники принимают во всех областях, и в частности в политической, социальной, экономической и культурной областях, все соответствующие меры, включая законодательные, для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин с тем, чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами».*

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

3 Пекинская декларация четвертой Всемирной конференции ООН по положению женщин (1995), статьи 181-194, <[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/womdecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/womdecl.shtml)>.

участия женщин и создание равных возможностей для продвижения на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни. Помимо этого, Цель 10 посвящена сокращению неравенства внутри стран и между ними и указывает на необходимость продолжения борьбы с коренными причинами неравенства путем содействия активному участию всех людей в социальной, экономической и политической жизни независимо от их возраста, пола, физических возможностей, «расы», этнической принадлежности, происхождения, религии и экономического или иного статуса<sup>4</sup>.

В связи с 20-й годовщиной принятия Пекинской платформы действий БДИПЧ публикует настоящий сборник передовой практики, с целью проанализировать достигнутый прогресс и определить некоторые из сохраняющихся проблем на пути к гендерному равенству в политической сфере. Предметом рассмотрения является ситуация в 57 государствах-участниках ОБСЕ; в сборнике не рассматривается участие женщин, назначенных на государственные должности, а также деятельность женщин в назначенных правительством комитетах и других консультативных органах и их работа на госслужбе, в органах государственного управления и в судебной системе.

## Достигнутые результаты

Текст Пекинской декларации, актуальный для десятилетия, предшествовавшего 1995 г., так же верен в отношении последних 20 лет: «... положение женщин во многих отношениях существенно улучшилось, но такой прогресс был неравномерным, и неравенство между мужчинами и женщинами по-прежнему существует, а основные препятствия сохраняются, что серьезно отражается на благосостоянии всех людей»<sup>5</sup>.

В целом наблюдается прогресс в представленности женщин в политике, особенно на уровне национальных парламентов. В сентябре 2015 г. женщины составляли в среднем 22,5% от общего числа

---

4 Цели ООН в области устойчивого развития, утвержденные в 2015 г., [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=http://www.un.org/en/ga/70/resolutions.shtml&Lang=R](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=http://www.un.org/en/ga/70/resolutions.shtml&Lang=R).

5 Пекинская декларация, указ. соч., сноска 3, ст. 5.

**Таблица 1. Представленность женщин в национальных парламентах стран мира**

Регион	% женщин*
<b>Страны Северной Европы</b>	<b>41.1%</b>
<b>Северная и Южная Америка</b>	<b>27%</b>
<b>Европа: государства-участники ОБСЕ (включая страны Северной Европы)</b>	<b>25.7%</b>
<b>Европа: государства-участники ОБСЕ (за исключением стран Северной Европы)</b>	<b>24.2%</b>
<b>Африка к югу от Сахары</b>	<b>23.3%</b>
<b>Арабские государства</b>	<b>19.3%</b>
<b>Азия</b>	<b>19.1%</b>
<b>Тихоокеанский регион</b>	<b>13.4%</b>

*\*Регионы расположены в порядке убывания процентной доли женщин в нижней палате парламента или в однопалатном парламенте.*

Источник: база данных Межпарламентского союза (Inter-Parliamentary Union), <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>. Данные приводятся по состоянию на декабрь 2015 г.

парламентариев в мире (в 1995 г. – 11,3%)<sup>6</sup>. Некоторые страны добились намного большего по сравнению с другими в деле продвижения гендерного равенства. Однако большинство стран не смогло выполнить задачу, поставленную Экономическим и Социальным Советом ООН (представительство женщин на уровне 30% от числа выбранных депутатов); лишь 17 из 57 государств-участников ОБСЕ достигли этого уровня или поднялись выше<sup>7</sup>. Необходимо более глубоко проанализировать различные меры, которые принимаются странами, добившимися успехов в данной сфере, и странами, которые по-прежнему испытывают трудности. Требуется более полное признание важности разнообразных факторов, влияющих на эти изменения; среди этих факторов – социально-политические условия, политические процессы и общественная активность граждан в сочетании с четким политическим руководством.

Для решения вопросов неравенства в области политического участия женщин многие страны реализуют временные специальные меры, предусмотренные статьей 4 КЛДЖ и направленные на «ускорение

6 База данных Межпарламентского союза, <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>. Данные приводятся по состоянию на декабрь 2015 г.

7 Там же.

установления фактического равенства между мужчинами и женщинами»<sup>8</sup>. В 2004 г. Комитет КЛДЖ, созданный в целях наблюдения за соблюдением Конвенции, разъяснил значение временных специальных мер в своей Общей рекомендации № 23, касающейся участия женщин в политической и общественной жизни, и в Общей рекомендации № 25, посвященной пункту 1 статьи 4 КЛДЖ о временных специальных мерах<sup>9</sup>. Иногда, для компенсации различий между женщинами и мужчинами и их равноправного доступа ко всем сферам деятельности, необходимо неодинаковое обращение с женщинами и мужчинами. В Общей рекомендации № 25 четко говорится о необходимости устранения коренных причин, лежащих в основе дискриминации в отношении женщин, в контексте каждой конкретной страны. В этом документе временные специальные меры рассматриваются как часть «необходимой стратегии государств-участников, нацеленной на достижение фактического или основополагающего равенства женщин и мужчин в осуществлении имеющихся у них прав человека и основных свобод»<sup>10</sup>.

Политики также должны лучше понимать многообразие временных специальных мер и их воздействие. Использование таких мер нередко становится частью идеологического дискурса, вместо понимания их как технических методов, позволяющих добиться более равных результатов для женщин и мужчин. Практическая реализация временных специальных мер наталкивается на три основных препятствия. Во-первых, односторонние предложения о введении таких мер или их неправильное осуществление могут повлечь за собой непонимание и политическую поляризацию. Во-вторых, сложности могут возникнуть, если временные специальные меры вводятся в последний момент и партиям не дается достаточно времени для подготовки и для развития необходимого потенциала. В-третьих, если данные меры не включают механизмы,

---

8 КЛДЖ, указ. соч., сноска 2; «Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов; эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения».

9 Общая рекомендация Комитета КЛДЖ № 25 (2004) по пункту 1 статьи 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин о временных специальных мерах, <[http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Russian\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Russian).pdf)>.

10 Там же, статья 18.

обеспечивающие их выполнение, их реализация зависит исключительно от доброй воли соответствующих субъектов.

Необходимо отметить, что категория «временные специальные меры» охватывает широкий спектр средств – например, избирательные квоты (зарезервированные места, партийные квоты, законодательные квоты); «мягкие» квоты (добровольные квоты, неформальные цели и рекомендации); положения о финансировании политических партий; меры по поддержке избирательных кампаний; программы по работе с населением или поддержке партии; целевой набор членов партии и их продвижение по партийной лестнице; выделение и распределение ресурсов. Важно достичь правильного баланса между конкретными мерами и существующими условиями.

Временные специальные меры эффективны лишь настолько, насколько эффективны их разработка и применение, и не существует универсальной модели, которая подходила бы для любой страны. Законодательные квоты, имеющие юридически обязательный характер, не всегда автоматически приводят к желаемым изменениям – увеличению числа женщин, выбранных на ответственные должности. В то же время, внутренние партийные квоты, являясь всего лишь добровольными мерами, в некоторых странах оказались более эффективными для повышения

### **1. Избранные ресурсы БДИПЧ по вопросам участия женщин в политической жизни**

#### ***Руководство «Поддержка участия женщин в деятельности политических партий» (2014 г.)***

Издание рекомендует лидерам политических партий – как мужчинам, так и женщинам – учитывать гендерные аспекты в процессе принятия внутривнутрипартийных решений.

#### ***Объединения женщин-парламентариев в странах региона ОБСЕ: сравнительный анализ (2013 г.)***

Исследование посвящено вопросам наличия и функционирования специальных парламентских органов для женщин (также называемых «парламентскими структурами для женщин-членов парламента»), деятельность которых направлена на продвижение гендерного равенства и увеличение представительства женщин в парламентах.

#### ***Гендерное равенство на выборах должностях: шестиступенчатый план действий (2011 г.)***

В данной публикации отражена общая картина представительства женщин на выборах должностях в государствах-участниках ОБСЕ, а также содержится анализ воздействия каждой из институциональных стратегий, включенных в предлагаемый план действий.

#### ***Руководство по мониторингу участия женщин в выборах (2004 г.)***

Рекомендации, представленные в данном руководстве, помогут миссиям БДИПЧ по наблюдению за выборами при составлении заключений о том, в какой степени конкретный избирательный процесс соответствовал обязательствам ОБСЕ и общепризнанным международным принципам, отметить воздействие избирательного процесса на женщин и на мужчин.

представительства женщин. Эти вопросы будут более подробно рассмотрены ниже в главах 3 и 4. Однако, независимо от того, какой вид специальных мер используется (законодательные или добровольные), эти меры должны быть правильно разработаны и соответствовать обстоятельствам данной страны. В этом случае они смогут гарантировать женщинам и мужчинам возможность бороться за государственные должности на равных условиях.

### **ОБСЕ и гендерное равенство в политике**

БДИПЧ является независимым институтом ОБСЕ, которому поручено оказывать помощь государствам-участникам ОБСЕ в обеспечении уважения прав и основных свобод человека, в поддержании верховенства закона, утверждении принципов демократии; создании, укреплении и защите демократических институтов, а также в поощрении толерантности и недискриминации во всем обществе. Деятельность Бюро в области гендерного равенства опирается на международные стандарты и обязательства, принятые в рамках ОБСЕ.

Государства-участники ОБСЕ обязались принять конкретные стратегии, направленные на поддержку гендерного равенства. В Плане действий ОБСЕ 2004 г. по поддержке гендерного равенства заложена база для этой работы: всеобъемлющий план включает, с одной стороны, действия внутри самих структур ОБСЕ, а с другой – конкретные задачи по оказанию помощи государствам-участникам в деле достижения гендерного равенства<sup>11</sup>. БДИПЧ реализует большое количество мер и программ, направленных на оказание поддержки государствам-участникам в их усилиях по продвижению гендерного равенства в политической сфере. Опираясь на свой разносторонний опыт, Бюро выпустило ряд публикаций, посвященных этой теме (см. вставку 1)<sup>12</sup>.

В своем Решении № 7/09 «Участие женщин в политической и общественной жизни» (2009 г.) Совет министров ОБСЕ призвал государства-участники рассмотреть возможность принятия конкретных мер для

---

11 План действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства (Решение Совета министров ОБСЕ № 14/04, София, 7 декабря 2004 г.), <<http://www.osce.org/mc/23295>>.

12 Все публикации БДИПЧ ОБСЕ, посвященные гендерному равенству и участию женщин в политической жизни, доступны в Интернете: <<http://www.osce.org/odhr/gender>>.

достижения гендерного баланса в общественно-политической жизни и для поощрения политических партий к содействию равному участию женщин и мужчин в целях достижения более сбалансированного представительства на выборных государственных должностях<sup>13</sup>. Учитывая важность периодического обзора выполнения обязательств, содержащихся в Пекинской платформе действий, 20-я годовщина этого документа представляет возможность государствам-участникам ОБСЕ проанализировать достигнутый прогресс и сформулировать планы на будущее.

### **О настоящем сборнике**

Целью настоящего издания является критическая оценка достигнутого прогресса и тех усилий, которые были предприняты в области расширения участия женщин в политической жизни в регионе ОБСЕ. В сборнике представлены существующие примеры передовой практики и использован экспертный опыт БДИПЧ ОБСЕ и других организаций, занимающихся правами человека. В нем рассматриваются шаги, которые необходимо предпринять для содействия более быстрому продвижению к гендерному паритету в политической сфере; в то же время, признается важность включения этих мер в официальную политику государств-участников в целях достижения устойчивого прогресса.

Сборник адресован экспертам по гендерным вопросам, правозащитникам, специалистам в области программ развития, дипломатам и политикам, а также ученым. В нем использованы данные из различных источников, позволяющие определить современные тенденции в области участия женщин в политической жизни. Издание призвано быть стимулом для дальнейшего изучения фактических данных и основой для разработки политики и реализации программ; его цель также состоит в поощрении дальнейших усилий по отстаиванию и продвижению участия женщин в политической жизни. На основе выступлений международных экспертов на совещании, прошедшем в Варшаве в мае 2015 г., в сборнике рассматриваются причины различия в уровне представительства женщин, и выявляются пробелы в имеющихся данных

---

13 Решение Совета министров ОБСЕ № 7/09 «Участие женщин в политической и общественной жизни» (Афины, 4 декабря 2009 г.), ст. 3, <<http://www.osce.org/ru/mc/67625?download=true>>.

и в понимании проблемы<sup>14</sup>. Примеры передового опыта со всего региона ОБСЕ будут способствовать дискуссиям и обсуждениям, которые в свою очередь помогут достичь лучшего понимания конкретного контекста и определить шаги, необходимые для достижения устойчивых результатов.

В начале настоящего сборника рассматривается более широкий контекст, в котором происходит участие женщин в политической жизни, и признается важность политической воли на общегосударственном уровне, а также значение деятельности активистов на местном уровне. Помимо этого, учитывается существование многократной и перекрестной дискриминации, которой подвергаются женщины из этнических меньшинств и других маргинализированных групп<sup>15</sup>. Дается краткий обзор достижения женщин в других сферах, а усилия по расширению их участия в политической жизни рассматриваются в контексте того положения, которое женщины занимают в обществе в целом.

Затем в публикации анализируются различные аспекты участия женщин непосредственно в деятельности политических партий, в выборах, политической жизни на местном уровне и в работе парламентов. Несмотря на то, что участие женщин в политике включает более широкий круг вопросов, эти четыре направления определены как наиболее важные, и они находятся в центре внимания БДИПЧ ОБСЕ при разработке и реализации программ. В настоящем сборнике также подчеркивается, что эти сферы деятельности следует рассматривать как взаимосвязанные. Оказание большего внимания достижениям женщин в парламентах может заслонить вопросы участия женщин в других областях политической

---

14 26-27 мая 2015 г. БДИПЧ ОБСЕ провело Совещание экспертов, посвященное 20-й годовщине Пекинской платформы действий. В нем приняли участие 40 ведущих экспертов по гендерным вопросам, политиков и представителей организаций гражданского общества с региона ОБСЕ. Участники совещания проанализировали примеры передовой практики, проблемные аспекты и новые подходы в области расширения участия женщин в политической жизни в регионе ОБСЕ. Более подробная информация об этом мероприятии доступна по адресу: <<http://www.osce.org/odihr/160126>>.

15 В данной публикации используется термин «маргинализированные», а не «уязвимые» с целью перемещения акцента с беспомощности и пассивности данных групп на условия и ситуации, которые способствуют маргинализации, сохраняющейся в ущерб данным группам. См.: Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации. – Ежегодный доклад за 2014 г., A/HRC/26/29, ст. 12, <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Pages/ListReports.aspx>>.



жизни. Работа только над повышением представительства женщин в парламенте, при отсутствии таких же усилий на уровне политических партий и движений, а также в политике на местном уровне, может быть одной из причин, по которым добиться необходимых изменений и их стабильности может оказаться нелегко.

Несмотря на то, что за последние 20 лет был принят ряд обязательств и международных деклараций, касающихся равноправия в области принятия решений, прогресс, достигнутый в данной сфере, является недостаточным. Рассматривая различные аспекты участия женщин в политической жизни, составители настоящего сборника надеются, что данная публикация даст толчок более активным усилиям по реализации международных обязательств на практике.

Для достижения цели, поставленной в Пекинской платформе действий, – равногo участия женщин в политической сфере – потребуются новые, более продуманные и последовательные усилия. Решимость использовать примеры передовой практики в целях разработки комплексных стратегий, направленных на поддержку более широкого участия женщин во всех аспектах политической жизни, может привести к значительным улучшениям в регионе ОБСЕ и за его пределами.





# Роль женщин в обществе: современные тенденции в регионе ОБСЕ

*«Достижение цели равноправного участия женщин и мужчин в процессе принятия решений обеспечит баланс, который точнее отражает состав общества и необходим для укрепления и содействия надлежащему функционированию демократии»<sup>16</sup>.*

## Общее положение

В одной из последних публикаций структуры «ООН-женщины» было подчеркнуто, что достижение равноправия требует работы по трем взаимосвязанным направлениям: «исправление неблагоприятного социально-экономического положения женщин; борьба со стереотипными представлениями, стигматизацией и насилием; повышение активной роли и участия женщин, а также учета их мнения»<sup>17</sup>. Решение любой из этих задач оказывает положительный эффект в виде достижения

---

<sup>16</sup> Пекинская декларация, указ. соч., сноска 3, статья 181.

<sup>17</sup> Progress of the World's Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights. UN Women, 2015, p. 13, <[http://progress.unwomen.org/en/2015/pdf/UNW\\_progressreport.pdf](http://progress.unwomen.org/en/2015/pdf/UNW_progressreport.pdf)>.

большого равенства и содействует положительным переменам по двум другим направлениям. Например, стереотипы, стигматизация и угроза насилия могут удерживать женщин от участия в политической жизни, в то время как увеличение числа женщин в политике может подстегнуть правительство к более серьезному рассмотрению таких вопросов, как насилие или неблагоприятные социально-экономические условия. Признавая эту взаимосвязь, мы рассмотрим третье из указанных выше направлений – расширение участия. Для понимания контекста, в котором происходит участие в политической жизни, очень важны тенденции изменения роли женщин в обществе в более широком смысле.

Со времени принятия Пекинской платформы действий были достигнуты определенные успехи, однако по-прежнему существуют многочисленные проблемы. Во всем мире сократилась неграмотность, материнская смертность по сравнению с 1990 г. упала на 45%, и во многих странах происходит все более быстрый экономический рост. Растет число девочек, посещающих школу, а также число работающих женщин и женщин, занимающих выборные должности и руководящие посты. Женщинам гарантированы более широкие юридические права. Почти все национальные конституции, принятые после 1995 г., включают гарантии гендерного равенства, в то время как лишь 79% конституций, принятых ранее, предусматривали такую защиту<sup>18</sup>.

Женщины во всем мире более активно вовлекаются в работу различных СМИ, несмотря на то, что они часто по-прежнему менее представлены, чем мужчины, и являются темой для стереотипных суждений. По данным одного из исследований, во всем мире лишь 24% героев новостей – женщины (в 1995 г. этот показатель составлял 17%). В 2010 г. женщины фигурировали только в 19% сюжетов, посвященных политике и деятельности правительств (в 1995 г. – 7%). В новостных сюжетах, посвященных экономике, женщины фигурировали лишь в 20% случаев<sup>19</sup>.

Мы по-прежнему не достигли равенства возможностей и равных результатов для женщин и мужчин. Лишь половина женщин трудоспособного возраста во всем мире участвует в трудовой деятельности,

---

18 No ceilings: The Full Participation Project. Clinton Foundation & Bill & Melinda Gates Foundation, 2015, <<http://noceilings.org/report/report.pdf>>.

19 Там же.

и женщины зарабатывают намного меньше, чем мужчины<sup>20</sup>. Во многих странах по-прежнему существует дискриминация в законодательстве, особенно в семейном праве. Продолжается насилие в отношении женщин и девочек, влекущее за собой высокие показатели смертности даже в развитых странах; широко распространены нарушения прав женщин на сексуальное и репродуктивное здоровье. По оценкам, каждая третья женщина в мире подвергалась физическому или сексуальному насилию, подавляющее большинство из них – от рук мужа или партнера<sup>21</sup>. Около 800 женщин умирают каждый день, в основном в развивающихся странах, от легко предотвращаемых осложнений, связанных с беременностью и родами<sup>22</sup>.

Начиная с 2006 г., Всемирный экономический форум измеряет неравенство между женщинами и мужчинами во всех странах мира в четырех сферах: образование, здравоохранение, участие в экономической деятельности и политические права и возможности. В докладе организации за 2014 г. был отмечен некоторый прогресс, но указывалось, что хотя «в восьми странах полностью преодолен гендерный разрыв по показателям образования и здравоохранения, ни в одной стране не преодолен разрыв в области участия в экономической деятельности и в области политических прав и возможностей»<sup>23</sup>. В своем ежегодном докладе за 2014 г. Европейская комиссия отметила, что «за последние годы гендерный разрыв в сфере занятости и принятия решений сократился, однако женщины по-прежнему составляют менее четверти членов правления компаний, несмотря на то, что почти половина (46%) занятого трудоспособного населения – женщины»<sup>24</sup>.

В опубликованном ООН обзоре выполнения Пекинской платформы действий за прошедшие 20 лет отмечается, что доля женщин, получивших высшее образование, в целом возросла. В подавляющем большинстве государств-участников ОБСЕ насчитывается больше женщин с высшим

---

20 Progress of the World's Women 2015-2016, указ. соч., сноска 17, с.10.

21 How widespread is violence against women? UNiTE to end violence against women factsheet. United Nations Department of Public Information, DPI/2498, February 2008, <<http://www.un.org/en/women/endviolence/pdf/VAW.pdf>>.

22 No ceilings: The Full Participation Project, указ. соч., сноска 18.

23 The Global Gender Gap Report 2014. The World Economic Forum, <<http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2014/>>.

24 Commission outlines remaining key challenges on gender equality. European Commission Press release, 5 March 2015, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4552\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4552_en.htm)>.

образованием, чем мужчин<sup>25</sup>. Однако, женщины в регионе ОБСЕ по-прежнему значительно отстают от мужчин по показателям занятости. Между странами существуют серьезные различия, однако процентная доля работающих женщин в большинстве стран возросла в 2000-2008 гг. После этого показатели занятости мужчин и женщин снизились в связи с экономическим кризисом. Хотя гендерный разрыв в области занятости уменьшился в годы кризиса в большинстве стран, это произошло вследствие ухудшения положения мужчин, а не улучшения положения женщин. Обнадешивает то, что во многих странах наблюдается медленный, но ощутимый рост числа женщин-руководителей<sup>26</sup>.

### **Участие женщин в политической жизни: современные тенденции**

Средний уровень представительства женщин в парламентах стран региона ОБСЕ на сегодняшний день составляет 25,7%, однако этот показатель значительно варьируется в разных государствах-участниках ОБСЕ, составляя от 50% до примерно 10% в некоторых странах. Средний показатель по странам региона ОБСЕ находится намного ниже цели в 40%, предложенной Советом Европы в Рекомендации Rec (2003)3 Комитета министров государствам-членам, по сбалансированному участию женщин и мужчин в процессе принятия решений в политической и общественной сферах. Лишь 17 государств-участников достигли поставленной Экономическим и Социальным Советом ООН цели в 30%<sup>27</sup>. Нехватка данных о других аспектах политической жизни затрудняет оценку прогресса (эта проблема будет рассмотрена ниже в других главах). Также не хватает статистических данных по участию женщин в деятельности гражданского общества в качестве активистов, социальных работников и проводников перемен. Однако опыт многих стран показывает, что женщины часто выполняют эти функции – дающие им альтернативную сферу

---

25 Тенденции в области гендерного равенства в регионе ЕЭК. Региональное совещание по обзору осуществления «Пекин+20». Экономический и Социальный Совет ООН, ноябрь 2014 г., <<http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/Gender/documents/Beijing+15/ECE.AC.28.2014.6.R.pdf>>.

26 Там же.

27 К этим странам относятся следующие: Австрия, Андорра, Бельгия, Германия, Дания, Исландия, Испания, Италия, бывшая югославская Республика Македония, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Сербия, Словения, Финляндия, Швейцария и Швеция. База данных Межпарламентского союза, указ. соч., сноска 6.

влияния – тогда, когда сталкиваются с препятствиями, не позволяющими им занимать политические посты.

В обзоре прогресса в выполнении Пекинской платформы действий, опубликованном ООН в связи с 20-й годовщиной этого документа, отмечается, что «в 2013 г. доля женщин в национальных парламентах стран ЕЭК ООН<sup>28</sup> разнилась от 9% в Венгрии и Украине до 40% в Швеции. Пять стран Северной Европы – Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия и Швеция – подошли ближе всех к достижению равного представительства женщин и мужчин в своих национальных парламентах»<sup>29</sup>. Хорошая новость заключается в том, что во многих странах за последние 20 лет достигнут значительный рост этих показателей. В 20 странах отмечается увеличение более чем на 10 процентных пунктов, и при этом в пяти из них (Бельгия, Италия, Кыргызстан, бывшая югославская Республика Македония и Франция) имело место увеличение на 20 процентных пунктов или более. Некоторые страны, однако, испытывают трудности на этом пути. Украина, Армения и Грузия стоят в самом конце списка вместе с Венгрией – единственной страной, где представительство женщин в парламенте снизилось к 2015 г. по сравнению с 1995 г. (с 11,4% до 10,1%). Межпарламентский союз также отметил некоторые внушающие беспокойство цифры, по результатам выборов 2014 и 2015 гг., в ходе которых в ряде государств-участников ОБСЕ процентная доля женщин в парламенте сократилась: в Хорватии – на 8,6%, в Узбекистане – на 6 %, в Болгарии – на 4,6 % и в Латвии – на 3,7 %<sup>30</sup>. Исследования показывают, что если такие тенденции сохранятся, то «гендерное равенство в парламентах государств-участников ОБСЕ будет достигнуто не раньше, чем еще через полвека»<sup>31</sup>.

