

ДОСТИЖЕНИЕ СБАЛАНСИРОВАННОГО УЧАСТИЯ ЖЕНЩИН И МУЖЧИН В ПРИНЯТИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ И ОБЩЕСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Отчет о лучших европейских практиках



Co-operation on the implementation of the
Russian Federation National Action Strategy for Women (2017–2022)

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

**ДОСТИЖЕНИЕ
СБАЛАНСИРОВАННОГО
УЧАСТИЯ ЖЕНЩИН И МУЖЧИН
В ПРИНЯТИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ
И ОБЩЕСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ОТЧЕТ О ЛУЧШИХ ЕВРОПЕЙСКИХ ПРАКТИКАХ

**Джоанна Хоаре
Марианна Муравьева**

Октябрь 2019

Позиции и мнения, выраженные в этой работе, принадлежат исключительно автору(ам) и не обязательно отражают официальное мнение или политику Совета Европы, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации или Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Все права защищены. Никакая часть настоящего издания не подлежит переводу, воспроизведению или передаче в какой-либо форме и на каком-либо носителе, будь то электронном (компакт-диск, интернет и т. д.) или механическом, включая фотокопирование, запись или обработку в какой-либо системе хранения или распределения информации, без предварительного письменного разрешения Дирекции коммуникации (адрес: F-67075 Strasbourg Cedex, Франция, либо publishing@coe.int).

Настоящий документ подготовлен при финансовой поддержке Европейского союза. Мнения, представленные в настоящем документе, не являются выражением официальной позиции Европейского союза.

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	5
КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ	6
ВСТУПЛЕНИЕ	9
ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ	10
ЦЕЛИ И СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ	13
МЕТОДИКА	14
МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ИНСТРУМЕНТЫ	16
Международные правовые стандарты	16
Другие международные стандарты	17
Инструменты Совета Европы	17
ПРИВЛЕЧЕНИЕ ЖЕНЩИН К ПРИНЯТИЮ РЕШЕНИЙ В РОССИИ	19
РОССИЯ В ГЛОБАЛЬНОМ РЕЙТИНГЕ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА	21
Индекс гендерного разрыва по версии Всемирного экономического форума	21
Индекс гендерного неравенства Программы развития ООН	21
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА	23
ГЕНДЕРНЫЙ БАЛАНС В ПРИНЯТИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	26
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ	28
Государственная Дума	28
Совет Федерации	29
РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ	30
Региональные депутаты	30
Региональные правительства	30
Местный уровень	31

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ: ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА СТРАН — ЧЛЕНОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ 33

Системы голосования.....	33
Законодательные меры.....	34
Квоты.....	34
Законодательство о квотах.....	35
Системы законодательно установленного паритета.....	36
Пересмотр законодательства с целью устранения непреднамеренной предвзятости в вопросах дискриминации по признаку пола.....	36
Целевые меры, поощряющие участие женщин.....	37
Другие законодательные меры.....	38
Обучение, наставничество и наращивание потенциала женщин-кандидатов и выборных должностных лиц.....	38
Поддержка женщин из числа маргинализированных групп.....	40
Политические партии: успешные практики и программы.....	41
Принятие формальных обязательств по гендерному равенству.....	42
Квоты политических партий.....	42
Финансовая поддержка женщин-кандидатов.....	44
Женское крыло в политических партиях.....	44
Другие действия политических партий.....	45
Гендерно-чувствительные и учитывающие интересы семьи парламенты.....	46
Увеличение представительства женщин на руководящих уровнях.....	48
Комитеты по вопросам гендерного равенства и женские фракции.....	49
Решение проблемы насилия и домогательств.....	50
Политика гендерного равенства.....	52
Политика, учитывающая интересы семьи.....	52
На местном/административном уровне.....	53
Комплексный гендерный подход в избирательных органах.....	54
Роль гражданского общества.....	54
Информационные кампании.....	54
Правозащитная деятельность со стороны женских организаций.....	55
Роль СМИ.....	56

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРЕДОВОЙ ОПЫТ 57

СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ 60

Программа совещаний экспертов Совета Европы (Москва, 17–20 сентября 2019 г.).....	60
Документы.....	61
Международный и европейский уровень.....	61
Российская Федерация.....	63
Список литературы.....	64

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

БРИКС	Бразилия, Россия, Индия, КНР и ЮАР
CEDAW	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
ЕСПЧ	Европейская конвенция по правам человека
ECtHR	Европейский суд по правам человека
ИО	Избирательные органы
GGI	Индекс гендерного разрыва
GII	Индекс гендерного неравенства
МПГПП	Международная конвенция о гражданских и политических правах
МОТ	Международная организация труда
МПС	Межпарламентский союз
БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека при Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе
ЕС	Европейский союз
ШОС	Шанхайская организация сотрудничества
ООН	Организация Объединенных Наций
ПРООН	Программа развития ООН
ВДПЧ	Всеобщая декларация прав человека

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

В настоящее время Совет Европы (СЕ), Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в сотрудничестве с Министерством иностранных дел Российской Федерации осуществляют проект «Сотрудничество в области реализации Национальной стратегии действий Российской Федерации в интересах женщин на 2017–2022 годы» при финансовой поддержке Европейского союза и Совета Европы. Проект акцентирует свое внимание на развитие умений и навыков, относящихся к двум направлениям Национальной стратегии действий Российской Федерации: 1) предупреждение социального неблагополучия женщин и насилия в отношении женщин; 2) участие женщин в общественной и политической жизни.

Основная цель исследования — проанализировать текущую ситуацию в отношении сбалансированного участия женщин и мужчин в принятии политических и общественных решений в Российской Федерации по сравнению с другими странами Совета Европы и обменяться передовым опытом.

Исследование основано на углубленном обзоре вторичных источников данных относительно участия женщин в политических и общественных процессах принятия решений в России, других государствах — членах Совета Европы и в мире в целом. Используются качественные методы (интервью с ключевыми заинтересованными сторонами в России) для дополнения вторичных данных, а также для понимания точек зрения местных заинтересованных сторон по вопросам, касающимся участия женщин в политической жизни.

Определены следующие **проблемы**, связанные с представительством женщин на руководящих должностях:

- ▶ низкие уровни политического представительства женщин в России в целом, о чем свидетельствуют показатели как GGI (123 место из 149 государств по критерию политического представительства), так и GII (0,257). Такая ситуация указывает на недостаточное использование развивающегося потенциала женщин;
- ▶ несмотря на улучшение уровня политического представительства женщин благодаря смешанной избирательной системе, которая может способствовать избранию женщин-кандидатов, представительство женщин по-прежнему остается недостаточно справедливым и пропорциональным как в законодательной, так и в исполнительной ветвях власти;
- ▶ российское законодательство гарантирует равенство мужчин и женщин де-юре и запрещает дискриминацию по признаку пола (см. раздел о законодательной базе), однако не предусматривает позитивных мер, направленных на улучшение положения женщин (таких как квоты на представленность женщин в политических партиях, предпочтение кандидатов-женщин при найме в случае их недостаточной представленности и т. п.);
- ▶ в Российской Федерации нет отдельных органов или учреждений, специализирующихся на продвижении прав человека женщин.

Решения, направленные на устранение дисбаланса в участии женщин в принятии политических и общественных решений, уникальны для каждой страны и связаны с векторами политического, экономического и культурного развития. В то же время можно применить следующие **решения**. Обозначенные рекомендации касаются действий, которые применялись в схожих реалиях

и ситуациях и получили поддержку заинтересованных сторон, с которыми были проведены консультации в рамках этого исследования:

Избирательные процессы и политические партии:

- ▶ разработать и внедрить законодательные или нормативные положения, поощряющие политические партии вводить системы квот для отбора кандидатов (см. примеры стран Северной Европы ниже);
- ▶ внести изменения в законодательство и процедуры голосования с целью чередования имен женщин и мужчин в списках кандидатов («зип-система»; используется в Швеции, как представлено ниже);
- ▶ ввести финансовые стимулы для партий по продвижению кандидатов-женщин, в частности сбор средств только для женщин, снижение регистрационных сборов, выплата пособий для покрытия расходов на поездки и уход за детьми (см. примеры Италии и Ирландии ниже);
- ▶ следовать рекомендациям Резолюции ПАСЕ 1898 (2012) «Политические партии и политическое представительство женщин», а также рекомендациям, включенным в Резолюцию 404 (2016) Конгресса местных и региональных властей о политическом участии и представительстве женщин на местном и региональном уровнях.

Улучшение гендерной чувствительности законодательства и политики:

- ▶ использовать методологию гендерной экспертизы для анализа законодательства и устранения гендерных предубеждений в законодательстве (как показано на примере Молдовы ниже);
- ▶ регулярно собирать статистические данные о представительстве женщин в политике с учетом гендерных факторов (например, статистические данные Евростата по гендерным вопросам на территории Европейского союза);
- ▶ инициировать проведение тренингов по вопросам гендерного равенства для государственных служащих. Такие меры могут подразумевать «обратное наставничество», при котором женщины, занимающиеся местной политикой, проводят обучение должностных лиц национального уровня по вопросам гендерного равенства;
- ▶ создать конкретный орган или учреждение для борьбы с дискриминацией в отношении женщин и для обеспечения равных возможностей для женщин и мужчин.

Лучшие условия труда:

- ▶ включить вопросы гендерного равенства в кадровую политику органов государственной власти и поощрять гендерно-ориентированную работу парламентов и других принимающих решения органов, включая претворение в жизнь политики «нулевой терпимости» в отношении сексуальных домогательств и насилия, а также эффективных механизмов для борьбы с домогательствами и жестоким обращением (согласно рекомендациям МПС, ниже);
- ▶ создать более гибкие условия труда для избираемых на должность женщин и мужчин, у которых есть семейные обязанности (см. примеры разных стран ниже).

Обучение и наставничество:

- ▶ обеспечить обучение потенциальных женщин-кандидатов в ключевых областях, а именно по вопросам функционирования политической и избирательной систем, новых технологий, психологии, политической коммуникации, сбора средств и мобилизации общества. Продолжать развитие лидерских навыков у женщин и девушек, тем самым поощряя их участие в принятии общественных и политических решений (см. ниже примеры Германии, Молдовы и Португалии, включенные в этот документ);
- ▶ поддержать создание межпартийных женских групп на национальном, региональном и местном парламентском уровнях, которые могут оказать наставническую поддержку женщинам в политических и общественных органах (см. пример Северной Македонии ниже).

Работа со СМИ:

- ▶ проводить для женщин-политиков медиатренинги с целью содействия в проведении успешных кампаний в СМИ и предоставления им инструментов для работы со СМИ в случаях сексистского или женоненавистнического поведения, включая способы борьбы и защиты от насилия в интернете (см. ниже примеры Молдовы и Португалии);
- ▶ обучать медиаспециалистов продвижению без предубеждений образа женщин, и в частности образа женщин в политике;
- ▶ поощрять создание национальных механизмов регулирования и саморегулирования, направленных на обеспечение справедливого и сбалансированного освещения в СМИ женщин и мужчин, являющихся кандидатами на выборные должности;
- ▶ содействовать органам по правам человека или другим соответствующим органам в получении, анализе и рассмотрении жалоб на сексизм в средствах массовой информации и рекламе, а также содействовать в публикации ежегодных отчетов о своей деятельности, касающейся гендерного равенства и противодействия гендерным стереотипам в СМИ.

ВСТУПЛЕНИЕ

В настоящее время Совет Европы (СЕ), Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в сотрудничестве с Министерством иностранных дел Российской Федерации осуществляют проект «Сотрудничество в области реализации Национальной стратегии действий Российской Федерации в интересах женщин на 2017–2022 годы» при финансовой поддержке Европейского союза и Совета Европы. Проект акцентирует свое внимание на развитие умений и навыков, относящихся к двум направлениям Национальной стратегии действий Российской Федерации: 1) предупреждение социального неблагополучия женщин и насилия в отношении женщин; 2) участие женщин в общественной и политической жизни.

Данный проект направлен на формирование знаний и наращивание потенциала соответствующих заинтересованных сторон с целью расширения прав и возможностей женщин, более эффективной борьбы с насилием в отношении женщин и содействия выполнению норм Национальной стратегии действий и других международных обязательств, а именно стандартов Совета Европы, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин CEDAW и Повестки дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года.

На основе Аналитического отчета 2016 года о сбалансированном участии женщин и мужчин в принятии решений после третьего этапа мониторинга выполнения Рекомендации Совета Европы Rec (2003)3 партнеры проекта согласовали получение дополнительных сведений посредством проведения целевого исследования по оценке участия женщин в принятии политических и общественных решений в Российской Федерации.

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Необходимость и целесообразность обеспечения сбалансированного участия женщин в политических и общественных органах считаются общепризнанными. Как отмечается в аналитическом отчете Совета Европы за 2016 год, степень участия женщин в политической жизни является «ключевым показателем гендерного равенства и полной реализации женщинами своих прав человека и одновременно условием гендерного равенства, социальной справедливости, а также истинной демократии» (Совет Европы, 2017, 17). Участие в органах, ответственных за принятие решений, женщин из самых разных слоев общества на всех уровнях дает возможность разрабатывать законы и политику, которые лучше отражают потребности и знания всего общества, а не только мужчин (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин 1997, пункт 13; Баллингтон и др. 2015, vi). Ввиду этого ряд международных и региональных соглашений, в том числе CEDAW и Европейская конвенция по правам человека, обязывают государства отстаивать право женщин на равное представительство. Как показывает международный опыт, чтобы оказать существенное и положительное влияние на политику, число женщин, избираемых или назначаемых в руководящие органы, должно достигать «критической массы» в 40% (и 30% — на вышестоящие руководящие должности) (Совет Европы 2007; Европейский институт гендерного равенства 2015).

Несмотря на столь единодушное мнение, представительство женщин в органах, ответственных за принятие решений, по всему миру по-прежнему остается на недостаточном уровне. По состоянию на июль 2019 года женщины во всем мире занимали всего 22,5% мест в нижней палате парламента¹; 11 женщин исполняли обязанности главы государства, а 11² работали на посту главы правительства («ООН-женщины» 2019).

В государствах — членах Совета Европы анализ данных за 2016 год показал, что женщины составляли 25,6% выборных представителей, и только две страны (Финляндия и Швеция) достигли показателя 40% представительства³ в своих нижних палатах парламента; никто не достиг такого уровня в верхних палатах (Совет Европы 2017, 7, 23).

В 2019 году в странах — членах Совета Европы ситуация выглядит еще более многообещающей: 50% избранных представителей нижней палаты в Андорре — женщины, в то время как еще пять стран достигли «критической массы» с целевым показателем в 40% женщин, избранных в нижние палаты парламента⁴. Только Бельгии удалось достичь 40% женщин, избранных в ее верхнюю палату (43,3%). Несмотря на значительный прогресс, из 47 государств-членов в 17 странах Совета Европы 20–29% представителей, избранных в нижние палаты парламента, были женщинами, а еще в девяти странах — менее 20% женщин. Сюда входит Российская Федерация (15,8%) (Межпарламентский союз 2019)⁵.

1 Расчеты авторов базируются на данных Межпарламентского союза (2019).

2 Учитывая тот факт, что Тереза Мэй перестала быть премьер-министром Великобритании в июле 2019 года, женщин стало на одну меньше по сравнению с данными, представленными организацией «ООН-женщины».

3 Процентное соотношение, взятое в соответствии с рекомендацией Комитета министров Совета Европы REC (2003)3.

4 Испания (47,4%), Швеция (47,3%), Финляндия (47%), Бельгия (42,7%) и Норвегия (40,8%). Еще 11 стран за пределами региона CE достигло порога в 40%: Руанда (61,25%), Куба (53,2%), Боливия (53,1%), Мексика (48,2%), Гренада (46,7%), Намибия (46,1%), Южная Африка (45,7%), Коста-Рика (45,6%), Никарагуа (44,6%), Сенегал (41,8%) и Новая Зеландия (40,8%). Все данные: Межпарламентский союз 2019.

5 В других странах этот показатель составляет: Греция (18,7%), Кипр (17,9%), Турция (17,5%), Азербайджан (16,8%), Грузия (14,8%), Лихтенштейн (12%), Мальта (11,9%) и Украина (11,6%).

Данные, проанализированные в 2016 году для стран — членов Совета Европы, показали одинаково низкие уровни представительства женщин в региональных парламентах, если таковые имеются (только 3 из 17 достигли минимального целевого показателя в 40%), а также в исполнительной власти (где средняя доля женщин на должностях глав государств или правительств, глав региональных правительств и мэров составляла ниже 17%) (Совет Европы 2017, 8, 37, 44). На уровне региональных и местных органов власти ни одна из стран, представивших отчеты, не достигла 40%-го уровня среди мэров, и только 4 из 35 достигли 40%-го уровня среди советников муниципалитетов (Совет Европы 2017, 52–55).

Медленный прогресс в увеличении числа избираемых на должность женщин свидетельствует о серьезных трудностях, с которыми они продолжают сталкиваться, будучи кандидатами и избранными представителями.

К тому же в подавляющем большинстве политические партии по-прежнему возглавляют мужчины: в 60% стран, предоставляющих данные, вообще не было женщин-лидеров политических партий (Совет Европы 2017, 59)⁶.

В первую очередь, стереотипные взгляды и домыслы о роли женщин в обществе и их (не)пригодности для политической работы затрудняют их восприятие как кандидатов.

Отсутствие или ограниченность доступа к финансам и сообществам, а также нехватка времени (с учетом того мнения, что женщины должны отдавать приоритет семейным заботам и ведению домашнего хозяйства, а не заниматься своей карьерой) также ставит потенциальных женщин-кандидатов в невыгодное положение во многих национальных контекстах. У них нет денег или ресурсов для регистрации в качестве кандидатов или для проведения эффективных кампаний, особенно если они выступают в роли независимых кандидатов (Баллингтон и Кахане 2014; Бунян и Петрути 2017). Если политической партии удастся пополнить свои ряды женщиной-кандидатом, она может не получить такой же поддержки, финансирования и ресурсов от партии, как мужчина-кандидат, или может не иметь доступ к важным внутрипартийным сетям из-за доминирующего в партии сексизма (Баллингтон и Кахане 2014, 307). Отсутствие интереса со стороны средств массовой информации, которые часто подпитываются предрассудками в отношении женщин-политиков, может привести к тому, что женщины-кандидаты будут менее заметны или не смогут донести свою мысль (Бунян и Петрути 2017, 34–35).

На глобальном уровне растет признание необходимости сделать парламенты и другие органы, ответственные за принятие решений, более гендерно-чувствительными и учитывающими интересы семьи, и в этой связи многие парламенты и другие органы, ответственные за принятие решений, устанавливают соответствующий курс и руководящие принципы.

После избрания женщины по-прежнему сталкиваются с преградами на пути их полноценного и эффективного участия в парламентах и других органах, ответственных за принятие решений. Эти преграды варьируются от доминирующей мужской рабочей культуры и культуры общения до трудностей, связанных с необходимостью сочетать семейные обязанности со сверхурочной работой и нефиксированным рабочим временем. Женщин реже воспринимают всерьез или назначают на руководящие должности, и они также подвергаются риску насилия и домогательств, в том числе со стороны мужчин-однопартийцев (Баллингтон и Кахане 2014; Межпарламентский союз и Парламентская ассамблея Совета Европы 2018). В отчете об участии женщин в

⁶ Бувинич, Фурст-Нихольс и Кульвальд (2014, 33) отмечают, что есть некоторые пробелы в данных об участии женщин в политической жизни во всем мире, особенно на субнациональном уровне, а также о лидерстве женщин в политических партиях.

политической жизни в Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, Республике Молдова и Украине отмечается, что большинство женщин сами разделяют эти стереотипы (Бунян и Петрути 2017).