Хотя это и выходит за рамки главной темы настоящего сборника, следует отметить, что участие женщин в деятельности исполнительной власти и экспертных структур также представляет собой важный

---

28 В Европейскую экономическую комиссию ООН входят 56 государств, в том числе большинство государств-участников ОБСЕ, за исключением Ватикана и Монголии, <[http://www.unecce.org/oes/member\\_countries/member\\_countries.html](http://www.unecce.org/oes/member_countries/member_countries.html)>.

29 Тенденции в области гендерного равенства, указ. соч., сноска 25.

30 Women in Parliament: 20 years in review. Geneva, IPU, 2015, <<http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP20Y-en.pdf>>.

31 Гендерное равенство на выборных должностях: шестиступенчатый план действий. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2011, с. 53, <<http://www.osce.org/odihr/78432>>.



## 2. Первый в истории Канады кабинет министров, состоящий из равного числа женщин и мужчин

Премьер-министр Канады Джастин Трюдо, вступивший в должность в ноябре 2015 г., заявил о создании молодого и этнически многообразного кабинета министров. Выполняя свое предвыборное обещание о равном представительстве мужчин и женщин, он назначил команду министров, в которую вошли 15 женщин и 15 мужчин. Женщинам-министрам поручены такие портфели, как международная торговля, государственные услуги, международное развитие и охрана окружающей среды.

Полный список министров Канады см. по адресу: <<http://www.parl.gc.ca/parliamentarians/en/ministries>> (англ).

аспект участия. Органы управления, отражающие равное участие женщин и их равноправие с мужчинами в пользовании благами государственной политики, могут называться подлинно демократичными, представительными и инклюзивными. В противном случае, если женщинам не предоставляется возможность равного участия в управлении, страна, возможно, не использует значительную часть имеющихся талантов и опыта. В настоящее время женщины составляют лишь около 17% министров в национальных правительствах по всему миру, и даже когда они занимают высокие должности в органах исполнительной власти, им поручают в основном социальные вопросы – например, образование и вопросы семьи<sup>32</sup>. Однако есть отдельные страны, где достигнуты успехи. Согласно закону о равенстве между женщинами и мужчинами, в Финляндии

введена гендерная квота, предусматривающая соотношение 40/60 между представителями разных полов, или «минимальную процентную долю мужчин и женщин в правительственных комитетах, консультационных советах и других соответствующих органах, а также в муниципальных органах, за исключением муниципальных советов»<sup>33</sup>. Помимо этого, премьер-министр Канады, избранный в 2015 г., выполнил свое предвыборное обещание о равном представительстве женщин и мужчин: впервые в истории страны в состав кабинета министров вошло равное число женщин и мужчин (см. вставку 2). Для отслеживания достигнутого прогресса и определения успехов и трудностей, необходимы регулярные данные о представительстве женщин в органах исполнительной власти в регионе ОБСЕ.

32 Facts and Figures: Leadership and Political Participation. UN Women, 2015, <<http://www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#sthash.sfmGIge2.dpuf>>.

33 Kuusipalo J.-K. Report from Finland. European Database Women in Decision-making, <<http://www.db-decision.de/CoRe/Finland.htm>>.

В обзоре ООН «Пекин+20» также отмечается, что общими факторами, определяющими успех, являются признание существующего гендерного неравенства, политическая воля к продвижению перемен, эффективные национальные механизмы обеспечения равенства в сочетании с финансовыми ресурсами для реализации изменений, а также сотрудничество между женскими организациями и государством. Стандарты в области гендерного равенства, принятые Европейским союзом, тоже оказывают значительное воздействие, даже за пределами ЕС. Тем не менее, в обзоре ООН «Пекин+20» сделан вывод о том, что, несмотря на успешное повышение уровня представительства женщин, стереотипы по-прежнему широко распространены в СМИ и в сфере образования<sup>34</sup>.

Введение законодательных квот привело в ряде стран к значительному росту представительства женщин в политической сфере. Например, в Словении в 2005 г. была введена квота, которая привела к увеличению процентной доли женщин в парламенте с 12,2% до 36,4%<sup>35</sup>. Квота, установленная законодательством Албании в 2008 г., имела своим следствием показатель 20,7% в 2015 г. вместо 6,4% в 2005 г.<sup>36</sup> В Кыргызстане представительство женщин выросло с 2% в 2000 г. до 23% в 2014 г. – после того, как в 2007 г. была введена 30-процентная квота в избирательных списках. В других странах также наблюдается устойчивый прогресс: в 2011 г. в Сербии была введена 30-процентная квота для партийных избирательных списков, что повлекло за собой достижение уровня 21,6% в 2008 г., 32,4% в 2012 г. и 34% в 2014 г.<sup>37</sup> Но не все улучшения стали результатом законодательных квот. Исландия, одна из передовых стран региона ОБСЕ, добилась устойчивого роста (при небольших временных спадах)

---

34 Тенденции в области гендерного равенства, указ. соч., сноска 25.

35 Закон предусматривал три составляющие: минимальную квоту для представителей обоих полов в каждом списке (увеличенную с 20 до 40% в течение десяти лет), требование о расположении в чередующемся порядке фамилий кандидатов-мужчин и кандидатов-женщин в первой половине списка, а также меру наказания в случае несоблюдения. Источник: Selišnik I., Antić Gaber M. Voluntary party to legal electoral gender quotas in Slovenia, 2015, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2610662](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2610662)>.

36 В каждом избирательном округе как минимум 30% кандидатов в избирательном списке и один из трех первых кандидатов в списке должны быть женского пола – пункт 6 статьи 67 Избирательного кодекса 2012 г. (выступление Сони Локар, исполнительного директора Сети организаций Восточной и Центральной Европы, занимающихся гендерными вопросами, на организованном БДИПЧ ОБСЕ в мае 2015 г. совещании экспертов, которое было посвящено 20-й годовщине Пекинской платформы действий).

37 <<http://www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?CountryCode=RS>>

благодаря использованию добровольных партийных квот. Каждая партия устанавливает свои собственные правила, но все стремятся обеспечить как минимум 40% представителей обоих полов в избирательных списках и в партийных структурах<sup>38</sup>. В 1995 г. 25% исландских парламентариев составляли женщины, а к 2009 г. их доля достигла 43%. На сегодняшний день этот показатель находится на уровне 40%<sup>39</sup>.

Хотя введение законодательных квот (особенно если они касаются избранных представителей, а не только списков кандидатов) способствует более быстрому росту представительства женщин, их следует рассматривать как краткосрочные меры, позволяющие расширить участие женщин. Квоты не гарантируют достижение фактического паритета, цель, которая все чаще преследуется. Законодательные квоты обычно имеют узкое применение и касаются только представительства в парламенте, которое, при всей своей важности, является лишь одним из аспектов участия в политической жизни. Представительство на местном уровне и в органах исполнительной власти тоже должно учитываться в целостном подходе к решению задачи. Помимо этого, квоты – далеко не единственная из временных специальных мер, направленных на расширение участия женщин. Существует ряд исследований по этому вопросу<sup>40</sup>, однако необходим более глубокий анализ того, как законодательные квоты и другие временные специальные меры могут способствовать долгосрочным изменениям и сокращению гендерного неравенства в более широком смысле и на различных уровнях государственного управления. В последующих главах мы подробно рассмотрим использование и влияние других временных специальных мер.

---

38 <<http://www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?country=109>>

39 Процентная доля женщин-парламентариев составляла в 1995 г. 25%, в 1999 г. – 35%, в 2003 г. – 30%, в 2007 г. – 32%, в 2009 г. – 43% и в 2013 г. – 40%. Источник: База данных Межпарламентского союза, указ. соч., сноска 6.

40 См., например: Krook M.-L. *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*, New York, Oxford University Press, 2009; Krook M.-L. (co-edited with Franceschet S. and Piscopo J.-M.). *The Impact of Gender Quotas*, New York, Oxford University Press, 2012; *Atlas of Electoral Gender Quotas*, IDEA International, 2014; *Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe*, Directorate General for International Policies, European Parliament, 2013.

## Устойчивый прогресс?

Причины политических изменений, затрагивающих вопросы гендерного равенства, часто связаны с особенностями конкретного государства. Контекст имеет значение и охватывает не только избирательные или партийные системы, но и культуру, уровень социально-экономического развития и историю страны. Ожидания, продиктованные культурными традициями конкретного общества, могут создать дополнительные барьеры для женщин. Помимо этого, политические партии используют разные подходы к вопросу гендерного равенства, связанные с их идеологией, стилем руководства и внутрипартийной демократией, а также, скорее всего, отражающие приоритеты, продиктованные избирательным процессом.

### 3. Препятствия на пути к участию в политической жизни<sup>43</sup>

Препятствия для женщин	Препятствия для мужчин
1. Домашние обязанности	1. Недостаточная поддержка электората
2. Господствующие культурные стереотипы о роли женщин в обществе	2. Недостаточное финансирование
3. Отсутствие поддержки со стороны семьи	3. Отсутствие поддержки со стороны политических партий
4. Недостаточная уверенность в себе	4. Недостаток опыта в качестве представителя (выступления перед публикой, общение с избирателями)
5. Недостаточное финансирование	5. Недостаточная уверенность в себе

Источник: Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments. Inter-Parliamentary Union, 2008.

Начиная свою политическую карьеру, женщины и мужчины сталкиваются с различными препятствиями. Женщины часто более обременены домашними и семейными обязанностями и находятся под давлением представлений об их гендерной роли, которые не поощряют стремление к лидерству. Для мужчин такие барьеры не существуют – для них трудности заключаются в основном в получении поддержки электората и политических партий, а также в доступе к финансированию избирательной кампании (см. вставку 3). Изучение этих различий и их учет в рамках стратегий и программ очень важ-

ны для успешной реализации инициатив, направленных на расширение прав и возможностей женщин.

Квоты и другие временные специальные меры являются необходимыми инструментами и хорошей отправной точкой, но сами по себе они не приведут к желаемым переменам. Их необходимо дополнять целым рядом других мер. Квоты помогают двигаться к «критической массе» женщин в политике<sup>42</sup>. «Однако участие – это больше, чем просто численная представленность на форумах, где принимаются решения. Оно подразумевает эффективное формулирование вопросов, которые волнуют женщин и мужчин, и способность оказывать влияние на политику и осуществлять мониторинг ее реализации»<sup>43</sup>. Это означает, что после достижения «критической массы» необходимо принимать различные меры, направленные на учет гендерной проблематики и содействующие обретению женщинами «критической силы» и их участию в принятии «критических решений». Это обеспечит женщинам возможность после избрания вносить значимый и полноценный вклад в политику в качестве членов парламента и депутатов местных советов.

Существует ряд общих элементов, играющих важную роль в достижении прогресса в сфере гендерного равенства. Имеют огромное значение лидерство и политическая воля. Наряду с ними существенную роль играет общественная активность граждан как внутри, так и за рамками политических партий. Определенную роль играют международные организации, объединяющие политические партии в силу близости идеологических установок: речь идет о возможности обмениваться примерами передовой практики, проводить экспертные обзоры и поощрять партии к действию.

Устойчивый прогресс может быть достигнут только при наличии эффективных механизмов обеспечения подотчетности, поддерживающих

---

41 Таблица основана на данных опроса, проведенного Межпарламентским союзом в 2006–2008 гг. среди 272 парламентариев в 110 странах. Мужчины составляли 40% опрошенных. Респондентов попросили назвать наиболее сильные сдерживающие факторы на пути в политику. Женщины и мужчины озвучили различные ответы. Более подробно см.: Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments. Inter-Parliamentary Union, 2008.

42 В 1995 г. Экономический и Социальный Совет ООН одобрил тридцатипроцентную норму в качестве так называемой «критической массы», которая предположительно необходима, чтобы женщины могли заметным образом воздействовать на форму и содержание процесса принятия политических решений.

43 The Beijing Declaration and Platform for Action turns 20: Summary Report. UN Women, 2015, p. 53, <<http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/02/beijing-synthesis-report>>.

выполнение обязательств. КЛДЖ, а также конкретные обязательства, принятые государствами-участниками ОБСЕ, и стандарты в рамках Совета Европы, устанавливая строгую ответственность стран в устранении дискриминации. Тем не менее, отсутствие эффективных механизмов обеспечения подотчетности приводит к тому, что государства, подписав эти документы, иногда под давлением международной или местной общественности, не привлекаются по-настоящему к ответственности в случае отсутствия изменений. Для тех, кто выступает за перемены (будь то в рамках политических партий или на уровне низовых местных организаций), присоединение страны к международной конвенции все же имеет большое значение. Этот подход, называемый «стратегией сэндвича», подразумевает одновременное давление снизу и сверху<sup>44</sup>.

Изменения в мировой политике, отсутствие у политического руководства многих стран стремления поддерживать гендерное равенство, а также ослабление низовых женских организаций – все это может привести к остановке прогресса или даже к сокращению представительства женщин в политике. Растет противодействие реализации прав человека женщинами и девочками со стороны консервативно и экстремистски настроенных групп. Давно известны силы, препятствующие полноценному участию женщин в политической жизни. «Во всех странах культурные традиции и религиозные убеждения играют определенную роль в ограничении деятельности женщин только частной сферой и их исключении из активного участия в общественной жизни»<sup>45</sup>.

В экономической сфере также наблюдаются некоторые внушающие тревогу тенденции. В одном из своих недавних выступлений управляющий директор Международного валютного фонда Кристин Лагард предупредила о росте чрезмерного неравенства в различных странах. Она подчеркнула, что если не решать эти проблемы, потенциал роста в таких странах в ближайшие годы, скорее всего, сократится. Одна из основных проблем состоит в неблагоприятном положении женщин на рынке труда: по оценкам, 865 миллионов женщин во всем мире не участвуют в полной

---

44 Соня Локар, указ. соч., сноска 36.

45 Общая рекомендация Комитета КЛДЖ № 23 (1997) «Женщины и общественная жизнь», <[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A/52/38/REV.1\(SUPP\)](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A/52/38/REV.1(SUPP))>, сс.63-73 (рус.); <<http://www.refworld.org/docid/453882a622.html>> (англ.).

мере в экономической сфере<sup>46</sup>. Поскольку женщины больше всех страдают от экономического неравенства, это оказывает косвенное влияние на их способность участвовать в различных других сферах жизни, в том числе работать на государственных должностях.

### **Множественная дискриминация**

Статистические данные дают представление о положении женщин в целом, но при этом существуют особые группы женщин, которые находятся под влиянием множественных негативных факторов, связанных с их особыми признаками или статусом – например, возрастом, цветом кожи, этнической принадлежностью, гендерной идентичностью, состоянием здоровья, языком, национальным, этническим или социальным происхождением, физическими или умственными возможностями, религией или убеждениями, сексуальной ориентацией. В обзоре ООН «Пекин+20» отмечается, что особенно медленный прогресс происходит там, где речь идет о женщинах и девочках, подвергающихся множественной и перекрестной дискриминации. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ дискриминация и изоляция народностей рома и синти, в особенности женщин, – хорошо задокументированное явление. Женщины народностей рома и синти являются особенно уязвимыми: об их неблагоприятном положении во всех сферах жизни свидетельствуют данные, отражающие их уровень образования, занятость, состояние здоровья и репродуктивных прав, а также участие в общественной и политической жизни. Помимо всего прочего, эти женщины, как правило, очень мало представлены в политике.

ОБСЕ имеет четкий мандат по поддержке участия женщин народностей рома и синти в политической жизни. Об этом говорится в Плане действий ОБСЕ 2003 г. по улучшению положения рома и синти<sup>47</sup> и в Решении Совета министров 2013 г., о повышении эффективности усилий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти с уделением особого внимания

---

46 Поднять «малые лодки». Выступление Кристин Лагард на Большой католической конференции, Брюссель, 17 июня 2015 г., <<https://www.imf.org/external/russian/np/speeches/2015/061715r.pdf>>.

47 План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ. Решение Совета министров ОБСЕ № 3/03, Маастрихт, 1-2 декабря 2003 г., <[www.osce.org/odihr/17554](http://www.osce.org/odihr/17554)>.

женщинам, молодежи и детям этих народностей<sup>48</sup>. Оба документа подкреплены резолюцией Парламентской ассамблеи ОБСЕ 2011 г., посвященной этому вопросу<sup>49</sup>. Согласно Плану действий ОБСЕ 2004 г. по поддержке гендерного равенства, Верховному комиссару ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ) поручено рассматривать конкретные вопросы, касающиеся роли женщин, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественной и политической жизни, и в рамках политики и проектов, разрабатываемых ВКНМ, предпринимать необходимые шаги для борьбы с двойной дискриминацией, которой подвергаются эти женщины, и делать это в соответствующих случаях в контексте своего мандата по предотвращению конфликтов<sup>50</sup>. Помимо этого, Контактный пункт БДИПЧ ОБСЕ по вопросам рома и синти имеет специальный мандат на работу с национальными и местными органами власти, организациями гражданского общества и международными организациями в целях продвижения равенства возможностей и защиты прав человека рома и синти.

Необходимо провести дальнейшие исследования для определения масштаба проблемы многократной дискриминации в отношении женщин в регионе ОБСЕ, сгруппировать по категориям все соответствующие данные и проанализировать препятствия, возникающие на пути участия данной группы женщин в политической жизни. Как было сказано на проведенной ОБСЕ встрече экспертов на тему «Женщины как проводники перемен в общинах мигрантов, меньшинств, рома и синти в регионе ОБСЕ», «имеется попросту недостаточное понимание и нехватка знаний о двойной дискриминации, с которой сталкиваются женщины из числа меньшинств. Серьезным препятствием является отсутствие исследований и данных, в том числе данных о доступе женщин из числа

---

48 Нарачивание усилий ОБСЕ по выполнению Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ с уделением особого внимания женщинам, молодежи и детям этих народностей. Решение Совета министров ОБСЕ № 4/13, Киев, 9 декабря 2013 г., <[www.osce.org/mc/109340](http://www.osce.org/mc/109340)>.

49 Поощрение политики обеспечения равенства между женщинами и мужчинами рома. Резолюция Парламентской ассамблеи ОБСЕ, Белград, 6-10 июля 2011 г., <<https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2011-belgrade/declaration-4/3034-belgrade-resolutions-rus/file>>.

50 План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства. Решение Совета министров ОБСЕ № 14/04, София, 7 декабря 2004 г., <<http://www.osce.org/mc/23295>>.



меньшинств, мигрантов и рома и синти к здравоохранению, государственным услугам, образованию, рынку труда и общественной жизни»<sup>51</sup>.

Существует целый ряд причин недостаточной представленности, которые необходимо устранить во всем регионе ОБСЕ. Патриархальные ценности ведут к низкой оценке роли женщин, так как большинство общин возглавляют мужчины. От женщин не ожидают участия в общественной жизни или в политике. Это ведет к тому, что женщины из числа меньшинств чрезвычайно мало представлены в общественно-политической жизни в регионе ОБСЕ. Наблюдается явление «семейного голосования», когда муж голосует за всех совершеннолетних членов семьи, что происходит на фоне чрезвычайно низкого участия женщин.

В регионе ОБСЕ и за его пределами женщины и представители меньшинств часто рассматриваются по отдельности, как недостаточно представленные группы населения, и меры по поддержке участия этих двух групп в политической жизни принимают различные формы<sup>52</sup>. Обычно взаимосвязь между такими мерами отсутствует, а особым проблемам, с которыми сталкиваются женщины из числа меньшинств, уделяется недостаточно внимания. Карен Берд пишет: «Возможно, нет единого рецепта одновременного признания потребностей в области представительства женщин и этнических меньшинств, однако дальнейший сравнительный анализ разработанных решений при внимательном изучении конкретных обстоятельств поможет нам улучшить знания в этой области»<sup>53</sup>.

## **Заключение**

Общее положение женщин в большинстве стран улучшается, и при этом значительный прогресс достигнут в области образования и охраны

---

51 Women as Agents of Change in Migrant, Minority and Roma and Sinti Women in the OSCE Region. Proceedings from an expert roundtable. OSCE, 2014, p.2, <<http://www.osce.org/secretariat/115941?download=true>>.

52 Htun M. Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups. – In: Perspectives on Politics, Vol. 2, No. 3, September 2004, pp. 439-458.

53 Bird K. Engendering Minority Participation in Public Life. – In: Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice, edited by Marc Weller, Oxford University Press, 2010.

здоровья. Однако предстоит еще многое сделать в таких важных сферах, как экономика и политика. Большинству женщин до сих пор закрыт доступ к финансам и власти. Понимание того, как происходят изменения и как женщины могут добиться равноправия, является очень важным не только с точки зрения справедливости, но и с точки зрения достижения большего прогресса в обществе и развития представительной демократии.

При этом борьба за равноправие в развивающихся странах и в пост-конфликтных ситуациях иногда воспринимается как обусловленная внешним политическим давлением. Это может быть одним из условий получения финансовой помощи. Давление с целью внесения изменений в законодательство в соответствии с требованиями международных партнеров может являться недалновидной стратегией.

Недостаток политической воли у политических лидеров на местах может быть одной из причин неспособности добиться изменений в культуре, несмотря на активное женское движение.

Необходим основательный анализ препятствий, с которыми сталкиваются женщины, а также сильная политическая воля к преодолению этих препятствий, в том числе путем принятия ряда временных специальных мер. Более того, существует необходимость бороться с предубеждениями в обществе, удерживающими женщин от участия в трудовой деятельности и политике и от успешного продвижения в этих областях. Признание того факта, что женщинам по праву принадлежит место во всех сферах жизни, в том числе в общественной жизни, является необходимым фактором долгосрочных перемен в отношении к женщинам и к их роли в обществе.



# Участие женщин в деятельности политических партий

*«Участие в политических партиях дает женщинам доступ к власти и принятию политических решений. В свою очередь это ведет к участию в парламенте и других выборных органах, а также выдвижению на правительственные посты, другие государственные должности и судебные органы»<sup>54</sup>.*

Только очень известные или очень богатые люди могут достигнуть успеха в политике без использования возможностей политических партий. Поэтому политические партии играют ключевую роль в расширении участия женщин. Политические партии считаются «диспетчерами» демократии, что особенно верно в отношении представительства и участия женщин в политической жизни<sup>55</sup>. «Они являются важнейшим инструментом, позволяющим обеспечить как участие граждан в политической жизни, так и выражение воли народа, которая должна быть основой

---

54 *Review and Appraisal of the Implementation of the Beijing Platform for Action, Report of the Secretary-General, 2000*, <<http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/ecn6-2000-pc2.pdf>>.

55 Поддержка участия женщин в деятельности политических партий: руководство. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2014, с. 15, <<http://www.osce.org/odihr/120877>>.

власти правительства в демократическом государстве»<sup>56</sup>. На политические партии возлагается обязанность представлять в равной мере взгляды, потребности и интересы как женщин, так и мужчин. Партии, через комитеты по отбору кандидатов, выбирают тех, кто будет внесен в избирательные списки и будет иметь возможность бороться за выборную должность. Это дает партиям конкретные инструменты, позволяющие содействовать участию недостаточно представленных групп – например, женщин, традиционно изолированных от политической системы. Возлагая ответственность за участие женщин в политике непосредственно на политические партии, мы смещаем направление дискуссии: вместо недостатка ресурсов, политических амбиций или способностей у женщин мы рассматриваем институциональные и культурные барьеры, стоящие на их пути. Таким образом, ответственность за продвижение перемен и принятие мер в целях решения проблемы недостаточного представительства возлагается на институты – например, на политические партии.

Государства определенным образом влияют на «регулирование внутреннего функционирования партий в соответствии с демократическими стандартами, такими как транспарентность, консультации с членами партии, равенство и недискриминация. С целью обеспечения соблюдения партиями этих принципов государства могут принимать, законодательным или иным способом, специальные меры для повышения уровня участия женщин и достижения гендерного равенства в политических партиях»<sup>57</sup>. «Законодательство о политических партиях может, путем установления поощрительных мер, способствовать тому, чтобы женщины и меньшинства в полной мере были представлены и участвовали в политическом процессе»<sup>58</sup>. Будучи независимыми, политические партии, тем не менее, часто имеют доступ к государственным средствам и деньгам налогоплательщиков (например, в виде доступа к государственному финансированию или государственному имуществу). Государства и граждане, в свою очередь, заинтересованы в том, чтобы знать, как функционируют политические партии, и следить за тем, чтобы их работа соответствовала принципам демократии и равенства.

---

56 Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2011, с. 11, <<http://www.osce.org/odihr/77812>>.

57 Гендерное равенство на выборных должностях, указ. соч., сноска 31.

58 Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, указ. соч., сноска 56, с. 45.

Существует ряд государств, которые поощряют политические партии за содействие участию женщин в политической жизни. В Литве правительство привлекло женщин-членов политических партий к совместной работе в рамках организаций, известных под названием «клубы MILDA». Эти клубы, получающие финансирование из государственного бюджета, проводят семинары и учебные курсы, предоставляют женщинам-политикам возможность налаживать контакты и поддерживают избрание большего числа женщин на выборные должности. Государственные инициативы по поддержке участия женщин в деятельности политических партий должны в равной мере распространяться также на партии, представляющие интересы национальных меньшинств (в том числе, когда это применимо, на партии, созданные этническими меньшинствами)<sup>59</sup>. Однако такой вид государственной поддержки является редкостью, и обычно политические партии сами отвечают за привлечение новых членов (в том числе женщин), поощрение их активности и содействие их развитию до уровня кандидатов, представителей и лидеров.

### **Привлечение женщин в партию и их удержание в партийных рядах**

Члены политической партии – источник ее силы. В руководстве БДИПЧ «Поддержка участия женщин в деятельности политических партий» указаны преимущества привлечения большего числа женщин в партийные ряды. К этим преимуществам относятся успешное решение проблемы сокращения членства в партии, совершенствование политической повестки дня благодаря учету потребностей, как женщин, так и мужчин, расширение резерва женщин, способных бороться за государственные должности, и улучшение имиджа политической партии в глазах избирателей обоего пола.

Существует ряд инструментов способствующих привлечению и удержанию в партийных рядах женщин, с целью формирования партии, учитывающей гендерную проблематику. Важно создавать благоприятные условия, проводя партийные собрания в удобных для женщин и отвечающих их потребностям

---

59 Дополнительные примеры и информацию см. в публикациях БДИПЧ ОБСЕ, посвященных гендерному равенству: <<http://www.osce.org/odihr/gender>>; а также на веб-сайте Европейского института гендерного равенства: <<http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/sweden/tools-combat-domination-techniques>>.

местах, а также в такое время, когда они могут присутствовать. Большое значение имеет финансовая поддержка в связи с работами о членах семьи или предоставлении услуг по уходу за детьми. Отдельное «женское крыло» или женские организации внутри партии помогают достичь солидарности среди женщин и предоставляют им возможности для развития на политическом поприще. Партии также должны бороться с сексистскими высказываниями и практикой, укрепляющей доминирование определенных групп, настроенных удержать власть и свое привилегированное положение внутри партии<sup>60</sup>. Политические партии могут внедрить различные учебные программы по гендерным вопросам для всех членов партии с целью продвижения свободных от дискриминации рабочих отношений и поощрения уважения к многообразию стилей работы и руководства<sup>61</sup>. Важно отметить, что процедуры набора членов и их продвижения по карьерной лестнице внутри партии должны быть одинаковыми для женщин и мужчин, но при этом, в случае необходимости, партия должна обеспечивать дополнительную поддержку женщинам. Порядок привлечения членов и условия их карьерного роста

#### 4. Гендерно-чуткая политическая партия

Шведская социал-демократическая партия выпустила руководство для женщин о том, как добиться подлинного влияния и власти в партии. Женщинам рекомендуется активнее участвовать в деятельности партии; даются советы о том, как развивать свою работу и больше узнавать о партийных структурах. В руководстве приводятся доводы в поддержку равног представительства женщин в любых органах, принимающих решения; также рассматриваются проблемы, с которыми могут сталкиваться женщины.

Источник: The Power Handbook: Social Democratic Women in Sweden, <<http://www.socialdemokraterna.se/upload/webbforalla/s-kvinnor/s-kvinnor/dokument/Makthandb%C3%B6cker/Makthandboken%20-%20Engelska.pdf>>.

60 «Методы доминирования, часто используемые мужчинами для утверждения своего превосходства над женщинами, например, путем обращения с женщинами, как будто они невидимы, высмеивания, утаивания от них информации, введения в замешательство и пристыжения» (Способы борьбы с методами доминирования. Веб-сайт Европейского института гендерного равенства, <<http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/sweden/tools-combat-domination-techniques>>).

61 См.: Пекинская платформа действий, глава 1 Доклада четвертой Всемирной конференции по положению женщин, Пекин, 4-15 сентября 1995 г., A/CONF.177/20 и Add.1, <<http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/off/a--20.en>>; Стратегическая цель G.2. («Расширение имеющихся у женщин возможностей участия в процессе принятия решений и в работе системы управления»). См. также: Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2011, п. 103, <<http://www.osce.org/odihr/77812>>.

в партии должны гарантировать, что опыт и способности женщин и мужчин будут цениться и оцениваться на равной основе. Помимо этого, партии должны гарантировать представительство женщин в процессе принятия решений внутри партии. Для привлечения женщин различного этнического происхождения, возможно партиям понадобится принять специальные меры по привлечению женщин, принадлежащих к национальным меньшинствам (в том числе, учитывая их языковые и культурные особенности).

### **Поощрение активности женщин**

С учетом падения интереса к политическим партиям в странах развитой демократии, партии должны быть заинтересованы в поддержке активности всех своих членов – как мужчин, так и женщин. Однако все еще существуют барьеры, препятствующие полноценному участию женщин. Ключевые посты по-прежнему занимают мужчины и зачастую интересы женщин не учитываются в полной мере в деятельности и решениях партии. Женщинам по-прежнему непросто участвовать в работе политических партий на равных основаниях с мужчинами. Наряду с обеспечением привлекательности политических партий для потенциальных членов-женщин, необходимы настоящая внутривнутрипартийная демократия и прозрачность, поддержка и развитие уверенности женщин в своих силах и содействие повышению их шансов на успех в политике. Для этого можно использовать такие шаги, как внедрение программ наставничества, создание «женского крыла», а также обеспечение равного доступа к ресурсам.

Женщины и мужчины должны иметь равные возможности для развития навыков, необходимых успешным политическим деятелям. Важным средством для достижения этой цели является обеспечение женщинам и мужчинам возможности занимать ответственные партийные посты. Введение внутривнутрипартийных квот или официальных процедур, гарантирующих равное представительство женщин и мужчин в политических партиях, дают женщинам возможность занимать ответственные выборные должности и быть представленными в партийных органах, принимающих решения. Эти шаги будут иметь ряд положительных последствий: будет обеспечен учет интересов женщин в деятельности партии, как на уровне организационных вопросов, так и на уровне разработки политики; женщины смогут приобрести опыт работы в партии, что поможет им подготовиться к выполнению других политических ролей; повысится узнаваемость их имен, что окажет влияние на их шансы на



будущих выборах; наконец, окрепнет уверенность женщин, пока размышляющих о вступлении в партию, в том, что их там ждут, а партия укрепит имидж организации, открытой как для мужчин, так и для женщин.

Некоторые считают, что зачастую на женщин оказывается давление брать на себя определенные роли. Несмотря на то, что на первых порах возможны сложности, опыт ряда партий показывает, что женщины будут выдвигать свои кандидатуры. Для преодоления склонности некоторых женщин сомневаться в том, что они обладают необходимой квалификацией или способностями, следует предлагать женщинам ответственные функции. Однако это необходимо делать правильно – не в последний момент, с целью выполнения квоты, а в рамках постоянного, стандартного процесса вовлечения в работу и содействия росту всех членов партии.

### **«Женские крылья» и программы наставничества**

Создание женской организации («женского крыла») внутри партии и внедрение программ наставничества содействует укреплению солидарности женщин, что очень важно, когда речь идет о поддержке существенного представительства женщин. В руководстве БДИПЧ «Поддержка участия женщин в деятельности политических партий» подробно рассматриваются стратегии, которые могут быть использованы политическими партиями в целях содействия более широкому участию женщин.

«Женское крыло» партии может иметь различную структуру и выполнять разнообразные функции. Оно может представлять собой официальное подразделение партии, связанное с принятием решений, отдельную организацию со своим правлением, членами, членскими взносами, уставом и бюджетом, или же неофициальное подразделение, выступающее скорее в роли объединения женщин и помогающее им поддерживать друг друга. Иногда создаются отдельные организации со своим уставом, членами, членскими взносами и правлением. Их задача может заключаться в том, чтобы влиять на повестку дня партии и следить за учетом интересов и потребностей женщин и мужчин избирателей. Некоторые из них берут на себя поддержание связи с избирателями-женщинами, а другие занимаются привлечением женщин в партию, поддержкой кандидатов и содействием их продвижения.

Программы наставничества получают все большее распространение в качестве успешного способа оказания поддержки женщинам, желающим

### 5. Межстрановое наставничество

Программа «Межстрановое наставничество для женщин-политиков», осуществляемая совместно организацией Forum 50%, посольством Дании и Торговой палатой стран Северной Европы, имеет своей целью расширение представительства женщин в политике в Чешской Республике путем использования опыта стран с высоким уровнем участия женщин в политике. Политики из стран Северной Европы, имеющие значительный опыт на местном, региональном или общегосударственном уровне, выступают в роли наставников для женщин-политиков из Чешской Республики, занимающихся политической деятельностью на местном, региональном или общегосударственном уровне. Полугодовая программа включает в себя семинары и учебные поездки, а также регулярные контакты между наставниками и их подопечными, которые отбираются в зависимости от опыта, интересов и политических воззрений.

Источник: Women in politics – joint project of The Nordic Chamber and Forum 50% on political mentoring [Женщины в политике: совместный проект политического наставничества Торговой палаты стран Северной Европы и организации Forum 50%], <<https://birgerblog.files.wordpress.com/2014/12/women-in-politics-intro-to-mentoring-project-08-2014.pdf>>.

взять на себя ответственные роли в своей партии и участвовать в борьбе за выборные должности. На конференции «Женщины как проводники перемен в общинах мигрантов, меньшинств и рома и синти», организованной ОБСЕ в 2012 г., сетевые объединения, занимающиеся наставничеством, были названы в качестве важнейшего средства преодоления изоляции и бесправия. Это послужило толчком к выпуску краткого пособия по созданию таких сетевых объединений<sup>62</sup>. Изначально, методика наставничества была разработана в 2002 г. Датским информационным центром по вопросам гендерных отношений, равноправия и многообразия (KVINFO) для содействия занятости и интеграции женщин-мигрантов и беженцев, живущих в Дании. Она так же преследовала цель общего расширения прав и возможностей женщин из числа меньшинств и развития их потенциала. Впоследствии, методика стала использоваться в качестве проекта по наставничеству в области политической деятельности женщин-мигрантов. В результате, пять женщин из этнических меньшинств выдвинули свои кандидатуры на выборах в Дании и трое из них добились победы<sup>63</sup>.

### Подготовка кандидатов

62 Создание сетевых объединений по наставничеству в регионе ОБСЕ: практическая «дорожная карта». Вена, Секретариат ОБСЕ и Датский информационный центр по вопросам гендерных отношений, равноправия и многообразия, 2014 г., <<http://www.osce.org/secretariat/163006>>.

63 Там же, с. 43.

«Политические партии являются важнейшим и самым прямым каналом доступа женщин к выборным должностям и политическому лидерству»<sup>64</sup>. В некоторых партиях ожидается, что кандидаты приобретут определенный опыт в партийных рядах и продемонстрируют приверженность политическим целям и задачам своей организации. Партии имеют все возможности для развития потенциала женщин, могут помочь им набраться опыта, а также могут поддержать их в борьбе за выборную должность. Важно поощрять как женщин, так и мужчин к рассмотрению возможности выдвигаться в качестве кандидатов. В силу сохраняющегося во многих обществах традиционного разделения ролей и обязанностей, женщины часто сталкиваются с дополнительными барьерами при попытках совмещения семейных и профессиональных обязанностей. В культуре многих стран женщины также вынуждены преодолевать негативные общественные стереотипы. Помимо этого, могут существовать различия между разными общинами внутри страны, в результате чего женщины, принадлежащие к конкретному меньшинству или к большинству, могут сталкиваться с дополнительными препятствиями практического или психологического характера, обусловленными культурными, языковыми или религиозными факторами.

Контрагитация может стать проблемой для всех кандидатов. Излишнее осуждение личной жизни, внешности или поведения кандидатов особенно тяжело ударяет по женщинам. Албанский политик Грида Дума отметила, что «каждый раз, когда женщина хочет, чтобы ее услышали, она рискует, что ее сочтут сварливой, а не сильной. В идентичной ситуации, мужчина просто считается успешным оратором»<sup>65</sup>. Партиям необходимо работать над искоренением этой дискриминации, как в своих собственных рядах, так и в отношении женщин-кандидатов в целом.

Партии могут способствовать выдвижению женщин кандидатов: для этого необходимо выявлять женщин, обладающих потенциалом и желанием баллотироваться, а также предоставлять обучение, организовывать наставничество и оказывать иную поддержку. Женщинам важно ощущать солидарность со стороны других членов партии, как женщин,

---

64 Empowering Women for Stronger Political Parties: A Guidebook to Promote Women's Political Participation. UNDP/NDI, February 2012, <<https://www.ndi.org/files/Empowering-Women-Full-Case-Study-ENG.pdf>>.

65 *Empowering Women in Politics*, (Tirana, OSCE Presence in Albania, 2015), p.30, <<http://www.osce.org/albania/151051>>.

**6. Привлечение членов,  
подготовка кандидатов  
и политические вопросы:  
Консервативная партия  
(Соединенное Королевство)**

Женская организация  
Консервативной партии  
выполняет несколько функций:

- она является сетью низовых организаций, оказывающей поддержку женщинам в Консервативной партии и содействующей их деятельности;
- ведет работу с женщинами, представляющими все слои общества;
- проводит кампании на национальном и международном уровне по вопросам, представляющим особый интерес для женщин;
- поощряет женщин к активному участию в политической деятельности и к борьбе за выборные должности на всех уровнях;
- следит за тем, чтобы интересы женщин учитывались, так как у женщин может быть другая точка зрения, чем у мужчин;
- помогает Консервативной партии завоевать голоса избирателей-женщин.

Источник: Веб-страничка  
Женской организации  
Консервативной партии  
<[http://www.conservativewomen.org.uk/about\\_us.asp](http://www.conservativewomen.org.uk/about_us.asp)>.

так и мужчин, чтобы справляться с негативным отношением к себе. Важную функцию выполняют более опытные коллеги по партии – женщины и мужчины – выступающие в качестве ролевых моделей; они могут внести действительно большой вклад в содействие более широкому участию женщин.

Зачастую многие из этих функций выполняются внутривнутрипартийными женскими организациями и сетевыми объединениями. Партии могут реализовывать конкретные программы, направленные на поощрение и поддержку будущих женщин-кандидатов. Такие меры, при условии их использования на протяжении длительных отрезков времени, скорее всего, будут иметь успех и повысят число женщин, выдвигающихся в качестве кандидатов. В странах, находящихся на этапе перехода к демократии, международные организации часто проводят обучение потенциальных кандидатов из числа женщин в период, предшествующий назначенным выборам. Обычно это происходит слишком поздно и в слишком малом объеме. Чрезвычайно важна работа с политическими партиями, которые должны научиться ценить и оценивать качества и навыки потенциальных кандидатов из числа женщин и мужчин на равных основах, а также выявлять и поддерживать

потенциальных кандидатов на раннем этапе.

### **Выдвижение кандидатов**

Системы выдвижения кандидатов отличаются в разных странах региона ОБСЕ в соответствии с различиями в избирательных системах и партийных правилах. Процедуры выдвижения кандидатов могут быть

предвзятыми по отношению к женщинам, независимо от того, отбирают ли кандидатов руководители партии или группы членов в соответствующих избирательных округах. Существует множество причин этого, в том числе преимущественно мужской состав отборочных комиссий; устоявшиеся представления, согласно которым женщины не представляют себя в качестве кандидатов, и необоснованная убежденность некоторых людей в том, что электорат не проголосует за женщин. Однако некоторые партии, стремящиеся увеличить долю и число женщин-кандидатов, обнаружили, что, несмотря на меры по увеличению числа потенциальных кандидатов-женщин или числа женщин, представленных в избирательных списках, по-прежнему избиралось большее число мужчин. В связи с этим во многих партиях было принято решение перейти к использованию внутренней партийной квоты в том или ином виде. Например, социал-демократическая и либерально-демократическая партии Словении утвердили минимальные квоты и нормы для женщин-кандидатов на уровне 40% и 25% соответственно<sup>66</sup>. Необходимо внимательно следить за тем, чтобы процедура выдвижения кандидатов не исключала непреднамеренно женщин, принадлежащих к меньшинствам. Это может потребовать принятия благовременных активных мер, направленных на предоставление этим женщинам возможности быть отобранными в качестве кандидатов. Рекомендуется также включать равное количество женщин и мужчин в состав комиссий, занимающихся выдвижением кандидатов, а также использовать четкие и прозрачные критерии отбора, имеющие гендерно-нейтральный характер<sup>67</sup>.

Законодательные квоты обязывают политические партии соблюдать минимальный процент кандидатов-женщин. Не все квоты дают желаемый результат. Система квот должна быть совместима с избирательной системой, поддержана правилами, регулируемыми такие вопросы, как расположение кандидатов в списках и эффективные правовые санкции для партий. При отсутствии требования помещать женщин-кандидатов на выигрышные позиции в списках, вероятность их избрания почти не

---

66 Global Database of Quotas for Women. International IDEA and Stockholm University, Quota Project website, <<http://www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?CountryCode=SI#party>>.

67 Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, указ. соч., сноска 56, пп. 101 и 113.

**7. Внутрпартийные квоты для кандидатов: Новая демократическая партия (Канада)**

Новая демократическая партия приняла «Политику назначения и преимущественного выдвижения», которая гласит, что «члены партии привержены целям гендерного равенства и многообразия и признают, что одним из способов продвижения к этим целям является обеспечение гендерной сбалансированности нашей команды кандидатов и отражения в ней многообразия нашей страны». Была определена цель в 60% женщин-кандидатов на выборные должности, рассматриваемые как проходные, с особым вниманием к должностям, за которые не соревнуются лица, ныне их занимающие, – с тем, чтобы добиться участия в выборах кандидатов, отобранных в порядке преимущественного выдвижения.

Источник: Candidate nomination in Canada's Political Parties. Ottawa, William Cross Carleton University, 2006, p.26, <[http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_5470.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_5470.pdf)>.

увеличивается в избирательной системе, использующей партийные списки<sup>68</sup>. Например, введение законодательных квот привело к значительному увеличению числа избранных кандидатов-женщин в двух странах: в Бельгии процентная доля женщин среди депутатов национального парламента выросла с 12% в 1995 г. до 23,3% в 1999 г. и 39,3% в 2014 г.; во Франции представительство женщин на уровне местных органов власти выросло на 20 процентных пунктов лишь за один избирательный период (1998-2004 гг.)<sup>69</sup>. Однако на общегосударственном уровне партии во Франции сначала предпочли уплачивать штрафы вместо того, чтобы выполнять требования закона, и представительство женщин в парламенте выросло незначительно в первый избирательный период (с 10,9% до 12,3%), а затем повысилось до 18,5% в 2007 г. и 26,2% в 2012 г.

В 2003 г. Стокгольмский университет, при поддержке Международного института демократии и содействия выборам (IDEA), начал осуществление проекта по изучению использования и эффективности законодательных и добровольных квот. Далее они поддержали создание

Глобальной базы данных о квотах для женщин (Global Database of Quotas for Women), а начиная с 2009 г. к ним присоединился Межпарламентский союз. В настоящее время добровольные партийные квоты используются

68 Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe. European Parliament Directorate General for Internal Policies Note, 2013, <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493011/IPOL-FEMM\\_NT\(2013\)493011\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493011/IPOL-FEMM_NT(2013)493011_EN.pdf)>.

69 Там же.

в 22 странах региона ОБСЕ<sup>70</sup>. Помимо этого, Международный институт демократии и содействия выборам выявил необходимость более тщательного изучения практики выдвижения кандидатов, учитывая важную роль, которую этот процесс играет в обеспечении женщинам возможности бороться за выборную должность.

### **Финансовая поддержка женщин**

Выдвижение кандидатом на выборах является затратным делом. Регистрационный взнос, дорожные расходы, затраты на печать агитационных материалов и на уход за детьми – все это может означать, что женщинам членам партии будет трудно соревноваться с теми, кто располагает более значительными ресурсами, включая не только деньги, но и время. В системах, где для выдвижения в качестве кандидата необходима финансовая поддержка, женщины и кандидаты, принадлежащие к бедным слоям населения, находятся в невыгодном положении. Например, выдвижение в округе, удаленном от места своего проживания, увеличивает дорожные расходы потенциального кандидата. Некоторые партии стремятся выровнять условия для всех кандидатов путем введения лимитов расходования средств или же предоставления всем партийным кандидатам одинаковой суммы на ведение предвыборной кампании. В ряде стран действуют организации (например, «Список ЭМИЛИ» в Соединенных Штатах), которые занимаются сбором средств на поддержку именно женщин-кандидатов<sup>71</sup>.

После выдвижения, финансирование избирательной кампании также может стать отпугивающим фактором для женщин. Анализ этого вопроса был проделан Международным институтом демократии и содействия

---

70 К этим странам относятся: Австрия, Хорватия, Кипр, Чехия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Италия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Норвегия, Румыния, Словакия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария и Соединенное Королевство. Данные на декабрь 2015 г., Проект по изучению квот, указ. соч., сноска 66.

71 «Список ЭМИЛИ» – это американский комитет политического действия, который оказывает содействие кандидатам-женщинам от Демократической партии США, поддерживающих мнение о том, что женщина должна иметь законное право на факультативный аборт. Комитет основан Эллен Малкольм в 1985 г. Название представляет собой акроним, образованный от фразы «Early Money Is Like Yeast» (деньги, полученные на раннем этапе, позволяют расти как на дрожжах). Более подробно см. на веб-сайте: <<https://www.emilyslist.org/>>.

#### 8. Доступ к финансированию для кандидатов-женщин (Кыргызстан)

В 2004 г. в Избирательный кодекс Кыргызстана был введен избирательный залог, вносимый кандидатами на местных выборах в сумме, колеблющейся от 1 тыс. до 5 тыс. киргизских сомов (примерно от 25 до 100 долларов США) в зависимости от уровня выборов (сельская местность или город). Это стало сдерживающим фактором для многих женщин. По результатам гендерного анализа Избирательного кодекса было рекомендовано отменить избирательный залог для женщин. В октябре 2007 г. кодекс был изменен, и залог был отменен для всех кандидатов.

Источник: Нургуль Асылбекова, национальный координатор программ ПРООН в области гендерного равенства в Кыргызстане, <<http://iknowpolitics.org/en/2008/10/finance-laws-women%E2%80%99s-political-participation>>.

выборам в публикации «Финансирование политических партий и избирательных кампаний: руководство по финансированию политической деятельности» (Funding of Political Parties and Election Campaigns: A handbook on political finance)<sup>72</sup>. При этом имеет значение тип избирательной системы: в мажоритарных системах кандидаты часто должны сами искать средства на ведение кампании. При сборе нужных средств женщинам обычно более трудно получить доступ к сетям финансирования. Далее приводится ряд мер, позволяющих выровнять условия; среди них имеются как законодательные, так и прочие меры. Например, в странах, предоставляющих государственное финансирование политическим партиям, можно установить поощрение партиям за достижение требуемого соотношения между женщинами и мужчинами в списках кандидатов. К примеру, в 2011 г. в Грузии партиям, выдвинувшим как минимум 20% кандидатов-женщин, предоставлялась 10-процентная надбавка к финансированию. В 2013 г. эта надбавка была

увеличена до 30% при условии выдвижения 30% кандидатов-женщин<sup>73</sup>. Помимо этого, политические партии могут предпринимать шаги по поддержке женщин – например, оплачивая уход за детьми и транспортные расходы, а также обеспечивая справедливое распределение центральных финансовых средств на цели ведения избирательной кампании.

72 Funding of Political Parties and Election Campaigns: A handbook on political finance. IDEA, 2014, <<http://www.idea.int/parties/funding-of-political-parties-and-election-campaign-a-handbook-on-political-finance.cfm>>.

73 Enhancing Gender Equality in Georgia project. UNDP Georgia webpage, <[http://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/operations/projects/democratic\\_governance/enhancing-gender-equality-in-georgia.html](http://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/operations/projects/democratic_governance/enhancing-gender-equality-in-georgia.html)>.



В отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами отмечается, что большое значение имеют обеспечение соблюдения гендерных квот и «санкции за несоблюдение» этих требований<sup>74</sup>. В некоторых странах приняты санкции в отношении партий, не выполняющих требования закона о процентной доле кандидатов-женщин. Например, во Франции урезается государственное финансирование партий, не соблюдающих квоты<sup>75</sup>, а в Албании на партии, не соблюдающие гендерные квоты в списках кандидатов, налагается штраф<sup>76</sup>. Однако в результате этого некоторые партии соглашаются на сокращение государственного финансирования, вместо того чтобы увеличивать число женщин-кандидатов. В Сербии список кандидатов, не отвечающий требованиям, возвращается партии для внесения изменений. В Боснии и Герцеговине политическим партиям или партийным коалициям дается пять дней на исправление списков и повторное предоставление их в Центральную избирательную комиссию<sup>77</sup>. В тех странах, где проблемой является недостаточная представленность национальных меньшинств, необходимо также разрабатывать стимулирующие меры, направленные на поощрение выдвижения женщин-кандидатов, принадлежащих к национальным меньшинствам.