Невзирая на ограниченность прогресса и существенные трудности, с которыми женщины по-прежнему сталкиваются в ходе избрания на должность или выполнения своих обязанностей в качестве выборных представителей, многие страны из числа членов Совета Европы и за его пределами приняли законы и политику, направленные на увеличение на национальном и местном уровнях числа женщин в парламентах и других органах, ответственных за принятие решений. Такими примерами могут служить квоты, финансовые стимулы, побуждающие политические партии выдвигать женщин-кандидатов, и законодательная деятельность в рамках комитетов по вопросам гендерного равенства или женских собраний (фракций) в парламентах и других органах, ответственных за принятие решений. Как отметил Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (который следит за осуществлением норм CEDAW в каждой стране), национальные правительства несут «основную ответственность за поощрение этих инициатив», а также за изменение «взглядов, дискриминирующих женщин или препятствующих участию женщин» в политической и общественной жизни» (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 1997 год, пункт 28). Государства часто руководствуются рекомендациями международных органов, включая Рекомендацию Комитета министров Совета Европы (2003)³ (см. в разделе «Международные стандарты и инструменты»).

Политические партии — основной канал, посредством которого организуется и структурируется современная политика (Пальмиери 2011, 75), — разделяют ответственность за достижение сбалансированного участия женщин и мужчин. Как рассматривалось в разделе о международной практике, многие политические партии во всем мире адаптировали политику и практику, что оказало не меньшее, а то и большее влияние на увеличение числа женщин-представителей, чем законодательные инициативы. Сюда входят добровольные квоты, обучение и наставничество для женщин-кандидатов и избираемых должностных лиц, а также принятие официальной стратегии в области гендерного равенства.

Женские правозащитные организации и другие группы по вопросам гражданского общества активно добиваются перемен, а также проводят обучение и оказывают поддержку будущим женщинам-кандидатам.

ЦЕЛИ И СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ

Основная цель данного исследования — рассмотреть ситуацию в отношении сбалансированного участия женщин и мужчин в принятии политических и общественных решений в Российской Федерации и продемонстрировать опыт других государств — членов Совета Европы. Исследование также направлено на выявление перспективных направлений политики и практики, которые в настоящее время используются в России для поддержки участия женщин в принятии политических и общественных решений. В исследовании сделана оценка соответствующей законодательной базы в России и проанализированы уже существующие исследования, законы, статистика и политика. Кроме того, в докладе представлены многообещающие примеры из законодательства, политики и практики по достижению сбалансированного участия женщин и мужчин в принятии политических и общественных решений в других странах Совета Европы, которые могут быть приняты к сведению при разработке соответствующих мер в России.

Концепция сбалансированного участия в принятии политических и общественных решений охватывает широкий спектр различных видов деятельности и процессов, начиная от обеспечения равного права голоса и переходя к процентному соотношению женщин на руководящих должностях в судебной системе и на дипломатической службе⁷. Однако данное исследование фокусируется на избрании и назначении женщин в национальные, региональные и местные парламенты и ответственные за принятие решений органы России.

⁷ См., например, «Общая рекомендация № 23. Политическая и общественная жизнь» (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 1997 г.).

МЕТОДИКА

Исследование основано на углубленном обзоре вторичных источников относительно участия женщин в политических и общественных процессах принятия решений в России, других государствах — членах Совета Европы и в мире в целом. Используются качественные методы (интервью с ключевыми заинтересованными сторонами в России) для дополнения этих вторичных данных, а также для понимания точек зрения местных заинтересованных сторон по вопросам, касающимся участия женщин в политической жизни. Зависимость исследования от вторичных источников и от определенного числа интервью означает, что результаты никоим образом не являются репрезентативными. Однако они являются «снимком» текущей ситуации, а также перспективных методов работы и ведения политики в России и за ее пределами, которые можно было бы адаптировать и/или масштаб которых можно было бы расширить.

Аналитический обзор

Чтобы найти примеры передового опыта стран — членов Совета Европы и других стран, авторы исследования сначала провели поиск на общедоступных онлайн-ресурсах ведущих международных и региональных действующих лиц, работающих над анализом и улучшением гендерного баланса в процессе принятия политических и общественных решений. В дополнение к исследованиям и ресурсам, подготовленным самим СЕ, были использованы ценные материалы с интернет-сайтов следующих региональных и международных организаций:

- ▶ Европейский институт гендерного равенства;
- ▶ iKnow Politics;
- ▶ Межпарламентский союз;
- ▶ Международный институт демократии и содействия выборам (МИДСВ);
- ▶ Национальный демократический институт;
- ▶ Бюро по демократическим институтам и правам человека при Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ);
- ▶ «ООН-женщины»;
- ▶ ПРООН.

Определение ключевых заинтересованных сторон

В процессе подготовки отчета был определен список российских ключевых заинтересованных сторон. Среди них:

- ▶ Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации;
- ▶ Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации;
- ▶ Министерство иностранных дел Российской Федерации;
- ▶ гражданское общество.

Интервью и семинар

Интервью проводились во время выездной миссии в Москву 17–20 сентября 2019 г. с участием ключевых заинтересованных сторон, включая Уполномоченного по правам человека, избранного представителя (депутата), представителей Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации и представителей гражданского общества (см. программу встреч в разделе справочных материалов в конце этого отчета). Первоначальные выводы и рекомендации были в дальнейшем озвучены на полуторадневном семинаре для заинтересованных сторон, который состоялся в Сочи, Россия, 17–18 октября 2019 года. Отзывы, полученные во время работы семинара, были использованы для доработки рекомендаций.

Другие методы сбора данных

Для получения данных о политическом представительстве женщин в Российской Федерации использовалась описательная статистика. Данные собраны вручную с использованием ресурсов Росстата и государственных интернет-сайтов (Государственная Дума, Совет Федерации, региональные законодательные и исполнительные органы). В Российской Федерации нет (по крайней мере, доступной и актуальной) статистики по гендерной проблематике, а именно — гендерной статистики, подобной собранной Евростатом для Европейского союза⁸.

8 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_statistics.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ИНСТРУМЕНТЫ

Право женщин на равноправное участие в принятии политических и общественных решений основывается на принципе равного, без дискриминации, осуществления всех прав, закрепленных в различных международных и региональных конвенциях и декларациях по правам человека, подписанных Российской Федерацией. Кроме того, Рекомендация Совета Европы Rec(2003)3 призывает Россию как члена Совета Европы и все государства-члены к «сбалансированному участию женщин и мужчин в принятии политических и общественных решений», чтобы представительство женщин или мужчин в любом органе, принимающем решения в политической или общественной жизни, не опускалось ниже 40%.

Международные правовые стандарты

Право на равное пользование политическими правами без какой-либо дискриминации закреплено во [Всеобщей декларации прав человека](#) (ВДПЧ, принята в 1948 году) (статья 2 (право на недискриминацию) и статья 21), а также в [Международном пакте о гражданских и политических правах](#) (МПГПП, принят в 1966 году), а именно в статьях 2 и 25. Россия также подписала Европейскую конвенцию по правам человека (ЕКПЧ) и протоколы к ней, которые запрещают дискриминацию по признаку пола в отношении всех охватываемых прав (статья 14). [Конвенция о политических правах женщин](#) (принятая в 1952 году) рассматривает конкретную приверженность идее равного права женщин на участие в принятии политических и общественных решений (статьи 1–3).

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW)

Принятая в 1979 году [Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин](#) (CEDAW) является наиболее важным международным соглашением в отношении защиты равного права женщин на участие в принятии политических и общественных решений. В соответствии со статьей 7 CEDAW государства-участники призваны «принять все необходимые меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны».

Важно отметить, что CEDAW обязывает государства принимать позитивные меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин (Баллингтон и др. 2015, 7), включая принятие «временных специальных мер». В Общей рекомендации № 5 Комитет CEDAW указывает, что временные специальные меры могут включать позитивные действия, преференциальный режим или системы квот (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 1988 год). Однако Общая рекомендация № 23 CEDAW напоминает государствам-участникам, что временных специальных мер, по сути, недостаточно для «преодоления многовекового господства мужчин в общественной сфере» без «поощрения и поддержки всех слоев общества для достижения полного и эффективного участия и поощрения, которые должны инициировать государства — участники Конвенции, а также политические партии и государственные должностные лица (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 1997 год, пункт 15).

Другие международные стандарты

Россия также подписала ряд других международно-правовых стандартов, которые поддерживают равное право женщин на участие в принятии политических и общественных решений, включая [Пекинскую декларацию и Платформу действий](#) (Пекинская платформа действий) и [Резолюцию 66/130 Генеральной Ассамблеи ООН](#) (принятые в 2011 году), которые призывают государства признать и устранить препятствия, с которыми сталкиваются женщины, в вопросах равного участия в принятии политических и общественных решений. [Цели в области устойчивого развития \(ЦУР\)](#) также обязывают государства обеспечивать «всестороннее и реальное участие женщин и равные для них возможности для лидерства на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни» (цель 5.5 ЦУР) и «ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества».

Инструменты Совета Европы

Совет Европы давно уделяет внимание вопросу равноправного участия женщин в принятии политических и общественных решений, представляя это стратегической целью, признавая, что сбалансированное представительство мужчин и женщин является требованием справедливости и необходимостью для достижения истинной демократии.

Рекомендация Rec(2003)3 о сбалансированном участии женщин и мужчин в процессе принятия решений в области политики и общественной жизни

Принятая в 2003 году [Рекомендация Rec\(2003\)3](#) Комитета министров призывает государства-члены взять на себя обязательство содействовать сбалансированному представительству женщин и мужчин. Сбалансированное участие означает, что показатель представительства женщин или мужчин в любом органе, участвующем в политической или общественной жизни, не должен быть ниже 40%. В Рекомендации предлагается 17 законодательных и административных мер (а именно: законодательные реформы, действия через инструменты финансирования политических партий и улучшение условий труда выборных представителей), 24 меры поддержки (например, сети для избранных женщин-представителей, наставничество и учебные программы, а также создание баз данных женщин, готовых баллотироваться на государственные должности) и 10 показателей, по которым можно оценить прогресс.

Рекомендация CM/Rec(2007)17 о стандартах и механизмах гендерного равенства

[Рекомендация Rec \(2007\)17](#) Комитета министров о стандартах и механизмах гендерного равенства напоминает о концепции «паритетной демократии», то есть о «минимальном 40% уровне участия для каждого пола», чтобы «гарантировать, что интересы и потребности женщин и мужчин полностью учитываются при разработке политики и управлении обществом».

Резолюция Парламентской Ассамблеи 1898 (2012) о политических партиях и политическом представительстве женщин

[Резолюция 1898 \(2012\)](#) Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) о политических партиях и политическом представительстве женщин рекомендует 14 практических методов и стратегий, которые политические партии могут принимать во внимание для расширения участия женщин в политической жизни.

Рекомендация Конгресса местных и региональных властей 390 (2016) и Резолюция 404 (2016) об участии и представительстве женщин в политической жизни на местном и региональном уровнях

В [Рекомендации 390 \(2016\)](#) и [Резолюции 404 \(2016\)](#) содержится призыв к членам Конгресса применять Рекомендацию Rec(2003)3 на местном и региональном уровне, особенно в контексте введения 40% квоты для обеспечения сбалансированного представительства. В Резолюции 404 также содержится рекомендация местным и региональным властям принять ряд мер, включая внедрение учитывающей интересы семьи рабочей практики, способствующих более широкому участию женщин, а также подписать и претворить в жизнь Европейскую хартию по равенству женщин и мужчин в жизни местных общин.

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ЖЕНЩИН К ПРИНЯТИЮ РЕШЕНИЙ В РОССИИ

В России процесс демократизации демонстрирует уменьшение числа женщин в политике по сравнению с советскими временами. Те женщины, которые «влились» в политику, открыто отделили себя от идеи феминизма, считая это негативным маркером. Это необязательно означает, что они не поощряют и не поддерживают права женщин, — они могут делать это под нейтральными лозунгами, концентрируясь на работе в своей собственной организации и на своих результатах, будучи примером возможностей карьерного роста женщины.

Занятость женского населения России очень заметна на рынке труда. По данным Росстата (Федеральная служба государственной статистики РФ), 60,1% всех женщин работают вне дома, что лишь на 10% ниже, чем показатель для мужчин (71,5%). Только 5% женщин — домохозяйки. Женщин-пенсионеров вдвое больше, чем мужчин, из-за большей продолжительности жизни: 21,7% к 13,5%⁹. В то же время женщинам по-прежнему платят меньше, чем их коллегам-мужчинам. В России разрыв в оплате труда мужчин и женщин довольно высок (0,648), но он меньше на уровне профессиональных и технических работников по сравнению с теми, чья деятельность считается низкооплачиваемой¹⁰.

Женщины представлены наиболее широко в таких секторах, как здравоохранение и социальное обеспечение (84%), образование (74%), культура (70%), связь (68%), торговля и обслуживание (76%) (Ярычев, 2016). Процент самозанятых женщин ниже, чем процент мужчин: от 40% до 60%, хотя это лишь небольшая доля по сравнению с занятыми (5,4% женщин и 7,7% мужчин)¹¹. Занятость женщин сильно сконцентрирована в обслуживающем секторе экономики и в государственном секторе (например, в сфере здравоохранения и образования), где они имеют более низкие доходы и сильно зависимы от государственного финансирования (Косякова, Куракин и Блоссфельд, 2015). Кроме того, абсолютное большинство работающих неполный день составляют женщины (71%). По данным Росстата, в 2016 году доходы женщин составляли 66% от доходов мужчин (от 51843 до 78011), а основное отличие заключается в выплате заработной платы¹².

Несмотря на заметность представительства женщин на рынке труда, гендерные стереотипы очень доминируют в российском обществе. Согласно последним опросным данным, предоставленным «Левада-Центром», процент людей, одобряющих занятие женщинами руководящих постов, снизился с 2006 года с 70% до 56%, однако среди женщин показатель одобрения составляет 69%. Ситуация с поддержкой женщины-кандидата на пост президента России ухудшилась: в 2006 году эту идею поддержали 65%, на текущий момент число людей, поддерживающих ее, сократилось до 49% среди женщин и 19% среди мужчин¹³.

В опросе «Левада-Центра» относительно того, «какие качества вы считаете наиболее ценными для мужчин и женщин», проведенном в марте 2018 года, в мужчинах оценили три основные

9 См. данные Росстата: «Женщины и мужчины России — 2018 г.», с. 93: https://www.gks.ru/bgd/regl/b18_50/Main.htm.

10 Страновой отчет о гендерном разрыве: Россия http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf.

11 См. данные Росстата: «Женщины и мужчины России — 2018 г.», таблица 4.7: https://www.gks.ru/bgd/regl/b18_50/Main.htm.

12 Там же. Таблица 5.2.

13 «Женщина-президент в прошлом и будущем», Левада-Центр: <https://www.levada.ru/2019/03/12/zhenshina-prezident-v-proshlom-i-budushhem/>.

качества: ум, способность зарабатывать деньги и порядочность, а для женщин наиболее ценными были такие качества, как хозяйственность, заботливость и хорошая внешность¹⁴.

Согласно опросу Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ)¹⁵, недостатками женщин-политиков по сравнению с мужчинами являются мягкий характер и эмоциональность. Респонденты также отмечали, что женщины чаще принимают недальновидные иррациональные решения и проявляют недостаточный уровень профессионализма.

Женщины в политике также сталкиваются со стереотипами при проведении кампаний. Согласно интервью с женщинами, которые участвовали в выборах в Мосгордуму, электорат всегда интересуется у женщин их личной жизнью и почти никогда не спрашивает об этом мужчин¹⁶. Российские СМИ по сути транслируют патриархальную культуру, закрепляя подчиненное положение женщин (Шмелева и Почебут, 2015). Во время политических и избирательных кампаний женщины часто становятся объектами сексистской критики. По данным интервью с НПО и активистками, негативное изображение женщин в средствах массовой информации подпитывает гендерные стереотипы и создает преграды для женщин, когда они агитируют за свою кандидатуру на государственные должности. Кроме того, российская рекламная индустрия изображает женщин стереотипным образом: либо как сексуальные объекты, либо как жен и домохозяйек (Поткина, 2018)¹⁷.

14 «Гендерные стереотипы». Левада-Центр: <https://www.levada.ru/2018/03/29/gendernye-stereotipy/>.

15 «Женщины в политике: российская версия». ВЦИОМ: <https://wciom.com/index.php?id=61&uid=1706>.

16 Интервью с Софией Рузовой; Интервью с Аленой Поповой.

17 См. примеры и анализ здесь: <https://www.wonderzine.com/wonderzine/life/life/214593-oh-no-they-didnt>.

РОССИЯ В ГЛОБАЛЬНОМ РЕЙТИНГЕ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА

Индекс гендерного разрыва по версии Всемирного экономического форума

Индекс гендерного разрыва (GGI)¹⁸ по версии Всемирного экономического форума измеряет относительный гендерный разрыв (между мужчинами и женщинами) в четырех ключевых областях, или в «субпоказателях»: экономическое участие и возможности; уровень образования; жизнь и здоровье; расширение политических прав и возможностей. Политические права и возможности связаны с разрывом между мужчинами и женщинами на самом высоком уровне принятия политических решений (министерские и парламентские должности, а также исполнительная власть (премьер-министр или президент))¹⁹.

В последнем отчете за 2018 год 149 стран проанализировали свой прогресс в достижении гендерного равенства по шкале от 0 (неравенство) до 1 (равенство) в перечисленных выше ключевых областях. Россия заняла 75-е место с показателем 0,701 среди всех 149 стран. С 2006 года показатель GGI для России незначительно увеличился (с 0,677 до 0,701).

По итогам 2018 года Россия полностью ликвидировала гендерный разрыв в среднем образовании и приблизилась к этому в сфере здравоохранения. Также достигнуто улучшение в равной оплате труда, увеличилась доля женщин в законодательных органах и на руководящих должностях (см. следующие разделы). Однако среди рейтингов России ее рейтинг политического участия остается самым низким с учетом ее разрывов (рейтинг — 123 место из 149 стран с общим показателем 0,085)²⁰.

Индекс гендерного неравенства Программы развития ООН

Индекс гендерного неравенства (GII)²¹ является интегральным показателем, входящим в состав глобального индекса развития человеческого капитала, который ежегодно публикует Программа развития Организации Объединенных Наций. Он охватывает 160 стран и измеряет неравенство между мужчинами и женщинами в ключевых областях, в частности в сфере репродуктивного здоровья, расширения прав и возможностей, а также экономического положения. Цель измерения — выявить различия в распределении достижений между мужчинами и женщинами:

18 GGI оценивает страны на предмет того, насколько хорошо они разделяют свои ресурсы и возможности среди своего мужского и женского населения, независимо от общего уровня этих ресурсов и возможностей.

19 См. основные понятия и аналитические подходы здесь <<http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2018/measuring-the-global-gender-gap/>.

20 Страновой отчет о гендерном разрыве: Россия http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf.

21 Индекс для измерения гендерного неравенства, который был внесен в посвященном 20-й годовщине издании Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) «Доклад о развитии человека за 2010 год». Это является составной мерой для оценки потерь прогресса в стране из-за гендерного неравенства. В его основе используются три аспекта для оценки потерь от нереализованных альтернативных возможностей: репродуктивное здоровье, расширение прав и возможностей и участие в рынке труда. Доступно по ссылке: <http://hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii>.

показатель с большим значением демонстрирует сильный гендерный разрыв, что подразумевает существенные потери для развития человека.

Область расширения прав и возможностей отражается в доле парламентских мест, которые занимают женщины, и в доле женщин и мужчин в возрасте от 25 лет, имеющих как минимум среднее образование.

Российский рейтинг GII за 2017 год составляет 0,257. Индекс подчеркивает низкий уровень политического представительства женщин в парламенте (чуть более 15%). При этом доля женщин среди образованного населения России (имеющего как минимум среднее образование) превышает долю мужчин, в то время как доля мужчин, имеющих оплачиваемую работу, больше, чем доля женщин (71,8% против 56,6%). С 2005 года показатель России стабильно улучшается, снизившись с 2005 по 2017 г. на одну десятую (с 0,359 до 0,257).