### **Планы действий по поддержке гендерного равенства**

Ряд международных организаций признали, что важнейшим залогом более широкого участия женщин в политической жизни является учет вопросов гендерного равенства в основной деятельности политических партий. В ряде стран региона ОБСЕ БДИПЧ ведет работу с политическими партиями, направленную на закрепление принципов гендерного равенства в их внутренних структурах, процессах и стратегиях. С этой целью проводится гендерный аудит (оценка гендерных диспропорций), по результатам которого политической партией разрабатывается план действий по поддержке гендерного равенства (см. вставку 9).

---

74 См., например: Republic of Albania, Parliamentary Elections 2013, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, OSCE/ODIHR, 2013, p. 12, <<http://www.osce.org/odihr/elections/106963?download=true>>.

75 Обзор избирательного законодательства и практики государств-участников ОБСЕ. БДИПЧ ОБСЕ, 15 октября 2013 г., с. 35, <<http://www.osce.org/odihr/elections/107073>>.

76 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, указ. соч., сноска 74, с. 12.

77 The Atlas of Electoral Gender Quotas. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014, <[http://www.idea.int/publications/atlas-of-electoral-gender-quotas/upload/Atlas-on-Electoral-Gender-Quotas\\_3.pdf](http://www.idea.int/publications/atlas-of-electoral-gender-quotas/upload/Atlas-on-Electoral-Gender-Quotas_3.pdf)>.

### 9. Гендерный аудит политических партий

Анализ гендерных диспропорций (или «самооценка») в политической партии по методике БДИПЧ предполагает использование стандартного списка вопросов для определения уровня гендерного равенства в основных внутрипартийных процессах, процедурах, структурах и политике. Такой анализ помогает выявить признаки дискриминации (прямой или косвенной, формальной или негласной) в практике политической партии и предоставляет ей инструменты, позволяющие скорректировать свои процедуры и стратегии в соответствии с принципами гендерного равенства. Проведение анализа по данной методике происходит в три этапа: проведение консультаций и заполнение анкеты для самопроверки, составление отчета о гендерном аудите партии и разработка плана действий партии по поддержке гендерного равенства. Эта методология была впервые использована БДИПЧ в Армении, Грузии и Таджикистане в 2013-2015 гг.; тогда для политических партий было составлено 14 индивидуальных отчетов о гендерном аудите и семь планов действий по поддержке гендерного равенства.

Источник: Проект «Расширение участия женщин в деятельности политических партий в регионе ОБСЕ», заключительный отчет для доноров. БДИПЧ ОБСЕ, сентябрь 2015 г.

В Грузии три парламентские партии разработали планы, в которых предусмотрено следующее: организация партийных собраний для обсуждения вопросов гендерного равенства (как в партии, так и в обществе); улучшение координации действий женщин-парламентариев, избранных от партии, для вынесения на обсуждение вопросов, волнующих избирателей-женщин; противодействие формированию негативного имиджа женщин-кандидатов в СМИ и развитие более активного «женского крыла» партии. В Армении четыре парламентские партии проделали такую же работу. Внутри некоторых из них женские организации уже существовали, однако было необходимо найти способ повысить степень их сплоченности с партией и, соответственно, степень влияния на разработку партийной политики. Важным вопросом было обеспечение связи с избирателями. Для лучшего понимания взглядов избирателей (женщин и мужчин) рекомендовалось проведение опросов общественного мнения. Важно отметить, что некоторые партии искали возможность оказывать бóльшую поддержку женщинам на выборных должностях, а также использовать опыт этих представителей, чтобы побудить других женщин баллотироваться на выборные должности и поддержать женщин-кандидатов. Планы действий политических партий по поддержке гендерного равенства — это комплексные стратегические документы, содержащие четкую «дорожную карту» дальнейшего расширения уча-

стия женщин в политической жизни и изменения внутренней политики и процедур партии в целях обеспечения гендерного равенства.

## **Увеличение числа женщин среди кандидатов и выбранных представителей: преимущества для партий**

Сторонники расширения участия женщин в политической жизни считают это вопросом справедливости. Они также осознают, что равное представительство женщин и мужчин выгодно для общества. Существует еще ряд весомых причин для более серьезного отношения политических партий к данному вопросу, и эти причины связаны с выборами. Опрос общественного мнения, проведенный Национальным Демократическим Институтом (NDI) в Грузии, показал, что две трети людей считают, что страна не достигла гендерного равенства и что женщин-парламентариев слишком мало<sup>78</sup>. Анализ участия женщин в политической жизни в Косово<sup>79</sup> показал, что между заявлениями лидеров и их фактическими действиями в этой сфере существует заметный разрыв. Вместе с тем, результаты исследования позволяют предположить, что благодаря высокой явке избирателей-женщин на муниципальных выборах 2013 г., у лидеров политических партий возросло понимание важности женской части электората. Лейбористская партия Соединенного Королевства в значительной степени изменила свой подход в сторону реализации принципов гендерного равенства внутри партии после того, как поняла, что ей не удастся привлечь на свою сторону симпатии избирательниц. Другая политическая партия Соединенного Королевства, Консервативная партия, открыто заявляет, что одной из целей деятельности ее женской организации является завоевание голосов женщин.

Политическим партиям важно рассматривать женщин не только как пассивных членов, но и как активных политических деятелей. Женщины-парламентарии могут добиваться перемен, занимать руководящие должности и активно участвовать во внутрипартийных процессах, если процедуры, структуры и политика политической партии этому содействуют.

Во многих странах политические партии еще должны прийти к пониманию потенциальных выгод от более активного участия женщин в их

---

78 Poll: Georgians want more gender equality and mandatory gender quotas. NDI Press release, 26 November 2014, <<https://www.ndi.org/georgia-gender-quota-public-opinion>>.

79 В настоящем тексте все ссылки на Косово, будь то на территорию, институты или население, должны пониматься в полном соответствии с Резолюцией Совета Безопасности ООН № 1244.

деятельности. В других странах недостаточное число женщин среди кандидатов и выбранных представителей может иметь негативные последствия для партий на выборах. Хорошим примером может быть Швеция, имеющая высокий уровень представленности женщин в политической сфере. В течение многих лет все партии этой страны придерживаются мнения о том, что наличие женщин в списке кандидатов выгодно для партии.

«Все партии в Швеции конкурируют между собой за то, чтобы выглядеть в глазах избирателей самой гендерно-чуткой партией, «отличником» в этом вопросе – или, по крайней мере, «не хуже» своих соперников. Сегодня большинство партийных лидеров называют себя феминистами, а с 1994 г. лозунг «Каждое второе место в списке – для женщины» прочно укоренился в шведской политике»<sup>80</sup>. Впрочем, не все сдвиги бывают положительными: в Европе наблюдается рост ксенофобских и патриархальных настроений, и такие изменения в обществе требуют более активных мер для сохранения успехов, достигнутых в сфере гендерного равенства.

---

80 Palmieri S., Dr. Gender-sensitive Parliaments: A global review of good practice. Inter-Parliamentary Union, 2011, p.81, <<http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf>>.

## Заключение

Многие политические партии в странах региона ОБСЕ продемонстрировали приверженность идее продвижения гендерного равенства в своих структурах и организациях. Чрезвычайно важно формировать партии, которые не только включают женщин в свои ряды, но и стремятся обеспечить их участие наравне с мужчинами – особенно если партия хочет увеличить число женщин на ответственных партийных постах и на выборных должностях. Партии, в которых женщины являются активными участниками на всех уровнях, получают преимущество, поскольку их политические платформы отражают интересы всех членов и, таким образом, более полноценно представляют общество в целом. Помимо этого, многие партии понимают, что увеличение числа женщин среди кандидатов и представителей дает им преимущества во время выборов.

Тем не менее, женщины по-прежнему сталкиваются с дополнительными препятствиями в процессе выдвижения кандидатов. Поэтому политические партии, которые ценят участие женщин, должны принимать активные меры и создавать механизмы поддержки с целью поощрения женщин-кандидатов и оказания им помощи. Эти меры должны соответствовать конкретным условиям, в которых политическая партия и ее руководство осуществляют свою деятельность. Партии, которые не могут привлечь достаточное количество женщин в качестве кандидатов, должны искать дополнительные меры для устранения препятствий, мешающих участию женщин. Следует также проанализировать барьеры, с которыми сталкиваются женщины из числа меньшинств, и рассмотреть возможность выработки стратегий для решения этой проблемы.

Ниже проводятся меры, доказавшие свою эффективность на практике:

- целевые показатели или законодательные / добровольные партийные квоты для выдвижения кандидатов на гендерно-сбалансированной основе;
- отдельные женские организации как инструмент укрепления солидарности женщин-членов партии и платформа для налаживания сетевых объединений, создания программ наставничества и подготовки будущих кандидатов;
- внутрипартийные квоты для руководящих должностей в структуре партии и партийных делегатов, дающие женщинам-членам партии

равные с их коллегами-мужчинами возможности приобретать политический опыт, повышать узнаваемость своего имени и добиваться успеха на выборах;

- программы по подготовке будущих лидеров, в равной степени доступные для женщин и мужчин и предусматривающие, помимо прочего, меры по развитию лидерского потенциала женщин из числа меньшинств;
- повышение осведомленности населения в целом об участии женщин в политической жизни.



# Участие женщин в выборах

*«...[Ж]енщины составляют половину населения, они держат на своих плечах половину неба и должны принимать равное участие в принятии решений, которые влияют на их жизнь и жизнь их страны»<sup>81</sup>.*

Участие в выборах открывает доступ к политическому представительству и власти. Здесь необходим всеобъемлющий подход, учитывающий все заинтересованные стороны и все этапы избирательного цикла с точки зрения различных способов участия женщин, в том числе в качестве кандидатов, избирателей и лиц, принимающих решения относительно избирательной базы и избирательных процедур и реализующих эти решения на практике. Двумя основными инструментами в области поощрения участия женщин во всех аспектах избирательного процесса являются предоставление данных, дезагрегированных по полу, и участие женщин в разработке политики. В этой главе рассматривается текущая ситуация в регионе ОБСЕ, а также примеры передовой практики в области выборов, касающиеся разработки политики; нормативно-правовой базы; органов по управлению выборами; политических партий и средств массовой информации.

---

81 Empowering Women to Change the World. Remarks to the Global Colloquium of University Presidents by UN Secretary-General Ban Ki-moon, Philadelphia, USA, 4 April 2011, <[http://www.un.org/sg/selected-speeches/statement\\_full.asp?statID=1137](http://www.un.org/sg/selected-speeches/statement_full.asp?statID=1137)>.



## Обязательства в рамках ОБСЕ и текущая ситуация в регионе

Низкий уровень участия женщин в политической жизни особенно заметен в период выборов. Доля женщин в парламентах в регионе ОБСЕ на данный момент составляет около 26%<sup>82</sup>. Этот показатель демонстрирует рост по сравнению с 22% в 2010 г. и всего лишь 15% в 2000 г. Такие успехи, пусть и ограниченные, свидетельствуют о положительном эффекте передовой практики в области продвижения участия женщин в выборах.

БДИПЧ оценивает участие женщин в избирательных процессах в рамках своей деятельности по наблюдению за выборами. Гендерный анализ является составной частью общих отчетов о проведении выборов<sup>83</sup>. Среди прочего, итоговые отчеты о наблюдении за выборами предоставляют общественности информацию о положении дел в области участия женщин, а также предлагают рекомендации для дальнейшего улучшения ситуации. Бюро также готовит юридические экспертные заключения по законодательству о выборах, и в эти заключения могут включаться рекомендации по гендерным вопросам.

Оценки БДИПЧ проводятся на основе обязательств, принятых в рамках ОБСЕ и других международных обязательств и стандартов. К ним относится, в том числе, Решение Совета министров ОБСЕ № 07/09 «Участие женщин в политической и общественной жизни», которое обязывает государства-участники ОБСЕ «рассмотреть возможность принятия законодательных мер, которые содействовали бы более сбалансированному участию женщин и мужчин в политической и общественной жизни,

---

82 Этот показатель ниже рекомендуемого в качестве ориентира 30-процентного уровня представительства женщин, установленного Пекинской платформой действий. См.: Рекомендация Rec(2003)3 о сбалансированном участии женщин и мужчин в процессе принятия решений в области политики и общественной жизни. Совет Европы, Комитет министров, 2003, <[https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/women-decisionmaking/Rec\(2003\)3\\_Russian.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/women-decisionmaking/Rec(2003)3_Russian.pdf)>.

83 Руководство по мониторингу участия женщин в выборах. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2004, <<http://www.osce.org/odihr/elections/13938>>.

и особенно на уровне принятия решений»<sup>84</sup>. Данное Решение опирается на правовую основу, созданную Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), которую государства-участники ОБСЕ также обязались соблюдать<sup>85</sup>. Статья 7 КЛДЖ прямо предписывает государствам-участникам «обеспечи[ть] женщинам, на равных условиях с мужчинами, право голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы», а также «участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления». Государства-участники обязаны «принима[ть] все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин». При этом КЛДЖ подчеркивает, что временные специальные меры, направленные на ускорение установления фактического равенства между женщинами и мужчинами, не должны считаться дискриминационными. Эти требования получили дальнейшее толкование в авторитетных документах органа по наблюдению за соблюдением КЛДЖ (Комитета КЛДЖ), в частности, в Общих рекомендациях № 23 (об участии в политической жизни) и № 25 (о временных специальных мерах).

Из отчетов миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами и по оценке выборов становится очевидно, что процесс участия женщин в выборах сопряжен с рядом недостатков. В последние годы рекомендации наблюдательных миссий касались проблем, связанных с регистрацией кандидатов, представительством в органах по управлению выборами; доступом к финансированию избирательной кампании и освещением кандидатов в СМИ, а также с нарушениями в день голосования и недостаточным просвещением избирателей. Эти проблемы подчеркивают необходимость дальнейшего анализа различных аспектов выборов в целях выявления

---

84 См. также: пункт 40 Московского документа ОБСЕ 1991 года, который обязывает государства-участники ОБСЕ принимать комплекс мер по расширению участия женщин; пункт 23 Стамбульского документа ОБСЕ 1999 года, который обязывает государства-участники рассматривать вопрос обеспечения равенства между женщинами и мужчинами как неотъемлемую часть своей политики; а также общие обязательства в области недискриминации, изложенные в пунктах 5.9 и 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

85 Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ. Москва, 1991, п. 40.2, <<https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14310?download=true>>. Два из 57 государств-участников ОБСЕ (Соединенные Штаты и Святой Престол) не присоединились к КЛДЖ или не ратифицировали ее.

примеров передовой практики, которые помогли бы продвижению женщин в избирательном процессе.

### **Формирование политики**

Женщины имеют право принимать полноценное участие и быть представленными в процессе формирования государственной политики во всех сферах жизни и на всех уровнях, в том числе в ходе выборов. Участие женщин в управлении на уровне принятия решений может способствовать учету гендерных вопросов и разработке комплексной политики. В соответствии с КЛДЖ и предложенными Конвенцией временными специальными мерами, государства-участники обязаны назначать женщин на высшие руководящие должности и в обязательном порядке консультироваться с группами, представляющими мнения и интересы широких масс женщин, и учитывать их рекомендации<sup>86</sup>. Для обеспечения конструктивности консультаций, необходимо участие представителей всего политического спектра; для проведения предметного обсуждения необходимо своевременно предоставлять соответствующую информацию; важно установить четкие и разумные минимальные сроки консультаций, которые позволят как можно раньше вовлечь женские группы в данный процесс и дать им достаточно времени на то, чтобы подготовить, обсудить и предоставить рекомендации по проекту политики; необходимо принимать во внимание вносимые предложения; необходимо наладить диалог по вопросам разработки дальнейших действий; необходимо также создать механизм, посредством которого лица, принимающие решения, в установленный срок предоставляют конструктивные и качественные отзывы об итогах консультаций, и в том числе четкое обоснование использования или отклонения тех или иных

---

86 Пункт 28 Общей рекомендации № 23 Комитета КЛДЖ гласит: «Государства-участники должны также стремиться назначать женщин на должности в государственных консультационных органах на равной основе с мужчинами и обеспечивать учет этими органами в соответствующих случаях мнений представительных групп женщин. На правительствах лежит основная ответственность за содействие осуществлению этих инициатив по формированию и ориентации общественного мнения и изменению отношения, которое является дискриминационным по отношению к женщинам или тормозит вовлечение женщин в политическую и общественную жизнь». Пункт 46 также гласит: «Применительно к пункту b статьи 7 такие меры включают в себя, в частности, меры, призванные обеспечить: (а) равноправное участие женщин в выработке политики правительства».

предложений<sup>87</sup>. Вовлечение женских групп в разработку законодательства и оценку эффективности любых реализуемых специальных мер является примером передовой практики.

Для отслеживания прогресса в вопросах равного участия необходимо располагать дезагрегированными по полу данными. Точные, подробные и регулярно поступающие данные исключительно важны для понимания положения женщин, а также для оценки достигнутого прогресса и выявления эффективных мер. К примерам передовой практики относится законодательное закрепление требований о предоставлении дезагрегированных по полу данных и обнародовании такой информации безотлагательно и в доступной общественности форме; о предоставлении исчерпывающей информации о процессе (включая регистрацию избирателей, регистрацию кандидатов и финансирование избирательной кампании) и включении в нее сведений, касающихся как государственных, так и негосударственных организаций (в том числе политических партий).

### Правовая база

Правовая база устанавливает основные правила участия женщин и мужчин в политической жизни. Конституционные положения должны содержать общую гарантию равенства между мужчинами и женщинами<sup>88</sup>. Необходимо принимать во внимание различное влияние на женщин и мужчин законодательства и любых специальных положений, направленных на поощрение участия женщин. При проведении анализа законодательства необходимо изучать как сами проблемы, так и их практические последствия. В Докладе Рабочей группы ООН по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике (2013) отмечается, что передовой опыт государств часто

---

87 Recommendations on Enhancing the Participation of Associations in Public Decision-Making Processes, from the participants of the Civil Society Forum facilitated by the OSCE/ODIHR on the margins of the Supplementary Human Dimension Meeting on Freedoms of Peaceful Assembly and Association, Vienna, 15 and 16 April 2015 [Рекомендации участников Форума гражданского общества, организованного при содействии БДИПЧ ОБСЕ в рамках Дополнительного совещания по человеческому измерению на тему свободы мирных собраний и свободы объединений], <<http://www.osce.org/odihr/183991>>.

88 Доклад Рабочей группы по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике (2013), A/HRC/23/50, 19 апреля 2013 г., <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/HRC/23/50>>.

включает в себя конституционное, а также законодательное требование о выдвижении политическими партиями кандидатур женщин на такие позиции в списках кандидатов, которые действительно можно выиграть; о применении квот и обеспечении ротации на уровне принятия решений, о подотчетности и паритете между женщинами и мужчинами в своих руководящих органах, а также положение, привязывающее государственное финансирование политических партий к выдвижению партиями женщин на такие позиции в списках кандидатов, которые дают реальные шансы на получение мандата.

Передовой практикой является включение в законодательство следующих требований:

1. Государственные органы (в частности, органы по управлению выборами) обязаны регулярно обнародовать дезагрегированные по полу данные; консультироваться с представительными группами, выражающими интересы женщин, разрабатывать политику и планы действий, направленные на расширение участия женщин в избирательном процессе и в структуре самих государственных органов.
2. Негосударственные организации, в том числе политические партии, также обязаны регулярно обнародовать дезагрегированные по полу данные и разрабатывать политику, направленную на расширение участия женщин в избирательном процессе и в рамках самой организации.
3. Государства обязаны создать механизм контроля за соблюдением этих мер и предусмотреть ответственность за их несоблюдение.

Законодательное закрепление специальных мер по содействию участия женщин помогает повысить уровень информированности о передовой практике и вероятность ее внедрения, особенно если механизм контроля и возможные санкции четко определены. Специальные меры, предусмотренные в законодательном порядке, могут быть разнообразными и могут включать установление целевых количественных показателей и квот для кандидатов и выбранных представителей из числа женщин, введение требований о назначении женщин на руководящие посты в партии, включение женщин в высшее руководство судебных органов и органов, ответственных за проведение выборов, об освещении женщин в СМИ, повышении для женщин лимитов расходования средств на избирательные кампании, а также о дополнительном государственном финансировании женщин-кандидатов. Например, некоторые государства в регионе ОБСЕ ввели политику увеличения или сокращения государственного

финансирования в зависимости от числа или процентной доли кандидатов-женщин, выдвинутых партией, а также практику резервирования средств на определенные виды предвыборной деятельности, связанные с обеспечением гендерного равенства. Налоговые льготы и бесплатные услуги по уходу за детьми так же входят в число примеров законодательно установленных мер для финансовой поддержки и мотивирования женщин-кандидатов.

Требования к обеспечению гендерного равенства в избирательной системе (например, квоты и резервирование мест), часто способны в корне изменить положение дел. Вместе с тем, при определении избирательной системы и надлежащих мер по обеспечению гендерного равенства следует учитывать не только возможные последствия для участия женщин, но и влияние на другие аспекты избирательного процесса. Согласно положениям международного права, избирательные системы являются, по существу, суверенным делом государства, к тому же большое значение имеют местные условия. Тем не менее, государствам рекомендуется проводить на национальном уровне анализ дифференцированного воздействия избирательных систем на участие женщин в политической жизни<sup>89</sup>. Зачастую, добровольные квоты, введенные партиями, в отличие от законодательных квот, считаются менее эффективными в поощрении участия женщин; однако, здесь также необходимо учитывать национальный контекст<sup>90</sup>. Как указано в Решении Совета министров ОБСЕ № 07/09, ОБСЕ призывает государства-участники рассмотреть возможность принятия законодательных мер, которые содействовали бы более сбалансированному участию женщин и мужчин в политической и общественной жизни, и особенно в принятии решений. Далее, применительно к выборам, ОБСЕ «рекоменд[ует] всем политическим силам содействовать равному участию женщин и мужчин в политических партиях с целью достижения более сбалансированного гендерного представительства на выборных государственных должностях на всех уровнях принятия решений»<sup>91</sup>. Аналогичным образом, Пекинская декларация призывает

---

89 См. Резолюцию 66/130 Генеральной Ассамблеи ООН «Женщины и участие в политической жизни», принятую в 2011 г., <<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/66/130>>.

90 Проект по изучению квот, указ. соч., сноска 66. См. также: International IDEA, <<http://www.idea.int/gender/quotas.cfm>>.

91 Решение Совета министров ОБСЕ № 7/09 «Участие женщин в политической и общественной жизни», статья 3, Афины, 4 декабря 2009 г., <<http://www.osce.org/ru/mc/67625?download=true>>.

правительства к «приняти[ю], в частности там, где это необходимо в рамках избирательных систем мер, побуждающих политические партии к привлечению женщин на выборные и назначаемые государственные должности в той же пропорции и на тех же уровнях, что и мужчин».

## **Органы по управлению выборами**

Орган по управлению выборами проводит выборы согласно законодательству. Руководство данного органа несет общую ответственность за проведение подлинных выборов, в прозрачности которых избиратели могут быть уверены. Необходимо включать женщин в состав руководства, а также активно задействовать их на всех других уровнях организации выборов. Также важно внедрять передовую практику, поощряющую участие женщин<sup>92</sup>.

Органы по управлению выборами должны предоставлять полные дезагрегированные по полу данные, в режиме реального времени, а также составлять статистические сводки. Например, указание пола всех кандидатов на местных выборах является полезной информацией, однако эти сведения сложно анализировать без статистической сводки. Также полезно осуществлять разбивку таких данных до самого низкого уровня, для выявления географических различий. В идеале, дезагрегированные по полу данные должны включать в себя следующие разделы: победители на выборах, кандидаты, зарегистрированные избиратели, фактически проголосовавшие избиратели, партийные лидеры, аккредитованные наблюдатели (по организациям), аккредитованные представители (по партиям/кандидатам), представители аккредитованных средств массовой информации (по средствам массовой информации) и сотрудники органов, ответственных за проведение выборов (на разных уровнях). Если орган по управлению выборами отвечает также и за надзор за финансированием избирательной кампании, желательно, в отчетах о финансировании

---

92 Дополнительную информацию см., например, в: Инклюзивные избирательные процессы: руководство для избирательных органов, направленное на поощрение гендерного равенства и участие женщин в выборах. Структура «ООН-женщины»/ПРООН, 2015, <[http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/gender\\_equality\\_electoral-ru.pdf](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/gender_equality_electoral-ru.pdf)>. См. также: Gender Equality and EMBs: A Best Practices Guide. IFES, 2014, <[http://www.ifes.org/sites/default/files/gender\\_equality\\_and\\_emb\\_best\\_practices\\_guide\\_final\\_2.pdf](http://www.ifes.org/sites/default/files/gender_equality_and_emb_best_practices_guide_final_2.pdf)>.