Измерения GGI и GII указывают на низкий уровень политического представительства женщин в России, что свидетельствует о недостаточном использовании развивающегося потенциала женщин.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

Российское законодательство содержит все необходимые положения для обеспечения гендерного равенства. Равные права между женщинами и мужчинами формально гарантируются Конституцией Российской Федерации, которая провозглашает, что «мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации» (Конституция Российской Федерации 1993 года, п. 3 ст. 19). Конституция также предусматривает, что международно-правовые нормы имеют приоритет над национальным законодательством в случае нормативной коллизии или неурегулированности (п. 4 статьи 15). Это означает, что международные соглашения о правах женщин и равенстве полов, которые были ратифицированы Россией, являются неотъемлемой частью правовой системы страны, а международное законодательство действует непосредственно в национальном правовом пространстве, поэтому суды могут применять международные соглашения без дополнительного одобрения со стороны парламента (Маггс, Шварц Бурнхам, 2015).

Другие важные международные документы по правам женщин, ратифицированные Россией, включают: Конвенцию ООН 1979 года о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW), ратифицированную СССР в 1981 году; Венскую декларацию и Программу действий (1993 год); Декларацию об искоренении насилия в отношении женщин (1993 год); Пекинскую платформу действий 1995 года по обеспечению доступа женщин к процессам принятия решений наравне с мужчинами²²; 17 целей ООН в области устойчивого развития на период 2015–2030 годов, которые включают в себя цель 5 по достижению гендерного равенства и расширению прав и возможностей всех женщин и девочек²³.

Принцип равных прав женщин и мужчин присутствует во всех основных сводах законов, а также во всех федеральных законах и соответствующих программных документах. Российское законодательство использует два способа обеспечения гендерного равенства: «положительно», посредством заявления равных прав, как в Конституции и других федеральных законах, и «отрицательно», путем запрещения дискриминации. В большинстве федеральных законов предусмотрены равные права посредством заявления равного доступа к правам, которые они предоставляют, независимо от пола и других признаков (например, расы, национальности, социального происхождения, религии и т. д.)²⁴. В контексте политической и общественной жизни Федеральный закон «О политических партиях» прямо устанавливает обязанность партий создавать равные возможности для представительства мужчин и женщин, тем самым предусматривая гендерное равенство в политическом представительстве (п. 4 ст. 8)²⁵.

В 2011 году в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях добавлена новая статья (статья 5.62 «Дискриминация»), которая предусматривает, что дискриминация, то есть нарушение прав человека и гражданских прав, свобод или законных интересов в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к

22 Организация Объединенных Наций. Пекинская декларация и Платформа действий. 1995. Доступно по ссылке: https://beijing20.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/pfa_e_final_web.pdf.

23 Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. A/RES/70/1. Доступно по ссылке: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.

24 В состав этого законодательства также входят Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» и Федеральный закон «О государственной службе Российской Федерации».

25 Федеральный закон № 95-ФЗ «О политических партиях» от 11.07.2001 (в редакции от 26.07.2019). Доступно по ссылке: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/.

религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, влечет наложение административного штрафа²⁶.

Однако это определение отличается от образцового определения, приведенного в CEDAW²⁷, и не детализирует, какая дискриминация является нарушением. В 2003 году Государственная Дума в первом чтении приняла проект закона о гендерном равенстве «О государственных гарантиях равных прав, свобод и равных возможностей для мужчин и женщин в Российской Федерации»²⁸. Женские неправительственные организации пытались сотрудничать с Комитетом Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей в отношении продвижения закона. Законопроект содержал определение гендерного неравенства, определение дискриминации на основе норм CEDAW и концепцию равных возможностей. В этом же документе поднималась тема квот для мужчин и женщин в государственном управлении. Однако в 2003 году он продвинулся только до стадии первого чтения. В 2012 и 2013 годах Государственная Дума и Правительство Российской Федерации получили многочисленные обращения против принятия законопроекта от частных лиц и общественных организаций, воспринимающих его как угрозу традиционным семейным ценностям. Общественность выразила решительный протест против использования в законопроекте термина «гендер», который, по мнению общественности, не имеет аналогов в русском языке (Шерстнева, 2013)²⁹. В настоящее время в парламенте находится на рассмотрении проект закона о равенстве между мужчинами и женщинами на рынке труда³⁰.

В России вопросы положения женщин находились в ведении следующих учреждений:

- ▶ Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей (с 2004 года по настоящее время; ранее — по делам семьи, женщин и молодежи, 1992–2004 годы);
- ▶ Комиссия по вопросам женщин, семьи и демографии при Президенте Российской Федерации (1993–2000 годы)³¹;
- ▶ Комиссия по вопросам улучшения положения женщин при Правительстве Российской Федерации (1996–2004 годы)³²;
- ▶ Департамент демографической политики и социальной защиты населения при Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации (включает в себя отделы по демографии и гендерному равенству, поддержке семей)³³;

26 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях с последними изменениями и дополнениями от 02.08.2019. См. по ссылке: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/. Доступно по состоянию на 26 августа 2019 г.

27 В статье 1 CEDAW дается определение дискриминации в отношении женщины как «любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области».

28 Проект Федерального закона N-284965-3 «О государственных гарантиях равных прав, свобод и равных возможностей для мужчин и женщин в Российской Федерации», первое чтение от 16.04.2003. Доступ по ссылке: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=16508#06835252910175711>. Доступно по состоянию на 26 августа 2019 г.

29 См. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьей 18 Конвенции. Восьмой периодический доклад государств-участников, подлежащий представлению в 2014 году. Российская Федерация. CEDAW/C/RUS/8. Доступ по ссылке: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fRUS%2f8&Lang=en. Доступно по состоянию на 26 августа 2019 г.

30 См. комментарий депутата Оксаны Пушкиной для ТАСС от 15 декабря 2017 г. <https://tass.ru/obschestvo/4815574>.

31 Указ Президента Российской Федерации N-1908 от 15.11.1993 «О Комиссии по делам женщин, семьи и демографии при Президенте Российской Федерации», утратил силу 01.09.2000. Доступ по ссылке: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4833>.

32 Постановление Правительства Российской Федерации № 599 «О Комиссии по вопросам улучшения положения женщин» от 17.05.1996 (с изменениями, внесенными Постановлением N 91 от 28.01.1997, утратил силу на основании Постановлением № 380 от 26.07.2004). Доступно по ссылке: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102041338&backlink=1&nd=102045446>.

33 См. интернет-страницу: <https://rosmintrud.ru/ministry/about/structure/dep/protection>.

- ▶ Департамент медицинской помощи детям и службы родовспоможения при Министерстве здравоохранения Российской Федерации (в его структуру входит отдел по охране репродуктивного здоровья)³⁴.

Сегодня нет независимых институциональных структур, представляющих интересы и защищающих права женщин. К другим институтам, имеющим более широкие полномочия, относят Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (в настоящее время эту должность занимает Татьяна Москалькова), Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей и Департамент демографической политики и социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. Региональные структуры отражают эту организационную структуру, что означает, что у каждого субъекта РФ есть свой уполномоченный по правам человека, комитеты по вопросам семьи, женщин и детей при законодательных органах и департаменты социального обеспечения при местном исполнительном органе. Однако деятельность этих учреждений ориентирована прежде всего на семью и детей³⁵, а не на улучшение положения женщин.

Однако Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации продолжает нести ответственность за обеспечение равенства между женщинами и мужчинами. В 2012 году создан Координационный совет по гендерным проблемам, а затем в 2017 году — Координационный совет по реализации Национальной стратегии в интересах женщин на 2017–2022 годы³⁶. Министерство также подготовило основной документ в поддержку развития потенциала женщин — Национальную стратегию в интересах женщин на 2017–2022 годы³⁷.

Единственные меры по оказанию конкретной поддержки женщинам в России касаются материнства. Женщинам предоставляется больничный лист для подготовки к родам, декретный отпуск (оплачивается 18 месяцев, 40% средней заработной платы, рассчитанной за последние два года и еще 18 месяцев неоплачиваемого отпуска) с гарантией сохранения ее рабочего места; больничные листы для ухода за больными детьми; положение о том, что женщины с маленькими детьми могут работать в ночную смену и выезжать в командировки только с их согласия. Работодателям запрещается отказывать в найме или увольнять беременную женщину по причине ее беременности (ст. 64 и 261)³⁸. Однако нет никаких позитивных мер по поддержке женщин на рабочем месте, а именно: предоставление предпочтения женщине-кандидату в процессе найма на работу или в отношении запрещения сексуальных домогательств на рабочем месте. Не существует мер для активного продвижения и поддержки женщин в процессе принятия государственных и политических решений, а также на руководящих должностях.

Российское законодательство гарантирует *де-юре* равенство мужчин и женщин и запрещает дискриминацию по признаку пола (см. раздел о законодательной базе выше), однако не предусматривает позитивных мер, направленных на улучшение положения женщин (таких как квоты на представленность женщин в политических партиях, предпочтение кандидатов-женщин при найме в случае их недостаточной представленности и т. п.).

В России нет конкретных органов или учреждений, специализирующихся на продвижении прав человека женщин.

34 См. интернет-страницу: <https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/5>.

35 С последним отчетом комитета Госдумы за 2018 год можно ознакомиться здесь: http://www.komitet26.km.duma.gov.ru/upload/site8/informacionnyy_byuleten_Komiteta_31.12.2018..pdf. Доступно по состоянию на 26 августа 2019 г.

36 См. интернет-страницу Министерства относительно гендерной политики: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/8>.

37 Текст Стратегии доступен здесь: <https://rosmintrud.ru/uploads/magic/ru-RU/6fbbee78a-1500964810.pdf>.

38 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. (изм. 02.08.2019). Доступно по ссылке: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/.

ГЕНДЕРНЫЙ БАЛАНС В ПРИНЯТИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральный закон «О политических партиях» прямо устанавливает обязанность партий создавать равные возможности для представительства мужчин и женщин, тем самым предусматривая гендерное равенство в политическом представительстве (п. 4 статьи 8)³⁹. Российская политическая система основана на партийной структуре. С 2016 года в России действует смешанная избирательная система на всех уровнях. Она основана на смешанном пропорциональном представительстве. Таким образом, в Государственную Думу 225 депутатов избирают относительным большинством или большинством голосов в одномандатных округах и еще 225 — по пропорциональной системе. Тот же принцип распространяется на все остальные законодательные органы на региональном и муниципальном уровне. Результаты пропорционального голосования корректируют таким образом, чтобы сбалансировать места, полученные в избирательном округе, и обеспечить партиям количество мест, пропорциональное их доле на выборах⁴⁰. Согласно избирательному законодательству, кандидатов в избираемые органы можно включать в партийные списки, даже если они не принадлежат к этой партии. У основных российских партий есть разные способы отбора кандидатур, а окончательные списки кандидатов должны быть утверждены на съезде партии тайным голосованием всех делегатов⁴¹. «Единая Россия» проводит свой отбор в ходе «праймериз» и призывает другие партии следовать их примеру. В настоящее время любой желающий может зарегистрироваться как кандидат с помощью онлайн-ресурса, а также проголосовать за кандидатов онлайн в ходе «праймериз»⁴².

В настоящее время ни одна из парламентских партий не имеет четкой программы по поддержке женщин. Только одна партия («Яблоко», которая не вошла в Госдуму на прошлых выборах) проводит политику, учитывающую гендерные аспекты. В 2002 году партия «Яблоко» включила «достижение конституционного обеспечения равных прав и возможностей для мужчин и женщин» в свой партийный манифест⁴³. В 2006 году партия организовала собственную женскую (гендерную) фракцию под названием «гендерная фракция»⁴⁴. В своих бюллетенях «Яблоко» ставит имена женщин на первое место, поэтому у них больше шансов стать депутатами от этой партии.

В России есть две женские партии, которые официально зарегистрированы в качестве политических партий: Народная партия «За женщин России»⁴⁵ и партия «Женский диалог»⁴⁶. Обе партии, тем не менее, поддерживают положение женщины как матери и жены. Их манифесты по продвижению женщин на руководящие посты не содержат конкретики.

39 Федеральный закон № 95-ФЗ «О политических партиях» от 11.07.2001 (в редакции от 26.07.2019). Доступно по ссылке: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/.

40 Ст. 3 Федерального закона № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 (в редакции от 29.05.2019). Доступно по ссылке: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/.

41 Ст. 39 Федерального закона № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 (в редакции от 29.05.2019). Доступно по ссылке: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/.

42 См. интернет-сайт «Предварительное голосование», доступ по ссылке: <https://pg.er.ru/pub/index>.

43 Программа Российской демократической партии «Яблоко»: <https://www.yabloko.ru/Union/Program/ch2.html>.

44 Яблоко. Гендерная фракция: <https://www.yabloko.ru/Faction/Womens/index.html>.

45 Интернет-страница: <http://npzhr.ru/>.

46 Интернет-страница: <http://partiyawd.ru/>

В 2018 году НПО «Союз женщин России» (СЖР) получила статус финансируемой государством НПО. Союз был основан в 1990 году и внес значительный вклад в развитие женского движения в России. В своем манифесте Союз называет в качестве цели № 9 «активное вовлечение женщин в процесс руководства и государственного управления, а также продвижение женщин на руководящие посты»⁴⁷. Один из его текущих проектов — Школа гражданской активности, которая направлена на подготовку женщин к лидерству⁴⁸.

47 Союз женщин России: https://wuor.ru/posts/2332-soyuz_zhenschin_rossii_tseli_zadachi_plani.

48 Школа гражданской активности: https://wuor.ru/Page/152-171shkola_grazhdanskoj_aktivnosti187.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

Государственная Дума

В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва достигнуто наибольшее число женщин-депутатов за всю постсоветскую историю страны: 15,8% депутатов, что свидетельствует о попытке достижения гендерного баланса на количественном уровне. Увеличение числа женщин было также связано с возвращением к смешанной избирательной системе⁴⁹, поскольку почти 50% женщин, которые оказались в Думе, победили в одномандатных округах. Отдельные избирательные округа позволяют женщинам задействовать свои личные связи и капитал, чтобы максимально увеличить свои шансы на избрание, а не появляться в партийных списках, в которых они часто оказываются в конце. Трое из шести заместителей председателя Государственной Думы — женщины, что составляет 50%. Однако все руководящие посты занимают мужчины. Среди партийных лидеров, представленных в Думе, женщин нет⁵⁰.

На качественном уровне распределение женщин-депутатов по комитетам воспроизводит горизонтальную гендерную сегрегацию на рынке труда в Российской Федерации (см. раздел выше). Набор в парламентские комитеты и комиссии основывается на профессиональной квалификации депутата и ключевых законодательных инициативах, что еще больше усиливает гендерную сегрегацию. Женщины возглавляют 5 из 26 (19%) комитетов Госдумы: по культуре, по экологии и охране окружающей среды, по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству, по регламенту и организации работ Государственной Думы, а также по вопросам семьи, женщин и детей.



Рис. 1. Численность женщин в политических партиях Государственной Думы

49 С 2016 года в России существует смешанная избирательная система на всех уровнях, к которой она вернулась перед выборами 2016 года. Она основана на смешанном пропорциональном представительстве, а это означает, что 225 депутатов избирают относительным большинством или большинством голосов в одномандатных округах, а еще 225 — пропорциональным представительством. Результаты пропорционального голосования корректируют таким образом, чтобы сбалансировать места, завоеванные в избирательном округе, и обеспечить партиям количество мест, пропорциональное их доле на выборах.

50 Все данные взяты с интернет-сайта Государственной Думы Российской Федерации: <http://duma.gov.ru/>.

Несмотря на резко возросшее численное представительство и тот факт, что почти половина женщин — депутатов Государственной Думы (36 из 73) победили на выборах в одномандатных округах, им не хватает четко сформулированной программы и политического опыта. Как следствие, они придерживаются программы своей партии (программы «Единой России», поскольку большинство женщин относятся к этой партии). Тот факт, что в других парламентских партиях женщины составляют меньшинство, означает, что у них мало возможностей для сотрудничества между фракциями или для реализации гендерно-чувствительной программы (рис. 1).

Совет Федерации

В состав Совета Федерации (Верхняя палата) входит 30 женщин-сенаторов, что составляет около 18% состава верхней палаты законодательного органа⁵¹. Валентина Матвиенко, председатель Совета Федерации с 2011 года, выразила обеспокоенность по поводу недостаточного представительства женщин на политических и руководящих должностях в Российской Федерации.

«Мы в России не удовлетворены уровнем представительства женщин на уровне принятия решений. У нас мало женщин в парламенте, гораздо меньше того, чем нам хотелось бы»⁵².

Вступительное слово Валентины Матвиенко
на 1-м Международном женском конгрессе ШОС (Шанхайская организация сотрудничества) и
БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южная Африка)

Только у 28% субъектов федерации есть женщины-представители в верхней палате законодательного органа. У ряда субъектов оба сенатора — женщины: Ненецкий автономный округ, Приморский край и Республика Тыва. Большинство субъектов федерации с женским представительством — это либо республики, либо регионы с населением, преимущественно относящимся к этническим меньшинствам, и крупные промышленные города. Москва и Санкт-Петербург — два крупнейших российских города федерального значения — имеют гендерный паритет в таком представительстве: по одному представителю каждого пола.

51 Число женщин варьируется в зависимости от увольнения депутатов исполнительных и законодательных органов в связи с региональными выборами. С текущим составом можно ознакомиться по ссылке: <http://council.gov.ru/structure/members/>.

52 <https://lenta.ru/news/2017/07/03/female/>,

РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

Региональные депутаты

Россия — это государство с федеративным устройством (федерация). Каждый субъект федерации (республики, края, области, города федерального значения, автономные области и автономные округа) имеет свои представительные и исполнительные органы. В среднем доля женщин, избранных депутатами в регионах, несколько выше, чем в Думе (18,5%). Она является самой высокой в областях, автономных областях и автономных округах (в среднем 25%). Среди республик северные территории демонстрируют более высокий уровень представительства женщин⁵³.

Женщин-председателей в представительных органах субъектов федерации всего лишь 12% (рис. 2).

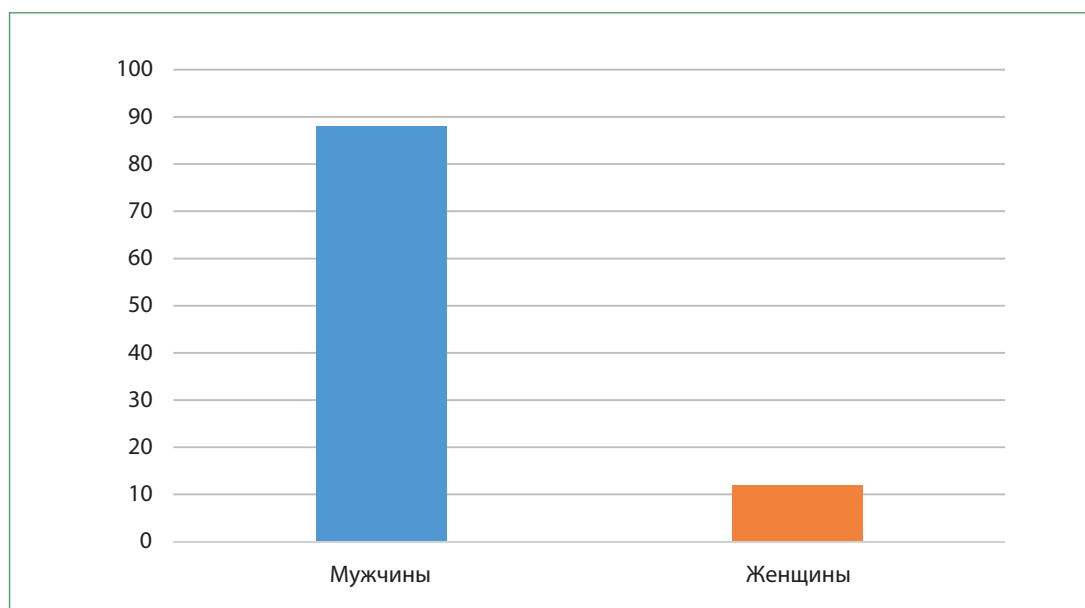


Рис. 2. Гендерный состав председателей представительных органов по субъектам Российской Федерации, 2019 г. (%)

Региональные правительства

В последние годы только четыре женщины занимали посты глав субъектов Российской Федерации: 5% от всех глав областей. В настоящее время только один субъект возглавляет женщина: Наталья Комарова, которую назначили на пост губернатора Ханты-Мансийского автономного округа в марте 2010 года. Как показывает статистика, женщины занимают большинство должностей нижнего и среднего звена в федеральном и региональном государственном управлении

⁵³ Данные собраны самостоятельно Валерией Уткиной со страниц региональных представительств.

и службе (с пропорцией 2,5 к 1 в абсолютных цифрах⁵⁴). Они преобладают в таких направлениях, как «помощники», «специалисты» и «менеджеры»⁵⁵. Женщины на руководящих постах сосредоточены в основном в сфере социального обеспечения, здравоохранения и образования.

В региональных органах власти женщин на руководящих должностях меньше, чем мужчин. На уровне заместителей глав региональных правительств женщины составляют в среднем 22%: от 75% всех заместителей глав в республиках Калмыкия и Бурятия, в Омской и Ульяновской областях до полного отсутствия женщин — заместителей глав, например, в Челябинской, Сахалинской, Пензенской, Липецкой, Калужской и других областях. В правительстве Москвы процент женщин на руководящих должностях остается низким — 22% (41 мужчина и 12 женщин). Характерной чертой столицы является то, что главой финансового департамента (своего рода министром финансов) является женщина⁵⁶.

Местный уровень

Женщины лучше представлены на муниципальном (местном) уровне в России — около 31% местных представителей (муниципальных депутатов) по всей стране. Ситуация в органах исполнительной власти выглядит еще лучше: женщины занимают 54% всех руководящих должностей⁵⁷. Однако женщины редко бывают главами городов. В 2019 году женщины составляли в среднем лишь около 8% мэров российских городов (с населением более 150 тыс. жителей). Самый высокий процент (20%) от женщин-мэров приходится на крупнейшие промышленные города (см. рис. 3).

Все женщины, управляющие российскими городами (кроме одной), — из городов, в которых мэров избирают местные представительные органы. Мэр Якутска Сардана Авксентьева была избрана непосредственно населением города на выборах мэра в 2018 году. Все женщины-мэры живут в той же местности и ранее работали там же — в органах местного самоуправления или в местном представительном органе.

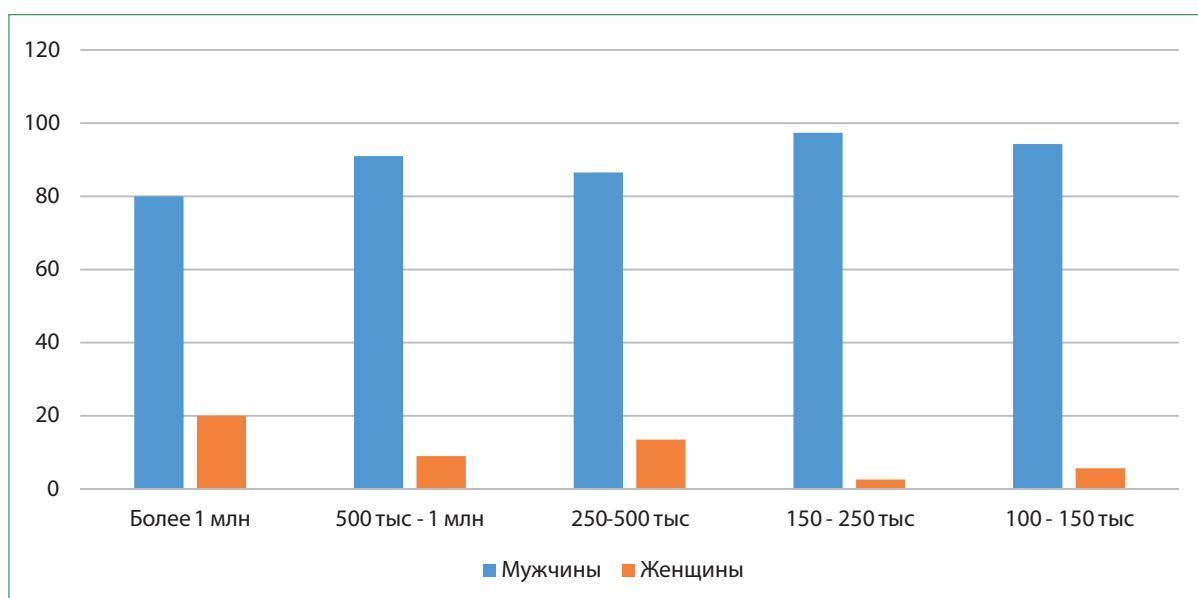


Рис. 358. Гендерный состав мэров российских городов, сгруппированных по числу жителей, 2019 г. (%)

54 См. данные Росстата: «Женщины и мужчины России — 2018 г.», с. 93: https://www.gks.ru/bgd/regl/b18_50/Main.htm.

55 См. данные Росстата: «Женщины и мужчины России — 2018 г.»: https://www.gks.ru/bgd/regl/b18_50/Main.htm.

56 Информация взята и проанализирована с официальных сайтов регионов и правительства Москвы.

57 См. данные Росстата: «Женщины и мужчины России — 2018 г.», таблица 6.9: https://www.gks.ru/bgd/regl/b18_50/Main.htm.

58 Информация составлена своими силами.

В целом в России наблюдается невысокое политическое представительство женщин на высших руководящих должностях. Хотя благодаря смешанной избирательной системе за последнее время ситуация улучшилась, женщины по-прежнему не представлены справедливым и пропорциональным образом.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ: ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА СТРАН — ЧЛЕНОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ

Международный опыт, имеющийся на сегодняшний день, демонстрирует, что устойчивый прогресс в обеспечении равного участия женщин в принятии политических и общественных решений зависит от принятия различных мер, сопровождаемых эффективными правоприменительными механизмами. Для борьбы с дискриминацией и стереотипами в отношении женщин-кандидатов и избираемых должностных лиц необходимы изменения, позволяющие большему числу женщин участвовать в принятии решений на уровне политических партий и других политических органов, внутри парламентов и других законодательных органов, а также в обществе в целом (Комбаз 2018, 3–4). Отсутствие механизмов правоприменения значительно ослабляет влияние принимаемых мер (Бунян и Петрути 2017, 7).

Как показал анализ действующего законодательства и политики в Российской Федерации, на данный момент существенных механизмов, способствующих сбалансированному участию женщин и мужчин в принятии политических и общественных решений, не выявлено. Это отражается в дисбалансе между женщинами и мужчинами на руководящих должностях на всех уровнях. Описанная ниже практика использовалась для улучшения аналогичных ситуаций в других странах и позволила добиться успехов в сокращении гендерного неравенства в парламенте и других органах, ответственных за принятие решений.

Системы голосования

Тип системы голосования в стране, по всей видимости, является важным фактором увеличения числа женщин, избираемых на должность.

В целом системы пропорционального представительства более благоприятны для сбалансированного участия женщин в выборах на занятие избираемых должностей, чем мажоритарные системы («системы простого большинства»).

Анализ, проведенный Советом Европы в 2016 году, показал, что «самая высокая доля женщин-депутатов в единственных/нижних палатах зафиксирована [в государствах — членах Совета Европы] с использованием систем пропорциональных списков, тогда как самая низкая доля женщин-депутатов — при системах простого большинства» (Совет Европы 2017, 9)⁵⁹. На выборах, проведенных по всему миру в 2018 году, парламенты, избранные с помощью пропорциональной или смешанной избирательной системы, насчитывали больше женщин (26,5%), чем парламенты, избранные по мажоритарным системам (Межпарламентский союз 2019, 10). Одна из причин такой взаимосвязи заключается в том, что системы пропорционального представительства более доступны для женщин-кандидатов, поскольку отдельно взятые кандидаты будут

⁵⁹ В пропорциональных списках распределение мест приблизительно соответствует доле общего числа голосов, отданных за каждую партию. В мажоритарных избирательных системах место в парламенте или другом представительном органе отводится кандидату, который набирает наибольшее количество голосов в избирательном округе. («Пропорциональное представительство — Глоссарий», дата не указана; «Как работает мажоритарная система, например „система простого большинства“?», дата не указана).

иметь меньше нагрузки во время проведения кампании (и во время сбора средств на проведение кампании) (Баллингтон и Кахана 2014, 305). Позитивное влияние систем пропорционального представительства усиливается, когда есть правила, требующие от политических партий ставить женщин на «выигрышные места» в партийных списках (Бунян и Петрути 2017, 59).

Вместе с тем при мажоритарной системе также могут оказать позитивное влияние временные целевые меры, такие как формирование женских коротких списков (см. информацию об опыте Соединенного Королевства ниже) или помещение женщин-кандидатов на «выигрышные места».

Увеличение числа женщин-кандидатов в мажоритарной системе голосования

В 1997 году в Соединенном Королевстве Лейбористская партия приняла временную специальную меру в виде «Списка, состоящего исключительно из женщин» для отбора кандидатов на парламентские выборы и выборы в местные советы. В соответствии с этой политикой, если женщина-депутат или местный советник увольняется или если мужчина уходит с места, которое, вероятнее всего, будет выиграно лейбористской партией, члены местной партии должны выбрать кандидата из списка женщин. После принятия этой политики доля женщин-депутатов, избираемых в Палату Общин в 1997 году, возросла с 10% до 18% и с тех пор продолжает расти; в настоящее время их доля составляет 32%. После выборов 2017 года 45% депутатов от лейбористской партии были женщинами.

Источники: Bunyan, Diane, and Doru Petrutu. 2017. Regional Study on Women's Political Representation in the Eastern Partnership Countries. 2nd ed. (Бунян, Диан и Дору Петрути, 2017. Региональное исследование политического представительства женщин в странах Восточного партнерства. 2-е изд. Страсбург: Совет Европы; Браунинг, Стив. «Женщины в парламенте и правительстве». Лондон: Библиотека Палаты Общин, 2019 г.

Законодательные меры

Законодательство, поощряющее и поддерживающее женщин-кандидатов, может помочь решить проблему низкого представительства женщин в политике, в то время как гендерно-нейтральное законодательство, делающее процессы отбора кандидатов более прозрачными и справедливыми, может принести пользу всем кандидатам, и в частности — женщинам (Баллингтон и Кахана 2014, 309).

Квоты

Установление квот на минимальное число недостаточно представленного пола для избрания или назначения на должность стало одной из наиболее широко используемых мер для решения проблемы несбалансированного участия женщин и мужчин в парламентах и других органах, ответственных за принятие решений.

Выборы в более чем 130 странах сегодня регулируются тем или иным типом политики квот, введенных на законодательном или партийном уровне⁶⁰, и 75% государств — членом Совета Европы имеют какую-либо законодательно закрепленную или добровольную систему квот

(Межпарламентский союз 2019, 10; Совет Европы 2017, 28).

⁶⁰ Партийные квоты рассматриваются в разделе «Политические партии: успешные практики и программы».

Хотя квоты закреплены в законодательстве как временные специальные меры, паритетные законы являются постоянными и направлены на обеспечение представительства женщин и мужчин на всех уровнях управления в формате 50/50 (Совет Европы, 2017, 27).

Законодательство о квотах

Законодательные квоты устанавливают конкретные цели для увеличения доли женщин-кандидатов на выборах или для резервирования мест в законодательном органе для женщин-депутатов (Баллингтон и Кахане 2014, 302–3).

Для эффективности законодательства о квотах требуется тщательная проработка и включение действенных санкций (Совет Европы 2017, 9; Европейский институт гендерного равенства 2015b). Как показал обзор законов о квотах, они наиболее эффективны при соблюдении следующих условий:

- ▶ закон требует, чтобы политическими партиями выдвигался относительно высокий процент кандидатов-женщин (например, 40% в соответствии с Рекомендацией Совета Европы Rec(2003)3 о сбалансированном участии женщин и мужчин в принятии политических и общественных решений);
- ▶ закон предусматривает мандат на размещение (также известный под названием «двойные квоты»), в котором указывается альтернативный порядок ранжирования кандидатов-женщин и мужчин в партийных списках (например, каждый второй кандидат должен быть женщиной);
- ▶ закон содержит санкции за несоблюдение требований, например, финансовые санкции или отклонение списков кандидатов, которые им не соответствуют, и, наоборот, предоставляет позитивные стимулы для партий в отношении выдвижения большего числа женщин-кандидатов;
- ▶ за соблюдением этого условия следят независимые органы, включая избирательные комиссии (Норрис и Крук, 2011, 33–34).

Если эти условия достижения эффективности не удовлетворяются, существует опасность того, что закон о квотах не даст нужного эффекта и будет способствовать дискредитации данной политики (Совет Европы, 2017, 31). Кроме того, одни только квоты не «решают» вопрос неравенства между женщинами и мужчинами при принятии политических и общественных решений, и к тому же они не обязательно могут создать возможности для занятия политической карьерой широкому кругу женщин (Мак Кракен и др., 2019, 8).

Действующее законодательство о квотах

В **Испании** закон, принятый в 2007 году (Органический закон № 3 от 22 марта 2007 года), обязывает политические партии обеспечивать, чтобы в их избирательных списках было не менее 40% и не более 60% кандидатов каждого пола (в пределах избирательной системы пропорционального представительства). У этого закона есть две сильные стороны, которые гарантируют его эффективность:

- ▶ жесткие санкции: избирательные органы аннулируют избирательные списки, которые не соответствуют требованию о квоте;
- ▶ соотношение 40/60 должно соблюдаться не только в избирательных списках в целом, но также и для каждой пяти позиций в каждом списке — политические партии не могут

выдвигать кандидатов-женщин на места в нижней части избирательных списков, которые считаются проигрышными.

Принятие Закона «О квотах» стало важным фактором, способствующим увеличению доли женщин, избираемых в Congreso de los Diputados (нижняя палата парламента); по состоянию на 2019 год 47,4% избранных членов были женщинами.

Источники: Европейский институт гендерного равенства. 2015. «Избирательные квоты, которые работают (Испания)». Европейский институт гендерного равенства (блог). 2015. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/spain/electoral-quotas-work>; Межпарламентский союз. «Испания». New Parline: Платформа открытых данных МПС (бета-версия), 5 июля 2018 года. <https://data.ipu.org/content/spain>.

Системы законодательно установленного паритета

В то время как законы о квотах являются законодательно установленными временными специальными мерами, паритетные системы — это постоянно действующие правила, которые направлены на обеспечение равного (50/50) представительства женщин и мужчин в органах, ответственных за принятие решений (Совет Европы, 2017, 27). На сегодняшний день лишь небольшое количество стран ввели в действие паритетные законы.

Законодательно установленный паритет во Франции

Франция является одной из немногих стран в мире, которая ввела в действие постоянно действующие правила равного представительства женщин и мужчин на всех уровнях национального и местного управления. В соответствии с принятыми в 2000 году законами для выборов в Assemblée Nationale (нижняя палата парламента) разница между числом кандидатов каждого пола в партийном списке не может превышать 2%, а кандидатуры женщин и мужчин должны чередоваться. С 2013 года на местных выборах избиратели в каждом кантоне какого-либо округа избирают двух членов противоположного пола тайным голосованием.

Источники: Lepinard, Eleonore, and Marylene Lieber. «The Policy on Gender Equality in France». (Лепинард, Элеоноре и Мэрилин Либер. «Политика гендерного равенства во Франции». Брюссель: Европейский парламент, 2015; Международный институт демократии и содействия выборам. «База данных гендерных квот: Франция». По состоянию на 16 августа 2019 года. <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/86/35>.

Пересмотр законодательства с целью устранения непреднамеренной предвзятости в вопросах дискриминации по признаку пола

Избирательные законы могут необязательно открыто дискриминировать женщин-кандидатов. Однако тщательный пересмотр законодательства может привести к выявлению случаев непреднамеренной дискриминации, особенно в области финансирования кампаний, поскольку маловероятно, что женщины-кандидаты будут иметь доступ к большим финансовым средствам. Например, если кандидатам нужно заплатить слишком большой взнос, то женщины-кандидаты, скорее всего, будут баллотироваться реже (Баллингтон и др. 2015, 65). При рассмотрении избирательного законодательства Молдовы Бунян и Петрути (2017, 51) подчеркнули, что нормы в правилах, регулирующих вопросы финансирования избирательных кампаний, которые разрешают делать неограниченные финансовые взносы, косвенно ставят женщин-кандидатов в

невыгодное положение, поскольку у них меньше возможностей доступа к средствам, что не позволяет им проводить такие же эффективные кампании, как у других кандидатов (мужчин).

Целевые меры, поощряющие участие женщин

Целенаправленные реформы, побуждающие политические партии выдвигать на выборы больше женщин-кандидатов, в основном касаются выделения со стороны государства финансовых средств как стимула или санкций за несоблюдение законодательно закрепленных квот (Баллингтон и др. 2015, 69). В некоторых странах государственное финансирование (охватывающее расходы на проведение кампаний, обучение, партийную деятельность и внутрипартийное создание организационной инфраструктуры) также предоставляется политическим партиям, если они выполняют другие требования гендерного равенства, в частности оказывают поддержку «женскому крылу» или женскому собранию в парламенте, или улучшают доступ женщин-кандидатов к средствам массовой информации (Баллингтон и Кахане 2014, 309–16).

Однако важно отметить, что более крупные политические партии, имеющие хорошее финансирование от доноров и своих сторонников и не зависящие от государственного финансирования, часто игнорируют эти стимулы или санкции. Например, во Франции крупные политические партии приняли решение заплатить штрафы, установленные в 2000 году, за отсутствие равного числа кандидатов мужского и женского пола, отказавшись увеличивать число женщин в своих списках кандидатов (Баллингтон и Кахане 2014, 317–19)⁶¹. Подобные примеры наблюдались в Грузии и Молдове (Бунян и Петрути 2017, 41).

Использование государственного финансирования для увеличения числа женщин-кандидатов

В поправке 2012 года к закону о выборах в **Ирландии** указано, что политические партии теряют 50% их государственного финансирования, если «представительство любого пола составляет менее 30% кандидатов от партий».

В **Хорватии** с 2011 года «за каждого избранного депутата, принадлежащего к недостаточно представленному полу, политические партии имеют право на премию в размере 10% от суммы, выделяемой каждому депутату или члену представительного органа».

Источник: Баллингтон, Джули и Мюриэль Кахане. Глава 9. Женщины в политике: финансирование для гендерного равенства». Финансирование политических партий и избирательных кампаний: справочник по вопросам политического финансирования, 300–343. Стокгольм: Международный институт демократии и содействия выборам, 2014 г. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>.

⁶¹ Наказанием за несоблюдение таких требований было сокращение государственного финансирования, предоставленного партиям с учетом количества голосов, которые они получили в первом туре выборов; если гендерная разница среди кандидатов составляла больше 2%, то государственное финансирование сокращали на три четверти от этой разницы (Баллингтон и Кахане 2014, 317–19). С тех пор правила изменились, см.: Международный институт демократии и содействия выборам. «База данных гендерных квот: Франция».