избирательной кампании предоставлять дезагрегированные по полу данные (с разбивкой по спонсорам и статьям расходов).

Органы по управлению выборами должны проводить консультации по вопросам политики и практики с представительными группами, выражающими интересы женщин. Такие консультации следует проводить регулярно, с обсуждением всех проблем, а не только «женских вопросов». Разработка органом по управлению выборами четкой политики по вопросам содействия участию женщин, а также сопутствующих планов действий по реализации этой политики, демонстрирует приверженность участию женщин и повышает шансы на успех в этом направлении. Аналогичным образом, органы по управлению выборами на местном уровне могут проводить консультации по таким вопросам, как определение наиболее приемлемого для женщин места проведения голосования, способы привлечения женщин в качестве избирателей, проведение целенаправленной информационной работы с избирателями и содействие осуществлению контроля над процессом со стороны местных женщин.

Некоторые из проблем, препятствующих полному участию в выборах, как правило, оказывают несоразмерно большее влияние на женщин и органы по управлению выборами должны работать над устранением таких препятствий. К ним относятся следующие:

- нарушение тайны голосования;
- запугивание, угрозы, притеснение и другие формы насилия;
- высокие расходы на выдвижение кандидатуры и проведение избирательной кампании.

Нарушение тайны голосования также может иметь несоразмерные последствия для женщин. Оно может включать в себя «семейное голосование», незаконное голосование за другого человека и иные формы давления в связи с голосованием. Органам по управлению выборами необходимо принимать активные меры для разъяснения значения тайного и индивидуального характера голосования и для соблюдения этих принципов.

Считается, что запугивание, угрозы, притеснения и другие формы насилия в большей степени препятствуют участию женщин в избирательном процессе. Необходимы активные меры, в том числе со стороны служб безопасности, для противодействия насилию и запугиванию. Любые случаи насилия должны быть незамедлительно и эффективно расследованы,



следует оперативно преследовать в судебном порядке виновных в этом лиц и жертвам должны быть предоставлены средства правовой защиты<sup>93</sup>.

В целом, женщины реже мужчин могут позволить себе высокие расходы на выдвижение своей кандидатуры и проведение избирательной кампании по причине более низкого среднего уровня заработной платы, склонности спонсоров финансировать известных кандидатов (обычно мужчин) и недостатка налаженных деловых связей, которые могли бы помочь получить финансирование.

Эти препятствия могут быть преодолены, если не устанавливать чрезмерно высокий регистрационный взнос, внедрить четкие механизмы финансирования избирательных кампаний и обеспечить соблюдение правил, гарантирующих равные условия всем участникам процесса.

Следует также облегчить процедуру регистрации для избирателей-женщин, с тем, чтобы они могли регистрироваться самостоятельно, а не через посредника (например, главу семейства), и вносить изменения в регистрационную информацию при смене фамилии или адреса в связи со вступлением в брак.

В некоторых ситуациях имеет смысл создать специальные структуры для обслуживания женщин, которые будут иметь женский персонал, осуществляющий регистрацию женщин-избирателей и женщин-кандидатов, целесообразным может быть иметь женский персонал на избирательных участках. Содействие участию женщин в программах обучения наблюдателей за выборами и обеспечение присутствия на избирательных участках сотрудников службы безопасности и наблюдателей из числа женщин может потребовать дополнительных усилий и ресурсов.

---

93 См. пункт 59 Доклада Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека «Факторы, препятствующие равному участию в политической жизни, и меры по преодолению этих препятствий», A/HRC/27/29, 30 июня 2014 г., <[http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A\\_HRC\\_27\\_29\\_RUS.doc](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A_HRC_27_29_RUS.doc)>; и пункт 6 Резолюции 66/130 Генеральной Ассамблеи ООН «Женщины и участие в политической жизни», принятой в 2011 г., <<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/66/130>>.

### 10. Политические партии и выборы

Сам по себе факт внесения кандидатов-женщин в избирательные списки партии еще не является гарантией повышения их представительства в политике. Вездесущие и всепроникающие культурно-исторические факторы создают питательную почву для неравенства, с которым нелегко бороться одними только квотами и требованиями к расположению фамилий мужчин и женщин в избирательных списках. Например, домашние и семейные обязанности обычно рассматриваются как основное препятствие на пути женщин в политику. Проведение партийных собраний в неудобное время, а также нехватка детских учреждений отпугивает многих женщин, обремененных домашними заботами. Более того, во время избирательных кампаний женщины зачастую пользуются меньшей поддержкой и менее значительным финансированием со стороны своих партий по сравнению с кандидатами-мужчинами. После избрания от них даже иногда ждут, чтобы они отдали свой мандат соратнику по партии мужского пола. Поэтому государствам следует принимать меры, необходимые для предупреждения подобной практики и для предоставления женщинам более широких возможностей при выдвижении их кандидатур на выборах.

Источник: Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, указ. соч., сноска 58, п. 135.

### Политические партии и выборы

Как каналы доступа к власти, политические партии играют очень важную роль в содействии участию женщин в политической жизни как внутри партии, так и в рамках избирательных процессов. Центральная роль партий признается в статье 2 КЛДЖ, которая призывает государства принимать «все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин со стороны какого-либо лица, организации или предприятия». Общая рекомендация № 23 содержит дополнительную конкретную информацию, касающуюся политических партий. Государства в этой связи обязаны изучать вопрос участия женщин в политических партиях и, при необходимости, требовать принятия стратегий по поддержке участия женщин. В своем решении № 07/09 Совет министров ОБСЕ «рекоменд[ует] всем политическим силам содействовать равному участию женщин и мужчин в политических партиях с целью достижения более сбалансированного гендерного представительства на выборах государственных должностях на всех уровнях принятия решений». В Пекинской платформе действий содержится призыв к политическим партиям устранять все барьеры, прямо или косвенно препятствующие участию женщин, и разрабатывать инициативы, позволяющие женщинам без ограничений участвовать во всех внутренних руководящих структурах и процессах выдвижения кандидатов. В этих документах также отмечается необходимость включения гендерных вопросов в политическую программу партий.

Необходимо снова повторить, что для проведения таких оценок необходимо наличие дезагрегированных по полу данных. Для этого партии должны быть обязаны регулярно обнародовать данные о числе и процентной доле женщин на различных уровнях организации, в том числе на уровне высшего и регионального партийного руководства, в составе комитетов, а также среди выдвинутых кандидатов и рядовых членов партии. Эти данные также могут служить эффективным инструментом для создания позитивного или негативного рейтинга партий по этому показателю и для отслеживания прогресса.

К партиям также могут предъявляться более жесткие требования по разработке внутренней политики поддержки женщин и расширению их участия в политике в целом. Могут также использоваться специальные меры – например, требование иметь среди кандидатов определенную долю женщин; снижение требований при выдвижении женщин; обязательство предоставлять дополнительное партийное финансирование женщинам-кандидатам и выделение дополнительного государственного финансирования партиям, поощряющим участие женщин (см. вставку 11).

Вопрос выдвижения кандидатов от партий имеет решающее значение в предоставлении женщинам возможности баллотироваться на выборные должности. Здесь существует несколько проблем. Как было указано в предыдущей главе, женщины чаще всего являются меньшинством в политических партиях. Таким образом, выбор кандидатов-женщин происходит из меньшего числа претендентов. Женщины могут не иметь доступа к спонсорам и сетям финансирования из-за своего невысокого экономического статуса, ограниченной финансовой независимости и низкого потенциала по привлечению дополнительных средств. Также зачастую существует сопротивление со стороны партийных лидеров, действующих кандидатов и избранных представителей, которые могут не желать содействовать привлечению женщин, поскольку это приведет к изменению выгодной для них системы, благодаря которой они смогли занять влиятельные посты. В этой связи может возникнуть необходимость ввести обязательные требования, например, требование обнародовать информацию о том, что партия делает для продвижения гендерного подхода или ввести законодательно закрепленное обязательство по выдвижению определенного процента кандидатов-женщин.

Существует также ряд добровольных мер, при помощи которых партии могут поддерживать финансирование избирательных кампаний женщин-кандидатов. К ним относятся организация учебных курсов

## 11. Финансовое стимулирование политических партий

Подход	Пример
<p>Дополнительное государственное финансирование для политических партий, отвечающих законодательным требованиям (включение в списки кандидатов определенного числа или процентной доли представителей обоих полов (в Грузии) или победа на выборах женщин-кандидатов (в Румынии))</p>	<p>Грузия</p> <p>→ Политическим партиям, включившим в свой список кандидатов не менее 30% представителей противоположного пола, на 30% увеличивается финансирование</p> <p>Румыния</p> <p>→ Объем государственного финансирования увеличивается пропорционально числу женщин-кандидатов от данной партии, победивших на выборах</p>
<p>Возмещение расходов на услуги по уходу за детьми, понесенные в ходе избирательной кампании и в связи с ней</p>	<p>Канада</p> <p>→ Расходы на услуги по уходу за детьми, понесенные по причине участия в выборах, подлежат возмещению и должны указываться в отчете о финансировании избирательной кампании</p>
<p>Источник: Барбара Жуан Стоунстрит (Barbara Jouan Stonestreet), Working paper – Session 1.3 “Addressing the gender funding gap”, Global Conference on Money in Politics, Mexico City, 3 – 5 September, 2015, &lt;<a href="http://www.moneyinpolitics.info/agenda/concept-note/">http://www.moneyinpolitics.info/agenda/concept-note/</a>&gt;.</p>	

и программ по развитию потенциала для женщин-кандидатов, внесение во внутрипартийные документы положений, предусматривающих справедливое распределение ресурсов, выделяемых на проведение избирательной кампании, а также создание специальных партийных фондов для женщин.

## Средства массовой информации

Государственные СМИ также несут обязательства по поддержке участия женщин в политической жизни в целом, и в выборах в частности<sup>94</sup>. Передовой практикой является наличие в государственных СМИ правил и инструментов для освещения кандидатов-женщин и вопросов участия женщин в политической жизни. Если аналогичным образом обязать частные СМИ принимать такие меры в добровольном порядке, можно добиться положительных сдвигов. Например, можно разработать обязательный или добровольный кодекс поведения, включающий конкретные меры, направленные на поддержку участия женщин в политической жизни. Для оценки пропорциональности освещения кандидатов-женщин необходимо наличие соответствующих данных.

В дополнение к количественным показателям освещения в СМИ необходимо также учитывать и качество этого освещения. Женщины отмечают, что манера освещения кандидатов-женщин в СМИ может стать причиной нежелания баллотироваться на выборах. В числе прочего отмечались следующие проблемы: основное внимание уделяется внешнему виду и одежде; ставится под сомнение способность женщин выступать в данной роли; насаждается идея о том, что женщины – политики не заботятся о своих семьях. В последнем отчете «Глобального проекта по мониторингу средств массовой информации» за 2010 г. указывается, что в целом только 24% лиц, освещаемых в новостях, – женщины<sup>95</sup>. В регионе ОБСЕ миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами отмечают во многих странах низкую степень освещения кандидатов-женщин в средствах массовой информации, в том числе в ходе предвыборной кампании<sup>96</sup>.

## Заключение

По-прежнему существуют многочисленные препятствия на пути к действительно равному участию женщин в выборах. Речь, в частности, идет о трудностях с выдвижением в качестве кандидата от партии

---

94 Комитет КЛДЖ, Общая рекомендация № 23, указ. соч., сноска 45.

95 Who makes the news? The Global Media Monitoring Project, <[http://cdn.agilitycms.com/who-makes-the-news/Imported/reports\\_2010/highlights/highlights\\_en.pdf](http://cdn.agilitycms.com/who-makes-the-news/Imported/reports_2010/highlights/highlights_en.pdf)>.

96 Обзор избирательного законодательства и практики государств-участников ОБСЕ, указ. соч., сноска 75, с. 35.

## 12. Недостаточное освещение в СМИ женщин-кандидатов и взглядов женщин в ходе избирательных кампаний

### Соединенное Королевство

Анализ материалов, опубликованных в СМИ во время избирательной кампании 2015 г., показал, что женщины были лучше представлены в вещательных средствах массовой информации, чем в национальной прессе. Тем не менее, женщины составили всего лишь 22,8% от общего числа героев репортажей на телевидении и только 14,5% от всех лиц, упомянутых в прессе.

Источник: Harmer E. Politics as usual: Women, Media and the UK General Election 2015, <<http://blog.politics.ox.ac.uk/politics-as-usual-women-media-and-the-uk-general-election-2015/>>.

### Канада

В результате исследования, проведенного в Канаде, было получено систематическое доказательство того, что женщины освещаются в СМИ иначе, чем их коллеги-мужчины. Для освещения кандидатов-женщин в СМИ обычно используется одно из четырех клише: сексуальный объект, мать, фаворитка и «железная леди». В новостях продолжают муссироваться прочно укоренившиеся, но уже затертые стереотипы о мужских и женских ролях, способностях и амбициях. Средства массовой информации усугубляют более общую проблему восприятия представителями разных полов самих себя и друг друга.

Источник: Goodyear E. News media coverage of elections contributes to women's under-representation, <<http://womensuffrage.org/?p=22202>>.

и с получением доступа к финансированию, а также о качестве и объеме освещения в средствах массовой информации. Помимо этого, насилие и нарушение тайны голосования могут оказывать непропорционально сильное воздействие на женщин. Поскольку выборы — это путь к политической власти, важно выявлять и устранять такие препятствия.

Временные специальные меры, предусмотренные в КЛДЖ, могут использоваться для поощрения равного участия женщин — например, в виде изменения избирательной системы или увеличения финансирования кандидатов-женщин. По всем вопросам разработки избирательной политики и практики необходимо проводить консультации с представительными группами, выражающими интересы женщин. Помимо этого, для выявления недостатков и определения достижений необходимо наличие дезагрегированных по полу данных.



# Участие женщин в политической жизни на местном уровне

*«Несмотря на центральную роль женщин в поддержке семьи и общества и их вклад в развитие, они были исключены из политической жизни и процесса принятия решений, которые, тем не менее, определяют порядок их каждодневной жизни и будущее общества»<sup>97</sup>.*

## **Сфера, оставшаяся без внимания**

Участие женщин в местном управлении и на уровне принятия решений не менее важно и является условием продвижения «к более продуктивному и социально справедливому обществу и государству»<sup>98</sup>. Несмотря на то, что международные стандарты, касающиеся представительства женщин, применимы как на общенациональном, так и на местном уровнях, предметом исследований и дискуссий в основном является

---

97 Комитет КЛДЖ, Общая рекомендация № 23, указ. соч., сноска 45, п. 9.

98 Shvedova N. The OSCE Copenhagen and Moscow Documents: A short Commentary on the OSCE's Contributions to Gender Equality in Political and Public Life. – In: OSCE Yearbook 2011. OSCE, 2012, p. 324, <<http://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/11/Shvedova-en.pdf>>.



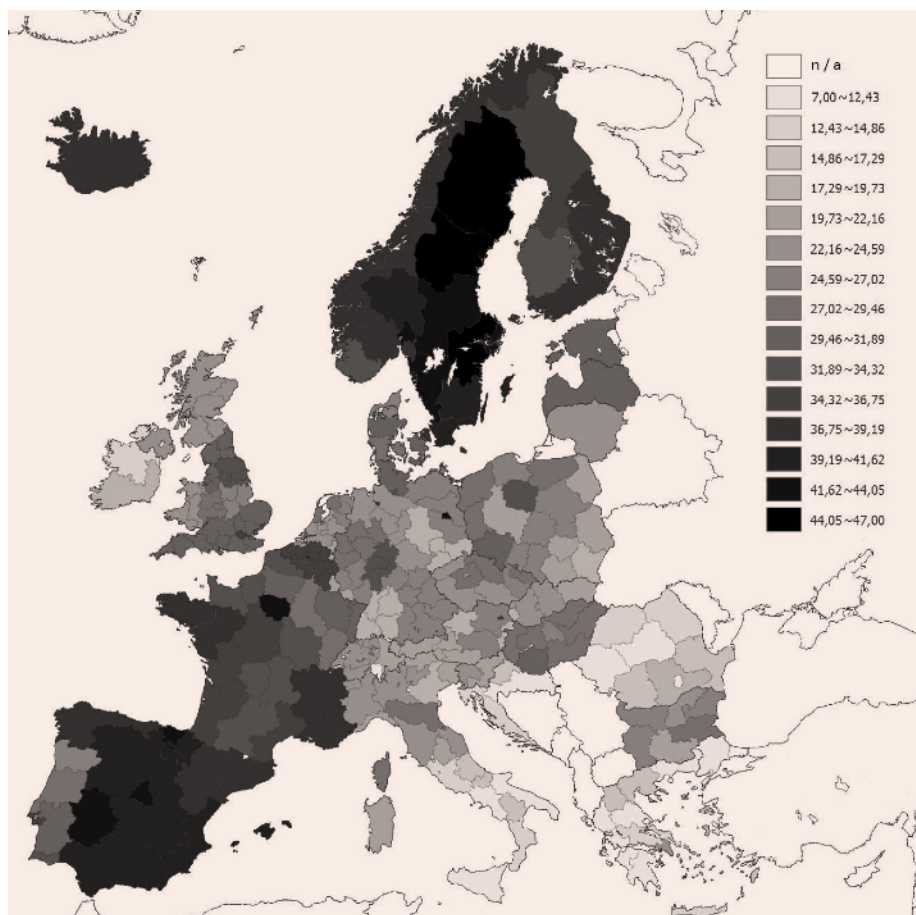
представительство в национальных парламентах. Существует нехватка информации об использовании временных специальных мер для увеличения числа женщин, избираемых в качестве представителей на местном уровне. Вместе с тем, многие решения, влияющие на повседневную жизнь людей, принимаются местными выборными органами. «Женское крыло» партий и программы наставничества играют важную роль в выявлении женщин – потенциальных кандидатов и поддержке их участия в политической жизни на местном уровне, но исследований на эту тему сравнительно немного. Некоторые политические партии ввели добровольные квоты, а в ряде стран существуют обязательные квоты для местных выборных должностей, наряду с квотами для национальных парламентах. Однако этим вопросам уделяется намного меньше внимания в дискуссиях. В регионах с компактным проживанием меньшинств политическая деятельность на местном уровне дает дополнительные возможности участвовать в политической жизни женщинам, принадлежащим к национальным меньшинствам.

В отличие от национальных парламентах, систематический сбор данных об участии женщин в местной политике практически не ведется, а собранные данные малоизвестны широкой общественности. Эти данные не привлекают того внимания, которое уделяется ежегодной отчетности Межпарламентского союза по национальным парламентах. Европейская комиссия каждые два года проводит сбор данных в странах ЕС. Согласно этим данным, представительство женщин на местном уровне составляет в среднем 36%<sup>99</sup>. Учитывая количество и разнообразие местных выборных должностей, информация, полученная на основе сводной статистики, дает еще меньшее представление о положении женщин в разных странах, регионах и партиях, чем статистические данные национального уровня. Тем не менее, существует возможность определить наборы данных, содержащих информацию о представленности женщин в местной политике, а также сравнить эти данные в динамике. Для изучения различий между представленностью женщин и мужчин, принадлежащих к национальному большинству и меньшинству, и для изучения тенденций, которые могут быть связаны с этническим составом местного населения, следует проводить сбор данных, группируя их по этническому признаку.

---

99 European Commission Database on Women in Decision-Making Positions, данные на январь 2016 г., <[http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/politics/municipal-councils/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/politics/municipal-councils/index_en.htm)>.

**Карта 1. Доля женщин в составе местных советов в 30 европейских странах по регионам (%)**



Источник: Sundstrom A. Women in local political representation within 30 European countries: a comparative data set on regional figures. University of Gothenburg Working Paper Series 2013:18, с. 7, <[http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1465/1465732\\_2013\\_18\\_sundstro--m.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1465/1465732_2013_18_sundstro--m.pdf)>.

В 2013 г. Аксель Сандстром провел исследование с целью «создания первого источника сравнительных данных о доле женщин на местных выборах должностях в европейских странах (в каждой по отдельности и во всех вместе)». Опрос, который проводился в 30 странах, продемонстрировал широкий разброс в процентной доле должностей, занимаемых

женщинами, — от 13% до 43%<sup>100</sup>. При сравнении этих показателей с долей представительства женщин на общегосударственном уровне выяснилось, что лишь в 12 странах представленность женщин на местном уровне была выше. В исследовании отмечено, что общий процентный показатель скрывает различия между регионами внутри отдельной страны. Различия между партиями также не очевидны. Чтобы выявить примеры наиболее успешной практики, необходимо не только проводить сбор данных более регулярно, но и иметь возможность выявить различия между регионами и между партиями.

Однозначно, вопрос расширения участия женщин в политической жизни на местном уровне требует внимания и определенных усилий. Однако такие усилия весьма немногочисленны. В 1999 г. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы принял резолюцию, призывающую к созданию программ по поощрению более активного участия женщин с целью обеспечения «сбалансированного участия женщин в политических институтах региона»<sup>101</sup>. Эта цель была подтверждена в Стратегии гендерного равенства Совета Европы на 2014-2017 гг. Однако при нынешних темпах изменений весьма маловероятно, что цель, заявленная в резолюции Совета Европы 1999 г., будет достигнута в ближайшем будущем.

### Путь к политическому опыту

Одной из часто упоминаемых проблем с законодательными квотами на национальном уровне является утверждение, что женщины, избранные по квоте, могут не обладать достаточным опытом. Если у мужчин есть более широкий доступ к должностям (в том числе на местном уровне представительства), которые позволяют им приобрести политический опыт, то у женщин, по сравнению с мужчинами, остается меньше возможностей развивать необходимые навыки и углублять свои знания.

---

100 Sundstrom A. Women in local political representation within 30 European countries: a comparative data set on regional figures. University of Gothenburg Working Paper Series 2013:18, <[http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1465/1465732\\_2013\\_18\\_sundstro-m.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1465/1465732_2013_18_sundstro-m.pdf)>.

101 Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, Резолюция 85 об участии женщин в политической жизни в европейских регионах, 1999, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES%281999%29085&Language=lanRussian&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=BBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>>.

Помимо этого, имена женщин будут менее известны, а узнаваемость имени является важным фактором в процессе выдвижения и выборов. Не имея опыта деятельности на местном уровне, женщины, скорее всего, будут иметь еще меньше возможностей получить пост на национальном уровне. Кроме того, им будет труднее приспособиться к такой роли.

Для женщин и мужчин, пришедших в политику недавно, сама идея баллотироваться в парламент может показаться немыслимой. Получение опыта посредством участия сначала в деятельности политической партии, а затем в работе местных органов власти может повысить уверенность в своих силах. Если бы больше женщин имели возможность участвовать в политической жизни на местном уровне, выросло бы и число женщин, уверенных в своем желании баллотироваться в парламент. Безусловно, роль представителя на местном уровне важна сама по себе, и большинство местных представителей не претендует на роли общегосударственного масштаба. Однако важно обеспечить равное представительство женщин на всех уровнях политической жизни.

### **Неоднозначная картина**

Ситуация в странах региона ОБСЕ неоднозначна. Высокий уровень представительства женщин в парламенте не всегда коррелирует с высоким уровнем представительства в местных выборных органах. При этом в некоторых странах представительство женщин на местном уровне выше, чем на национальном. Во многих странах наблюдается неоднородность усилий, предпринятых в разных регионах для расширения участия женщин. Как представляется, в большинстве стран достижение гендерно-сбалансированного представительства считается задачей политических партий. Однако у этого правила есть исключения: в отдельных странах правительства взяли на себя ведущую роль в решении этой проблемы, предоставляя консультативную помощь и необходимую поддержку (ниже приведены некоторые примеры).

В странах, демонстрирующих высокий уровень представительства женщин на национальном уровне, причины низкого представительства на местном уровне могут быть неожиданными. В 1986 г. в Норвегии премьер-министром была женщина, половину кабинета министров составляли женщины, а парламент этой страны и сейчас остается одним из образцовых с точки зрения представительства женщин. В 2013 г. в парламенте Норвегии женщины получили 39% мест. При этом

исследование, проведенное в 72 муниципальных советах Норвегии, показало, что в среднем доля женщин в их составе была менее 30%. Были определены три причины такого расхождения (хотя они присутствовали не во всех регионах): порядок выдвижения кандидатов партиями, готовность женщин баллотироваться и желание избирателей голосовать за женщин. Женщинам было сложно получить голоса избирателей из-за сложившейся на местах традиции избирать мужчин на высокие посты. Однако наибольшее беспокойство вызвал тот факт, что некоторые женщины становились жертвами запугивания, насмешек, изоляции и неуважительного отношения. Предполагается, что это отчасти объясняет нежелание женщин выдвигать свою кандидатуру<sup>102</sup>.

В Дании женщины получили 31,8% мандатов на местных выборах 2009 г., но различия между партиями и между регионами были разительными. При этом исследования показали, что в партиях левого толка обычно более высокий процент женщин, поскольку их политическая идеология подчеркивает значение равенства. В исследовании, проведенном в Дании в 2009 г. в ознаменование 100-летия участия женщин в местных советах, были отмечены значительные различия между партиями, а также значительные региональные различия. В столичном регионе ряд муниципалитетов насчитывал в своем составе около 50% женщин, что значительно выше, чем во многих других регионах<sup>103</sup>.

В Швеции — еще одной скандинавской стране с высоким уровнем представительства женщин на общенациональном уровне — также наблюдается высокий уровень представительства женщин в местных органах власти. В муниципальных советах, муниципальных исполнительных органах и комитетах женщины составляют 43%. Женщины стоят во главе 29% муниципальных советов, занимают 48% выборных должностей в областных советах и возглавляют 45% исполнительных комитетов областных советов<sup>104</sup>. Выводы о причинах такого успеха можно сделать на основании анализа данных, предоставленных Швецией в Европейскую базу данных об участии женщин в процессе принятия

---

102 Here's why women are missing from local government. – In: Science Nordic, 8 April 2015, <<http://sciencenordic.com/here%E2%80%99s-why-women-are-missing-local-government>>.

103 Kjaer U. After the First 100 years: Women in Danish Municipal Politics 1909–2009. – In: Collection of Articles on Danish Municipal Politics from a Gender Perspective, <<http://kvinfo.org/history/collection-articles-danish-municipal-politics-gender-perspective>>.

104 The Beijing Declaration and Platform for Action turns 20, указ. соч., сноска 43.

решений. Эти данные свидетельствуют о важной роли политического консенсуса в отношении принципов гендерного равенства. Следствием этого консенсуса стали значительные инвестиции в инфраструктуру по уходу за детьми и престарелыми, что позволяет женщинам и мужчинам равномерно распределить между собой домашние обязанности. Все политические партии также твердо убеждены в необходимости увеличивать число кандидатов-женщин<sup>105</sup>.

В Украине женщины представлены в значительно большей степени на местном уровне, чем на общенациональном. В 1985 г. в составе украинского парламента было 30% женщин, однако после первых многопартийных выборов в 1990 г. этот показатель упал до 3% и в течение последующих 20 лет оставался в пределах 9%. На сегодняшний день он вырос до 11,7%. Вместе с тем, женщины намного лучше представлены на самом низком политическом уровне: они составляют 51% депутатов сельских советов, 46% – поселковых и 28% – городских советов. Работа на местах носит очень интенсивный характер и требует активного контакта с гражданами. Тем не менее, опыт деятельности женщин на местном уровне не привел автоматически к увеличению числа женщин в национальном парламенте. Опросы общественного мнения в Украине показали, что идея повышения уровня представительства женщин пользуется более высокой поддержкой у населения, чем у политических партий<sup>106</sup>.

На Мальте представительство на выборах в местные советы также более сбалансировано в гендерном отношении, чем на выборах общенационального уровня. В 2013 г. доля женщин в местных советах была на уровне 20%, а в мальтийском национальном парламенте – 13%. Для сравнения следует отметить, что одно время женщины занимали четыре из шести мест для Мальты в Европейском парламенте. Некоторые на Мальте полагают, что политическая активность женщин во многом зависит от того, насколько политическая организация заботится о том, чтобы работу в ней можно было совмещать с семейными обязанностями, и насколько близко она расположена к месту жительства<sup>107</sup>. Возможно,

---

105 European Database on Women in Decision Making, <<http://www.db-decision.de/CoRe/Sweden.htm>>.

106 Women's Participation in Politics and Decision-Making in Ukraine: Strategy Paper. Ukrainian Women's Fund, 2011.

107 Cutajar J., Dr. Women and political participation in Malta. Commissioned by OSCE/ODIHR, 2014, <<http://www.osce.org/odihr/126803?download=true>>.

именно этим объясняются различия в показателях представительства женщин на Мальте.

В Латвии представительство на местном уровне тоже достаточно сбалансировано, хотя в 2013 г., при наличии 40,6% женщин в списке кандидатов, в числе выбранных депутатов оказалось только 31,3% женщин, что является снижением данного показателя по сравнению с 35,5% четырьмя годами ранее. Исследование влияния реформ на роль женщин в местных органах власти, которое в 2011 г. провел Латвийский университет, показало, что доля женщин в политике возрастает за пределами Риги. Было отмечено, что «чем выше политический уровень, тем сложнее женщине попасть на него самостоятельно, без поддержки мужчин. В политике женщина чувствует себя намного более одинокой, поскольку сети сотрудничества женщин намного слабее, чем неформальные сети мужчин. Хотя женщины и занимают ряд должностей на высшем государственном уровне, преобладает мнение, что в действительности процесс принятия решений и разработки политики происходит на уровне исполнительной власти, где женщины в Латвии еще не продвинулись на лидирующие позиции. На самом высоком политическом уровне сильнее проявляется влияние и давление различных заинтересованных групп, которые используют финансовые ресурсы и неформальные отношения»<sup>108</sup>.

### **Избранные мэры**

Представительство женщин на выборных должностях мэров заслуживает отдельного внимания. Такие должности есть не во всех странах. Однако там, где они существуют, мэры, как правило, наделены значительной исполнительной властью. В регионе ОБСЕ доля женщин, избранных мэрами, обычно значительно ниже, чем доля женщин на других местных выборных должностях. Например, в 2013 г. на Мальте среди 62 мэров насчитывалось лишь шесть женщин (около 9%); при этом среди членов

---

108 Zake A. Women as leaders of local governments – situation before and after administrative territorial reform in Latvia. University of Latvia, 2011, <[http://www.evf.lu.lv/fileadmin/user\\_upload/lu\\_portal/projekti/evf/konferences/Doctor\\_2011/Raksti\\_doctor/RigaZake\\_11.11.2011.ppt](http://www.evf.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/projekti/evf/konferences/Doctor_2011/Raksti_doctor/RigaZake_11.11.2011.ppt)>.

местных советов женщины составляли более 20%<sup>109</sup>. В Румынии ситуация еще менее сбалансированная: там только 4% мэров — женщины<sup>110</sup>.

Австрию можно по праву назвать страной мэров: в этой стране насчитывается 2 534 больших и малых городов и муниципалитетов во главе с мэром, который имеет значительную власть и влияние. Тем не менее, должности мэра занимает лишь 131 женщина, что эквивалентно 5%. Ни в одной из федеральных земель Австрии этот показатель в процентном выражении не достигает двузначных цифр. Помимо этого, большинство женщин-мэров занимают эту должность в самых малонаселенных общинах. 124 из 131 женщины-мэра работают в районах с населением менее 10 000 жителей. Из десяти крупнейших городов только в одном мэр — женщина. Такое небольшое число женщин может объясняться традиционными представлениями о должности мэра: ожидается, что мэр должен быть вовлечен во все аспекты местной жизни. Если добавить к этому бытующие в сельских районах представления о том, что женщины должны заниматься ведением домашнего хозяйства, то, пожалуй, неудивительно, что лишь немногие женщины выражают желание выдвигаться на эту должность или получают поддержку в этом начинании<sup>111</sup>. Еще одной причиной крайне низкого числа женщин среди мэров в Австрии может быть размер заработной платы. Оклад мэра составляет от 2 000 до 8 000 евро в месяц — не очень существенная сумма по сравнению с тем, сколько времени отнимает эта работа<sup>112</sup>. Благодаря новому проекту, число мэров-женщин становится более известно общественности: данные приблизительно о 2 000 местных органов размещены на веб-сайте в виде атласа гендерной статистики<sup>113</sup>. В 2007 г. в Австрии была создана первая сеть мэров-женщин в целях расширения участия женщин в политической жизни на местном уровне. В рамках этой сети проводятся регулярные семинары, учебные курсы и собрания и оказывается взаимная поддержка действующим мэрам. Отдельные федеральные земли также размещают

---

109 Cutajar, указ. соч., сноска 107.

110 Stefanel A. Lost in a men's world: women in Romanian local politics. – In: IJCCSEC, Volume 2, Issue 2, 2013, <[https://crosscultureenvironment.files.wordpress.com/2014/07/ijccsec-volume-2-issue-2-2013-adriana-stefanel-lost-in-a-men\\_s-world-women-in-romanian-local-politics.pdf](https://crosscultureenvironment.files.wordpress.com/2014/07/ijccsec-volume-2-issue-2-2013-adriana-stefanel-lost-in-a-men_s-world-women-in-romanian-local-politics.pdf)>.

111 Women's Political Participation on the Local Level in Austria. Report supported by OSCE/ODIHR, January 2014, <<http://www.osce.org/odihr/145551?download=true>>.

112 Там же.

113 GenderAtlas project, <[www.genderatlas.at/prototyp/articles/buergermeisterinnen.html](http://www.genderatlas.at/prototyp/articles/buergermeisterinnen.html)>.



на своих веб-сайтах информацию, касающуюся гендерных вопросов, в том числе участия в политической жизни.

Ситуация в Соединенных Штатах несколько похожа на ситуацию в Австрии. В этой стране среди мэров городов с населением свыше 30 000 человек женщины составляют только 18,4%. В городских советах представительство женщин несколько выше: там они занимают 26% мест. В Соединенных Штатах подавляющее большинство мэров-женщин работает в городах с населением менее 100 000 человек. И чем крупнее города, тем меньше процент мэров-женщин<sup>114</sup>.

### **Проблемы и решения**

В своей Общей рекомендации № 23, выпущенной в 1997 г., Комитет КЛДЖ четко указал на важность осознания тех обстоятельств, которые препятствуют участию женщин в политической жизни, и на необходимость принятия мер для их устранения. Многие решения, призванные помочь женщинам, баллотирующимся на местные выборные должности, сходны с решениями, направленными на расширение участия женщин в деятельности политических партий и парламентов. Однако существует лишь незначительное количество опубликованных тематических исследований, которые демонстрируют, каким образом и в каких ситуациях политические партии и местные органы власти принимают меры для устранения препятствий.

Некоторые страны используют временные специальные меры, в том числе законодательные и добровольные квоты, в целях содействия участию женщин в местной политической жизни. В 2008 г. парламент Албании утвердил минимальную 30-процентную квоту для представительства каждого пола во всех органах законодательной, исполнительной и судебной власти и в других государственных учреждениях. Эта квота также была добавлена в избирательный кодекс, что открыло путь для включения не менее 30% женщин в списки кандидатов на парламентских и местных выборах. В соответствии с недавними изменениями в избирательном кодексе, эта квота была увеличена до 50% для

---

<sup>114</sup> Holman M. Madame Mayor: Women's Representation in Local Politics, <<http://www.politicalparity.org/madame-mayor-womens-representation-in-local-politics/>>.

местных выборов, с обязательным чередованием имен женщин и мужчин в списках кандидатов<sup>115</sup>.

В других странах ОБСЕ – Бельгии, Боснии и Герцеговине, Греции, Италии, Португалии, Сербии, Словении и Франции – тоже существуют законодательные квоты для кандидатов на региональном уровне. В некоторых странах – например, в Италии и Бельгии – решения по квотам принимаются региональными органами, поэтому квоты и меры по обеспечению их соблюдения могут отличаться в разных регионах. Ряд политических партий приняли добровольные квоты для местных выборов (партии в Австрии, Германии, Исландии, на Кипре, в Норвегии, Румынии, Швейцарии и Швеции). В некоторых странах – например, во Франции и Греции – политические партии ввели для местных выборов добровольные квоты, превышающие законодательно установленные<sup>116</sup>.

Во всех странах заботы о семье и ведение домашнего хозяйства в основном возлагаются на женщин. По этой причине женщинам может быть проще занимать должность в местных органах власти, а не в национальном парламенте, поскольку эта высокая должность требует пребывания вдали от дома. Это позволяет предположить, что большее число женщин занимает местные выборные должности. К сожалению, исчерпывающие данные для проверки этой гипотезы отсутствуют. В странах региона ОБСЕ наблюдается чрезвычайно большой разброс в уровне участия, что свидетельствует о целом комплексе проблем, которые влияют на участие женщин в деятельности выборных местных органов. Исследование, проведенное в Соединенных Штатах, показало, что близость законодательного органа к дому имеет большое значение для женщин при принятии решения о выдвижении на выборную должность. В исследовании содержится вывод о том, что домашние обязанности женщин играют роль сдерживающего фактора и что чем дальше женщине придется ездить, тем меньше вероятность того, что она попытается сочетать политическую роль с семейной жизнью<sup>117</sup>.

---

115 Albanian parliament approves changes to the electoral code regarding gender quota. – <<http://www.crca.al/news-women-and-youth-politics/albanian-parliament-approves-changes-electoral-code-regarding-gender#sthash.cUtl6p6W.dpuf>>.

116 Проект по изучению квот, указ. соч., сноска 66.

117 Silberman R. Gender Roles, Work-Life Balance, and Running for Office. – In: Quarterly Journal of Political Science, Volume 10, Number 2, 2014, pp. 123-153, <<http://dx.doi.org/10.1561/100.00014087>>.

В ходе семинара, проведенного Датским институтом по изучению партий и демократии в дворце Кристианборг в 2012 г., были определены некоторые из проблем, с которыми сталкиваются женщины-представители на местном уровне, и предложены их решения<sup>118</sup>. Была подчеркнута важность распространения культуры равного отношения к женщинам, а также важность введения удобного графика собраний, не мешающего выполнению других обязанностей. Помимо этого, было рекомендовано обеспечивать поддержку избранным представителям (например, предоставлять услуги по уходу за детьми и социальные льготы). Была также отмечена необходимость справедливого распределения финансовых ресурсов между женщинами и мужчинами, баллотирующимися на выборах. Адриана Стефанель в своей статье о низкой представленности женщин в политической жизни Румынии на местном и общегосударственном уровнях отмечает, что позиция «за женщин» (поддерживающая справедливое представительство женщин) часто считается пережитком пропаганды коммунистического периода. В Румынии женщины на выборных должностях на местном уровне встречаются редко<sup>119</sup>.

## **Заключение**

Совершенствование сбора и сравнительного анализа данных о представительстве женщин в местных выборных органах должно стать приоритетной задачей. Хотя данные по национальным парламентам являются более доступными, нельзя недооценивать участие на местном уровне. Не следует также пренебрегать проведением исследований. Возможно, государства и партии уделяют основное внимание улучшению показателей на общегосударственном уровне по той причине, что ежегодная публикация данных Межпарламентского союза активно освещается в средствах массовой информации. Хотя многие международные организации проводят работу на местах в развивающихся странах, примеры положительного опыта на местном уровне не пользуются таким же вниманием, как национальные показатели, и это, вероятно, сказывается на уровне поддержки данного вида работы.

Не менее важен тот факт, что отсутствие усилий по расширению участия женщин в местных выборных органах означает, что женщины теряют

---

118 Women in Politics. Seminar Report, DIPD Christiansborg, 2012.

119 Stefanel, указ. соч., сноска 110.

### 13. Стратегии, направленные на продвижение участия женщин в политической жизни на местном уровне

#### Австрия

С целью расширения участия женщин в политической жизни на уровне муниципалитетов и провинций, во всех провинциях органами власти организованы учебные курсы и программы наставничества для женщин-политиков и женщин, интересующихся политикой.

#### Нидерланды

Министерство внутренних дел и по делам Королевства Нидерландов и Ассоциация мэров Нидерландов стремятся способствовать выдвижению женщин на посты мэра, поскольку это одна из наиболее заметных должностей в местных органах власти. Они создали программу ориентации, которая субсидируется за счет министерства; эта программа дает претендентам возможность узнать больше о роли мэра.

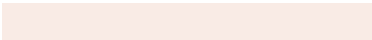
#### Норвегия

Правительство осуществляет проект «День местных выборов», ориентированный на муниципальные советы, в составе которых менее 30% женщин. 72 из 428 муниципалитетов будет предложено организовать совещание с участием всех политических партий, посвященное вопросу о том, как привлечь больше женщин в политику на местном уровне, а также вопросу о необходимости увеличения доли кандидатов-женщин в верхней части партийных списков. Министерство затем проведет исследование для выяснения уровня участия женщин в каждом местном совете и проанализирует причины низкой процентной доли женщин, а также выработает рекомендации по улучшению ситуации.

Источник: ООН, доклады в рамках обзора Пекинской платформы действий («Пекин+20»)

возможность влиять на политику на местном уровне. Помимо этого, они, вероятно, лишены возможности развивать представительские навыки, которые принципиально важны для политика общенационального уровня.

Необходимо проводить более тщательный анализ препятствий, мешающих участию женщин в политической жизни на местном уровне, – в том числе, тех препятствий, с которыми сталкиваются женщины, принадлежащие к национальным меньшинствам и маргинализированным группам. Не менее важными задачами являются борьба с преследованиями и запугиванием (там, где такие явления существуют) и создание местных законодательных органов, которые в большей степени учитывают гендерную проблематику. Лицам на выборных должностях в местных органах власти необходимо обеспечить такой график работы, который будет удобен как женщинам, так и мужчинам и позволит им совмещать профессиональные и семейные обязанности. Необходимо также решить другие проблемы – такие, как загруженность семейными обязанностями, включая уход за детьми и престарелыми; неравная оплата труда; недостаточно активное сотрудничество в рамках женских сетевых объединений. Важной задачей политических партий является расширение работы с женщинами и предоставление им равных возможностей для участия в выборах в качестве кандидатов.



Необходимо более глубокое понимание того, где и насколько эффективно используются временные специальные меры для расширения участия женщин в политической жизни на местном уровне. Следует обеспечить более широкое распространение примеров передовой практики партий и регионов, которым удалось расширить участие женщин, и нужно особо отмечать в качестве образца для подражания тех женщин, которые добились успеха в местной политической жизни, и подчеркивать их достижения.





# Участие женщин в работе парламентов

*«Мы будем побуждать страны к принятию мер, гарантирующих женщинам равный доступ к руководящим политическим должностям, способствующих участию женщин в выборах и повышающих способность женщин становиться эффективными лидерами»<sup>120</sup>.*

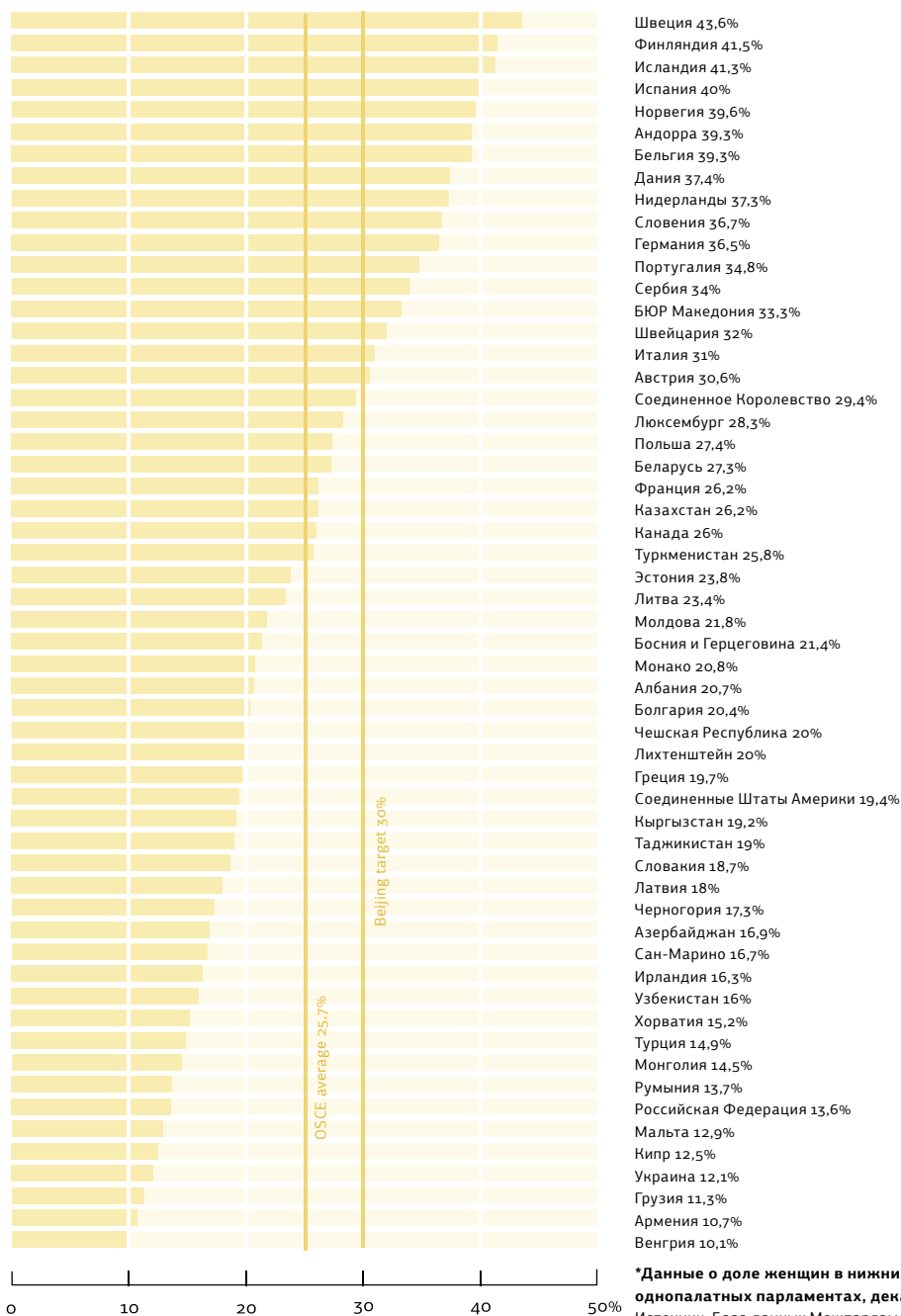
Участие женщин в работе парламентов чрезвычайно важно для улучшения представительства, подотчетности и качества демократии и оказывает глубокое влияние на политическую практику с точки зрения повестки дня и содержания политики. Тем не менее, несмотря на множество международных конференций, документов и обязательств, парламентам – за небольшим количеством исключений – еще предстоит пройти долгий путь к достижению паритета между женщинами и мужчинами. В Андорре, парламент которой состоит из 28 человек, в течение целого ряда лет представительство женщин достигало 50% и более, но после выборов в начале 2015 г. доля женщин-парламентариев опустилась ниже 40%. На данный момент лишь в 17 странах региона ОБСЕ данный

---

120 Выступление Генерального секретаря ООН в Генеральной Ассамблее, посвященное пятилетней программе действий «Будущее, которое мы хотим создать», Нью-Йорк, 25 января 2012 г., <<http://www.un.org/ru/sg/messages/2012/agenda.shtml>>.



Рис. 1. Представленность женщин в парламентах региона ОБСЕ\*



\*Данные о доле женщин в нижних палатах или однопалатных парламентах, декабрь 2015 г.  
Источник: База данных Межпарламентского союза, <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>.

показатель превышает целевые 30% – уровень, которого Экономический и Социальный Совет ООН изначально предполагал достичь к 1995 г. (50% к 2000 г.). Только четыре страны могут с гордостью заявить о наличии более чем 40% женщин-парламентариев в нижней палате парламента или в однопалатном парламенте: Исландия, Испания, Финляндия и Швеция. Бельгия достигла 50-процентного уровня представительства в верхней палате парламента. В Дании представительство женщин в национальном парламенте превышало 40%, но после выборов 2015 г. составляет 38%<sup>121</sup>.

### Отслеживание изменений

Межпарламентский союз регулярно предоставляет информацию об изменении женского представительства в национальных парламентах, а также дополнительную статистику по средним показателям и историческим данным в мире и регионах начиная с 1997 г.<sup>122</sup> Он также готовит ежегодный краткий отчет о достижениях и сложностях, связанных с представительством женщин в парламентах. В опубликованном в начале 2015 г. обзоре, приуроченном к 20-летию принятия Пекинской платформы действий, отмечается, что страны мира добились существенного прогресса на пути к цели 30-процентного представительства. Средний показатель в мировом масштабе возрос с 11,3% в 1995 г. до 22,1% в 2015 г. Однако в 2014 г. рост составил всего лишь 0,3 процентных пункта. Означает ли это, что был достигнут незримый барьер? Сейчас женское представительство в национальных парламентах стран региона ОБСЕ достигло уровня 25,7%<sup>123</sup>.

### Временные специальные меры

Данные Межпарламентского союза показывают общий процентный показатель представительства женщин в парламенте, но в каждой стране существует множество различных переменных, которые требуют изучения. Например, из 17 стран региона ОБСЕ, где показатель представительства превышает 30%, только в двух странах не используется та или иная

121 База данных Межпарламентского союза, указ. соч., сноска 6.

122 *Women in Parliament: The Year in Perspective*, annual publication of Inter-Parliamentary Union, <<http://www.ipu.org/english/perdcls.htm#wmn-year>>.

123 *Women in Parliament: 20 years in review*, указ. соч., сноска 30.