Другие законодательные меры

Другие, нейтральные в гендерном отношении законодательные меры могут помочь устранить неравенство между женщинами- и мужчинами-кандидатами и сделать процессы их отбора более справедливыми для всех кандидатов, например:

- ▶ нормативные положения относительно того, сколько может потратить партия или отдельный кандидат с целью недопущения ущемления кандидатов с меньшими ресурсами;
- ▶ ограничения на сумму взноса одним финансовым донором на нужды партии или кандидата, что помогает решить проблему отсутствия доступа женщин к клиентским сетям;
- ▶ требования о раскрытии личности доноров и запреты на некоторые источники пожертвований;
- ▶ законодательный доступ к СМИ, что подразумевает обеспечение всех кандидатов одинаковым освещением в СМИ (Баллингтон и Кахане 2014, 309–14).

Обучение, наставничество и наращивание потенциала женщин-кандидатов и выборных должностных лиц

Политические партии и избиратели часто указывают на то, что женщинам (якобы) недостает политического опыта, а это в свою очередь является причиной не поддерживать кандидатов-женщин (Баллингтон и Кахане 2014, 323). Программы обучения (тренинги), наставничества и наращивания потенциала для женщин-кандидатов или просто женщин, которые хотели бы баллотироваться в будущем (в том числе женщин из числа изолированных групп, а именно: молодых женщин, женщин с ограниченными возможностями или принадлежащих к различным меньшинствам), а также для избранных должностных лиц могут сыграть важную роль в преодолении недостатка опыта, а также в укреплении уверенности в себе и предоставлении женщинам возможности устанавливать связи и налаживать контакты.

Примерные темы для тренингов и занятий по наращиванию потенциала:

- ▶ подготовка руководящих кадров;
- ▶ публичные выступления;
- ▶ как подготовиться к совещанию;
- ▶ работа со СМИ и их использование;
- ▶ возможность получить непосредственный опыт в политических процессах и деятельности;
- ▶ обучение использованию информационно-коммуникационных технологий, включая использование социальных сетей для привлечения избирателей;
- ▶ наставничество со стороны опытных женщин-политиков;
- ▶ поддержка в налаживании связей;
- ▶ тактика ведения переговоров;
- ▶ как составить бюджет.

Источники: МакКракен, Кейт, Ана Фицсимонс, Серхио Маркес и Малгожата Дручарек. «Женщины в процессе принятия политических решений в свете предстоящих европейских выборов». Брюссель: Европейский парламент, 2019; Совет Европы. «Сбалансированное участие женщин и мужчин в принятии решений»:

Аналитический доклад по данным 2016 года». Страсбург: Совет Европы, 2017; Европейский институт гендерного равенства. «Изучение передовой практики: Женщины во власти и в процессе принятия решений: Расширение прав и возможностей женщин в политике». Вильнюс: Европейский институт гендерного равенства, 2015.

В настоящее время программы обучения и наращивания потенциала женщин являются надежным способом устранения дисбаланса между женщинами и мужчинами в процессе принятия политических и общественных решений. При этом, как отметил Совет Европы, программы по наращиванию потенциала могут иметь лишь ограниченное воздействие. Они «не вынуждают политические партии кардинально менять свои процедуры набора и отбора и не поощряют партии уделять пристальное внимание вопросам гендерной предвзятости или привилегированного положения мужчин в процессе найма и отбора кандидатов» (2017, 65).

Программы по наращиванию потенциала могут реализовывать организации гражданского общества, политические партии, международные организации, а также они могут осуществляться на государственном уровне через финансируемые государством проекты (Европейский институт гендерного равенства 2015а; 2015с; Мак Кракен и др. 2019).

Наиболее эффективные программы сочетают в себе различные виды деятельности и выходят за рамки «аудиторной» подготовки, включая возможности наставничества и налаживания связей

(Мак Кракен и другие 2019, 9).

После избрания также оказать поддержку женщинам-депутатам может дальнейшая подготовка по правилам и процедурам работы парламента или другого органа, принимающего решения. Важно, чтобы такое обучение продолжалось постоянно, а не прекращалось, оставляя новых парламентариев в растерянности (Пальмиери 2011, 73).

Стимулирование равного представительства в органах местного самоуправления: «Хелене Вебер Коллеж» (Helene Weber Kolleg)

Женщины по-прежнему недостаточно представлены в органах принятия решений на местном уровне в Германии, где показатель представительства составляет около 25%. Начатая в 2011 году программа Helene Weber Kolleg поощряет женщин баллотироваться в местные органы власти, сочетая ряд взаимосвязанных инструментов. Сюда входит:

- ▶ премия Хелене Вебер в размере 10 тыс. евро, которую вручают 15 женщинам-политикам местного уровня в каждом туре;
- ▶ девятимесячная программа наставничества;
- ▶ местные мероприятия по продвижению гендерного равенства в политике, организованные победителями за счет их призовых фондов.

Программа также предусматривает информативный интернет-сайт, организацию международных обменов и передвижную выставку. Программой, которую поддерживают на межпартийном уровне, управляют неправительственная организация EAF и Федеральное министерство по вопросам семьи, пожилых людей, женщин и молодежи.

Источник: Европейский институт гендерного равенства. «Политика женской власти — Helene Weber Kolleg (Германия)». Европейский институт гендерного равенства (блог), 2015 г. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/germany/women-power-politics-helene-weber-kolleg>.

В некоторых странах введены правила, требующие от политических партий использовать часть получаемого ими государственного финансирования для обучения, наставничества или других программ для поддержки более широкого участия женщин в принятии политических и общественных решений. Государственное финансирование может также выделяться на пособия по уходу за детьми для всех избранных представителей (но что де-факто пойдет преимущественно на благо женщин) или на поддержку женского крыла политических партий, как это происходит в Финляндии, где с 1975 года все политические партии обязаны выделять 12% своих государственных дотаций на развитие женского крыла партии (Баллингтон и Кахане 2014, 322–25). Такие меры являются частью многообещающей практики в перечне конкретных действий, предложенных в Рекомендации Совета Европы Rec(2003)3 о сбалансированном участии женщин и мужчин в принятии политических и общественных решений (Совет Европы, 2017, 63).

Государственное финансирование для наращивания потенциала

В **Италии** политические партии должны выделять 5% государственного финансирования, которое они получают, на деятельность, способствующую активности женщин, и на их политическую деятельность.

С 2009 года государственные средства, полученные политическими партиями в **Ирландии**, должны быть направлены на определенные цели, включая содействие участию женщин и молодежи в политической деятельности.

Источник: Баллингтон, Джули и Мюриэль Кахане. «Глава 9. Женщины в политике: финансирование для гендерного равенства». Финансирование политических партий и избирательных кампаний: справочник по вопросам политического финансирования, 300–343. Стокгольм: Международный институт демократии и содействия выборам, 2014 г. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>.

Поддержка женщин из числа маргинализированных групп

Молодые женщины, женщины с ограниченными возможностями и женщины из маргинализированных этнических, религиозных или других групп сталкиваются с дополнительными барьерами на пути участия в принятии политических и общественных решений, что часто является результатом дискриминации. После избрания молодые женщины сталкиваются с большим количеством трудностей, чем молодые мужчины, пытаясь добиться уважения среди своих коллег и быть воспринятыми в качестве законных политических игроков. Молодые женщины и женщины из числа меньшинств с большей вероятностью будут подвергаться домогательствам и насилию в парламентах и органах, ответственных за принятие решений (более детальная информация ниже) (Пальмиери 2011; Межпарламентский союз 2016b). Целенаправленные тренинги, наставничество и мероприятия по наращиванию потенциала могут помочь в решении этих проблем.

Программы поощрения участия молодых и принадлежащих к меньшинствам женщин в политической жизни

На местных выборах в **Молдове** в 2015 году (впервые с момента обретения независимости, а точнее — с 1991 года) на должности советников были избраны две женщины-рома. Обе женщины были участницами программы «Женщины в политике», проводимой Сообществом женщин

и девушек национальности рома в партнерстве с «ООН-женщины», и обучались навыкам проведения кампаний и налаживания связей. После избрания они продолжали получать поддержку в вопросах обучения и наставничества в рамках программы. По заявлениям этих советников, им удалось поднять ключевые проблемы, касающиеся общин рома, включая повышение уровня посещаемости школ, обеспечение уличного освещения и сбора мусора в районах компактного проживания рома.

Функционирующая в **Португалии** программа «От женщин к женщинам» нацелена на расширение участия молодых женщин в политической жизни. Более опытные женщины, занятые в политике, в течение двенадцати месяцев выступали наставницами для 30 молодых женщин в возрасте от 16 до 30 лет, которые также принимали участие в учебных мероприятиях по гендерному равенству, демократии, политическим системам и другим темам и посещали политические организации. Молодым женщинам, принадлежащим к этническим и культурным меньшинствам, в первую очередь рекомендовалось подать заявку на участие в программе.

Источники: «ООН-женщины». «Программа ООН «Женщины в политике» в Молдове». «ООН-женщины», 2016 год. <http://eca.unwomen.org/en/where-we-are/moldova/leadership-and-political-participation/women-in-politics>; «ООН-женщины». «Участие женщин в политической жизни набирает обороты в Молдове». «ООН-женщины», 26 сентября 2016 года. <http://www.unwomen.org/news/stories/2016/9/womens-political-participation-gain-momentum-in-moldova>.

Европейский институт гендерного равенства. «Привлечение молодых женщин в политику: Проект «От женщины к женщине» (Португалия)». Европейский институт гендерного равенства, 2015 г. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/portugal/bringing-young-women-politics-project-woman-woman>.

Политические партии: успешные практики и программы

Существует широкий консенсус по поводу того, что политические партии играют решающую роль в расширении участия женщин в принятии политических и общественных решений, и даже то, что эффект от этих действий может быть более существенным, чем законодательные изменения или политика. Поскольку партии контролируют вопрос набора и выдвижения кандидатов, они фактически являются «посредниками» для женщин, которые хотят баллотироваться на должности, и «могут выступать в качестве барьеров, препятствующих увеличению (или посредниками обеспечения) участия женщин в политической жизни» (Бунян и Петрути 2017, 12; МакКракен и др. 2015; Баллингтон и Кахане 2014). Политические партии также продолжают играть важную роль в поддержке женщин после их избрания, чтобы женщины-депутаты могли выполнять свои обязанности и иметь возможность работать безопасно и эффективно (Комбаз 2018, 3).

Международные данные свидетельствуют о том, что политические партии могут оказывать наибольшее положительное влияние на повышение уровня участия женщин, когда «они осуществляют амбициозные, разноплановые, скоординированные программы действий, направленные на изменение существующего положения внутрипартийной практики и культуры, а также на укрепление потенциала женщин»

(Мак Кракен 2019, 8).

Отражая это, как уже упоминалось ранее, Резолюция ПАСЕ 1898 (2012) «Политические партии и политическое представительство женщин» содержит обширный список рекомендаций для политических партий в государствах — членах Совета Европы, начиная от внедрения формальной политики по обеспечению гендерного равенства, заканчивая квотами для женщин-кандидатов на обучение и наставничество (Парламентская ассамблея Совета Европы 2012, пункт 6).

Принятие формальных обязательств по гендерному равенству

Принятие официальной политики гендерного равенства и/или поднятие проблемы гендерного равенства в нормативно-правовой базе партии может послужить сильным позитивным общественным сигналом для потенциальных женщин-кандидатов (и избирателей) о приверженности партии идеям поддержки равного участия женщин в принятии решений, связанных с политической и общественной жизнью. Политика равноправия может включать специальные меры по расширению участия женщин (а именно: квоты или программы наращивания потенциала и наставничества исключительно для женщин), а также такие вопросы, как баланс между работой и семьей, механизмы борьбы с дискриминацией и злоупотреблениями. Политика равенства может включать обязательство по гарантированию включения в политику партии вопросов равенства и расширения прав и возможностей женщин, «в том числе, путем поддержки гендерно-ориентированной реформы политики (например, по борьбе с гендерно-обусловленным насилием или применительно к отпуску по уходу за ребенком или репродуктивным правам) и путем поощрения гендерного равенства в таких сферах, как доступ к правосудию, здравоохранению, получению гражданства, трудовым правам, правам на землю, социальному обеспечению и наследованию» (Баллингтон и др. 2012, 6).

Какой должна быть политика гендерного равенства для политической партии?

Международный институт демократии и содействия выборам предлагает, чтобы политика равноправия политических партий «охватывала и институционализировала» эти принципы:

- ▶ фактическое, а не формальное равенство — меры, которые учитывают различное положение и различные ситуации у женщин и мужчин;
- ▶ специальные меры, например, квоты, обучение и наставничество для женщин-кандидатов;
- ▶ конкретные меры по поддержке вовлечения женщин из групп меньшинств;
- ▶ меры, позволяющие всем кандидатам и представителям сбалансировать работу и семейные обязанности, например, принятие «гендерно-чувствительных решений» о сроках и месте проведения собраний, содействие созданию благоприятных условий труда;
- ▶ сбор и использование данных с разбивкой по полу для информирования о дальнейшей разработке политики равенства.

Источник: Международный институт демократии и содействия выборам. «Основа для разработки гендерной политики для политических партий». Стокгольм: Международный институт демократии и содействия выборам, 2016 г.

Квоты политических партий

Несмотря на важность принятия политическими партиями официальной политики по обеспечению гендерного равенства, в государствах — членах Совета Европы принятие добровольных

квот для списков кандидатов оказало гораздо большее влияние на увеличение равного представительства женщин.

Добровольные партийные квоты, по-видимому, оказывают большее влияние, чем законодательные (см. выше)⁶².

Одним из объяснений такой ситуации может быть то, что политические партии, которые привержены принципу равного представительства, ставят перед собой относительно высокие цели и эффективно реализуют эти добровольные квоты (Совет Европы, 2017, 29, 65). И Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (Комитет CEDAW), и Совет Европы рекомендовали политическим партиям принять меры, связанные с добровольными квотами, для «обеспечения включения женщин в партийные списки и их выдвижения на выборы в тех местах, где у них есть шанс на победу» (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 1997 год, пункт 28; Совет Европы, 2017 год).

Политические партии могут также применять квоты для других сфер деятельности, например, для выдвижения кандидатур и назначений руководителей партий или руководящих органов, или для участия в партийных собраниях (Баллингтон и др. 2012, 4). Политические партии с большим числом женщин в партийном руководстве и среди партийных лидеров также, как представляется, могут привлечь в свои ряды больше женщин-членов и больше женщин, желающих выставить свою кандидатуру на выборах (Совет Европы, 2017, 64).

Добровольные партийные квоты оказывают наибольшее влияние на число избираемых женщин, если:

- ▶ эту политику принимают *многие партии*, особенно несколько *крупных*;
- ▶ принятые квоты предусматривают выдвижение относительно *высокого процента* женщин в качестве кандидатов от партий и содержат нормы, касающиеся *размещения* женщин-кандидатов в партийных списках; а также
- ▶ партии имеют официальные процедуры выдвижения кандидатов, и *правила исполняются* внутренними партийными органами (Норрис и Крук 2011, 35–36).

Добровольные партийные квоты в странах Северной Европы: в чем же рецепт успеха?

Страны Северной Европы (Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия и Швеция) совокупно имеют одни из самых высоких показателей участия женщин в политической жизни в мире. Ни в одной из стран Северной Европы не установлены законодательные нормы, однако многие политические партии в регионе используют добровольные квоты с 1970-х или 1980-х годов. Например, Социал-демократическая партия в Швеции использует систему внутренних квот с 1978 года и в настоящее время использует «зип-систему», чередуя в своих партийных списках мужчин и женщин-кандидатов. В Норвегии Рабочая партия использует добровольное квотирование с 1983 года, а ее устав предусматривает 50-процентную квоту и гласит, что «оба пола должны быть представлены на первых двух местах в списке». В Исландии Прогрессивная партия имеет 40%-ную квоту для отбора кандидатов на выборах и кандидатов для внутрипартийных структур. Высокому уровню политического представительства женщин в странах Северной Европы способствовали многие факторы, и к ним также следует отнести добровольные партийные квоты.

62 Анализ, проведенный СЕ в 2016 году, показал, что средний процент женщин в нижних/единственных палатах составлял 28,8% в государствах — членах Совета Европы с исключительно квотами политических партий, по сравнению с 26,3% в странах с квотами для политических партий и с законодательством о квотах, а также 25,3% — в странах только с законодательством о квотах (Совет Европы 2017, 28).

Источник: Международный институт демократии и помощи в проведении выборов, Межпарламентский союз и Стокгольмский университет. «База данных гендерных квот». Международный институт демократии и содействия выборам. По состоянию на 24 июля 2019 года. <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>.

Финансовая поддержка женщин-кандидатов

Нехватка денег может стать серьезным препятствием для участия женщин в политической жизни, в частности для женщин-кандидатов, впервые выставивших свою кандидатуру или претендующих на переизбрание

(Бунян и Петрути 2017, 46).

Целевой сбор средств для женщин-кандидатов

Женское крыло Лейбористской партии в Ирландии определило пять факторов, ставящих женщин-кандидатов в невыгодное положение: домашние обязанности, культура, деньги, доверие и отбор кандидатов. Программа, разработанная партией для решения проблем, связанных с этими факторами, включает сбор средств в интересах женщин-кандидатов, а также учебные курсы (тренинги) для женщин — членов партии и информационно-разъяснительные мероприятия.

Источник: Баллингтон, Джули и Мюриэль Кахане. Глава 9. Женщины в политике: финансирование для гендерного равенства». Финансирование политических партий и избирательных кампаний: справочник по вопросам политического финансирования, 300–343. Стокгольм: Международный институт демократии и содействия выборам, 2014 г. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>.

Нехватка финансовых средств — это серьезное препятствие для потенциальных женщин-кандидатов во многих странах, даже если они баллотируются на выборах как кандидаты от политических партий. Например, исследование относительно женщин, которые баллотировались на выборах в Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, Молдове и Украине, показало, что финансирование, которое они получали от своих политических партий, было недостаточным для оплаты их кампаний. Поскольку большинство потенциальных кандидатов работали в сфере образования, здравоохранения, в журналистике или в неправительственных организациях, у них не было доступа к другим источникам финансирования для своей избирательной кампании (Бунян и Петрути 2017, 46). В ответ на это некоторые политические партии по всей Европе переняли различные механизмы для уменьшения такой финансовой нагрузки, а именно: механизмы сбора средств внутри страны для женщин-кандидатов; дотации или пожертвования в натуральной форме женщинам-кандидатам (например, для покрытия расходов по уходу за ребенком или в связи с поездками); отмена или снижение регистрационных сборов для кандидатов; создание сообществ по сбору средств в пользу женщин-кандидатов (Баллингтон и Кахане 2014, 327–28).

Женское крыло в политических партиях

Поддержка официального «женского крыла» является давним и очень распространенным механизмом для политических партий по поощрению участия женщин (Пальмиери 2011, 76). Учреждение женского крыла может сыграть важную роль в формировании политики партии в

области гендерного равенства, а также в предоставлении поддержки и наставничества женщинам-кандидатам (Баллингтон и Кахане 2014, 324). Это особенно благоразумно в тех случаях, когда предпринимаются первые позитивные действия в направлении равенства. Однако для повышения эффективности, женское крыло необходимо официально интегрировать в партийную структуру, предусмотрев определенные функции и сферу ответственности, а также соответствующее финансирование (Баллингтон и др. 2012, 4).

Женское крыло способствует гендерному равенству

Созданный в 1995 году женщинами-активистами Демократический женский форум Социал-демократической партии (СДП) в **Хорватии** усердно работает над расширением участия женщин в этой партии. Такой шаг подразумевал установление стратегических связей с субъектами гражданского общества, успешные усилия по согласованию в партии 40%-ной квоты для «недостаточно представленного пола», предоставление женщинам — членам партии возможностей для развития навыков и разработку платформ для определения политических приоритетов для женщин на местном уровне. Обозначенные мероприятия привели к тому, что все больше женщин избирались депутатами СДП, а сами женщины стали более активно участвовать в принятии решений в самой партии.

Источник: Баллингтон, Джули и др. Расширение прав и возможностей женщин для более сильных политических партий: руководство по поощрению участия женщин в политической жизни. Нью-Йорк/Вашингтон, округ Колумбия: Программа развития ООН / Национальный демократический институт по международным вопросам, 2012.