форма квот. Добровольные партийные квоты используются в несколько большем количестве стран, чем законодательные квоты, а в Испании используются оба вида квот. Финляндия и Дания — две страны, которые постоянно демонстрируют высокие показатели, — совсем не используют квоты, хотя ранее в Дании квоты были включены в законодательство. Это свидетельствует о том, что выдвижение женщин в парламент находит поддержку внутри партий и в обществе. Такое отношение выработалось в течение длительного периода благодаря сочетанию государственной политики и программ с усилиями гражданского общества, инициативами по расширению прав и возможностей женщин, а также деятельностью образовательных учреждений и средств массовой информации.

Применение законодательных квот во многих странах привело к значительному росту представительства. С 2000 г. по 2010 г. в 13 государствах-участниках ОБСЕ, использующих законодательно установленные квоты, доля женщин, избранных в нижнюю палату парламента, увеличилась на 10 процентных пунктов, хотя вполне возможно, что такое увеличение частично объясняется другими инициативами и тенденциями. При этом в некоторых странах успехи были весьма скромными, отчасти по причине непродуманной политики разработки и внедрения квот, а также неэффективности санкций за их несоблюдение. Важную роль играет и наличие политической воли и давления со стороны внешних организаций и гражданского общества. В определенных обстоятельствах мужчины члены партий стремились ограничить влияние квот, что вновь указывает на важность тщательной разработки квот и санкций. В Армении, например, чтобы выполнить обязательную 20-процентную квоту в партийном списке, некоторые партии включали в свои списки «подставных» женщин, которых позже должны были заменить кандидаты-мужчины. Двадцать шесть женщин отозвали свои кандидатуры из партийного списка на выборах 2012 г.<sup>124</sup> Аналогичная практика наблюдалась в Кыргызстане<sup>125</sup>. Эту проблему можно решить путем включения в закон о выборах положения, согласно которому в том случае, если женщина отзывает свою кандидатуру из парламента, ее необходимо

---

124 Политическое участие женщин в парламентских выборах 2012 г. в Республике Армения. Центр гендерных исследований при Ассоциации женщин с университетским образованием. Ереван, 2012 г., <<http://www.osce.org/ru/yerevan/116091>>. См. также: Гендерное равенство на выборных должностях, указ. соч., сноска 31.

125 Обзор избирательного законодательства и практики государств-участников ОБСЕ, указ. соч., сноска 75, с. 34.

заменить другой женской кандидатурой. Таким образом, в тех странах, где сильна политическая и общественная поддержка, при помощи хорошо продуманных законодательных квот можно добиться значительного увеличения представительства женщин.

Добровольные партийные квоты также сыграли свою роль в продвижении перемен, о чем свидетельствует значительное число стран региона ОБСЕ, которые успешно использовали такие квоты. Было отмечено, что партии, чья идеология активно поддерживает принцип равенства, как правило, имеют более высокий процент представительства женщин<sup>126</sup>.

«Проект по изучению квот», база данных разработанная Международным институтом демократии и содействия выборам (International IDEA) и Стокгольмским университетом, имеет своей целью создание базы данных о масштабе и характере используемых партийных квот<sup>127</sup>. Однако данные по странам не содержат сведений о различиях между политическими партиями, и получение полной информации о добровольных квотах, используемых политическими партиями, может быть нелегким делом.

Чтобы определить случаи успешного использования политическими партиями временных специальных мер для повышения уровня представительства женщин, важно располагать информацией о различных подходах. Сравнение статистических данных о представительстве в парламентах женщин, избранных от политических партий, может быть полезным для лучшего понимания факторов, способствующих достижению положительных результатов в конкретных условиях. Некоторые политические партии добиваются значительных успехов, но при этом показатели страны в целом сильно отстают из-за показателей других партий (см. пример парламента Соединенного Королевства). В тех странах, где только некоторые из партий имеют добровольные квоты, повышение или снижение представительства женщин в парламенте часто обусловлено колебаниями в уровне успеха более инклюзивных партий.

Влияние добровольных и законодательных квот следует также анализировать с точки зрения этнической принадлежности кандидатов. Чтобы квоты не создавали режим благоприятствования исключительно для

---

126 Гендерное равенство на выборных должностях, указ. соч., сноска 31, главы 5 и 6.

127 Проект по изучению квот, указ. соч., сноска 66.

## 15. Парламент Соединенного Королевства: партийные различия

В парламенте Соединенного Королевства существуют значительные различия между тремя основными политическими партиями, которые до 2015 г. были тремя крупнейшими парламентскими партиями. В 2015 г. Шотландская национальная партия получила 55 мест, став третьей по величине партией в парламенте.

Женщины впервые получили право быть избранными в парламент в 1918 г., но до 80-х годов XX века их доля все время оставалась ниже 5%. В мажоритарной системе женщины, баллотировавшиеся от всех политических партий, получали преимущественно ненадежные места, и многие из них теряли свое место, когда партия теряла свое влияние. Ситуация начала меняться в 1980-е гг.

**Лейбористская партия** ввела внутрипартийные квоты для партийных должностей и стала поощрять женщин баллотироваться в парламент. В 1997 г. впервые были использованы «женские списки», в которых женщины-кандидаты были выдвинуты на заведомо проходные места. В результате был получен значительный рост представительства: число женщин-парламентариев возросло более чем в два раза. От Лейбористской партии в парламент прошла 101 женщина, а на все остальные партии приходилось всего лишь 20 женщин. После обжалования в суде «женские списки» не использовались на выборах 2001 г., и число женщин-парламентариев несколько сократилось. Это стало причиной для принятия поправок к законодательству, которые разрешают партиям использовать временные специальные меры. На всех последующих выборах Лейбористская партия возобновила практику использования «женских списков».

**Консервативная партия**, осознавая потерю лидирующих позиций, прилагала усилия для увеличения своей численности путем создания «списка А» на выборы 2010 г.; в этом списке было представлено равное число мужчин и женщин. Местным партиям было предложено сделать выбор из списка, однако многие этим не воспользовались. Тем не менее, был отмечен значительный рост представительства — с 8,5% до 16%, а затем до 20% на выборах 2015 г.

**Либерально-демократическая партия** провела обсуждение этого вопроса, но еще не предприняла никаких шагов для обеспечения избрания женщин. На выборах 2015 г. ей удалось сохранить за собой всего лишь восемь мест, и в результате она полностью лишилась женского представительства.

Процент женщин-парламентариев в Соединенном Королевстве в 1992–2015 гг.



женщин, представляющих большинство населения, могут понадобиться дополнительные меры. Аналогичным образом, в странах, где для расширения представительства национальных меньшинств используются квоты или резервирование мест, необходимо соблюдать принципы гендерного равенства, с тем, чтобы избежать ситуаций, когда основными бенефициарами таких механизмов становятся мужчины из национальных меньшинств.

### **Гендерно-чуткие парламенты**

Гендерно-чуткие парламенты — это парламенты, уважающие и обеспечивающие гендерное равенство. Создание таких парламентов имеет, среди прочих, два важнейших аспекта: условия работы парламентариев и степень учета гендерной проблематики в основной деятельности. Часто эти аспекты связаны (хотя и не исключительно) с женщинами-парламентариями, которые обычно в рамках женских организаций или групп в парламенте выступают в качестве основной движущей силы для превращения законодательного органа в систему, более настроенную на учет гендерных аспектов. Важно отметить, что в процессе формирования гендерно-чутких парламентов, ответственность за изменения возлагается не только на женщин-парламентариев, но и на сам парламент, а также на парламентариев-мужчин.

О необходимости поощрения большего числа женщин к баллотированию в парламент написано много, однако существует еще и необходимость сделать так, чтобы женщины оставались в парламенте после своего избрания.

Проблемы, влияющие на дальнейшее нахождение женщин в парламенте, включают условия труда и совмещение обязанностей по уходу за членами семьи, несовместимость рабочего графика в парламенте с другими обязанностями, а также поведение, принижающее достоинство женщин и их вклад в работу парламента. Растет обеспокоенность в связи с тем, что в некоторых странах женщины-парламентарии подвергаются насилию, агрессии и притеснениям. Важно отметить, что возникает и вопрос о наличии у женщин-парламентариев возможности реально влиять на формирование политики в парламенте, а также о наличии у них необходимого потенциала и о создании благоприятной среды, которая позволяет женщинам конструктивно участвовать в работе парламента. Некоторые факты свидетельствуют о том, что в среднем женщины

остаются в парламенте на более короткое время, чем мужчины<sup>128</sup>. Это явление может объясняться электоральными причинами — избранием на менее надежные места или внесением в нижнюю часть списка. Также это может быть вызвано сложностью работы в парламенте, не учитывающем гендерную проблематику, и необходимостью преодолевать такие препятствия, как гендерные стереотипы в обществе, отсутствие поддержки со стороны семьи и бремя неоплачиваемого труда.

В 2011 г. Межпарламентский союз опубликовал обзор передовой практики, которая используется в гендерно-чутких парламентах<sup>129</sup>. В обзор было включено подробное обсуждение проблем, и, что важно, в нем рассматривалась роль парламентов как институтов в повышении гендерной чуткости – в противовес восприятию женщин и мужчин-парламентариев в качестве основных рычагов изменений. Были проведены опросы работников аппарата парламента с целью определения успешных мер для совершенствования парламентов. По мнению многих респондентов, свод правил поведения имеет большое значение – наряду с политикой и процедурами, направленными на решение проблемы сексуальных домогательств. Примечательно то, что большинство парламентов празднует Международный женский день и проводит дискуссии и совещания по гендерным вопросам, и в то же время гораздо меньше парламентов разработали систематические процедуры с целью обеспечения учета потребностей депутатов женского и мужского пола и равные возможности участвовать в формировании политики для женщин и мужчин-парламентариев.

Парламенты также в значительной степени различаются по роли, отведенной в них женщинам. Во многих парламентах отсутствуют женщины-лидеры, даже при относительно высокой доле женщин-парламентариев. Например, в Узбекистане существует 30-процентная квота для кандидатов, а в парламенте женщины составляют 16%. При этом, несмотря на предыдущие успехи, к началу 2016 г. в парламенте нет женщин на ответственных постах (таких, как спикер, вице-спикер или

---

128 Rodríguez J. Does decentralization obstruct or enhance women's political opportunities? Multilevel government, cabinet appointments and ministerial durability in Spain, <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/43d9f61f-f1f8-406e-9620-ce0c3667719f.pdf>>.

129 Пальмьери, указ. соч., сноска 80.

председатель комитета)<sup>130</sup>. Даже когда женщины возглавляют комитеты, существует четкое разделение: женщины чаще отвечают за «гуманитарные» вопросы, которые считаются более подходящими для них, тогда как «серьезные» вопросы чаще всего поручаются мужчинам. Опрос, проведенный Межпарламентским союзом в 89 парламентах, показал, что 42 женщины возглавляют комитеты по вопросам социального обеспечения, семьи и культуры, и 20 — комитеты по вопросам образования. При этом только восемь женщин возглавляли комитеты по вопросам внутренних дел, и пять — комитеты по инфраструктурным проектам<sup>131</sup>.

В большинстве парламентов спикер играет ключевую руководящую роль. Женщин-спикеров сравнительно мало. В августе 2015 г. насчитывалось 46 женщин-спикеров, председательствующих в одной из палат 190 парламентов (76 из них — двухпалатные), что составляет всего 16,8% от всех таких должностей<sup>132</sup>. В регионе ОБСЕ по состоянию на 1 сентября 2015 г. женщины занимали председательствующий пост в парламенте или в одной из палат парламента в следующих странах: Австрия, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Греция, Италия, Латвия, Литва, Нидерланды, Польша, Португалия, Российская Федерация, Сербия, Соединенное Королевство, Туркменистан и Финляндия<sup>133</sup>.

Парламенты также должны обеспечить женщинам-парламентариям возможность развивать свои навыки на равных условиях с их коллегами-мужчинами. В немногих парламентах проводится систематическая проверка выполнения этого требования путем анализа участия в обучающих мероприятиях и поездках и доступа к информации. Некоторые женские фракции берут на себя эту роль, а международные организации предоставляют женщинам возможности для налаживания

130 Спикером Законодательной палаты парламента избран Нурдинжон Исмоилов, 12 января 2015 г., <<http://www.uz24.uz/politics/spikerom-zakonodatelnyoy-palati-parlameta-izbran-nuridzhon-ismoilov>>.

131 Пальмьери, указ. соч., сноска 80, с. 20.

132 См.: <<http://www.ipu.org/parline-e/parlinelist.asp?typeform=yes&NbRecords=1000>>, данные по состоянию на 1 сентября 2015 г.

133 См. раздел «Женщины-спикеры национальных парламентов» на веб-сайте Межпарламентского союза (данные приводятся по состоянию на 1 сентября 2015 г.), <<http://www.ipu.org/wmn-e/speakers.htm>>.



контактов и обеспечивают доступ к информации на специальных Интернет-ресурсах<sup>134</sup>.

### **Влияние женских фракций**

Женская солидарность может стать надежной формой защиты от трудностей, возникающих в преимущественно мужском окружении. Женские фракции могут помочь женщинам объединить свои усилия для достижения перемен, как с точки зрения функционирования парламента, так и с точки зрения разработки политических платформ по вопросам, имеющим большое значение для женщин и мужчин. Определенная дискуссия велась по вопросу о необходимости наличия в парламенте критической массы женщин для достижения этих изменений<sup>135</sup>. При этом результаты зависят, скорее всего, от способности группы женщин, независимо от ее размера, оказывать влияние в парламенте, убеждать других (женщин и мужчин) в том, что предлагаемые ими изменения несут в себе преимущества. Во многих странах женские фракции успешно выносят на обсуждение в парламенте вопросы, волнующие женщин, и борются с дискриминационными законами. Женская фракция, учрежденная как организация в Федерации Боснии и Герцеговины, изменила политический и рабочий климат, сумев сформировать для женщин-депутатов группу союзников, поддерживающих их деятельность. Фракция уделяла особое внимание вопросам, представляющим интерес для женщин-избирателей, – продвигая вопросы улучшения условий декретного отпуска и отпуска по уходу за ребенком, ужесточения санкций для лиц, осужденных за насилие в семье, а также равенства в области занятости<sup>136</sup>. Этот случай является примером того, что женские фракции можно создавать с различными моделями управления.

Вместе с тем, исследования показали, что межпартийные женские фракции сложно создавать в крайне поляризованной политической

---

134 См., например, International Knowledge Network of Women in Politics, <<http://iknowpolitics.org/en>> и Women's Democracy Network, <http://www.wdn.org/>.

135 Объединения женщин-парламентариев в странах региона ОБСЕ: сравнительный анализ. БДИПЧ ОБСЕ, 2013, с. 10, <<http://www.osce.org/ru/odihr/118809?download=true>>.

136 Women's caucus is a first for Bosnia and Herzegovina. USAID website, <<https://www.usaid.gov/results-data/success-stories/women%E2%80%99s-caucus-bih%E2%80%99s-first-cross-party-inter-ethnic-issue-based-caucus>>.

### 16. Объединение «Равные возможности» в парламенте Украины

Межфракционное объединение «Равные возможности» в Верховной Раде (парламенте Украины) официально начало свою работу в 2011 г. Создание объединения было встречено скептически, поскольку в прошлом уже было несколько попыток создать межпартийную группу парламентариев для содействия решению гендерных вопросов. Препятствием для создания такой группы становились глубокие разногласия между политическими партиями Украины, низкий уровень представительства женщин в Верховной Раде (8% в 2009–2012 гг.) и недостаточная культура женской солидарности. Вскоре после своего создания объединение разработало три законопроекта: по предотвращению домашнего насилия, запрету на торговлю детьми и предоставлению равной социальной защиты матерям и отцам-одиночкам. Со времени предыдущих созывов парламента число членов объединения, первоначально включавшего в себя 12 женщин и троих мужчин, выросло, и в настоящее время объединение состоит из 47 парламентариев (11 мужчин и 36 женщин). В 2015 г. оно добилось включения положения о введении законодательной 30-процентной квоты для недостаточно представленного пола в партийных списках в закон о местных выборах. Объединение активно участвует в процессах строительства мира в восточной части Украины и в решении социально-экономических вопросов, касающихся защиты прав внутренне перемещенных лиц.

Источник: Объединения женщин-парламентариев, указ. соч., сноска 135, с. 43.

среде<sup>137</sup>. И это неудивительно, поскольку политика основана на идеологии, а принадлежность к женскому полу не гарантирует совпадения взглядов по всем вопросам. Некоторые партии предпочитают иметь свои собственные женские фракции в парламенте, с целью влиять на политику в рамках своей идеологической позиции. В Канаде Либеральная женская фракция была основана в 1993 г. и успешно работала, оказывая влияние, как на политическую платформу партии, так и на политику и процедуры парламента, стремясь сделать их более приемлемыми для женщин<sup>138</sup>. Однако все это не исключает возможность межпартийного сотрудничества по конкретным вопросам. Например, в 2010 г. в Соединенном Королевстве, несмотря на отсутствие межпартийной фракции, женщины из всех партий объединились, с тем, чтобы проголосовать против предложения правительства обеспечивать анонимность тем, кто обвиняется в изнасиловании. Эта кампания была настолько эффективной, что правительство быстро отозвало свое предложение. В расколотых по этническому признаку обществах женские фракции могут предоставить женщинам из разных общин возможность работать вместе.

Создание фракций на местном и общегосударственном уровнях также может способствовать установлению важных связей,

137 Объединения женщин-парламентариев, указ. соч., сноска 135, с. 51.

138 Steele J. F. P. The Liberal Women's Caucus. – In: Canadian Parliamentary Review, Summer 2002, <<http://www.revparl.ca/english/issue.asp?param=83&art=253>>.

позволяющих вывести местные политические приоритеты на общенациональный уровень.

Межпарламентский союз пришел к выводу, что большинству фракций удается успешно выносить на обсуждение вопросы, волнующие женщин, и, как правило, добиваться принятия изменений в законодательстве<sup>139</sup>. Наиболее часто упоминаемой в таких обсуждениях проблемой было насилие в семье<sup>140</sup>. Анализ работы женских фракций подтверждается и результатами исследования объединений женщин-парламентариев в государствах-участниках ОБСЕ: двумя основными видами деятельности женских парламентских объединений было «влияние на политику и законодательство» и «создание коалиции вокруг какого-либо вопроса»<sup>141</sup>.

### 17. Женская парламентская сеть в Сербии

После парламентских выборов, состоявшихся 6 мая 2012 г., доля женщин в избранном парламенте (Скупшине) Сербии достигла 33%, при этом число женщин-парламентариев увеличилось с 54 до 82 человек. Воспользовавшись положительными результатами выборов 2012 г., избранные в парламент женщины смогли обсудить возможность создания парламентского органа для женщин. Они решили организовать Женскую парламентскую сеть – неформальное по своему характеру объединение, без руководящей структуры как таковой. Члены сети согласились создать так называемую «тройку» – координирующий орган, членами которого по ротации становятся представители политических партий, входящих в объединение, начиная с политической партии, имеющей наибольшее количество мест в парламенте. Сеть открыта для тесного сотрудничества с заинтересованными парламентскими комитетами, женскими НПО, депутатами-мужчинами и международными организациями, занимающимися вопросами гендерного равенства.

Источник: Women's Parliamentary Network of Serbia, <http://www.womeninparliaments.org/wp-content/uploads/2014/07/Serbia-WPN-Wasington.pdf>.

139 Обзор существующих женских парламентских фракций в мире и их деятельности см. в базе данных о женских фракциях Межпарламентского союза, <<http://w3.ipu.org/en>> (англ.).

140 Palmieri, указ. соч., сноска 80, глава 5.

141 Объединения женщин-парламентариев, указ. соч., сноска 135, глава 5.

## **Заключение**

За последние 20 лет достигнут определенный прогресс в увеличении числа женщин-парламентариев в странах региона ОБСЕ. Однако этот прогресс является неравномерным, и основную роль в увеличении доли женщин в парламентах сыграло использование временных специальных мер. Работа Межпарламентского союза в области мониторинга и отслеживания изменений доли женщин-парламентариев оказалась чрезвычайно полезна для изучения данной проблемы. Вместе с тем, на данный момент существует необходимость расширить анализ за рамки показателей на уровне отдельных стран, с тем, чтобы лучше понять роль политических партий в достижении равного представительства обоих полов. Важно исследовать пути дальнейшего увеличения количественной представленности женщин и концентрации их усилий с целью повышения влияния женщин на процесс формирования политики на всех уровнях.

Увеличивать число женщин-парламентариев нужно не только из чувства справедливости. Очевидно, что они способны добиваться ощутимых перемен, поднимая вопросы, волнующие избирателей (женщин и мужчин); привнося ценные навыки и знания в процесс формирования политики; решая проблемы дискриминации и способствуя дальнейшему увеличению доли женщин-парламентариев. Движение к гендерному равенству невозможно без более активного участия парламентариев-мужчин, и обеспечение гендерного равенства является первоочередной задачей парламентов в целом. Однако большинство законодательных органов и политических партий по-прежнему не учитывают в своей деятельности гендерные вопросы. Женщины считают, что их роль ограничена из-за отсутствия равного доступа к руководящим постам и из-за неспособности парламентов адаптировать свои методы работы к потребностям, как женщин, так и мужчин. Женщины также могут не иметь доступа к сетевым объединениям, которые бы поддерживали их дальнейшее развитие в качестве членов парламента. Для достижения полного равноправия женщин в парламенте крайне важно обеспечить им возможность роста на должности парламентария.



# Выводы и рекомендации

*«Права человека выдвигают на первый план достоинство и свободу индивида, но их осуществление в значительной степени зависит от солидарности и коллективных действий»<sup>142</sup>.*

С момента принятия Пекинской платформы действий были достигнуты успехи в области расширения политического представительства женщин, но эти успехи оказались скромнее, чем ожидалось. Участие женщин в политической жизни происходит в контексте конкретных стран, в каждой из которых существует своя культура и своя модель, определяющая способность женщин участвовать в политике. В некоторых странах достигнут намного больший прогресс, чем в других, и мы все можем учиться на примерах передовой практики из этих стран. Универсальной модели, подходящей для всех, не существует, и поэтому стратегия, чтобы быть эффективной, должна учитывать особенности.

Необходимо учитывать, что женщины могут подвергаться многократной дискриминации. Наряду с дискриминацией по половому признаку, они могут быть поставлены в менее выгодное положение в связи со своим расовым, этническим или социально-экономическим статусом. Необходимо, чтобы разработчики политики были более осведомлены о том, как эти проблемы связаны между собой, и понимали, как с ними

---

142 Progress of the World's Women 2015-2016, указ. соч., сноска 17, p.9.

бороться. Подобные особенности влекут за собой различную степень участия женщин, и поэтому меры по содействию более активному участию женщин в политической жизни должны оказывать положительное воздействие и на большинство населения, и на общины меньшинств. Для поощрения участия женщин из числа меньшинств могут понадобиться дополнительные адресные меры.

Прогрессивные изменения могут происходить под давлением со стороны разных сил: это могут быть международные и региональные организации, в том числе ООН и ОБСЕ, а на национальном уровне – правительства, политические партии и организации гражданского общества. Эти субъекты могут указывать на достигнутый прогресс или его отсутствие, выступая в качестве побуждающего фактора перемен.

Многие государства обязались повышать уровень участия женщин, поставив свои подписи под КЛДЖ, Пекинской платформой действий, Планом действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства и Решением Совета министров ОБСЕ об участии женщин в политической и общественной жизни. Совсем недавно, на саммите ООН, прошедшем в сентябре 2015 г., государства утвердили Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., в которую включены конкретные цели развития, касающиеся гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин<sup>143</sup>. Как же используются эти международные документы и обязательства ОБСЕ для достижения перемен? Какое сочетание механизмов обеспечения подотчетности с убеждением и личной заинтересованностью может содействовать более быстрому продвижению вперед? Существует ли необходимость в новых механизмах обеспечения подотчетности и в диалоге? Помимо этого, имеются ли проблемы, связанные с техническими аспектами приведения национальных правовых систем в соответствие с международным правом и обязательствами?

Временные специальные меры демонстрируют свою эффективность во многих странах, и их грамотное использование может содействовать прогрессу во всех сегментах политического процесса. Должны ли государства играть более важную роль и предпринимать больше усилий? В настоящем сборнике приведены примеры государств, в которых используются подходы, содействующие расширению участия женщин в политике (в том числе, при помощи принятия законодательных мер).

---

143 Цели ООН в области устойчивого развития, указ. соч., сноска 4.

## Рекомендации

### *Общие рекомендации*

Политические партии играют ключевую роль в расширении участия женщин в политической жизни, и вся работа в этой сфере должна проводиться на основе признания роли и ответственности партий. Политическую систему необходимо рассматривать как одно целое, а не как отдельные части, которые могут представляться крайне важными при реализации конкретных мер. До того, как международные организации начнут поддерживать какие-либо реформы, необходимо выработать глубокое понимание местных условий. Перемены в обществе могут занять много времени, поэтому важным шагом является внедрение вопросов гендерного равенства в политические партии.

Нужен большой объем более качественных данных об участии женщин в политической жизни на всех уровнях, особенно в таких малоизученных частях политической системы, как местные выборные органы. Точные, подробные и регулярно поступающие данные исключительно важны для понимания положения женщин, а также для оценки достигнутого прогресса и выявления эффективных мер. Это повлияет на процедуры государственного управления, приведет к изменениям в правовой базе и в других механизмах, позволяющих вести сбор данных и обеспечивающих устойчивость этого процесса. Необходимо подробно изучить использование временных специальных мер, принимая во внимание политические и социально-экономические условия, а также тип избирательной системы, в которой они применяются. Данные должны включать информацию, сгруппированную по политическим партиям и регионам, а также по таким категориям, как этническая принадлежность и положение маргинализированных групп.

### *Политические партии*

Политические партии играют ведущую роль в расширении участия женщин. Участие женщин в деятельности политических партий имеет большое значение для обеспечения полного отражения партией их интересов, получения женщинами доступа к политической жизни и для приобретения ими опыта в политике. Ряд партий пришли к выводу, что



увеличение числа женщин – членов партии, кандидатов и избранных представителей – дает преимущество на выборах.

Всеобъемлющие основы для достижения прогресса в этом направлении могут быть заложены путем разработки партийного плана действий по поддержке гендерного равенства. Для того чтобы обеспечить привлечение в партию женщин, их поддержку и продвижение внутри организации, а также удержание женщин в партийных рядах, необходимо иметь качественные данные и гендерно-чувствительные правила и процедуры. Партия может предоставить женщинам более широкие возможности для борьбы за политические посты путем поощрения их к накоплению опыта, содействия их активному участию во всех внутрипартийных процессах и обеспечения такой процедуры выдвижения кандидатов, в рамках которой качества и навыки потенциальных кандидатов – женщин и мужчин – оцениваются на равных основаниях. Существует множество механизмов, которые могут быть использованы политическими партиями для внедрения гендерного равенства во всех своих структурах и процессах.

Для осуществления перемен необходима политическая воля; формирование этой политической воли подразумевает осмысление политических условий, а также понимание того, какие существуют стимулы для изменений и какие временные специальные меры имеют больше всего шансов на успешную реализацию.

### *Выборы*

Участие в выборах открывает доступ к политическому представительству и власти. Здесь необходим всеобъемлющий подход, учитывающий все заинтересованные стороны и все этапы избирательного цикла с точки зрения различных способов участия женщин, в том числе в качестве кандидатов, избирателей и лиц, принимающих решения относительно избирательной базы и избирательных процедур и реализующих эти решения на практике.

Некоторые из проблем, препятствующих полному участию в выборах, как правило, оказывают несоразмерно большее влияние на женщин. Женщинам труднее добиться выдвижения в качестве кандидата от партии и получить доступ к финансированию, а также доступ к достаточному и качественному освещению в СМИ. Насилие и нарушение

тайны голосования также могут иметь несоразмерные последствия для женщин.

Для разработки конструктивных избирательных процедур, поддерживающих фактическое равное участие женщин, необходимо иметь дезагрегированные по полу данные. При разработке политики и практики необходимо проводить консультации с организациями гражданского общества и группами, представляющими интересы широких слоев женщин.

Временные специальные меры, направленные на поощрение фактического равного участия представителей обоих полов, могут включать в себя положения в избирательной системе (часто рассматриваемые как факторы, способные существенно изменить правила игры) и другие меры – например, увеличенное финансирование кандидатов-женщин. От партий можно потребовать публиковать информацию об их политике, направленной на содействие политическому участию женщин внутри партии и в политике в более широком смысле, а также информацию о доле женщин-кандидатов и женщин, занимающих руководящие посты. Партиям также может потребоваться обеспечить определенный процент женщин в числе выдвинутых кандидатов.

Опыт показывает, что, хотя специальные меры и помогают активизировать общественную поддержку и повысить уровень участия женщин, эти меры остаются временными: они предназначены для использования до тех пор, пока не будет достигнуто равенство. Необходимо принимать целый ряд других мер, связанных с гендерной проблематикой, с тем чтобы гарантировать женщинам, победившим на выборах, такие условия, в которых они смогут эффективно и полноценно работать в качестве членов парламента или депутатов местных советов.

#### *Политическая жизнь на местном уровне*

Участие женщин в политической жизни на местном уровне заслуживает большего внимания. Не следует рассматривать местные выборные органы как достойные меньшего участия или изучения, чем общенациональные институты. Местные органы предоставляют населению широкий спектр услуг и оказывают огромное влияние на повседневную жизнь людей. Для многих женщин и мужчин местные органы власти являются отправной точкой в их политической карьере и тем поприщем, на котором они набираются необходимого опыта. Если бы больше женщин

имело возможность попробовать себя в политике на местном уровне, число женщин, уверенных в своем желании выдвигаться в парламент, скорее всего, выросло бы.

Необходимо более широкое признание того, что принятые в рамках КЛДЖ обязательства в равной степени касаются и выборных органов местного уровня. Следует также обратить внимание на трудности, связанные с реализацией на местном уровне этих обязательств по международному праву. Для определения прогресса, достигнутого в сфере местной политической жизни, необходимы регулярно поступающие и достоверные сравнительные данные – подобные данным о представительстве женщин в парламентах, которые собирает Межпарламентский союз. До тех пор, пока нет четких данных, будет трудно понять, какие меры работают и где имеются проблемы. Отправной точкой могла бы стать официальная государственная статистика об участии в политической жизни на местном уровне.

Местным выборным органам необходимо заняться изучением вопроса о том, как они интегрируют проблематику гендерного равенства в свою организацию и структуры. Это позволит обеспечить участие женщин в процессе принятия решений на местном уровне и предоставить женщинам равные возможности в рамках местных законодательных органов. Необходимо устранять существенные препятствия, затрудняющие участие женщин в политической жизни на местном уровне. Для этого необходимо бороться со стереотипами и запугиванием, ввести рабочий график, позволяющий сочетать личную жизнь и карьеру; предоставить привлекательный и равный заработок, инвестировать в социальные пособия, уход за детьми и престарелыми, а также поддерживать женские сетевые объединения. Не менее важно увеличение числа женщин-кандидатов, выдвигаемых политическими партиями, и принятие добровольных внутрипартийных мер, направленных на повышение статуса женщин и продвижение гендерной проблематики в деятельности политической партии.

### *Парламенты*

Равное участие женщин в работе парламентов имеет огромное значение для повышения представительности, подотчетности и качества демократии. Хорошо продуманные законодательные квоты, а также добровольные партийные квоты во многих странах привели к положительным изменениям. Этому часто способствовала поддержка, полученная

в результате сочетания государственной политики и программ, информационно-пропагандистской деятельности гражданского общества, инициатив по расширению прав и возможностей женщин, образовательных проектов и работы СМИ. Однако продвижение вперед идет медленными темпами и далеко не везде: для этого нужны качественные данные на государственном уровне и анализ различий между политическими партиями с точки зрения использования ими временных специальных мер и влияния этих мер на реальные показатели.

Следующим необходимым этапом после избрания женщин является создание условий для того, чтобы они оставались в парламенте и на равноправной основе полноценно участвовали в политическом диалоге, а также влияли на парламентскую повестку дня. В гендерно-чутких парламентах должны приниматься меры по преодолению трудностей, связанных с выполнением обязанностей по уходу за членами семьи; должен быть установлен рабочий график, позволяющий успешно сочетать частную жизнь и карьеру; должны пресекаться сексистские, агрессивные и оскорбительные выпады в отношении женщин и их участия в работе парламента. При этом необходимо учитывать гендерную проблематику в основной работе парламента и в его процедурах.

Парламенты также должны предоставлять женщинам-депутатам возможность развивать свои навыки на равных условиях с их коллегами-мужчинами. Крайне важно, чтобы ответственность за создание парламента, учитывающих гендерную проблематику, возлагалась не только на женщин-парламентариев, но и на сами институты, а также на депутатов-мужчин.

И, наконец, важным средством защиты от трудностей, создаваемых преимущественно мужским окружением, является создание и поддержка женских фракций. Такие фракции помогают женщинам работать сообща, с тем чтобы добиваться перемен как в сфере функционирования парламента, так и в сфере разработки политических платформ.

## **Заключение**

Спустя двадцать лет после принятия Пекинской платформы действий нам необходимо возобновить наши усилия, чтобы добиться перемен. КЛДЖ подписали 189 государств, но продвижение вперед идет медленно и неравномерно. В то же время, ряд достижений заставляет нас полагать, что более активные усилия принесут бóльшие плоды.

Давление со стороны членов политических партий, активистов гражданского общества и представителей СМИ может привести к реальным сдвигам в готовности национальных и региональных политических лидеров поддерживать политику, направленную на расширение участия женщин в политической жизни.

Активная общественная позиция и солидарность женщин и мужчин имеют большое значение не только для достижения перемен, но и, что особенно важно, для обеспечения их устойчивого характера. Долгосрочные изменения возможны в том случае, если борьба с гендерными стереотипами и работа по улучшению положения женщин в общественной сфере сочетаются с политической волей и пониманием преимуществ, которые будут получены в результате этих изменений.

# **Список использованной литературы**

Выступление Генерального секретаря ООН в Генеральной Ассамблее, посвященное пятилетней программе действий «Будущее, которое мы хотим создать». Нью-Йорк, 25 января 2012 г., <http://www.un.org/ru/sg/messages/2012/agenda.shtml>.

Гендерное равенство на выборных должностях: шестиступенчатый план действий. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2011, <http://www.osce.org/odihr/78432>.

Инклюзивные избирательные процессы: руководство для избирательных органов, направленное на поощрение гендерного равенства и участие женщин в выборах. Структура «ООН-женщины»/ПРООН, 2015, [http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/gender\\_equality\\_electoral-ru.pdf](http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/gender_equality_electoral-ru.pdf).

Итоговые отчеты миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами, БДИПЧ ОБСЕ. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, Резолюция № 85 об участии женщин в политической жизни в европейских регионах (1999), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES%281999%29085&Language=lanRussian&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.

Лагард, Кристин (директор-распорядитель МВФ). Поднять «малые лодки»: выступление на Большой католической конференции (Grandes Conférences Catholiques), Брюссель, 17 июня 2015 г., <https://www.imf.org/external/russian/np/speeches/2015/061715r.pdf>.

Обзор избирательного законодательства и практики государств-участников ОБСЕ. БДИПЧ ОБСЕ, 15 октября 2013 г., <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/107074>.

Общая рекомендация Комитета КЛДЖ № 23 (1997) «Женщины и общественная жизнь», [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A/52/38/REV.1\(SUPP\),cc.63-73\(рус.\)](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A/52/38/REV.1(SUPP),cc.63-73(рус.)); <http://www.refworld.org/docid/453882a622.html> (англ.).

Общая рекомендация Комитета КЛДЖ № 25 (2004) по пункту 1 статьи 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин о временных специальных мерах, [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Russian\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Russian).pdf).

Объединения женщин-парламентариев в странах региона ОБСЕ: сравнительный анализ. БДИПЧ ОБСЕ, 2013, <http://www.osce.org/ru/odihr/118809>.

Пекинская декларация и Платформа действий, принята четвертой Всемирной конференцией по положению женщин (Пекин, 4-15 сентября 1995 г.), <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20R.pdf>.

Поддержка участия женщин в деятельности политических партий: руководство. БДИПЧ ОБСЕ, 2014, <http://www.osce.org/ru/odihr/146301>.

Политическое участие женщин в парламентских выборах 2012 г. в Республике Армения. Центр гендерных исследований при Ассоциации женщин с университетским образованием. Ереван, 2012, <http://www.osce.org/ru/yerevan/116091>.

Резолюция № 66/130 Генеральной Ассамблеи ООН «Женщины и участие в политической жизни» (19 декабря 2011 г.), <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/66/130>.

- Решение Совета министров ОБСЕ № 14/04 «План действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства» (София, 7 декабря 2004 г.), <http://www.osce.org/ru/mc/23298>.
- Решение Совета министров ОБСЕ № 7/09 «Участие женщин в политической и общественной жизни» (Афины, 4 декабря 2009 г.), ст. 3, <http://www.osce.org/ru/mc/67625?download=true>.
- Руководство по мониторингу участия женщин в выборах. БДИПЧ ОБСЕ, 2004, <http://www.osce.org/odihr/elections/13938>.
- Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий. БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2011, <http://www.osce.org/ru/odihr/81988>.
- Создание сетевых объединений по наставничеству в регионе ОБСЕ: практическая «дорожная карта». Секретариат ОБСЕ и Датский информационный центр по вопросам гендерных отношений, равноправия и многообразия, 2014, <http://www.osce.org/ru/secretariat/190291?download=true>.
- Спикером Законодательной палаты парламента избран Нурдинжон Исмоилов, 12 января 2015 г., <http://www.uz24.uz/politics/spikerom-zakonodatelnoy-palati-parlamenta-izbran-nuridzhon-ismoilov>.
- Тенденции в области гендерного равенства в регионе ЕЭК. Региональное совещание по обзору осуществления «Пекин+20». Экономический и Социальный Совет ООН, ноябрь 2014 г., <http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/Gender/documents/Beijing+15/ECE.AC.28.2014.6.R.pdf>.
- Цели ООН в области устойчивого развития, утвержденные в 2015 г. (Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года), [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=http://www.un.org/en/ga/70/resolutions.shtml&Lang=R](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=http://www.un.org/en/ga/70/resolutions.shtml&Lang=R).
- “Atlas of Electoral Gender Quotas”, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014, <[http://www.idea.int/publications/atlas-of-electoral-gender-quotas/upload/Atlas-on-Electoral-Gender-Quotas\\_3.pdf](http://www.idea.int/publications/atlas-of-electoral-gender-quotas/upload/Atlas-on-Electoral-Gender-Quotas_3.pdf)>.
- Nancy Bazilchuk, “Here’s why women are missing from local government”, Science Nordic website, 8 April 2015, <<http://sciencenordic.com/here%E2%80%99s-why-women-are-missinglocal-government>>.
- Karen Bird, “Engendering Minority Participation in Public Life”, Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice, edited by Marc Weller, Oxford University Press, 2010.
- Candidate nomination in Canada’s Political Parties. Ottawa, William Cross Carleton University, 2006, [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_5470.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_5470.pdf).
- Critical media project: media literacy and the politics of identity – resources for educators, website, <<http://www.criticalmediaproject.org/cml/media/women-in-election-coverage/>>.



William Cross, "Candidate nomination in Canada's Political Parties", (Ottawa: Carleton University, 2006), <[http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_5470.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_5470.pdf)>.

JosAnn Cutajar, "Women and political participation in Malta", commissioned by OSCE/ODIHR, November 2014, <<http://www.osce.org/odihr/126803?download=true>>.

"Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe", European Parliament Directorate General for Internal Policies Note, 2013, <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493011/IPOL-FEMM\\_NT\(2013\)493011\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493011/IPOL-FEMM_NT(2013)493011_EN.pdf)>.

Empowering Women for Stronger Political Parties: A Guidebook to Promote Women's Political Participation (NDI and UNDP, February 2012), <<https://www.ndi.org/files/Empowering-Women-Full-Case-Study-ENG.pdf>>.

Empowering Women in Politics (Tirana: OSCE Presence in Albania, 2015), <<http://www.osce.org/albania/151051>>.

Empowering Women to Change the World. Remarks to the Global Colloquium of University Presidents by UN Secretary-General Ban Ki-moon, Philadelphia (USA), 4 April 2011, [http://www.un.org/sg/selected-speeches/statement\\_full.asp?statID=1137](http://www.un.org/sg/selected-speeches/statement_full.asp?statID=1137).

"Empowering Women to Change the World", Remarks to the Global Colloquium of University Presidents by UN Secretary-General Ban Ki-moon, Philadelphia, Philadelphia, 4 April 2011, <[http://www.un.org/sg/selected-speeches/statement\\_full.asp?statID=1137](http://www.un.org/sg/selected-speeches/statement_full.asp?statID=1137)>.

European Commission Database on Women in Decision-Making Positions, <<http://www.db-decision.de/CoRe/Sweden.htm>>.

"Facts and Figures: Leadership and Political Participation", UN Women website, 2015, <<http://www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#sthash.sfmGIGe2.dpuf>>.

Sebijan Fejzula, "Roma women between voice and voicelessness in politics in the Republic of Macedonia", Romalitico, October 2014.

Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance (Stockholm: IDEA, 2014), <<http://www.idea.int/parties/funding-of-political-parties-and-election-campaigna-handbook-on-political-finance.cfm>>.

Gender Atlas project, [www.genderatlas.at/prototyp/articles/buergermeisterinnen.html](http://www.genderatlas.at/prototyp/articles/buergermeisterinnen.html).

"Good Practices in Political Representation", European Institute for Gender Equality website, <<http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/sweden/tools-combatdomination-techniques>>.

Elizabeth Goodyear, "News Media Coverage of Elections Contributes to Women's Under-Representation", Women Suffrage and Beyond website, <<http://womensuffrage.org/?p=22202>>.

Emily Harmer, "Politics as usual: Women, Media and the United Kingdom General Election 2015", OXPOL, The Oxford University Politics Blog, 17 June 2015, <<http://blog.politics.ox.ac.uk/politics-as-usual-women-media-and-the-uk-general-election-2015/>>.

Mirya Holman, "Madame Mayor: Women's Representation in Local Politics", Political Parity website, <<http://www.politicalparity.org/madame-mayor-womens-representation-in-local-politics/>>.

Mala Htun, "Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups", Perspectives on Politics, Vol. 2, No. 3, September 2004, <<http://www.quotaproject.org/other/HtunPOP2004.pdf>>.

International IDEA, Gender quota webpage, <<http://www.idea.int/gender/quotas.cfm>>.

International Knowledge Network of Women in Politics, <<http://iknowpolitics.org/en>>.

International Mentoring for Women Politicians, Forum 50% website, <<http://padesatprocent.cz/en/projects/equilibrium-between-women-and-men-2/internationalmentoring-for-women-politicians>>.

Inter-Parliamentary Union database [База данных Межпарламентского союза], <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

Barbara Jouan, Stonestreet, "Addressing the gender funding gap", Global Conference on Money in Politics, Mexico City, Working paper – Session 1.3, 3 to 5 September 2015 <<http://www.moneyinpolitics.info/agenda/concept-note/>>.

Mona Lena Krook, Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide (New York: Oxford University Press, 2009).

Mona Lena Krook, co-edited with Susan Franceschet and Jennifer M. Piscopo, The Impact of Gender Quotas (New York: Oxford University Press, 2012).

Sonja Lokar, Executive Director, Central & Eastern European Network for Gender Issues, Presentation at OSCE/ODIHR Expert Meeting on 20th anniversary of Beijing Platform for Action, May 2015.

Jaana Katriina Kuusipalo, "Report from Finland", European Database Women in Decision-making website, <<http://www.db-decision.de/CoRe/Finland.htm>>.

Ulrik Kjaer, "After the First 100 years: Women in Danish Municipal Politics 1909 – 2009", Gender Perspectives on Danish Municipal Politics, November 2013 <<http://dipd.dk/wp-content/uploads/KV13-Kvinder-Kvinfo.pdf>>.

"No Ceilings: The Full Participation Project", Clinton Foundation and Bill & Melinda Gates Foundation, 2015, <<http://noceilings.org/report/report.pdf>>.

Sonia Palmieri, "Gender-sensitive Parliaments: A global review of Good Practice", (Inter-Parliamentary Union, 2011), <<http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf>>.

Andrea Peinhopf, "Ethnic Minority Women in Georgia – Facing a Double Burden?", European Centre for Minority Issues, Working Paper 74, February 2014, <[http://www.ecmi.de/uploads/tx\\_lfpubdb/Working\\_Paper\\_74.pdf](http://www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/Working_Paper_74.pdf)>.

"Progress of the World's Women 2015 – 2016: Transforming Economies, Realizing Rights", UN Women, 2015, <<http://progress.unwomen.org/en/2015/>>.

"Report on Equality between Women and Men", European Commission, EU Justice website, 2014, <<http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/>>.

"Review of Electoral Legislation and Practice in OSCE Participating States", OSCE/ODIHR, 15 October 2013, <<http://www.osce.org/odihr/elections/107073>>.

Irena Selišnik, Milica Antić Gaber, "From Voluntary Party to Legal Electoral Gender Quotas in Slovenia: The Importance and Limitations of Legal and Institutional Mechanisms", EUI Department of Law Research Paper No. 2015/31, 2015, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2610662](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2610662)>.

Nadezhda Shvedova, "The OSCE Copenhagen and Moscow Documents: A short Commentary on the OSCE's Contributions to Gender Equality in Political and Public Life", OSCE Yearbook 2011, (Vienna: OSCE, 2012), <<https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/11/Shvedova-en.pdf>>.

Rachel Silberman, "Gender Roles, Work-Life Balance, and Running for Office", Quarterly Journal of Political Science, Volume 10, Number 2, 2014, <<http://dx.doi.org/10.1561/100.00014087>>.

Adriana Stefanel, "Lost in a Men's World: Women in Romanian Local Politics", IJCCSEC, Volume 2, Issue 2, 2013, <[https://crosscultureenvironment.files.wordpress.com/2014/07/ijccsec-volume-2-issue-2-2013-adriana-stefanel-lost-in-a-men\\_s-world-women-in-romanian-local-politics.pdf](https://crosscultureenvironment.files.wordpress.com/2014/07/ijccsec-volume-2-issue-2-2013-adriana-stefanel-lost-in-a-men_s-world-women-in-romanian-local-politics.pdf)>.

Aksel Sundstrom, "Women in local political representation within 30 European countries: a comparative data set on regional figures", University of Gothenburg Working Paper Series 2013:18, <[http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1465/1465732\\_2013\\_18\\_sundstro--m.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1465/1465732_2013_18_sundstro--m.pdf)>.

"The Beijing Declaration and Platform for Action turns 20", Summary Report, UN Women 2015, <<http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/02/beijing-synthesisreport#sthash.zX15RxoO.dpuf>>.

The Global Gender Gap Report 2014. The World Economic Forum, 2014. "The Global Gender Gap Report 2014", World Economic Forum, 2014, <[http://www3.weforum.org/docs/GGGR14/GGGR\\_CompleteReport\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GGGR14/GGGR_CompleteReport_2014.pdf)>.

The Power Handbook. Social Democratic Women in Sweden, <http://www.socialdemokraterna.se/upload/webbforalla/s-kvinnor/s-kvinnor/dokument/Makthandb%C3%B6cker/Makthandboken%20-%20Engelska.pdf>.

"Tools to combat domination techniques", European Institute for Gender Equality, website, <<http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/sweden/tools-combatdomination-techniques>>.

Who makes the news? The Global Media Monitoring Project, [http://cdn.agilitycms.com/who-makes-the-news/Imported/reports\\_2010/highlights/highlights\\_en.pdf](http://cdn.agilitycms.com/who-makes-the-news/Imported/reports_2010/highlights/highlights_en.pdf).

Women as Agents of Change in Migrant, Minority and Roma and Sinti Women in the OSCE Region. Proceedings from an expert roundtable. OSCE, 2014, <http://www.osce.org/secretariat/115941?download=true>.

Women in Parliament: 20 years in review. Inter-Parliamentary Union, 2015, <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

“Women in politics – joint project of The Nordic Chamber and Forum 50 % on political mentoring”, website, <<https://birgerblog.files.wordpress.com/2014/12/women-in-politics-introto-mentoring-project-08-2014.pdf>>.

“Women in Politics”, Seminar Report, Danish Institute for Parties and Democracy, Christiansborg, 2012, <<http://dip.dk/wp-content/uploads/Christiansborg-Seminar-2012-Report-Final.pdf>>.

Women’s Democracy Network, website, <<http://www.wdn.org/>>.

“Women’s caucus is a first for Bosnia and Herzegovina”, USAID news item, 25 August 2015, <<https://www.usaid.gov/results-data/success-stories/women%E2%80%99s-caucusbih%E2%80%99s-first-cross-party-inter-ethnic-issue-based-caucus>>.

“Women’s Participation in Politics and Decision-Making in Ukraine”, Strategy Paper, Ukrainian Women’s Fund, 2011, <<http://www.osce.org/odihr/85974?download=true>>.

“Women’s Political Participation on the Local Level in Austria”, report supported by OSCE/ODIHR, 2014, <<http://www.osce.org/odihr/145551?download=true>>.

Zake A. Women as leaders of local governments – situation before and after administrative territorial reform in Latvia. University of Latvia, 2011, [http://www.evf.lu.lv/fileadmin/user\\_upload/lu\\_portal/projekti/evf/konferences/Doctor\\_2011/Raksti\\_doctor/RigaZake\\_11.11.2011.ppt](http://www.evf.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/projekti/evf/konferences/Doctor_2011/Raksti_doctor/RigaZake_11.11.2011.ppt).