Другие действия политических партий

Привлечение мужчин как союзников

В **Испании** Социалистическая рабочая партия внедрила ряд различных механизмов для улучшения равноправного участия, включая внутренние квоты и внедрение принципа гендерного равенства во всю свою партийную политику. Однако существенное влияние оказала поддержка опытных лидеров мужского пола, включая лидера партии и известного премьер-министра Хосе Сапатеро, которые публично заявили о своей приверженности идее равенства между женщинами и мужчинами и расширению прав и возможностей женщин.

Источник: Баллингтон, Джули и др. Расширение прав и возможностей женщин для более сильных политических партий: руководство по поощрению участия женщин в политической жизни. Нью-Йорк/Вашингтон, округ Колумбия: Программа развития ООН / Национальный демократический институт по международным вопросам, 2012.

Политические партии в государствах — членах Совета Европы согласовали ряд других мер для улучшения баланса между женщинами и мужчинами, в том числе «гендерный аудит» для оценки уровня равенства внутри партии, поддержка гендерно-ориентированных реформ в политических институтах (например, поддержка принятия политики, учитывающей интересы семьи) и поддержка межпартийных инициатив (к примеру, женских фракций).

Проведение «гендерного аудита» (оценка уровня равенства внутри партии с целью выявления и впоследствии устранения практики и правил, прямо или косвенно ущемляющих интересы женщин) может стать важным первым шагом на пути к более интегрированной политике равенства и может помочь политической партии определиться с мерами усиления участия женщин (Баллингтон и др. 2012, 6). Гендерный аудит в отношении гендерно-ориентированных парламентов более подробно рассмотрен ниже.

Другие виды деятельности могут включать разработку механизмов, обеспечивающих участие женщин в процессах формирования политики партии, и принятие необходимых мер для того, чтобы ответственность за обеспечение гендерного равенства распределялась по всей структуре партии (а не только на женское крыло), и чтобы выделялись соответствующие ресурсы и готовились адекватные кадры (Пальмиери 2011, 76, 81). К тому же политические партии могут реализовать свою поддержку равного участия путем продвижения гендерно-ориентированных реформ в политических институтах (более подробно см. в разделе ниже), поощрения межпартийных сообществ женщин-депутатов, женских парламентских собраний и назначения женщин на руководящие посты в структурах парламентских групп партий и комитетов (Баллингтон и др. 2012, 6).

Гендерно-чувствительные и учитывающие интересы семьи парламенты

Во многих странах все больше признается необходимость сделать парламенты и другие органы, ответственные за принятие решений, более гендерно-чувствительными и учитывающими интересы семьи. Такие меры могут воодушевлять все больше женщин на выдвижение своих кандидатур в депутаты, а также устранять препятствия, с которыми сталкиваются женщины, для эффективного выполнения ими своих депутатских обязанностей после избрания или назначения. Они также могут сделать парламенты более комфортным местом работы для всех избираемых депутатов и их команд.

Женщин может «отталкивать» культура, которая присутствует во многих национальных и местных парламентах. По заявлению женщин-парламентариев, парламентская культура часто является типично мужской по характеру, со своими неписаными законами и правилами, что приводит к некоторому чувству дискомфорта и обособленности (Пальмиери 2011, 84). Женщин-депутатов могут игнорировать, перебивать и исключать из парламентских дебатов, комитетов и заседаний (Бунян и Петрути 2017, 32). Могут существовать правила, которые затрудняют участие женщин, например, запрет на вход детей в здание или отсутствие удобств для кормления грудью (Бунян и Петрути 2017, 60). Женщины-парламентарии со всего мира также сообщают о высоком уровне злоупотреблений и домогательств, в том числе и со стороны других депутатов (Межпарламентский союз 2016b; Межпарламентский союз и Парламентская ассамблея Совета Европы 2018).

Важным первым шагом на пути к тому, чтобы сделать парламент или другой орган, задействованный в принятии решений, более гендерно-чувствительным и учитывающим интересы семьи, является проведение «гендерно-чувствительной оценки» или «гендерного аудита» для оценки соответствующих характеристик парламента; а также принятие официальной политики гендерного равенства.

Как выглядит гендерно-чувствительный парламент?

Межпарламентский союз описывает гендерно-чувствительный парламент как тот, который:

- ▶ поощряет равенство и способствует его достижению среди женщин и мужчин во всех его органах и внутренних структурах;
- ▶ разрабатывает рамки политики гендерного равенства, соответствующие своему национальному парламентскому контексту;
- ▶ активизирует внедрение процессов гендерного равенства во всей своей работе;
- ▶ поддерживает внутреннюю культуру, в основе которой лежат уважение к правам женщин, поощрение гендерного равенства и удовлетворение текущих нужд членов парламента (мужчин и женщин), чтобы сбалансировать рабочую нагрузку и семейные обязанности;
- ▶ признает и опирается на вклад, сделанный депутатами-мужчинами, выступающими за гендерное равенство;
- ▶ поощряет активность политических партий в стимулировании и достижении гендерного равенства;
- ▶ предоставляет своему парламентскому штату возможности и ресурсы для содействия гендерному равенству, активно поощряет наем и удержание женщин на руководящих постах, а также обеспечивает активизацию процесса гендерного равенства в работе парламентской администрации.

Источник: Межпарламентский союз. «План действий гендерно-чувствительных парламентов». Женева: Межпарламентский союз, 2017 г.

Оценка гендерной чувствительности парламента может проводиться посредством внутренней процедуры (самооценка) либо с привлечением внешних оценщиков — в таком случае речь идет о **гендерном аудите**. Такая внешняя оценка может предусматривать проведение совещаний и обсуждение информации из ряда разнообразных источников, с тем чтобы получить объективное представление о текущей практике и процессах. Внешняя оценка, как правило, завершается выпуском отчета. В ходе такой оценки независимое лицо или группа лиц (например, аудиторы, исследователи или специалисты по развитию парламента) отвечают за сбор данных, их анализ и выпуск заключения или набора рекомендаций, которые направляются парламенту в форме отчета. Такой отчет может затем использоваться для повышения эффективности дальнейшего организационного развития (Межпарламентский союз 2016, 10). Гендерный аудит дает возможность оценить:

- ▶ наличие женщин в парламенте, а именно: цифровые показатели и занимаемые посты;
- ▶ состояние нынешней политической основы для гендерного равенства;
- ▶ существующие механизмы для активизации решения вопросов равенства в работе парламента;
- ▶ существующую инфраструктуру и политику, направленные на поддержку гендерно-чувствительной и учитывающей интересы семьи культуры (Межпарламентский союз 2016а, 10).

Увеличение лишь «критической массы» женщин-депутатов не приведет к изменениям на политическом и законодательном уровне до тех пор, пока женщины не будут назначать на руководящие и влиятельные посты внутри самих правительств и парламентских комитетов

(Пальмиери 2011, 17).

В то же время по-прежнему существует правило, что даже при растущем числе женщин, избранных в парламенты и другие органы, лишь немногие добиваются руководящих и влиятельных постов. Например, анализ данных стран — членов Совета Европы показал, что только 21,7% однопалатных/нижних палат парламентов возглавляли женщины, будучи председателями или спикерами (хотя в 50% случаев женщины занимали должности заместителя спикера) (Совет Европы, 2017, 32); одним из таких спикеров парламента, конечно же, является Валентина Матвиенко, председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Комитет CEDAW отметил, что «государства-участники обязаны во всех случаях, когда это относится к сфере их компетенции, назначать женщин на высокие руководящие посты» (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 1997 год, пункт 26). Меры по решению этой проблемы могут включать временные специальные меры, например, квоты для назначения министров, предпочтение женщинам-кандидатам, если как мужчина, так и женщина-кандидат на должность имеют одинаковую квалификацию, или обеспечение равного представительства женщин в парламентских комитетах, в том числе как председателей комитетов (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин 1997, 29; Пальмиери 2011, 17).

Чего ожидать после гендерного аудита парламента?

После гендерного аудита национального парламента в **Турции** произошли три позитивных события:

- ▶ равенство между женщинами и мужчинами стало частью стратегического плана парламента, и с целью содействия парламентариям в разработке нового законодательства был подготовлен контрольный список вопросов, касающихся равенства;
- ▶ в парламентский финансовый комитет впервые назначили женщину;
- ▶ в состав парламентского комитета по гендерному равенству вошли новые сотрудники.

Источник: Межпарламентский союз. «Оценка гендерной чувствительности парламента: Инструментарий самооценки». Женева: Межпарламентский союз, 2016 г.

Также важно не допустить «геттоизации» женщин на министерских постах и в парламентских комитетах, которые занимаются вопросами, считающимися «более спокойными», — здравоохранение, образование, культура и социальные вопросы. Для решения этой проблемы необходимы «более прозрачные методы сопоставления требований к руководящим постам со способностями, разноплановым опытом работы и предпочтениями кандидатов» (Пальмиери 2011, 1).

Проверка и контроль со стороны комитета по вопросам гендерного равенства

Постоянный комитет Палаты представителей по вопросам равных возможностей для мужчин и женщин в парламенте **Кипра** рассматривает проекты законов и бюджетные вопросы с учетом гендерной проблематики, а также инициирует обсуждение соответствующих вопросов, если, по его мнению, в этом есть необходимость. Комитет также следит за соблюдением Кипром национальных и международных стандартов в области гендерного равенства и дает правительству соответствующие рекомендации.

Источник: Пальмиери, Соня. «Гендерно-чувствительные парламенты: Глобальный обзор передовой практики». Женева: Межпарламентский союз, 2011.

Комитеты по вопросам гендерного равенства и женские фракции

В настоящее время в структурах многих национальных и региональных парламентов и других органов, ответственных за принятие решений, работают специальные комитеты по вопросам гендерного равенства и/или межпартийные женские фракции.

Во многих парламентах комитеты по вопросам гендерного равенства являются частью «профильной интегрированной инфраструктуры по гендерной проблематике» (Пальмиери 2011, 2–3). Они могут добиваться мер по расширению участия женщин в принятии политических и общественных решений, осуществлять мониторинг законов и политики в области гендерного равенства и лоббировать комплексный гендерный подход в парламентах (Европейский институт гендерного равенства 2015а).

Межпартийные женские фракции могут оказывать поддержку и давать наставления женщинам-парламентариям, повышать и защищать законодательные приоритеты женщин и усиливать их влияние в парламенте, а также содействовать комплексному гендерному подходу. Некоторые женские фракции являются официальными структурами с постоянным членством и четкими целями, в то время как другие такие группы представляют собой неформальные сети в целях наставничества, которые могут выступать в качестве важных источников поддержки и обмена опытом, однако, их встречи проходят только по мере необходимости и у них нет четкой программы действий (Пальмиери 2011, 48, 74). Безусловно, женщины-представители в такого рода объединениях (фракциях) могут способствовать достижению той же цели, что и «критическая масса» женщин, даже если они не составляют большинства в законодательном органе (Национальный демократический институт, дата не указана, 1).

Поскольку женские фракции работают по партийным принципам, их задача заключается в объединении женщин-парламентариев вокруг общих для них всех вопросов, касающихся прав женщин и гендерного равенства.

Женские фракции могут отстаивать законодательные приоритеты, которые более актуальны для женщин, что повышает вероятность того, что эти вопросы будут обсуждаться в парламенте, и в конечном итоге будут отражены в законодательстве.

Например, во многих национальных контекстах законы о домашнем насилии и равенстве полов были инициированы в парламенте именно женскими фракциями. Эти вклады помогают в наращивании потенциала женщин-парламентариев (особенно тех, кого недавно избрали) путем организации и предоставления поддержки и обучения, а также профессионального обмена с женщинами-парламентариями из других стран (Межпарламентский союз, 2013, 12–15; Пальмиери 2011, 49; «ООН-женщины» 2018, 45).

Реальный эффект от женских фракций!

Ассамблея женского парламентского клуба в **Северной Македонии** поддержала принятие закона, устанавливающего 30-процентную квоту для женщин в парламенте. Закон облегчил парламенту принятие других законов о женщинах, касающихся равенства и доступа женщин к здравоохранению. Клуб также поддержал принятие новой главы в Законе о семьях для защиты жертв домашнего насилия и помог разработать и принять Закон о равных возможностях.

Источник: Межпарламентский союз. «Руководство для женщин». Женева: Межпарламентский союз, 2013 г.; Национальный демократический институт. «Информационный бюллетень женского собрания». Вашингтон, округ Колумбия: Национальный демократический институт.

И комитеты по вопросам гендерного равенства, и женские фракции могут также проводить и другие мероприятия, тем самым стимулируя парламенты еще больше уделять внимание вопросам гендерного равенства. Сюда входят: слушания с участием представителей женских групп от гражданского общества и содействие им в подготовке письменных обращений; взаимосвязь с национальными женскими структурами; организация работы в парламенте советников по вопросам равенства и/или координаторов по гендерным вопросам; и затребование сбора данных с разбивкой по полу для обеспечения законодательной работы (Пальмиери 2011, 57).

Решение проблемы насилия и домогательств

Насилие и домогательства, в том числе со стороны коллег-парламентариев, негативно влияют на благополучие женщин-депутатов, на их способность выполнять свои обязанности, и могут стать причиной «отпугивания» потенциальных женщин-кандидатов.

В последние годы по всему миру наблюдается обнадеживающий рост числа женщин-депутатов в парламентах и органах, ответственных за принятие решений, но «есть тенденция к нарушению установленного порядка, что, в свою очередь, провоцирует некоторое отторжение», которое в определенных случаях принимает форму сексистских высказываний, запугивания или преследования и даже насилия в отношении женщин-депутатов (Межпарламентский союз 2016b, 1). Глобальное исследование, проведенное в 2016 году, показало, что 81,8% женщин-парламентариев, принявших участие в опросе, подвергались психологическому насилию, 44,4% подвергались угрозам смерти, изнасилования, избиения или похищения во время своего парламентского срока, а 65,5% не раз или часто получали в свой адрес унижительные сексистские замечания, как правило, со стороны мужчин-парламентариев (Межпарламентский союз 2016b, 3). Опрос женщин-парламентариев из числа государств — членов Совета Европы позволил сделать аналогичные выводы: 85,2% женщин-депутатов подвергались психологическому насилию, 46,9% — угрозам смерти, изнасилования или избиения, а 67,9% стали объектами высказываний, касающихся их внешнего вида или основанных на гендерных стереотипах (Межпарламентский союз и Парламентская ассамблея Совета Европы 2018, 1).

Женщины-депутаты, которые активно борются с гендерным неравенством и гендерным насилием, включая домашнее насилие, особенно уязвимы для такого рода нападок. Возраст является еще одним усугубляющим фактором: женщины-депутаты моложе 40 лет (в отличие от женщин-депутатов более старшего возраста) чаще слышат в свой адрес сексистские высказывания, подвергаются запугиванию, угрозам и унижающему достоинство обращению в социальных сетях. Будучи членами группы этнических, религиозных, культурных или других меньшинств, женщины-парламентарии также слышат в свой адрес множество сексистских высказываний, а также

подвергаются насилию, и зачастую это усугубляется расизмом (Межпарламентский союз 2016b; Межпарламентский союз и Парламентская ассамблея Совета Европы 2018).

Все больше парламентов применяют подход «нулевой терпимости» и учреждают механизм подачи жалоб. При этом многие женщины-парламентарии, которые участвовали в опросе о насилии и домогательствах в парламентах, заявили, что у них нет ни соответствующей службы, ни механизма для подачи сообщений о таком обращении, либо они сомневаются в эффективности или справедливости существующих механизмов. Женщины-парламентарии также неохотно сообщают о насилии и домогательствах из-за боязни показать «свою слабость» или стать объектом обвинений в произошедшем либо из-за нежелания нанести ущерб репутации своей партии.

Борьба с насилием и домогательствами

В **Финляндии** в «Рекомендациях Бюро Парламента по предотвращению ненадлежащего поведения и домогательствам» изложена политика абсолютной нетерпимости к домогательствам в парламенте и рассмотрена процедура подачи конфиденциальной устной или письменной жалобы и проведения внутреннего расследования такого рода жалоб. Рекомендации касаются всех приступающих к работе парламентариев и сотрудников парламента, которых информируют об их существовании, когда они начинают работать.

Парламентарии и сотрудники парламента в **Австрии** могут сообщать о случаях домогательства независимому эксперту, предоставляющему консультации в конфиденциальном порядке.

Рекомендации Межпарламентского союза и ПАСЕ относительно надежных механизмов борьбы с насилием и домогательствами в парламентах включают:

- ▶ наличие строгих, должным образом применяемых законов для предотвращения и противодействия насилию в отношении женщин;
- ▶ укрепление внутренней парламентской политики, направленной на искоренение сексизма, домогательств и насилия по признаку пола, в том числе:
 - четкое указание на неприемлемый характер сексистского поведения, издевательств (буллинга) и сексуальных домогательств и гендерного насилия, а также на средства правовой защиты для людей, которые считают себя жертвами и хотели бы сообщить о такого рода инцидентах, например, благодаря конкретной политике или включению норм в парламентские регламенты, кодексы поведения или кодексы этики;
 - обеспечение доступа лицам, которые считают себя жертвами домогательств или физического насилия, к конфиденциальной помощи и консультационным услугам;
 - создание механизма рассмотрения жалоб и расследований, обеспечивающих конфиденциальность, справедливость, готовность выслушать жертв;
 - установление и обеспечение применения дисциплинарных санкций в отношении виновных;
 - обеспечение обучения основам уважительного обращения на рабочем месте и борьбе с сексизмом и домогательствами для всех, кто работает в парламенте;
 - инициативы по информированию и повышению осведомленности в целях предотвращения насилия по признаку пола, поощрению обращений и защите жертв;
 - повышение в парламенте уровня культуры, учитывающей гендерную проблематику и вопросы равенства.

- ▶ трансформация политической культуры и менталитета посредством:
 - о принятия и применения внутренних процедур для политических партий против сексизма и насилия в отношении женщин;
 - о активного вовлечения мужчин и поощрение их активного участия в дебатах, а также того, чтобы вопрос искоренения сексизма и дискриминации в политике всегда рассматривался серьезно и был приоритетом;
 - о поощрения равного представительства женщин и мужчин в парламентах и солидарности между женщинами-парламентариями.

Источник: Межпарламентский союз и Парламентская ассамблея Совета Европы. «Сексизм, домогательства и насилие в отношении женщин в парламентах Европы». Женева/Страсбург: Межпарламентский союз / Парламентская ассамблея Совета Европы, 2018.

Политика гендерного равенства

В дополнение к внедрению политики, направленной на борьбу с насилием и домогательствами, несколько парламентов также представили всеобъемлющую политику гендерного равенства, в контексте «дорожной карты для определения приверженности парламента идее гендерного равенства с четким и подробным набором целей и процессов для его достижения» (Пальмиери 2011, 67). Это может охватывать политику в отношении домогательств и поведения в целом, а также протоколы о равном доступе к ресурсам (например, финансовые льготы, пособия, служебные помещения, компьютеры) и процедурам рассмотрения жалоб в случае дискриминации (Пальмиери 2011, 68).

Политика, учитывающая интересы семьи

Такая политика, как обеспечение детскими дошкольными учреждениями и семейными комнатами, поощрение декретных отпусков и систем голосования по доверенности (чтобы женщины, находящиеся в декретном отпуске или кормящие грудью и не имеющие возможности участвовать в парламентских заседаниях, могли участвовать в голосовании), облегчает положение женщин (и мужчин), у которых есть дети, предоставляя возможность совмещать семейные обязанности с политической карьерой. Она также способствует изменению рабочей культуры парламентов в сторону большей инклюзии и гендерной чувствительности (Пальмиери 2011; Межпарламентский союз 2017).

Примеры политики, учитывающей интересы семьи в национальных парламентах

Дания — после 19:00 голосования не проводятся.	Испания — фиксированное время для пленарных заседаний.
Португалия — декретный отпуск или отпуск по уходу за ребенком является приемлемой причиной для «временной замены» члена парламента.	Ирландия — все парламентарии и сотрудники парламента имеют возможность пользоваться «детскими комнатами».

Источник: Пальмиери, Соня. «Гендерно-чувствительные парламенты: глобальный обзор передовой практики». Женева: Межпарламентский союз, 2011.

В то же время в государствах — членах Совета Европы и за их пределами лишь в небольшом числе парламентов предусмотрена такая политика, которая идет на пользу представителям с детьми. Например, до сих пор в большинстве парламентов нет конкретной политики в отношении декретного отпуска или отпуска по уходу за ребенком или соответствующих условий для грудного вскармливания, а парламентские сессии часто продолжаются до позднего вечера. Детские учреждения, если таковые имеются, часто предназначены для детей сотрудников парламента, а депутаты не имеют права ими пользоваться (Пальмиери 2011).

На местном/административном уровне

Вся упомянутая выше политика может и должна применяться на уровне местных собраний и органов, ответственных за принятие решений, где уровень участия женщин в целом также остается низким (iKnowpolicy 2018).

Глобальные ссылки, локальные действия

Созданная на **Мальте** в 2017 году сеть «Женщины Содружества в местных органах власти» направлена на то, чтобы помочь большему числу женщин участвовать в местном самоуправлении и повысить влияние женщин на решения, принимаемым по местным вопросам.

Источник: iKnow politics. «Обобщенный ответ электронной дискуссии об участии женщин в политической жизни в местных органах власти». Стокгольм/Женева/Нью-Йорк: Международный институт демократии и помощи в проведении выборов / Межпарламентский союз / ПРООН / «ООН-женщины», 2018.

Резолюция 404 (2016) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы подчеркивает важность принятия и реализации «Европейской хартии равенства женщин и мужчин в жизни местных общин» (принятой в 2006 году) как уверенного шага на пути к гендерному равенству, реализации комплексного гендерного подхода и поощрению равных возможностей для женщин и мужчин в местной политической и общественной жизни. Хартия предполагает, что местные органы могут поощрять участие женщин следующим образом:

- ▶ принятие временных специальных мер для увеличения числа женщин-депутатов, например, квот;
- ▶ содействие женщинам в принятии решений в рамках их внутренних структур;
- ▶ содействие равенству женщин в своей политике и в обществе в целом;
- ▶ признание того, какие вопросы имеют особое отношение к женщинам, и отражение их в своих партийных программах;
- ▶ использование положительных образов политических представителей-женщин в своих кампаниях и в средствах массовой информации;
- ▶ обеспечение того, чтобы поведение своих собственных членов соответствовало принципам равенства и уважения к женщинам (Совет европейских муниципалитетов и регионов 2006 г.).

Комплексный гендерный подход в избирательных органах

Избирательные органы (ИО) должны играть важную роль в поощрении участия женщин в политических процессах как в качестве кандидатов на выборах, так и избирателей. Например, в предвыборный период в процессе регистрации кандидатов на них возлагается задача по обеспечению соблюдения правил выдвижения кандидатов применительно к численности кандидатов-женщин, если таковые имеются. В день выборов ИО могут принять меры для реализации женщинами своего права голоса, например, гарантировав присутствие на избирательном участке как женского, так и мужского персонала, прошедшего подготовку по гендерной проблематике, обеспечив безопасность на избирательных участках для женщин, организовав очередь исключительно для женщин (если это приемлемо с точки зрения культуры) и/или приоритетных очередей для беременных женщин и женщин с маленькими детьми, и сбор данных о явке избирателей с разбивкой по признаку пола (Баллингтон и др. 2015; Международный институт демократии и помощи в проведении выборов 2016 г.).

ИО: ключевая роль в соблюдении квот

Во время выборов 2013 года в **Албании**, согласно избирательным правилам, «список кандидатов каждой партии должен был включать по меньшей мере одного кандидата мужского пола и одного кандидата женского пола на первые три позиции, а в общей сложности — не менее 30% кандидатов каждого пола». Многие партии включили женщин-кандидатов в нижнюю часть своих списков — на заведомо проигрышные позиции. В ответ ИО оштрафовали три крупнейшие парламентские партии за неисполнение требования о квотах.

Источник: Баллингтон, Джули, Габриель Бардалл, Соня Пальмиери и Кейт Салливан. «Инклюзивные избирательные процессы: руководство для избирательных органов по содействию гендерному равенству и участию женщин». Нью-Йорк: ПРООН/«ООН-женщины», 2015.

Роль гражданского общества

Во многих странах национальные и международные организации гражданского общества активно поддерживают расширение участия женщин в принятии политических и общественных решений с помощью различных мер, а именно: через организацию обучения и наращивание потенциала для предполагаемых кандидатов и возможностей для налаживания связей, повышение осведомленности о дисбалансе между женщинами и мужчинами в парламентах и других органах, а также, в некоторых случаях, обеспечение прямого финансирования кампаний женщин — потенциальных кандидатов. Таким образом, организации гражданского общества могут выступать в качестве катализаторов изменений на законодательном уровне, и, способствуя пониманию и признанию важности равенства женщин, они могут изменить жизненные представления граждан (Баллингтон и Кахане 2014; Бунян и Петрути 2017).

Информационные кампании

Во всем мире феминистские и женские правозащитные организации проводят невероятно креативные и эффективные кампании по продвижению гендерного равенства на выборах, предоставляют информацию о кандидатах-женщинах и убеждают политические партии и/или

избирателей уделять внимание сбалансированному участию женщин и мужчин в политике и принятии решений. (Европейский институт гендерного равенства 2015b).

Креативные и творческие кампании по повышению осведомленности в странах — членах Совета Европы

Хорватия — проведена кампания публичной критики тех партий, которые игнорировали 40%-ную квоту в избирательных списках и публиковали сексистские или дискриминационные заявления политиков. Этой кампании приписывают заслугу некоторого увеличения числа избранных женщин.

Турция — Ассоциация поддержки женщин-кандидатов, KA.DER, использует юмористические плакаты и кампании в социальных сетях, чтобы подчеркнуть недостаток женщин в органах, ответственных за принятие решений, например плакаты известных женщин с усами и в галстуках с лозунгом «Нужно ли быть мужчиной, чтобы войти в парламент?».

Швеция — Федерация женщин — социал-демократов (S-Kvinnor) использует фильмы и ролевые упражнения, а также распространяет «Справочник власти» с советами для женщин о том, как получить доступ к власти и бороться с доминированием мужчин в политике.

Источники: Европейский институт гендерного равенства. «Политические партии, поставленные к столбу позора (Хорватия)». Европейский институт гендерного равенства (блог), 2015 год. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/croatia/political-parties-pillory>; Bunyan, Diane, and Doru Petrutu. Региональное исследование политического представительства женщин в странах Восточного партнерства. 2-е изд. Страсбург: Совет Европы, 2017; Европейский институт гендерного равенства. «Инструменты для борьбы с доминированием (Швеция)». Европейский институт гендерного равенства (блог), 2015 г. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/sweden/tools-combat-domination-techniques>; S-KVINNOR. «Справочник власти». S-Kvinnor (блог). По состоянию на 25 июля 2019 года. <https://s-kvinnor.se/var-politik/political-program/the-power-handbook/>

Правозащитная деятельность со стороны женских организаций

Феминистские и женские правозащитные организации призваны сыграть важную роль в продвижении политики, направленной на улучшение равноправия женщин в процессе принятия политических и общественных решений (например, временные специальные меры), и в привлечении правительств к ответственности за обеспечение эффективной реализации соответствующей политики (Европейский институт гендерного равенства 2015a).

Успешная правозащитная деятельность для увеличения представительства женщин

В **Молдове** «Платформа гендерного равенства» (коалиция НПО) успешно выступила за введение 40% квоты для каждого пола в списках партийных кандидатов. Новый закон был принят в 2016 году.

Источник: Бунян, Диана и Дору Петрути. Региональное исследование политического представительства женщин в странах Восточного партнерства. 2-е изд. Страсбург: Совет Европы, 2017.

К сожалению, в большинстве стран средства массовой информации продолжают играть *негативную* роль в отношении равного участия женщин в политической и общественной жизни, поддерживая негативные стереотипы и взгляды в отношении женщин, например, оспаривая необходимость баллотирования женщин на должности, что делает женщин-кандидатов мало заметными (их по-прежнему рассматривают как исключение из правил, а не как само правило), им задают вопросы об их личной жизни, которые не задают кандидатам-мужчинам (Бунян и Петрути 2017, 34–35).

Тренинг для эффективной работы со СМИ

Многие программы по наращиванию потенциала, упомянутые ранее в этом докладе, включают медиаобучение как элемент поддержки, предлагаемый женщинам-кандидатам и избираемым представителям. Например, программы **Молдовы** и **Португалии**, упомянутые на стр. 40, также включали обучение тому, как взаимодействовать со средствами массовой информации, а также как распознавать негативные стереотипы и бороться с ними. Женские собрания во многих парламентах также разработали эффективные стратегии взаимодействия со средствами массовой информации, которые помогли повысить уровень представительства в СМИ.

Бюро по демократическим институтам и правам человека. «Сравнительное исследование структур для женщин-депутатов в регионе ОБСЕ». Варшава: ОБСЕ/БДИПЧ, 2013 г. <https://www.osce.org/odihr/105940?download=true>.

Средства массовой информации могут сыграть важную роль в поощрении сбалансированного участия женщин в принятии политических и общественных решений, в том числе путем предоставления равных возможностей женщинам-кандидатам, а также путем освещения позитивного вклада женщин в политику и избегания сохранения негативных стереотипов.

Эти действия могут способствовать преодолению негативного отношения общественности к участию женщин в политической жизни или отсутствия доверия и поддержки кандидатов-женщин среди избирателей (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 1997 год, пункт 20; Ди Ланзо 2017).

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРЕДОВОЙ ОПЫТ

У России есть большой потенциал для решения проблемы равного представительства женщин и мужчин, что подтверждается анализом ее законодательства и повышением внимания к статусу и интересам женщин. Исходя из анализа источников, к **проблемным вопросам** относят:

- ▶ низкие уровни политического представительства женщин в России в целом, о чем свидетельствуют показатели как GGI (123-е место из 149 государств по политическому представительству), так и GII (0,257). Такая ситуация указывает на недостаточное использование развивающегося потенциала женщин;
- ▶ несмотря на улучшение уровня политического представительства женщин благодаря смешанной избирательной системе, которая может способствовать избранию женщин-кандидатов, представительство женщин по-прежнему остается недостаточно справедливым и пропорциональным как в законодательной, так и в исполнительной ветвях власти;
- ▶ российское законодательство гарантирует равенство мужчин и женщин де-юре и запрещает дискриминацию по признаку пола, однако не предусматривает позитивных мер, направленных на улучшение положения женщин (таких как квоты на представленность женщин в политических партиях, предпочтение кандидатов-женщин при найме в случае их недостаточной представленности и т. п.);
- ▶ в Российской Федерации нет отдельных органов или учреждений, специализирующихся на продвижении прав женщин.

Решения, направленные на устранение дисбаланса в участии женщин в принятии политических и общественных решений, уникальны для каждой страны и связаны с векторами политического, экономического и культурного развития. В то же время можно применить следующие **решения**. Обозначенные рекомендации касаются действий, которые применялись в схожих реалиях и ситуациях и получили поддержку заинтересованных сторон, с которыми были проведены консультации в рамках этого исследования:

Избирательные процессы и политические партии:

- ▶ разработать и внедрить законодательные или регулятивные положения, поощряющие политические партии вводить системы квот для отбора кандидатов (см. примеры стран Северной Европы);
- ▶ внести изменения в законодательство и процедуры голосования с целью чередования имен женщин и мужчин в списках кандидатов («зип-система»; используется в Швеции, как описано выше);
- ▶ ввести финансовые стимулы для партий по продвижению женщин-кандидатов, такие как сбор средств только для женщин, снижение регистрационных сборов, выплата пособий для покрытия расходов на поездки и уход за детьми (см. примеры Италии и Ирландии);
- ▶ следовать рекомендациям Резолюции ПАСЕ 1898 (2012) «Политические партии и политическое представительство женщин», а также рекомендациям, включенным в Резолюцию 404 (2016) Конгресса местных и региональных властей о политическом участии и представительстве женщин на местном и региональном уровнях.

Улучшение гендерной чувствительности законодательства и политики:

- ▶ использовать методологию гендерной экспертизы для анализа законодательства и устранения гендерных предубеждений в законодательстве (как показано на примере Молдовы);
- ▶ регулярно собирать статистические данные о представительстве женщин в политике с учетом гендерных факторов (например, такие как статистические данные Евростата по гендерным вопросам на территории Европейского союза);
- ▶ инициировать проведение тренингов по вопросам гендерного равенства для государственных служащих. Такие меры могут подразумевать «обратное наставничество», при котором женщины, занимающиеся местной политикой, проводят обучение должностных лиц национального уровня по вопросам гендерного равенства;
- ▶ создать конкретный орган или учреждение для борьбы с дискриминацией в отношении женщин и для обеспечения равных возможностей для женщин и мужчин.

Лучшие условия труда:

- ▶ включить в кадровую политику органов государственной власти повестку дня, учитывающую гендерное равенство, и поощрять работу парламентов и других руководящих органов, учитывающих гендерную проблематику, включая внедрение политики «нулевой терпимости» против сексуальных домогательств и насилия, а также эффективных механизмов для борьбы с домогательствами и насилием (согласно рекомендациям МПС);
- ▶ создать более гибкие условия труда для избранных на должность женщин и мужчин, у которых есть семейные обязательства (см. примеры из разных стран ниже).

Обучение и наставничество:

- ▶ обеспечить обучение потенциальных женщин-кандидатов в конкретных ключевых областях, а именно: в вопросах функционирования политической и избирательной систем, новых технологий, психологии, политической коммуникации, сбора средств и мобилизации общества. Продолжать развитие лидерских навыков у женщин и девушек, тем самым поощряя их участие в принятии общественных и политических решений (см. примеры Германии, Молдовы и Португалии);
- ▶ поддержать создание на национальном, региональном и местном парламентских уровнях межпартийных женских групп, которые могут оказать наставническую поддержку женщинам в политических и общественных органах, принимающих решения (см. пример Северной Македонии);

Работа со СМИ:

- ▶ проводить для женщин-политиков медиатренинги, чтобы помочь им в проведении успешных кампаний в СМИ и предоставить им инструменты для работы со СМИ в случаях сексистского или женоненавистнического поведения, включая способы борьбы и защиты от насилия в интернете (см. примеры Молдовы и Португалии);
- ▶ обучить медиаспециалистов продвижению образа женщин, свободного от влияния предубеждений, в частности женщин в политике;
- ▶ поощрять создание национальных механизмов регулирования и саморегулирования, направленных на обеспечение справедливого и сбалансированного освещения в СМИ женщин и мужчин, являющихся кандидатами на выборные должности;
- ▶ содействовать органам по правам человека или другим соответствующим органам в получении, анализе и рассмотрении жалоб на сексизм в средствах массовой информации и в рекламе, а также содействовать в публикации ежегодных отчетов о своей деятельности, касающейся гендерного равенства и противодействия гендерным стереотипам в СМИ.

Резолюция ПАСЕ 1898 (2012) о политических партиях и представительстве женщин в политике. Рекомендации:

- ▶ включить в свои уставы формальное обязательство обеспечивать гендерное равенство и в полной мере учитывать гендерную проблематику;
- ▶ организовывать кампании и мероприятия, направленные на привлечение в партию женщин;
- ▶ создавать чисто женские структуры и выделять им достаточные финансовые средства, предоставляя право самостоятельно контролировать их расходование;
- ▶ обеспечивать, чтобы партийные структуры, отвечающие за отбор кандидатов для участия в выборах, в полной мере представляли общество и, соответственно, включали пропорциональное число женщин;
- ▶ обеспечивать максимальную транспарентность процедуры отбора кандидатов для участия в выборах;
- ▶ ввести в своих исполнительных органах всех уровней минимальную квоту в 40% для недопредставленного пола;
- ▶ в случае пропорциональных избирательных систем установить минимальную квоту в 40% для недопредставленного пола в избирательных списках, сопровождая это специальными гендерными гарантиями в отношении порядка расстановки кандидатов в списке и позиций в верхней части списка, желательно в соответствии с принципом чередования;
- ▶ в случае мажоритарных избирательных систем способствовать включению в короткие списки кандидатов недопредставленного пола, возможно путем создания чисто женских коротких списков или приоритетных списков, включающих равное число представителей каждого пола;
- ▶ организовывать программы наставничества и обучения для развития способностей талантливых женщин, с тем чтобы дать им возможность занимать ответственные политические посты;
- ▶ разработать учебные программы для развития у женщин коммуникативных навыков и обеспечить, чтобы входящие в партию женщины имели реальную возможность высказываться от имени партии по широкому кругу вопросов;
- ▶ обеспечивать, чтобы в ходе избирательных кампаний время вещания, выделяемое партии, пропорционально делилось между кандидатами-мужчинами и кандидатами-женщинами;
- ▶ установить меры, позволяющие членам партии сочетать политическую деятельность и семейные обязанности, в частности предоставляя возможность бесплатно пользоваться услугами дошкольных учреждений во время важных партийных событий или во время избирательных кампаний, и избегать, насколько это возможно, проведения партийных собраний по вечерам и в выходные дни;
- ▶ создавать системы для регулярной оценки и обсуждения гендерного распределения в структурах политических партий и гендерного распределения партийных мандатов, например, предусмотреть, чтобы лидер партии ежегодно отчитывался по данному вопросу;
- ▶ попытаться прийти к общепартийному согласию в отношении необходимости и путей расширения участия женщин и увеличения их представленности в политике.

Источник: Парламентская Ассамблея Совета Европы. ПАСЕ — Резолюция 1898 (2012) — Политические партии и политическое представительство женщин, Резолюция 1898 (2012) Окончательный вариант п. (2012).

СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Программа совещаний экспертов Совета Европы (Москва, 17–20 сентября 2019 г.)

17 сентября

Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Москва, Мясницкая улица, дом 47

16:00–17:00 — встреча с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Татьяной Москальковой.

18 сентября

Штаб-квартира Союза женщин России, Москва, Глинищевский переулок, дом 6

11:00–12:00 — встреча с **Екатериной Лаховой**, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, председателем Союза женщин России.

12:00–13:00 — встреча с **Региной Азизовой**, заместителем начальника Департамента правовой, законопроектной и международной деятельности, и **Татьяной Мельниковой**, заместителем начальника Отдела по выработке государственной политики в сфере демографической политики и вопросов гендерного равенства Департамента демографической политики и социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (ответственный секретарь), Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации.

**Программный офис Совета Европы в Российской Федерации,
Москва, Леонтьевский переулок, дом 9/3**

13:30–15:00 — встреча с представителями «Евразийского женского сообщества».

Марина Волынкина — руководитель информационного агентства «Евразийское женское сообщество».

Татьяна Ворожцова — заместитель руководителя информационного агентства «Евразийское женское сообщество».

Павел Иванов — руководитель медиагруппы информационного агентства «Евразийское женское сообщество».

16:00–17:30 — встреча с представителями «Консорциума женских неправительственных объединений».

Татьяна Белова — юрист «Консорциума женских неправительственных объединений».

София Русова — специалист по связям с общественностью «Консорциума женских неправительственных объединений».

19 сентября

Программный офис Совета Европы в Российской Федерации,
Москва, Леонтьевский переулок, дом 9/3

11:00–12:00 — скайп-конференция с представителями ассоциации «Женский Альянс».

Елена Калинина — президент ассоциации «Женский Альянс».

16:00–17:30 — встреча с **Аленой Поповой**, «Проект W».

20 сентября

Программный офис Совета Европы в Российской Федерации,
Москва, Леонтьевский переулок, дом 9/3

12:15–13:15 — скайп-встреча с **Юлией Барловой**, заместителем руководителя Аппарата Уполномоченного по правам человека в Ярославской области.

13:15–13:30 — подведение итогов с командой проекта.

Документы

Международный и европейский уровень

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. 1988. *Общая рекомендация № 5 — Временные специальные меры*. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_5827_E.pdf.

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. 1997. *Общая рекомендация № 23: Политическая и общественная жизнь*. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_4736_E.pdf.

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьей 18 Конвенции. Восьмой периодический доклад государств-участников, подлежащий представлению в 2014 году. Российская Федерация. CEDAW/C/RUS/8. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fRUS%2f8&Lang=en.

Совет Европы. Европейская конвенция по правам человека. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.

Совет Европы. 2007. *Стандарты и механизмы гендерного равенства. Рекомендация CM/Rec (2007) 17 Комитета министров и Пояснительная записка. CM/Rec (2007) 17*. https://www.euromed-justice.eu/en/system/files/20090428170834_CoE.Rec%282007%29CM_Rec_2007_17.pdf.

—. 2017. «Balanced Participation of Women and Men in Decision-Making: Analytical Report — 2016 Data». Страсбург: Совет Европы. <https://rm.coe.int/analytical-report-data-2016-/1680751a3e>.

Совет европейских муниципалитетов и регионов. 2006 г. «Европейская хартия равенства женщин и мужчин в жизни местной общины». Брюссель / Париж: Совет европейских муниципалитетов и регионов. https://www.ccre.org/docs/charte_egalite_en.pdf.

Европейский институт гендерного равенства. 2015a. «Изучение передовой практики: женщины во власти и в процессе принятия решений: Расширение прав и возможностей женщин в политике». Вильнюс: Европейский институт гендерного равенства. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ac0c5bf1-6cc3-4c4f-b330-c6b00dcae551/language-en>.

—. 2015b. «Изучение передовой практики: женщины во власти и в процессе принятия решений: Политические инструменты и стимулирование гендерного баланса». Вильнюс: Европейский институт гендерного равенства. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/37ff3c67-41f7-4598-9a55-dfd735286404/language-en>.

—. 2015c. «Политика женской власти — «Хелене Вебер Коллег» (Helene Weber Kolleg) (Германия)». *Европейский институт гендерного равенства* (блог). 2015. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/germany/women-power-politics-helene-weber-kolleg>.

iKnow politics, дата не указана, «Обобщенный ответ о влиянии религии на роль женщин в политической и общественной жизни». iKnow politics.

Международный институт демократии и содействия выборам. 2016. «Основа для разработки внутренней гендерной политики для избирательных органов». Стокгольм: Международный институт демократии и содействия выборам. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/a-framework-for-developing-internal-gender-policies-for-electoral-management-bodies.pdf>.

Международная организация труда. *ABC Of Women Worker's Rights And Gender Equality, 2nd edition*, 2007, с. 48. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_087314.pdf.

Межпарламентский союз.

Межпарламентский союз. 2013. «Рекомендации для женских фракций». Женева: Межпарламентский союз. <https://www.ipu.org/file/1062/download?token=wAj51Yy->.

—. 2016a. «Оценка гендерной чувствительности парламентов: Инструментарий по самооценке». Женева: Межпарламентский союз. <https://ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-11/evaluating-gender-sensitivity-parliaments-self-assessment-toolkit>.

—. 2016b. «Сексизм, домогательства и насилие в отношении женщин-парламентариев». Женева: Межпарламентский союз. <https://www.ipu.org/file/5472/download?token=PjtucdkS>.

—. 2017. «План действий для гендерно-чувствительных парламентов». Женева: Межпарламентский союз. <https://ipu.org/resources/publications/reference/2016-07/plan-action-gender-sensitive-parliaments>.

—. 2019. «Женщины в парламенте в 2018 году: год в обзоре». Женева: Межпарламентский союз. <https://ipu.org/resources/publications/reports/2019-03/women-in-parliament-in-2018-year-in-review>

—. 2019. «Доля женщин в национальных парламентах». New Parline: Платформа открытых данных МПС (бета-версия). 1 апреля 2019 года. <https://data.ipu.org/women-ranking?month=4&year=2019>.

Межпарламентский союз и Парламентская ассамблея Совета Европы. 2018. «Сексизм, домогательства и насилие в отношении женщин в парламентах Европы». Женева/Страсбург: Межпарламентский союз/Парламентская ассамблея Совета Европы. <http://website-pace.net/documents/19879/5288428/20181016-WomenParliamentIssues-EN.pdf/7d59e7c5-4a88-4d23-a6cd-7404449fd45f>.

Национальный демократический институт, дата не указана. «Информационный бюллетень женского собрания». Вашингтон, округ Колумбия: Национальный демократический институт. http://iknowpolitics.org/sites/default/files/womens_caucuses_fact_sheet_ndi_o.pdf

Бюро по демократическим институтам и правам человека. «Сравнительное исследование структур для женщин-депутатов в регионе ОБСЕ». Варшава: ОБСЕ/БДИПЧ, 2013 г. <https://www.osce.org/odihr/105940?download=true>.

Парламентская Ассамблея Совета Европы. 2012. *ПАСЕ — Резолюция 1898 (2012) — Политические партии и политическое представительство женщин. Резолюция 1898 (2012) Окончательный вариант*. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19134&lang=en>.

«Пропорциональное представительство — Глоссарий», дата не указана. Парламент Великобритании. По состоянию на 27 сентября 2019 года. <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/proportional-representation/>

Организация Объединенных Наций. Пекинская декларация и Платформа действий. 1995. https://beijing20.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/pfa_e_final_web.pdf

Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. A/RES/70/1. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

«ООН-женщины». 2018. «Корпоративная оценка вклада „ООН-женщины“ в участие женщин в политической жизни и лидерство». Нью-Йорк: «ООН-женщины». <http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2018/corporate-evaluation-womens-political-participation-en.pdf?la=en&vs=1503>.

«ООН-женщины». 2019. «Факты и цифры: лидерство и политическое участие». «ООН-женщины». Июнь 2019 года. <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures>.

Российская Федерация

Конституция Российской Федерации. 1993. <http://www.constitution.ru/>.

Федеральный конституционный закон № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» от 28.06.2004. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48221/.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях с последними изменениями и дополнениями от 02.08.2019. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/.

Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 (изм. 29.05.2019). http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8982/.

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. (изм. 02.08.2019). http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/.

Федеральный закон № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 (в редакции от 29.05.2019). http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/.

Федеральный закон № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах человека и основных свободах и Протоколов к ней» от 30.03.1998. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18263/.

Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной службе Российской Федерации» от 27.07.2004 (в редакции от 01.05.2019). http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/

Федеральный закон № 95-ФЗ «О политических партиях» от 11.07.2001 (в редакции от 26.07.2019). http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/.

Федеральный закон № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» от 29.12.2006 (в редакции от 02.08.2019) http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_64872/.

Проект Федерального закона N-284965-3 «О государственных гарантиях равных прав, свобод и равных возможностей для мужчин и женщин в Российской Федерации», первое чтение от 16.04.2003. <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PR-J&n=16508#06835252910175711>

Указ Президента Российской Федерации N-1908 от 15.11.1993 «О Комиссии по делам женщин, семьи и демографии при Президенте Российской Федерации», утратил силу 01.09.2000. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4833>.

Постановление Правительства Российской Федерации № 599 «О Комиссии по вопросам улучшения положения женщин» от 17.05.1996 (с изменениями, внесенными Постановлением N 91 от 28.01.1997, утратило силу: Постановлением № 380 от 26.07.2004). <<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102041338&backlink=1&&nd=102045446>>

Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 18.07.2019 г. № 512Н «Об утверждении перечня производств, работ и должностей с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых ограничивается применение труда женщин». <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201908150010>.

Список литературы

Баллингтон, Джули. 2008. «Равенство в политике: Исследование о представительстве женщин и мужчин в парламентах». Отчеты и документы № 54. Женева: Межпарламентский союз.

Ballington, Julie, Randi Davis, Mireya Reith, Lincoln Mitchell, Carole Njoki, Alyson Kozma, and Elizabeth Powley. 2012. Empowering Women for Stronger Political Parties: A Guidebook to Promote Women's Political Participation (Баллингтон, Джули, Рэнди Дэвис, Мирея Райт, Линкольн Митчелл, Кэрол Ньюки, Элисон Козма и Элизабет Паули, 2012. *Расширение прав и возможностей женщин для более сильных политических партий: Руководство по поощрению участия женщин в политической жизни.*) Нью-Йорк/Вашингтон, округ Колумбия: Программа развития ООН / Национальный демократический институт по международным вопросам <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/womens-empowerment/empower-women-political-parties.html>.

Ballington, Julie, and Muriel Kahane. 2014. 'Chapter 9: Women in Politics: Financing for Gender Equality'. In *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. (Баллингтон, Джули и Мюриэль Кахане, 2014. «Глава 9. Женщины в политике: финансирование для гендерного равенства». *Финансирование политических партий и избирательных кампаний: справочник по вопросам политического финансирования*), 300–343. Стокгольм: Международный институт демократии и содействия выборам. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>.

Ballington, Julie, Gabrielle Bardall, Sonia Palmieri, and Kate Sullivan. 2015. 'Inclusive Electoral Processes: A Guide for Electoral Management Bodies on Promoting Gender Equality and Women's Participation'. (Баллингтон, Джули, Габриель Бардалл, Соня Пальмиери и Кейт Салливан. 2015. «Инклюзивные избирательные процессы: Руководство для избирательных органов по содействию гендерному равенству и участию женщин».) Нью-Йорк: ПРООН / «ООН-женщины». https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/2015%20UNDP_UNWomen%20EMB%20Gender%20Mainstreaming%20Guide-En-LR.pdf.

Бороздина Е., Здравомыслова Е., Темкина А. 2012. Как распорядиться «материнским капиталом» или граждане в семейной политике. *Социологические исследования*, 7, с. 108–117.

Bunyan, Diane, and Doru Petrutu. 2017. *Regional Study on Women's Political Representation in the Eastern Partnership Countries*. 2nd ed. (Бунян, Диан и Дору Петрути, 2017. *Региональное исследование политического представительства женщин в странах Восточного партнерства*. 2-е изд.) Страсбург: Совет Европы. <https://rm.coe.int/regional-study-on-women-s-political-representation-in-the-eastern-part/168070b6a4>.

Buvinic, Maya, Rebecca Furst-Nichols, and Gayatri Koolwal. 2014. (Бувинич, Майя, Ребекка Фюрст-Николс и Гаятри Кулвал, 2014. «Определение гендерных пробелов».) Вашингтон, округ Колумбия: Data 2x / Фонд ООН. https://data2x.org/wp-content/uploads/2019/05/Data2X_MappingGenderDataGaps_FullReport.pdf.

Chappell, L. and Waylen, G., 2013. 'Gender and the hidden life of institutions'. *Public Administration*. (Чеппелл Л. и Вэйлен Г., 2013. «Гендер и скрытая жизнь институтов»). *Государственное Управление*, 91 (3), с. 599–615.

Combaz, Émilie. 2018. 'Effectiveness of Donor Support to Women in Formal Political Leadership — Annotated Bibliography'. (Комбаз, Эмили, 2018. «Эффективность финансовой поддержки женщин в формальном политическом руководстве — аннотированная библиография»). Отчет службы поддержки К4Д. Брайтон, Великобритания: Институт исследований развития.

DiLanzo, Tatiana. 2017. 'Strengthen Girls' and Women's Political Participation and Decision-Making Power'. (ДиЛанзо, Татьяна. 2017. «Усиление участия девушек и женщин в политической жизни и в принятии решений»). Нью-Йорк: Женщины завоевывают голоса избирателей.

«Как работает мажоритарная система на примере системы простого большинства?», дата не указана *Britpolitics* (блог). По состоянию на 27 сентября 2019 года. <https://www.britpolitics.co.uk/uk-elections-majoritarian-vote-democracy/>.

Исупова О., Уткина В. 2016. «Женщины на государственной службе в России: карьера, семья, репродуктивные намерения». *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*, 6, с. 69–88.

Johnson, J. E. 2017. *The Gender of Informal Politics: Russia, Iceland and Twenty-First Century Male Dominance*. (Джонсон, Дж. Э. 2017. *Гендер неформальной политики: Россия, Исландия и мужское доминирование в двадцать первом веке*.)

Palgrave Macmillan. Kizenko, N. 2013. 'Feminized patriarchy? Orthodoxy and gender in post-Soviet Russia', *Signs: Journal of Women in Culture and Society* (Пэлгрейв Макмиллан. Кизенко Н. 2013. «Феминизированный патриархат? Православие и гендер в постсоветской России.») *Журнал «Женщины в культуре и обществе»*, 38 (3), с. 595–621.

McCracken, Kate, Ana Fitzsimons, Sergio Marquez, and Małgorzata Druciarek. 2019. 'Women in Political Decision-Making in View of the next European Elections'. Brussels: (МакКракен, Кейт, Ана Фицсимонс, Серхио Маркес и Малгожата Дручарек. 2019. «Женщины в процессе принятия политических

решений в свете следующих европейских выборов». Брюссель: Европейский парламент. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a4ab37f1-3e2f-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>.

McCracken, Kate, Joni Lovenduski, Sergio Marquez, Will Parry, Aleksandra Niżyńska, Réka Várnagy, Dalila Ghailani, and Virginija Šidlauskienė. 2015. 'Analysis of Political Parties' and Independent Candidates' Policies for Gender Balance in the European Parliament after the Elections of 2014.' (МакКракен, Кейт, Джони Ловендуски, Серхио Маркез, Уилл Парри, Александра Нижиньска, Река Варнадь, Далила Гайлани и Вирджиния Шидлаускене. 2015. «Анализ политики политических партий и независимых кандидатов в отношении гендерного баланса в Европейском парламенте после выборов 2014 года».) Брюссель/Страсбург, Европейский парламент. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/574af67d-6d06-11e5-9317-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>.

Maggs, P.B., Schwartz, O. and Burnham, W., 2015. *Law and legal system of the Russian Federation*. (Маггс П.Б., Шварц О. и Бернхэм В., 2015. Право и правовая система Российской Федерации. Juris Publishing, Inc..

Mälksoo, L., 2016. 'Russia's Constitutional Court Defies the European Court of Human Rights: Constitutional Court of the Russian Federation Judgment of 14 July 2015, No 21-П/2015 (Мелксоо Л., 2016. «Конституционный суд России игнорирует Европейский суд по правам человека: Конституционный Суд Российской Федерации. Постановление от 14 июля 2015 г. № 21-П/2015».) *Обзор европейского конституционного права*, 12 (2), с. 377–395.

Муравьева М. 2018. «Нужно ли женщинам больше прав?» Традиционные ценности и ограничения в России. Берлин: Rosa Luxemburg Stiftung, 2018. Доступно по адресу: <https://www.rosalux.eu/publications/should-women-have-more-rights-traditional-values-and-austerity-in-russia/>

Muravyeva, M. 2017. 'Conservative Jurisprudence and the Russian State.' (Муравьева М., 2017. «Консервативная юриспруденция и российское государство».) *Исследования Европы-Азии* 69 (8), с. 1145–1152.

Norris, Pippa, and Mona Lena Krook. 2011. 'Gender Equality in Elected Office: A Six-Step Action Plan.' (Норрис, Пиппа и Мона Лена Крук, 2011. «Гендерное равенство на выборных должностях: План действий из шести этапов»). Варшава: ОБСЕ/БДИПЧ. <https://www.osce.org/odihr/78432?download=true>.

O'Neil, Tam, Plank Georgia, and Pilar Domingo. 2015. 'Support to Women and Girls' Leadership: A Rapid Review of the Evidence.' (О'Нил, Там, Планк Джорджия и Пилар Доминго, 2015. «Поддержка лидерства женщин и девушек: Быстрый обзор фактов».) Лондон: Институт по вопросам развития зарубежных стран (ODI).

Пальмиери, Sonia, 2011. 'Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice.' (Пальмиери, Соня, 2011. «Гендерно-чувствительные парламенты: Глобальный обзор передовой практики».) Отчеты и документы № 65. Женева: Межпарламентский союз.

Попова Екатерина, 2019. «Правовая база для извращений»: эти законы могли защитить российских женщин. Почему их не приняли? 25 мая 2019 года. Lenta.ru. <https://lenta.ru/articles/2019/05/25/femlaw/>.

Ремингтон Т.Ф., 2015. *Политика в России*. Рутледж.

Поткина. А. А. (2018). Сексизм и гендерные стереотипы в российской рекламе. Знак: проблемное поле медиаобразования, 2 (28).

Рогозина О. А. и Нагорная А.М., 2016. Социальный и профессиональный портрет депутатского корпуса государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VII созыва, по

итогах выборов 18 сентября 2016 года. *Вестник Совета молодых ученых и специалистов Челябинской области*, 4 (15).

Розенблют, Фрэнсис, Джошуа Калла и Дон Тил, 2015. «ЖЕНСКАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ КАРЬЕРА». Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.

Salmenniemi, S. (2012) 'Introduction: «Rethinking class in Russia», in Salmenniemi, S. (ed.). *Rethinking class in Russia*, Ashgate, pp. 1–22. (Салменниени С. Введение: «Переосмысление класса в России», в Салменниени, С. (изм.), *Переосмысление класса в России*, Ашгейт, стр. 1–22.)

Шерстнева Наталия, 2013. «Апории критики равноправия мужчин и женщин (на примере мобилизации движения «Семья, любовь, Отечество» против закона о гендерном равенстве». *Вестник Томского Государственного Университета. Философия. Социология. Политология*. № 1 (21), с. 226–235. <https://cyberleninka.ru/article/n/aporii-kritiki-ravnopraviya-zhenschin-i-muzhchin-na-primere-mobilizatsii-dvizheniya-semya-lyubov-otechestvo-protiv-zakona-o-gendernom>.

Stoeckl, K. (2016) 'The Russian Orthodox Church as moral norm entrepreneur', *Religion, State & Society* (Штекль К. (2016) «Русская Православная Церковь как владелец моральных норм», *Религия, государство и общество*, 44 (2), с. 132–151).

Tadros, Mariz. 2011. 'Women Engaging Politically: Beyond Magic Bullets and Motorways'. (Тадрос Мариз, 2011. «Женщины, занимающиеся политикой: за пределами „волшебных пуль“ и автомагистралей»). Политический документ по путям развития. Брайтон, Великобритания: пути RPC по расширению прав и возможностей женщин. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/5835/Women%20and%20Politics%20Policy%20Paper%20final.pdf?sequence=1>

Temkina, A., Zdravomyslova, E. (2014) 'Gender's crooked path: Feminism confronts Russian patriarchy' (Темкина А., Здравомыслова Е. (2014). «Извилистый путь гендера: Феминизм противостоит русскому патриархату»), *Современная социология*, 62 (2), с. 253–270.

Совет Европы является ведущей организацией на континенте в области прав человека. Он включает в себя 47 стран, 27 из которых являются членами Европейского союза. Все страны-члены Совета Европы подписали Европейскую конвенцию о правах человека – международный договор, призванный защищать права человека, демократию и верховенство права. За применением Конвенции в государствах-членах следит Европейский суд по правам человека.

www.coe.int

Европейский Союз – это уникальное экономическое и политическое партнерство между 27 демократическими европейскими странами, целями которого являются мир, процветание и свобода для 446 миллионов граждан в более справедливом и безопасном мире. Чтобы добиться успеха, страны Европейского Союза создали органы управления Европейского Союза и приняли его законодательство. Основными органами являются Европейский парламент (представляющий народ Европы), Совет Европейского Союза (представляющий национальные правительства) и Европейская комиссия (представляющая общие интересы ЕС).

www.europa.eu



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE