

**31-ша СЕСІЯ**

CG31(2016)09final  
 20 жовтня 2016

**Політична участь та представництво жінок на місцевих та регіональних рівнях**

Комітет з поточних питань

Доповідач:<sup>1</sup> Інгер Лінге, Швеція (Палата місцевих влад, група Європейської народної партії в Конгресі)

Резолюція 404(2016) .....	2
Рекомендація 390(2016) .....	4
Пояснювальна записка .....	6

*Підсумок*

У доповіді наведено аналіз даних та політики для забезпечення збалансованого політичного представництва жінок та чоловіків на місцевому та регіональному рівнях у державах-членах Ради Європи, а також у національних делегаціях Конгресу. Вона містить огляд чинної юридичної та політичної системи у відповідній сфері та розглядає шляхи і засоби для її покращення, включно з впровадженням гендерних квот і співпрацею з організаціями громадянського суспільства.

У доповіді заохочуються місцеві та регіональні органи влади щодо забезпечення представництва жінок в усіх уповноважених органах – не менше 40%, а також організації збору статистичних даних окремо для представників кожної статі з метою моніторингу та оцінки висування кандидатів на посади і розвитку виборчої сфери. Окрім того, у доповіді рекомендується урядам надати підтримку місцевим та регіональним органам влади у здійсненні такої діяльності, пропонує розглянути можливість законодавчих реформ щодо впровадження виборчих квот для кандидатів під час виборів, а також закликає переглянути виборчу систему в аспектах, які мають негативний вплив на політичну участь жінок, і впровадити Рекомендацію (2003)3 Кабінету міністрів Ради Європи.

1 L: Палата місцевих влад / R: Палата регіонів  
 EPP/CSE: група Європейської народної партії в Конгресі  
 SOC: Група соціалістів  
 ILDG: Незалежна ліберально-демократична група  
 ECR: Група європейських консерваторів та реформістів  
 NR: Члени, які не належать до політичних груп Конгресу

**Резолюція 404(2016)<sup>2</sup>**

1. Досягнення рівноправ'я у політичному представництві чоловіків та жінок, що складають 50% усього населення, є надзвичайно важливою умовою для функціонування представницької демократії та забезпечення участі у політичному житті. Усі держави-члени Ради Європи гарантують юридичне рівноправ'я жінок та чоловіків, включно з правом балотуватися та бути обраними на виборах. Проте на практиці існує багато чинників, що перешкоджають жінкам брати участь у суспільному житті та обіймати виборчі посади.
2. Відсутність рівноправ'я у доступі до освіти та/або працевлаштування, особливості політичної інституційної системи та партійних систем, ступінь партійної підтримки, а також негативне ставлення та стереотипи – все це належить до найважливіших факторів, що обмежують участь жінок у політичному житті. Окрім труднощів у встановленні рівноваги між приватним та професійним життям, європейські жінки також часто стикаються з дискримінацією та негативним ставленням, що позбавляє їх суспільних і політичних прав та можливості стати зразком для наступних поколінь жінок.
3. Ефективне впровадження гендерних квот та виборчої системи, сприятливої для представництва жінок у політиці, є надзвичайно важливим фактором, який може забезпечити більш гендерно збалансовану участь та справедливішу систему прийняття рішень у політичній та суспільній сфері, а також покращити якість політичного процесу та рівень довіри до нього.
4. Виборчі системи та гендерні квоти – це не єдині чинники, що впливають на представництво жінок. Щоб ефективно підвищити як опосередковане, так і суттєве представництво жінок у політиці, необхідний набагато ширший та більш комплексний підхід, ніж зміна виборчого законодавства.
5. Новаторська діяльність Ради Європи у сфері прав людини та гендерної рівності призвела до створення надійної правової та політичної системи, що може суттєво сприяти розширенню прав жінок та наблизити держав-членів до справжньої гендерної рівності. В усіх органах Ради Європи спостерігається однакова необхідність збалансованої участі, гендерної рівності, впровадження конкретних дій та моніторингу результатів.
6. У Рекомендації (2003)3 2013 року Комітет міністрів визначив, що збалансованою є участь принаймні 40% представників певної статі у складі органів, уповноважених на прийняття рішень у політичному або суспільному житті. У Стратегії гендерної рівності на 2014-2017 роки<sup>3</sup> цю вимогу було підтверджено.
7. У Резолюції 1706, прийнятій у 2010 році, Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ) підкреслила, що рівноправна участь жінок і чоловіків у політичному житті є однією з основ демократії, та рекомендувала державам-членам супроводжувати заходи щодо виборчої системи і гендерних квот гендерно-чутливою цивільною освітою та боротьбою з гендерними стереотипами.<sup>4</sup>
8. Під час нагляду за виборчими процесами Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи («Конгрес») використовує Кодекс належної практики у виборчих справах (прийнятий Венеціанською комісією Ради Європи у 2002 році), який передбачає право держав обирати виборчі системи за умови дотримання певних принципів, таких як рівність голосів та рівність виборчих повноважень. Водночас Венеціанська комісія встановила, що «правові норми, що встановлюють мінімальний відсоток осіб тієї або другої статі серед кандидатів, не слід розглядати як такі, що суперечать принципіві рівності виборчих прав, якщо вони спираються на положення Конституції.»<sup>5</sup>
9. Що стосується квот, то під час перегляду своєї Хартії у 2007 році Конгрес зобов'язався дотримуватися принципу рівноправ'я між жінками і чоловіками в рамках власної структури та включати 30% представників недостатньо представленої статі у делегації, починаючи з 2008 року. На практиці участь принаймні 30% жінок була забезпечена з 2011 року та виявилася надзвичайно успішною ініціативою для розширення участі жінок не лише як учасників національних делегацій, але й як президентів та віце-президентів органів Конгресу. Проте для забезпечення участі принаймні 40% жінок або чоловіків у будь-якому органі, уповноваженому на прийняття

2 Обговорено та ухвалено Конгресом 20 жовтня 2016 року, 2 засідання (див. Документ [CG31\(2016\)10final](#), доповідач: Інгер Лінге, Швеція (Палата місцевих влад, група Європейської народної партії в Конгресі))

3 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229> and [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02\\_GenderEqualityProgramme/Council%20of%20Europe%20Gender%20Equality%20Strategy%202014-2017.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02_GenderEqualityProgramme/Council%20of%20Europe%20Gender%20Equality%20Strategy%202014-2017.pdf)

4 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17809&lang=en>

5 <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-e>

рішень у політичному чи державному житті, та застосування відповідних вимог до представництва на керівних посадах Конгресу слід вжити додаткових заходів.

10. З огляду на зазначене вище та для розширення участі і представництва жінок у політичному житті Конгрес закликає місцеві та регіональні органи влади держав-членів Ради Європи та їхні національні асоціації:

*a.* впровадити Рекомендацію (2003)3 Кабінету міністрів про збалансоване представництво жінок і чоловіків у процесі прийняття політичних та суспільних рішень з метою забезпечення участі принаймні 40% жінок або чоловіків в усіх органах, уповноважених на прийняття відповідних рішень;

*b.* відповідно до Резолюції 393 (2015) Конгресу щодо умов обіймання посад виборних представників, забезпечити, щоб умови політичної діяльності у місцевих та регіональних органах влади не перешкоджали здійсненню права жінок балотуватися, зокрема шляхом обрання часу для зустрічей, що враховує потреби сім'ї, та надання підтримки у догляді за дитиною;

*c.* здійснювати оцінку та звітувати щодо прогресу у досягненні збалансованого представництва у політичному та суспільному житті шляхом зібрання статистичних даних окремо для представників кожної статі та створення інструментів для гендерного моніторингу і відслідковування змін у сфері висування кандидатів та у виборчій сфері;

*d.* розробити та впровадити конкретні заходи для розширення політичної участі жінок, а саме програми для розширення компетенції і підготовки кандидатів, рекрутингові програми, системи для навчання нових членів або навчання з проведення публічних виступів;

*e.* надавати підтримку для створення комітетів з питань гендерної рівності, встановлення зв'язків між об'єднаннями для жінок та іншими неурядовими організаціями, що пропагують політичну участь жінок та надають підтримку кандидатам жінкам;

*f.* передбачити та впровадити у робочі процеси концепцію гендерного бюджетування як інструменту гендерної рівності шляхом включення питань гендеру як окремої категорії, що підлягає аналізу та контролю в рамках бюджетування;

*g.* виконувати існуючі вимоги щодо квот та запровадити надійні механізми моніторингу для забезпечення включення жінок до виборчих списків на рівних засадах з чоловіками;

*h.* підписати та впровадити Хартію з питань рівності між жінками та чоловіками в суспільному житті, ініційовану Радою європейських муніципалітетів і регіонів (РЕМР).

11. Спираючись на власну Резолюцію 303 про досягнення сталої гендерної рівності у місцевому та регіональному політичному житті, Конгрес зобов'язується:

*a.* вживати заходів для виконання Рекомендації 2003(3) Комітету міністрів з метою забезпечення участі принаймні 40% жінок або чоловіків у складі органів, уповноважених на прийняття політичних або суспільних рішень;

*b.* здійснювати моніторинг гендерного складу Конгресу та продовжувати публікацію відповідних даних (стосовно постійних та тимчасових членів, голів комітетів, політичних та робочих груп і доповідачів) після оновлення складу кожні чотири роки;

*c.* інтегрувати та впровадити концепцію гендерного бюджетування у робочі процеси;

*d.* з огляду на важливу роль, яку відіграють політичні партії для участі жінок у політиці шляхом винаймання, обрання та висування кандидатів, заохочувати політичні групи, представлені у Конгресі, пропагувати у відповідних політичних партіях (національних або регіональних – в залежності від обставин) впровадження конкретних планів дій для винаймання жінок на основі аналізу причин їх недостатнього представництва.

**РЕКОМЕНДАЦІЯ 390(2016)<sup>6</sup>**

1. Досягнення рівноправ'я у політичному представництві чоловіків та жінок, що складають 50% усього населення, є надзвичайно важливою умовою для функціонування якісної представницької демократії та забезпечення справедливої та рівноправної участі у політичному житті.
2. Усі держави-члени Ради Європи гарантують юридичне рівноправ'я жінок та чоловіків, включно з правом балотуватися та бути обраними на виборах. Проте на практиці існують багато чинників, що перешкоджають жінкам брати участь у суспільному житті та обіймати виборчі посади. Європейські жінки часто піддаються дискримінації та негативному ставленню, що позбавляє їх суспільних та політичних прав.
3. Новаторська діяльність Ради Європи у сфері прав людини та гендерної рівності призвела до створення надійної правової та політичної системи, що може суттєво сприяти розширенню прав жінок та наблизити держав-членів до справжньої гендерної рівності.
4. У Рекомендації (2003)3 2003 року Комітет міністрів визначив, що збалансованою є участь принаймні 40% чоловіків або жінок у складі будь-яких органів, уповноважених на прийняття рішень у політичному або суспільному житті. У Стратегії гендерної рівності Ради Європи на 2014-2017 роки цю вимогу було підтверджено.<sup>7</sup>
5. У власній гендерній політиці Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи («Конгрес») спирається на Рекомендацію (2003)3 Комітету міністрів, Стратегію гендерної рівності на 2014-2017 роки (що встановлюють вимогу участі принаймні 40% чоловіків або жінок в усіх органах, уповноважених на прийняття політичних та суспільних рішень) та Резолюцію 1706 (2010) Парламентської асамблеї Ради Європи, у якій державам-членам було рекомендовано супроводжувати заходи щодо виборчих систем та гендерних квот гендерно чутливою цивільною освітою та усуненням гендерних стереотипів.
6. У Рекомендації 273 (2009) щодо рівного доступу до місцевих і регіональних виборів Конгрес закликає держав-членів впровадити на місцевому та регіональному рівнях виборчу систему, що забезпечила б почергове включення чоловіків та жінок до виборчих списків, з передбаченням фінансових санкцій за невиконання відповідних вимог, а також надала б можливість представникам дискримінованої статі обіймати відповідальні посади у виконавчих органах муніципалітетів та регіонів.
7. Під час перегляду своєї Хартії у 2007 році Конгрес зобов'язався дотримуватися принципу рівноправ'я між жінками і чоловіками в рамках власної структури та включати 30% представників дискримінованої статі у делегації, починаючи з 2008 року. На практиці вимога щодо участі принаймні 30% жінок виконується з 2011 року.
8. З огляду на зазначене вище, зокрема на положення Рекомендації (2003)3, та маючи на меті підвищити рівень політичної участі та представництва жінок, Конгрес закликає Комітет міністрів заохотити уряди держав-членів:
  - a. впровадити Рекомендацію (2003)3 Комітету міністрів, враховуючи зміни та досягнення з 2003 року, та обговорити результати у відповідних керівних комітетах;
  - b. надавати підтримку місцевим та регіональним органам влади у пропагуванні та впровадженні конкретних заходів для розширення політичної участі жінок з метою досягнення порогу 40%, вказаного у Рекомендації (2003)3 Комітету міністрів, у представництві обох статей в органах, уповноважених на прийняття політичних або суспільних рішень;
  - c. розглянути можливість збору виборчої статистики окремо для представників різних статей та створення інструментів для моніторингу виборів і висування кандидатів на посади місцевого, регіонального та національного рівня на основі позитивного досвіду кількох інших держав-членів, а також надати підтримку місцевим та регіональним органам влади у цьому процесі;
  - d. заохочувати та підтримувати створення комітетів з питань гендерної рівності на всіх урядових рівнях, що співпрацюватимуть з об'єднаннями жінок, які пропагують політичну участь та підтримують кандидатів жінок;

---

6 Див. посилання 2

7 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229> and [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02\\_GenderEqualityProgramme/Council%20of%20Europe%20Gender%20Equality%20Strategy%202014-2017.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02_GenderEqualityProgramme/Council%20of%20Europe%20Gender%20Equality%20Strategy%202014-2017.pdf)

e. розглянути можливість законодавчих реформ для впровадження квот для кандидатів на виборах, з передбаченням фінансових санкцій за відповідні порушення, а також обміркувати можливість використання системи «застібки-блискавки» (zipper system) для пропорційних систем;

f. розглянути можливість перегляду і зміни виборчих систем, якщо такі системи мають негативний вплив на політичну участь та представництво жінок.

9. Конгрес також закликає Комітет міністрів розпочати політичний діалог з Конгресом у належному форматі з метою проведення діяльності на основі цієї Рекомендації та доданої Пояснювальної записки.

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА<sup>8</sup>****Зміст**

1. Вступ.....	6
a. Збалансована участь: початок.....	6
b. Рекомендація (2003)3 Ради Європи: ключова подія.....	7
c. Трансверсальний (наскрізний) підхід.....	7
2. Конгрес місцевих та регіональних влад та рівноправне представництво.....	8
a. Застосування квот у Конгресі: короткий огляд ситуації з 2008 року.....	8
3. Місцеві та регіональні вибори: питання рівного доступу та збалансованого представництва.....	9
a. Выборчі системи.....	9
b. Гендерні квоти.....	10
4. Выборча статистика щодо політичного представництва жінок та чоловіків на місцевому та регіональному рівнях.....	14
a. Доступ до статистики.....	14
b. Підсумкові результати опитування Конгресу.....	14
c. Інші статистичні дані.....	15
d. Вплив квот: перша оцінка після десятирічного періоду застосування квот.....	20
e. Добровільні партійні квоти.....	20
5. Висновки.....	21
6. Шлях вирішення питання.....	22

**1. Вступ**

1. Ця доповідь додає місцевого та регіонального аспекту аналізу та політиці, що здійснюються у державах-членах Ради Європи, а також у Конгресі місцевих та регіональних влад («Конгрес»), з метою досягнення збалансованого представництва жінок та чоловіків у політичному житті.

2. Новаторська робота Ради Європи у сфері прав людини та гендерної рівності призвела до створення надійної правової та політичної системи, яка, за умови її впровадження, суттєво розширить

права жінок та сприятиме прогресу держав-членів на шляху до справжньої гендерної рівності. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ, Серія договорів ради Європи (CETS) №005)<sup>9</sup>, яку держави-члени підписали у Римі у 1950 році, встановлює відповідну правову систему. Стаття 14, що гарантує цивільні та політичні права, вказує, що користування такими правами має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою, включно з ознакою статі.

**a. Збалансована участь: початок**

3. Рада Європи здійснює діяльність у сфері збалансованої гендерної участі з 1980 року. Розпочавши з Плану дій для сприяння рівноправній участі, Рада продовжила роботу на Першій Європейській конференції на рівні міністрів з питань рівності жінок і чоловіків (Страсбург, 1986), яку було присвячено рівності жінок та чоловіків у політичному житті, а також політиці і стратегіям для досягнення рівності у прийнятті рішень.

4. У 1988 році Комітет міністрів Ради Європи прийняв Декларацію «Про рівноправність жінок та чоловіків», яка вказує, що гендерна рівність є невід'ємною частиною прав людини і умовою справжньої демократії, та наголошує на важливості залучення жінок до усіх сфер прийняття рішень. Декларація «Про рівність жінок і чоловіків як основний критерій демократії», прийнята на Четвертій Європейській конференції на рівні міністрів з питань рівності

<sup>8</sup> Ця Пояснювальна записка створена за матеріалами Анни Ульвесон, старшого радника Шведської асоціації місцевих та регіональних влад, та може бути надана Секретаріатом за вимогою.

<sup>9</sup> <http://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/005>

жінок і чоловіків (Стамбул, 1997), є практичним інструментом для всіх, хто здійснює діяльність для розширення участі жінок у процесі прийняття рішень в цілому.

#### **в. Рекомендація (2003)3 Ради Європи: ключова подія**

5. Рекомендація (2003)3 Комітету міністрів про збалансоване представництво жінок і чоловіків у процесі прийняття політичних та суспільних рішень<sup>10</sup> визначає збалансовану участь як участь принаймні 40% представників обох статей у складі усіх органів, уповноважених на прийняття рішень у політичному або суспільному житті. Для моніторингу прогресу щодо впровадження Рекомендації (2003)3 було проведене опитування, що мало на меті зібрати інформацію про участь у прийнятті політичних та суспільних рішень<sup>11</sup> окремо для жінок та чоловіків. У 2005 та 2008 році було здійснено два раунди моніторингу.

6. Відповідно до міжнародних стандартів у сфері прав людини (таких як Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права або Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок), держави зобов'язані забезпечити рівноправну участь жінок та чоловіків у прийнятті політичних та суспільних рішень<sup>12</sup>

7. Що стосується інституційних аспектів політики, емпіричний досвід свідчить, що виборча система є дуже вагомим фактором.

8. У своїх документах Рада Європи підкреслює, що між характером виборчої системи та кількістю жінок, що обіймають виборчі посади, існує пряма залежність. У Рекомендації (2003)3 Комітет міністрів закликав держав-членів адаптувати та реформувати виборчі системи, які мають негативний вплив на політичне представництво жінок у виборчих органах, для сприяння більш гендерно збалансованому представництву (Додаток А, 5). Те ж саме зазначила Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЕ) у Резолюції 1706 (2010) «Про збільшення представленості жінок у політиці через виборчу систему».

9. Окрім виборчої системи, надзвичайно важливим інституційним фактором є ефективне впровадження гендерних квот. Насправді, гендерні квоти є одним з ключових засобів для розширення представництва жінок. Комітет міністрів рекомендує державам-членам розглянути можливість законодавчих реформ для впровадження гендерних квот для кандидатів під час місцевих, регіональних, національних та міжнародних виборів. У випадку використання пропорційних списків слід розглянути можливість впровадження системи «застібки-блискавки» (zipper system), за якої чоловіки та жінки чергуються у виборчих списках (Додаток А, 3). Процес висунення кандидатів в рамках політичних партій також є важливим.

10. Рекомендація встановлює вісім цілей для урядів держав-членів у сфері сприяння збалансованому представництву. До таких цілей належать рівні цивільні та політичні права, права голосу, перегляд законодавства, встановлення цільових показників, заохочення жінок до участі у прийнятті політичних рішень, а також здійснення моніторингу, оцінки та звітування про прогрес у досягненні збалансованої участі жінок та чоловіків. У Рекомендації наведено можливі законодавчі та адміністративні заходи, а також заходи з надання підтримки, що мають впроваджуватися державами-членами.

11. Окрім того, вона закликає уряди здійснювати моніторинг та оцінку прогресу у досягненні збалансованої участі у політичному та суспільному житті. У Додатку А Рекомендації (пункт 44) наведено показники для вимірювання прогресу у цій сфері, включно з необхідністю публікації та забезпечення вільного доступу до статистичних даних, зібраних для кожної статі окремо, щодо кандидатів на посади та щодо обраних представників у національних, федеральних, регіональних та місцевих асамблеях для кожної політичної партії.

#### **с. Трансверсальний (наскрізний) підхід**

12. Трансверсальна (наскрізна) програма Ради Європи з питань гендерної рівності<sup>13</sup>, розпочата у 2012 році, має на меті посилити вплив та прозорість стандартів гендерної рівності, надаючи державам-членам підтримку у їх впровадженні за допомогою різноманітних засобів, включно з впровадженням гендерної рівності та іншою діяльністю у сферах найвищого пріоритету.

10 Рекомендація (2003)3: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2003\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2003)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383) та її Додаток

11 Паритетна демократія: далеко від реальності:  
[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/women/decisionmaking/CDEG%20\(2009\)17\\_en\\_corrected.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/women/decisionmaking/CDEG%20(2009)17_en_corrected.pdf)

12 Рекомендація (2003)3, Пояснювальна записка, 1 С, 13:  
[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2003\)23&Language=lanEnglish&Ver=add&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2003)23&Language=lanEnglish&Ver=add&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383)

13 Інформаційний бюлетень Ради Європи «Рівність жінок та чоловіків»:  
<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02factsheets/FactSheet%20Gender%20equality%20A4%20en.pdf>

13. У Стратегії гендерної рівності на 2014-2017 рік Ради Європи<sup>14</sup> встановлено п'ять стратегічних цілей. Одна з них – досягнення рівної участі жінок та чоловіків у прийнятті політичних та суспільних рішень. Заходи з досягнення цієї цілі включають забезпечення участі принаймні 40% представників кожної статі у будь-якому органі, уповноваженому на прийняття рішень, моніторинг прогресу та забезпечення прозорості даних і кращих практик держав-членів. У Стратегії підкреслено важливість встановлення та аналізу заходів для розширення можливостей кандидатів жінок або жінок, обраних на посади, з метою заохочення їхньої участі у виборах на національному, регіональному та місцевому рівнях у якості кандидатів та виборців. Інші стратегічні цілі Стратегії включають боротьбу з гендерними стереотипами та гендерною дискримінацією, запобігання та боротьбу за насильством щодо жінок, гарантування рівного доступу жінок до правосуддя, а також досягнення гендерної рівності в політиці та усіх заходах.

14. Отже, в усіх сферах діяльності Ради Європи, починаючи з Комітету міністрів, ПАРЄ, Конгресу та завершуючи усіма іншими органами та установами, спостерігається однакова потреба у збалансованій участі, гендерній рівності, впровадженні конкретних заходів та моніторингу результатів.

## 2. Конгрес місцевих та регіональних влад та рівноправне представництво

15. Переглянута Хартія Конгресу (2015 рік)<sup>15</sup> встановлює, що делегація кожної держави-члена має забезпечити рівне представництво жінок та чоловіків в установчих органах місцевих та регіональних органів влади держав-членів. Це означає, що, починаючи з 2008 року, кожна делегація має включати представників обох статей та не менше 30% представників однієї статі.

16. Дотримуючись цього підходу, у 2010 році Конгрес прийняв Резолюцію 303 «Про досягнення сталої гендерної рівності у місцевому та регіональному політичному житті»<sup>16</sup>, закликаючи національні делегації застосувати вказаний мінімальний поріг до постійних та тимчасових членів і досягти принаймні 40% відповідності Рекомендації (2003)3 Комітету міністрів. В рамках впровадження Резолюції Конгрес прийняв рішення здійснювати моніторинг свого гендерного складу та публікувати відповідні дані (стосовно постійних та тимчасових членів, голів комітетів, політичних та робочих груп і доповідачів) для кожної сесії.

17. Резолюція 303 (2010) також згадує попередню Резолюцію 176 (2004) «Про гендерну рівність на місцевому та регіональному рівнях: стратегія для сприяння рівності жінок та чоловіків у містах та регіонах»<sup>17</sup> і висловлює міркування, що цю стратегію слід підтримати практичними заходами. Резолюція наголошує, що заохочення жінок до висування своїх кандидатур на виборах буде марним без подолання фундаментальної нерівності, що панує у наших суспільствах. Вона закликає до подвійного підходу, що включатиме пропагування гендерної рівності та конкретні дії. Окрім того, вона рекомендує європейським місцевим та регіональним органам влади формалізувати своє зобов'язання досягти загальної гендерної рівності шляхом підписання Хартії з питань рівності між жінками та чоловіками в суспільному житті<sup>18</sup>, ініційованої Радою європейських муніципалітетів і регіонів (РЕМР), та здійснення діяльності з її впровадження.

### Застосування квот у Конгресі: короткий огляд ситуації з 2008 року

18. Починаючи з 2007 року, коли переглянута Хартія вперше встановила квоти для співвідношення жінок та чоловіків в усіх національних делегаціях (принаймні 30%), Конгрес рішуче провадив відповідну діяльність. Її результати свідчать про те, що політика квот є ефективним інструментом для розширення участі жінок у процесі прийняття рішень. Зміни на краще є поступовими, але невідворотними. У той час як у 1994 році 84.19% членів були чоловіками, а 12.39% – жінками, у 2011 році ці показники становили 65.09% та 31.05%, а у 2014 – 56.92% та 40.57% відповідно<sup>19</sup>.

19. Що стосується представницьких посад високого рівня, то, незважаючи на те, що з 1994 по 2014 рік 72.93% (132) президентських та віце-президентських посад обіймали чоловіки і лише 27.02% (49) – жінки, слід зауважити, що у 2010 році вперше гендерне співвідношення на віце-президентських посадах Конгресу було рівним. На сьогоднішній день (мандат 2014-2016) посади

14 CM(2013)136 final, Стратегія гендерної рівності Ради Європи на 2014-2017 роки:

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805c7246](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c7246)

15 <http://urlz.fr/45I2>, Стаття 2

16 Резолюція Конгресу 303 (2010) «Про досягнення сталої гендерної рівності у місцевому та регіональному політичному житті» <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1601275&Site=Congress>

17 Резолюція Конгресу 176 (2004) «Про гендерну рівність на місцевому та регіональному рівнях: стратегія для сприяння рівності жінок та чоловіків у містах та регіонах» <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=816579>

18 Хартія з питань рівності між жінками та чоловіками в суспільному житті: [http://www.ccre.org/docs/charte\\_egalite\\_en.pdf](http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_en.pdf)

19 Інформаційний бюлетень, присвячений роботі Ради Європи у сфері прав жінок та рівності жінок і чоловіків, Страсбург, 18 січня 2016 року: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=20150211\\_fiche\\_egalite&Language=lanEnglish](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=20150211_fiche_egalite&Language=lanEnglish)



президента/віце-президента обіймають 7 чоловіків та 10 жінок.

20. Запровадження квот було тривалим процесом, що вимагав від Конгресу швидкого розвитку. Однією з проблем стало те, що норми квот, впроваджені у 2008 році, не розрізняли постійних та тимчасових членів. Це призвело до того, що деякі держави почали віддавати перевагу чоловікам у якості постійних членів та жінкам – у якості тимчасових. Визначивши проблему, у 2011 році Конгрес впровадив окремі квоти для постійних та тимчасових членів.

21. Ще один небажаний наслідок введення квот стосувався держав, делегації яких мали невелику кількість членів (Албанія, Андорра, Вірменія, Ліхтенштейн, Ісландія, Литва та Сан-Марино.) Для них 30-відсоткова квота *на практиці* означає 50-відсоткову, оскільки, на відміну від держав з численними делегаціями (наприклад, Італія, Франція, Німеччина, Російська Федерація, Туреччина та ін.), вони представлені лише двома постійними або тимчасовими членами. Це призвело до нерівності між державами-членами, яку можна подолати за допомогою поступового введення більших квот для усіх країн.

22. Таким чином, можна зробити висновок, що, незважаючи на певні труднощі, введення квот було успішною ініціативою для представництва жінок не лише як членів національних делегацій, але й як осіб, що обіймають президентські посади. Це добрий знак, який говорить про те, що вже час рухатися далі для досягнення принаймні 40-відсоткових представницьких квот для жінок.

### **3. Місцеві та регіональні вибори: питання рівного доступу та збалансованого представництва**

23. Рада Європи займалася відповідним питанням на різних рівнях та через діяльність різних органів зі свого складу. Конгрес розглянув питання рівного доступу до місцевих і регіональних виборів для жінок та чоловіків у своїй Рекомендації 273 (2009)<sup>20</sup>. У пункті 5b він рекомендує Комітету міністрів закликати уряди держав-членів «досягти рівного представництва обох статей з метою:

- впровадження такої виборчої системи на місцевому та регіональному рівнях, за якої чоловіки та жінки по чергово включаються до виборчих списків (з мінімальною кількістю від 1 до 3) та за якої передбачено фінансові санкції на випадок недотримання відповідних вимог, а також

- надання можливості представникам дискримінованої статі обіймати відповідальні посади у виконавчих органах муніципалітетів та регіонів».

24. Європейська комісія за демократію через право Ради Європи, або «Венеціанська комісія», підтримала такий підхід (у своїй відповіді<sup>21</sup> Комітету міністрів, який звернувся за висновком щодо відповідної Рекомендації Конгресу), спираючись на Декларацію про участь жінок у виборах (CDL-AD (2006)020), яка встановлює, що «Правові норми, що встановлюють мінімальний відсоток осіб тієї або другої статі серед кандидатів, не слід розглядати як такі, що суперечать принципів рівності виборчих прав, якщо вони спираються на положення Конституції». У своїй відповіді Конгресу стосовно цього питання Комітет міністрів закликав держав-членів «пам'ятати про ці положення під час здійснення діяльності для забезпечення широкої та справедливої участі у виборах на всіх рівнях»<sup>22</sup>.

#### **а. Виборчі системи**

25. У 2009 році Венеціанська комісія опублікувала звіт щодо впливу виборчих систем на представництво жінок у політиці (CDL-AD(2009)029)<sup>23</sup>. Звіт досліджує системи парламентських виборів, але результати відповідного дослідження можуть також бути застосовані до місцевого і регіонального рівнів, оскільки на всіх рівнях використовуються або ж однакові виборчі системи, або ж, у випадку використання інших (наприклад, для регіональних виборів), їхній вплив на участь жінок є схожим на вплив аналогічних систем у інших країнах.

26. Відповідно до звіту Венеціанської комісії, одним з найбільш підтверджених висновків є те, що країни з пропорційними представницькими системами мають більшу кількість жінок у складі парламентів ніж ті, що використовують мажоритарні або плюралістичні системи. Комбіновані виборчі системи, наприклад, змішані пропорційні, видаються більш сприятливими для

20 Рекомендація 273 (2009):

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1565589&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

21 Коментарі Венеціанської комісії щодо відповіді Комітету міністрів:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)021-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)021-e)

22 Відповідь Комітету міністрів щодо Рекомендації Конгресу 273 (2009):

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1670555&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

23 CDL-AD(2009)029: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)029-e)

представництва жінок у парламенті, аніж плюралістичні або мажоритарні, але менш сприятливими, ніж традиційні пропорційні системи. У складі Ради Європи плюралістичну або мажоритарну системи мають лише Сполучене Королівство, Франція та Азербайджан.

27. У більшості держав Ради Європи члени парламенту обираються за допомогою пропорційного представництва у багатомандатних (а не одномандатних) виборчих округах. Зазвичай багатомандатні округи вважаються більш сприятливими для висування кандидатур та представництва жінок, аніж одномандатні.

28. Виборча система є надзвичайно важливим фактором для впровадження квот. Квоти працюватимуть по-різному у різних виборчих системах. Найлегше запровадити квоти у пропорційних представницьких системах. Проте їх також було впроваджено у деяких мажоритарних системах. Система квот, що не є сумісною з виборчою системою, залишиться формальністю<sup>24</sup>.

29. Теоретично найбільш сприятливою для представництва жінок є пропорційна система виборчих списків у великому та/або загальнонаціональному виборчому окрузі зі встановленим порогом, закритими списками та обов'язковою квотою, яка забезпечує не лише велику кількість кандидатів жінок, але й чіткий порядок включення до списків (наприклад, систему «застібки-блискавки» (zipper system)) та ефективні санкції (бажано не фінансові, а санкції у формі неприйняття кандидатів/списків) за невиконання відповідних вимог.

30. Проте використання однакової виборчої системи не обов'язково матиме однаковий результат в усіх країнах, оскільки вони мають суттєві відмінності, особливості і можуть бути різних типів. Виборча система є одним з кількох факторів, що впливають на представництво жінок, а її наслідки значною мірою залежать від відповідних політичних та соціальних умов кожної країни або регіону (якщо країна складається з регіонів з виборчими правами). Виборча система може полегшити або перешкодити доступу жінок до виборчих посад.

## **b. Загальні квоти**

31. Розширення участі та представництва жінок у політичному житті вимагає зусиль для подолання політичних, економічних, соціальних, культурних та релігійних обмежень у формальній та неформальній публічній та приватній сфері. Для розширення представництва жінок на керівних та відповідальних посадах було запропоновано і впроваджено низку стратегій на зразок введення квот.

32. Використання виборчих квот для жінок є набагато більш поширеним, ніж про це відомо. Половина країн світу використовує певні виборчі квоти у парламенті.

### *і. Заходи з досягнення рівноправ'я та гендерні квоти*

33. Міжнародна спільнота рекомендує вжити низку заходів для сприяння більш збалансованому представництву жінок та чоловіків в органах, уповноважених на прийняття рішень. Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 рік)<sup>25</sup> та Пекінська Платформа дій<sup>26</sup> (прийнята на четвертій Всесвітній конференції зі становища жінок у 1995 році) є важливими інструментами для надання законної сили вимозі з гендерної рівноваги у політичній сфері, що висувається жіночими організаціями.

34. Однією з 12 цілей Платформи дій є рівний доступ жінок до владних структур та процесу прийняття рішень і всебічна участь у них. Чітко встановлено ціль досягти гендерної рівноваги у процесі висування кандидатур на посади та у процесах прийняття рішень. У Платформі йдеться про «дискримінуюче ставлення та дії», що призводять до недостатнього представництва жінок у сфері прийняття рішень.

35. У той час як раніше увагу було зосереджено на відсутності у жінок ресурсів або бажання брати участь у політичному житті, зараз увагу зміщено на інституційні та культурні механізми, що перешкоджають жінкам обіймати належну частину відповідних посад. Відповідальність за впровадження змін тепер покладено не на жінок, а на установи, що, відповідно, мають вжити заходів для встановлення та подолання причин, що призводять до недостатнього представництва жінок.

36. Рекомендації та резолюції установ та організацій Ради Європи згадують квоти та інші заходи з досягнення рівності як спосіб розширення участі жінок у прийнятті політичних та суспільних рішень на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях

<sup>24</sup> Глобальна база даних квот для жінок QuotaProject <http://www.quotaproject.org/en/index.cfm> 25 Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>

<sup>26</sup> Четверта Всесвітня конференція зі становища жінок <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>

(Рекомендація (2002)3 Комітету міністрів, Резолюція ПАРЄ 1706 (2010) «Про збільшення представленості жінок у політиці через виборчу систему» та Резолюція Конгресу 303(2010) «Про досягнення сталої гендерної рівності у місцевому та регіональному політичному житті», що згадувалися вище, а також Декларація: Перетворити гендерну рівність у реальність Комітету міністрів СМ(2009)68<sup>27</sup>).

#### *ii. Типи квот*

37. Гендерні квоти<sup>28</sup> можуть бути запроваджені на будь-якому рівні політичної системи: національному, регіональному або місцевому. З огляду на низьку швидкість зростання кількості жінок у політиці, для досягнення гендерної рівноваги у політичних установах слід впроваджувати більш ефективні методи. Квоти є одним з таких методів. Їхня відносна ефективність дозволяє сподіватися, що використання такої системи призведе до різкого розширення представництва жінок. У той же час квоти пов'язані з низкою важливих питань та іноді навіть викликають значний опір. У політиці використовується три основні типи квот:

- зарезервовані місця (встановлені конституцією та/або законодавством);
- законодавчо встановлені квоти для кандидатів (встановлені конституцією та/або законами);
- квоти для політичних партій (добровільні).

38. У той час як зарезервовані місця допомагають регулювати кількість обраних жінок, інші два типи квот встановлюють мінімальну частку жінок у виборчих списках у якості законодавчої вимоги або заходу, встановленого установчими документами окремих політичних партій. Проте існують і багато інших типів квот.

39. Оскільки законодавчо встановлені квоти вводяться конституціями та/або виборчим законодавством і є обов'язковими за своєю природою, вони здаються більш ефективним заходом, ніж добровільні квоти. Проте це не стосується усіх випадків. Успішне прийняття і введення законодавчо обумовлених квот вимагає не лише чітко встановлених мандатів і ефективних правозастосовних механізмів, а й сприяння з боку партій. Навіть за наявності законодавчо встановлених квот політичні партії відіграють ключову роль у їх впровадженні. Затяті супротивники у складі політичних партій можуть знаходити шляхи, щоб не виконувати законодавчі норми щодо квот або виконувати їх лише частково.

#### *iii. Партії як охоронці порядку*

40. Політичні партії надзвичайно важливі для розширення політичної участі жінок. Повноваження винаймати, обирати та висувати кандидатів належать політичним партіям незалежно від виборчої системи. Стадія, на якій партії обирають кандидатів, є критично важливою для забезпечення обрання на посади жінок. Будь-яка спроба вирішити питання про недостатнє представництво жінок у політиці має орієнтуватися на політичні партії і їхні погляди та стратегії стосовно створення більш інклюзивних керівних органів. Система квот покладає зобов'язання з набору кандидатів не на окремих жінок, а на тих, хто контролює відповідний процес. Зазвичай виборці мало знають про те, яким чином було висунуто кандидатів, серед яких вони обирають. Вони схильні голосувати скоріше за партію в цілому, а не за окремих кандидатів.

41. Різні типи квот застосовуються до різних рівнів процесу висунування кандидатів. Найчастіше вони застосовуються до одного з трьох рівнів:

- загальний перелік кандидатів (претенденти),
- кандидати, що беруть участь у виборах (власне кандидати)
- та обрані особи.

42. Навіть якщо може здаватися, що поправки до конституцій та нове виборче законодавство, які вводять гендерні квоти, мають більш обов'язковий характер, не можна зробити однозначний висновок, що вони є більш ефективними для збільшення кількості жінок, ніж квоти для політичних партій. Все залежить від конкретних правил. Ключовим питанням є те, чи мають жінки кандидати реальні шанси бути обраними. Також важливо, чи врегульовується порядок кандидатів у списках таким чином, щоб жінки не були включені у самому кінці списку, та чи використовується система «застібки-блискавки» (zipper system). Окрім того, слід розглянути можливі санкції за відповідні порушення.

#### *iv. Процентне співвідношення, встановлене квотами*

43. Використання квот для жінок вимагає, щоб у складі органу було достатньо жінок для здійснення реального впливу. Основною ідеєю такої системи є винаймання жінок на посади у політичній сфері та забезпечення їхньої достатньої кількості у політичному житті. Попередні заходи щодо резервування місць для однієї або кількох жінок, які мали б представляти загальну

27 СМ(2009)68 final <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1441675&Site=CM>

28 [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org)

і досить розпливчату гендерну категорію, більше не вважаються ефективними. Сьогодні системи квот мають на меті забезпечити включення 20%, 30% або 40% жінок як численної меншини та, навіть більш амбіційно, забезпечити справжню гендерну рівновагу 50-50%.

44. Більшість квот мають на меті забезпечити представництво жінок, оскільки саме їхня недостатня участь зазвичай є основною проблемою. Така ціль є обґрунтованою, оскільки жінки зазвичай складають 50% населення країни. Деякі системи квот є гендерно нейтральними, що означає, що вони мають на меті подолати недостатнє представництво як жінок, так і чоловіків і встановити максимальну кількість членів для обох статей. У такому випадку вимогою може бути незаймання представниками однієї статі більше, ніж 60% або менше, ніж 40% місць. Квота 50% за своєю природою є гендерно нейтральною та встановлює максимальний поріг для представництва жінок, який не встановлюється мінімальною вимогою.

45. Концепція «критичної маси», за її застосування до відповідної ситуації, встановлює, що, як тільки частка жінок досягне певного рівня, політику та діяльність буде трансформовано. Часто зазначається, що для здійснення реального впливу на прийняття рішень необхідно обіймати принаймні третину усіх місць. Проте для кращого балансу необхідно принаймні 40%, а тому слід вжити заходів для перевищення рівня «критичної маси» у представництві жінок.

46. Концепція «критичної маси» іноді піддається критиці, зокрема щодо того, як її можна застосувати до гендерної рівноваги у політичному представництві. Для наших цілей більш важливим може бути зосередитися на «критичних діях», які можуть призвести до справжніх досягнень у сфері гендерної рівності. Співпраця через ефективні жіночі організації, підвищення рівня обізнаності, мобілізація, розвиток спроможності, створення тематичних коаліцій, зв'язок з політиками, лобістами та експертами, що можуть скористатися вдалим моментом та можливостями, є лише деякими з них<sup>29</sup>.

#### *v. Аргументи за та проти квот*

47. Незважаючи на те, що квоти є ефективним інструментом для розширення представництва жінок, вони також є досить неоднозначним заходом. За та проти впровадження квот як засобу для розширення політичного представництва жінок було наведено різні аргументи. Глобальна база даних квот для жінок<sup>30</sup> наводить наступні аргументи за та проти введення квот:

#### 48. Аргументи проти:

- Квоти суперечать принципу рівних можливостей для всіх осіб, оскільки жінкам надається перевага порівняно з чоловіками.
- Квоти є недемократичними, оскільки виборці повинні мати право вирішувати, хто буде обраним.
- Введення квот означає, що політики обираються через їхню стать, а не кваліфікацію, і що більш кваліфікованим кандидатам буде відмовлено.
- Багато жінок не хочуть бути обраними лише через те, що є жінками.
- Введення квот породжує значні конфлікти в партійній організації.
- Квоти порушують принципи ліберальної демократії.

#### 49. Аргументи за:

- Квоти для жінок не дискримінують, а навпаки компенсують бар'єри, що перешкоджають жінкам отримати справедливую частку посад у політичній сфері.
- Квоти означають, що у складі комітетів та асамблей буде кілька жінок, що зменшить стрес, який нерідко відчувають поодинокі жінки.
- Жінки, як громадяни, мають право рівного представництва.
- Досвід жінок є необхідним у політичному житті.
- Вибори стосуються представництва, а не професійних кваліфікацій.
- Жінки є настільки ж кваліфікованими, як і чоловіки, проте їхній рівень кваліфікації часто принижується у політичній системі, у якій домінують чоловіки.

29 Впровадження квот, європейський досвід, Міжнародний інститут демократії і сприяння виборам, 2004 рік, ст. 160

30 Впровадження квот, європейський досвід, ст. 8

- Насправді, вибори у першу чергу контролюють політичні партії, що висувають кандидатів, а не виборці, що за них голосують. А отже, квоти не порушують прав виборців.
- Запровадження квот може призвести до конфлікту, але це може бути лише тимчасово.
- Квоти можуть стимулювати процес демократизації, роблячи процес висування кандидатури більш прозорим та формалізованим.

*vi. Дискурси щодо миттєвого шляху та поетапного шляху*

50. На відміну від «поетапного шляху» виборчі гендерні квоти являють собою «миттєвий шлях»<sup>31</sup> для вирівнювання представництва жінок та чоловіків у політиці. Поетапний шлях ґрунтується на вірі у стійку і незламну лінію прогресу. У міру розвитку суспільства та прогресу нових, більш гендерно-рівних поколінь буде поступово досягатися гендерна рівність. Спроможності жінок приділяється основна увага, а залученість жінок на ринку праці та рівень їхньої освіти, як очікується, більшою або меншою мірою автоматично призведе до збільшення числа жінок-кандидаток.

51. З урахуванням принципу «миттєвого шляху», владна ієрархія статей постійно дублюється також і в молодших поколіннях, а негативний вплив розглядається як можливий варіант з огляду на гендерну рівність та чисельність жінок у політиці. Автоматичного покращення рівня представництва жінок у політиці не буде, оскільки час минає разом з новим поколінням, а чоловіки добровільно не відмовляться від отриманих повноважень.

52. Є також третій і четвертий дискурс; негендер (гендер не має значення, коли мова йде про політичне представництво, з урахування такого принципу не слід вживати ніяких заходів), а принцип «політика-це-справа-чоловіків» (сильна упередженість щодо гендеру, і є припущення, що жінки непридатні і некваліфіковані для зайняття політичних посад, а їхня роль полягає у виконанні функцій матері та домогосподарки).

*vii. Квоти на субнаціональному рівні в Європі*

53. Корисна інформація про використання законодавчо закріплених гендерних квот або добровільних квот партій наведена у вже згаданій Глобальній базі даних про квоти для жінок<sup>32</sup>. Вебсайт розроблено завдяки спільним зусиллям Міжпарламентського союзу та Стокгольмського університету (IDEA). У цьому проекті виборчі квоти визначаються як обов'язковий або цільовий відсоток жінок-кандидаток на загальнодержавних виборах.

54. На цьому веб-сайті, на субнаціональному (місцевому та регіональному) рівні перелічені 33 держави-члена Ради Європи, які мають законодавчо закріплені гендерні квоти або добровільні партійні квоти. Інформація про квоти на субнаціональному рівні, можливо, невичерпна.

55. Добровільні партійні квоти передбачені у 22 державах-членах. Такі квоти може бути лише як в одній партії, або в кількох партіях: Австрія, Хорватія, Кіпр, Чеська Республіка, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Ісландія, Італія, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Норвегія, Румунія, Словаччина, Словенія, Іспанія, Швеція, Швейцарія та Велика Британія.

56. Чотирнадцять держав-членів мають законодавчо закріплені квоти на субнаціональному рівні. Ці країни мають конституційно закріплені квоти (Греція, Італія) або закріплені виборчим законом (13), або закріплені як в конституції, так і в законі (Греція, Італія): Албанія (33 %), Бельгія (50 %), Боснія і Герцеговина (40 %), Франція ( «binôme» або подвійне голосування), Греція (33 %), Італія (12 з 20 регіонів), Македонія (33 %), Чорногорія (30 %), Польща (35 %), Португалія (33 %), Сербія (33 %), Словенія (40 %) та Іспанія (40 %). Найновішою країною з цього переліку є Грузія (30 %), (Добровільні партійні квоти також присутні у Франції, Греції, Італії, Словенії та Іспанії). Найбільш поширений квотний поріг становить 33 %, а це означає, що гендерний поріг для кандидатів має становити щонайменше 33 %. Найвищий поріг, 50 %, припадає на Бельгію. Першою країною, яка запровадила квоти, була в 1994 році Бельгія. Чимало країн запровадили квоти у 2000-х роках. У федеративних державах, зокрема в Австрії та Німеччині, або у Сполученому Королівстві, немає законодавчо закріплених квот на регіональному рівні на відміну від країн з подібними структурами, як-от Італія, Іспанія та Португалія, які мають квоти принаймні в частині своїх регіонів.

57. Усі мають правила ранжування, окрім Чорногорії. Найпоширеніший порядок полягає в тому, що в групі з трьох повинні бути різностатеві кандидати. У деяких країнах, як-от Бельгія та Боснія і Герцеговина, особами однакової статі не можуть бути два перших кандидати. Якщо кожен другий кандидат є жінкою, то таку систему називають застібкою-блискавкою (Zipper system). У всіх країнах є санкції за недотримання цієї системи. Найбільш поширений вид санкцій полягає у відхиленні списку, а сторони повинні відкоригувати свої помилки для отримання відповідного погодження. Інші санкції за недотримання таких правил можуть призвести до зменшення державного фінансування.

31 Жінки, квоти та політика, дослідження Routledge у порівняльній політиці, під редакцією Друд Далеруп (Drude Dahlerup), 2006 р. 32 <http://www.quotaproject.org/>

#### **4. Виборча статистика щодо політичного представництва жінок та чоловіків на місцевому та регіональному рівнях**

##### **а. Доступ до статистики**

58. Щоб мати стійке розуміння ситуації, потрібно поставити два запитання: Яким чином стабільні законодавчі та політичні інструменти Ради Європи були на практиці реалізовані в державах-членах, коли йдеться про політичне представництво жінок на місцевому та регіональному рівнях? Який тип моніторингу мав місце? Для того, щоб мати змогу тлумачити та аналізувати ситуацію, необхідно отримувати гендерно-статистичні дані протягом певного часу.

59. Щоб дізнатися про результати останніх виборів щодо представництва жінок у політиці на місцевому та регіональному рівнях в державах-членах Ради Європи, національні делегації та асоціації отримали опитувальник з проханням поширити його з-поміж своїх членів.

60. Мета опитування полягала у з'ясуванні чисельності обраних жінок-мерів та членів ради, кількість голів та членів регіональних асамблей, статистичних даних з розбивкою за статтю і, якщо є квоти, то які саме ці квоти. Також були запитання про заходи підтримки та зміцнення політичного представництва жінок на місцевому та регіональному рівнях. Надано 28 відповідей від 47 національних делегацій: 23 відповіді отримано від держав-членів та 5 відповідей надійшло з різних регіонів держав-членів.

61. На жаль, через обмежену кількість отриманих відповідей не було можливості детально охарактеризувати та проаналізувати всю ситуацію в державах-членах. Тому щоб отримати більше інформації про ситуацію, необхідно було звертатися до інших джерел. Комісія ЄС має кращу статистику про результати виборів на місцевому та регіональному рівнях, ніж є в опитуванні, хоча, на жаль, вона є неповною стосовно держав-членів РЄ (див. нижче).

##### **б. Підсумкові результати опитування Конгресу**

62. Більшість респондентів володіють гендерно-сегреговані статистичними даними щодо політичного представництва жінок на регіональному та місцевому рівнях. Деякі також збирають гендерно-сегреговані дані про вік, рівень освіти та етнічну приналежність.

63. У восьми країнах є закони про виборчі квоти на регіональному рівні, а на місцевому рівні - в дев'яти країнах. З тих, хто відповів «ні» – двоє респондентів, які зазначили, що в Чехії та Люксембурзі очікують на прийняття такого закону. У шести країнах, які мають закони про квоти, запроваджені правила щодо порядку розміщення різностатевих кандидатів у списку кандидатів. За недотримання закону у них також передбачено санкції. На запитання про наслідки цих законів отримано різні відповіді. Більшість з них підкреслили незначне збільшення числа жінок, обраних на відповідні посади. Зрозуміло, що така ситуація мала позитивний ефект, але не була достатньо ефективною.

64. Сімнадцять з двадцяти восьми респондентів відповіли, що є принаймні одна політична партія, яка має добровільні партійні квоти. Але респонденти мали різні погляди щодо наслідків вищезазначеного. Деякі заявляють, що це вплинуло на політичне представництво жінок (Бельгія, Іспанія та Туреччина). Представники Швеції та Чехії відповіли, що це мало вплив на партії, які використовують добровільну партійну квоту.

65. Двадцять один респондент надали відповідь, що вони здійснили конкретні заходи для підтримки та зміцнення політичної участі жінок на місцевому та регіональному рівнях. І держава, і НУО виступали з різними ініціативами. Прикладами конкретних дій були стратегії стратегічної рівності, формування мережі жінок-мерів, комітети з питань гендерної рівності та інформаційно-просвітницьких кампаній. Певні наслідки цих дій полягали у розширенні обізнаності про важливість представництва жінок та збільшення кількості жінок-кандидаток та мерів (Франція, Литва, Словаччина, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Грузія, Греція, Ісландія та Латвія).

66. Десять респондентів відповіли, що політичні партії розпочали свої заходи для активізації процесу залучення жінок до політики, наприклад, ініціювання процесу створення міжфракційного жіночого об'єднання всередині партій, заходів з підвищення обізнаності, кампаній для заохочення участі жінок в політичному представництві та в спеціальних робочих групах з питань гендерної рівності.

67. П'ятнадцять респондентів заявили, що робота національних організацій місцевих і регіональних органів влади була спрямована на заохочення участі жінок в політиці: комітети з гендерної рівності, підтримка жіночих організацій, які готували кандидатів з числа жінок для ведення політичної діяльності, настановчі проєктів, втілення гендерної рівності тощо. Один з таких заходів полягав у заохоченні муніципалітетів до підписання «Європейської хартії рівності

на місцевому та регіональному рівнях», Хартія СЕМР.

68. Як видно з дослідження, в країнах з найбільшим відсотком жінок-мерів муніципальні та місцеві ради обирають мерів опосередковано. В інших країнах, жінки-мери вже представлені менше, коли політичні партії висувають кандидатури, а громадяни безпосередньо обирають мерів.

Питання, яке потребує подальших досліджень, полягає в тому, чи це відбувається тому, що політичні партії контролюють процес висування кандидатур, чи громадяни, як правило, обирають чоловіків на посади мерів: чи легше стати мером, беручи участь у непрямих виборах, якщо ви жінка?

### с. Інші статистичні дані

69. Було проведено одне порівняльне дослідження щодо результатів першого та другого турів моніторингу у відповідності до Рес (2003)3 про збалансовану участь жінок та чоловіків у процесі прийняття політичних та громадських рішень: (дані за 2005 рік)<sup>33</sup>. Згідно з рекомендацією, збалансована участь визначається як мінімальне

40-відсоткове представництво обох статей у всіх органах, що приймають рішення. Порівнювалися 2005 та 2008 роки. До дослідження увійшли як регіональні, так і місцеві статистичні дані. Воно частково містить ті ж запитання, що є у фактичному опитуванні. На жаль, там немає тих країн, які давали відповіді в трьох опитуваннях починаючи з 2005, 2008 та 2015 років і це суттєво ускладнює порівняльний аналіз.

70. Щорічно з 2003 року Європейська комісія збирає гендерно-сегреговані дані<sup>34</sup> на регіональному рівні, щодо керівників і членів регіональних зборів, а з 2011 року – на місцевому рівні про мерів і членів муніципальних рад. Комісія веде статистику щодо всіх 28 країн Європейського Союзу, а також щодо Чорногорії, Ісландії, колишньої Югославської Республіки Македонія, Сербії, Ліхтенштейну та Норвегії – загалом 35 країн. Стосовно 12 держав-членів Ради Європи немає статистичних даних про політичне представництво жінок та чоловіків на місцевому рівні.

71. Статистичні дані дозволяють відстежити розвиток жінок та чоловіків у 24 державах-членах Ради Європи, які мають регіональні збори, разом зі статистичними даними Комісії. Ми вирішили продемонструвати дані за 2005 і 2015 роки. Але щодо місцевого рівня ми зробили вибірку статистики Комісії за 2015 рік та статистики РЄ за 2005 рік для 25 країн, які були доступні за ці роки.

72. Нижченаведені таблиці, де відображено представництво жінок на регіональному рівні, ґрунтуються на даних Європейської Комісії. Відсутні дані щодо регіональних зборів у всіх країнах. Таблиці, що показують представництво жінок на місцевому рівні, частково базуються на даних, отриманих від Європейської Комісії (дані за 2015 рік), і частково на даних дослідження «Паритетна демократія», яке згадувалося вище.

33 «Паритетна демократія: далеко від реальності», дослідження Ради Європи (2010)

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680591672>

34 Європейська Комісія: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/politics/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/politics/index_en.htm)

Таблиця 1.1 Члени регіональних зборів

Члени (регіональних зборів)	2015		2005	
	Жінки (%)	Чоловіки (%)	Жінки (%)	Чоловіки (%)
28 країн-членів ЄС	32	68	29	71
Бельгія	42	58	32	68
Чеська Республіка	19	81	-	-
Данія	39	61	-	-
Німеччина	32	68	32	68
Греція	17	83	18	82
Іспанія	45	55	38	62
Франція	49	51	48	52
Хорватія	22	78	-	-
Італія	18	82	11	89
Латвія	26	74	-	-
Угорщина	11	89	13	87
Нідерланди	34	66	-	-
Австрія	32	68	30	70
Польща	24	76	16	84
Португалія	23	77	10	90
Румунія	15	85	-	-
Словаччина	15	85	-	-
Фінляндія	44	56	40	60
Швеція	48	52	46	54
Об'єднане Королівство	31	69	21	79
Республіка Сербія	19	81	-	-
Туреччина	8	92	2	98
Норвегія	45	55	44	56
Усі країни	28	72	25	75

73. За десять років на регіональних зборах спостерігалось 3-відсоткове зростання чисельності жінок. У 2005 році на чотирьох регіональних зборах досягнуто мінімального рівня у 40 %. У 2015 році їх було шість. На восьми регіональних зборах у 2015 році представництво жінок становило менше 20% (Румунія, Туреччина, Чехія, Сербія, Угорщина, Словаччина, Греція та Італія). На дванадцяти регіональних зборах представництво жінок збільшилося. Найбільший приріст зафіксовано у Португалії, Бельгії та Сполученому Королівстві.



Таблиця 1.2 Головування на регіональному рівні

Голови (регіональн их зборів)	2015		2005	
	Жінки (%)	Чоловіки (%)	Жінки (%)	Чоловіки (%)
28 країн-членів ЄС	17	83	16	84
Бельгія	0	100	0	100
Чеська Республіка	7	93	15	85
Данія	40	60	-	-
Німеччина	31	69	19	81
Греція	15	85	9	91
Іспанія	65	35	29	71
Франція	4	96	8	92
Хорватія	14	86	-	-
Італія	14	86	18	82
Латвія	20	80	-	-
Угорщина	5	95	15	85
Нідерланди	8	92	28	72
Австрія	22	78	11	89
Польща	19	81	7	93
Португалія	50	50	0	100
Румунія	0	100	-	-
Словаччина	0	100	12	88
Фінляндія	21	79	16	84
Швеція	33	67	40	60
Об'єднане Королівство	50	50	38	62
Республіка Сербія	0	100	-	-
Туреччина	7	93	0	100
Норвегія	26	74	32	68
Усі країни	15	85	13	87

74. За десять років спостерігається двовідсоткове збільшення представництва жінок на регіональних зборах, що не можна назвати суттєвим зростанням. Чотири з двадцяти трьох держав-членів не мають жінок-голів регіональних зборів. Десять років тому їх було троє.

75. У тринадцяти країн представництво жінок-голів регіональних зборів становить лише 20 %. У восьми країнах представництво жінок-голів регіональних зборів менше 20, якщо порівнювати 2015 рік з 2005 роком. У чотирьох країнах таке представництво жінок становить 20-29 %. У двох країнах представництво жінок – від 30 до 39%. Чотири країни досягли 40-відсоткового рівня представництва жінок і навіть більше. Іспанія, Португалія та Велика Британія суттєво збільшили кількість жінок-голів. Данія досягла рівня 40-60 %.

76. У цілому, в регіонах ситуація виглядає далеко неблизкуче; прогрес доволі повільний. Здається, що для жінок набагато важче зайняти владну посаду на регіональних зборах.

Таблиця 1.3 Муніципальне представництво

Члени муніципальної ради	2015		2005	
	Жінки (%)	Чоловіки (%)	Жінки (%)	Чоловіки (%)
Бельгія	36	64	26,5	73,5
Чеська Республіка	27	73		
Данія	30	70	27	73
Німеччина	:	:	24,4	75,6
Естонія	31	69	28,4	71,6
Ірландія	20	80	18,9	81,1
Греція	18	82		
Іспанія	35	65	26	74
Хорватія	20	80	10,7	89,3
Італія	27	73	16,9	83,1
Кіпр	18	82	20,4	79,6
Латвія	31	69	42,3	57,7
Литва	25	75	20,6	79,4
Люксембург	22	78	17,8	82,2
Угорщина	30	70		
Нідерланди	:	:	16	84
Португалія	26	74		
Словенія	32	68	13	87
Фінляндія	36	64	36,4	63,6
Швеція	44	56	42,4	57,6
Ісландія	44	56	31,2	68,8
Туреччина	11	89		
Ліхтенштейн	17	83	28,3	71,7
Норвегія	38	62	35,5	64,5

77. У Таблиці представлена вибірка муніципалітетів для порівняння процесу розвитку в 2005 та 2015 роках. Дві з 23 країн досягли мінімального 40-відсоткового рівня представництва у 2015 році на місцевому рівні, Ісландія та Швеція. За ті ж роки лише у Швеції таке представництво склало більше 40 %. У дев'ятнадцяти країн понад 20 % жінок є членами рад. Тобто вже сім – понад 10 років тому. У шести країнах представництво становить менше 20 %. Тобто не більше десяти років тому. Дванадцять країн збільшили представництво з-поміж жінок-членів рад.

78. Керуючись наявними у нас цифрами за 2005 рік, можна сказати, що, наприклад, у Словенії, Іспанії, Хорватії, Ісландії та Італії мало суттєве збільшення. Кількість жінок-членів рад у Латвії зменшилася приблизно на 11 %, а решта зросла на 2-4 %. Це питання потребує досліджень, які виходять за рамки цього звіту.

Таблиця 1.4 Головування на посаді мера

Мери	2015		2005	
	Жінки (%)	Чоловіки (%)	Жінки (%)	Чоловіки (%)
Бельгія	13	87	8,5	91,5
Чеська Республіка	4	96	0	100
Данія	12	88	7,7	92,3
Німеччина	10	90	7,5	92,5
Естонія	14	86	13,3	86,7
Ірландія	19	81	20,2	79,8
Греція	4	96	2	98
Іспанія	17	83	12,5	87,5
Хорватія	7	93	3,9	96,1
Італія	13	87	9,6	90,4
Кіпр	0	100	3	97
Латвія	24	76	36,4	63,6
Литва	5	95	5	95
Люксембург	10	90	10,2	89,8
Угорщина	20	80	14,4	85,6
Нідерланди	21	79	18	82
Австрія	6	94	2	98
Португалія	8	92	5,2	94,8
Словенія	8	92	5,7	94,3
Фінляндія	17	83	13,4	86,6
Швеція	37	63	32,1	67,9
Ісландія	26	74	19,2	80,8
Туреччина	3	97	0,6	99,4
Лихтенштейн	9	91	0	100
Норвегія	22	78	17,1	82,9

79. У жодній країні немає такої ситуації, коли Комітет міністрів визначає принцип збалансованої участі у виборах мера, який полягає у мінімальному різностатевому представництві на рівні 40 % у всіх органах, що приймають рішення в політичному житті.

80. Кіпр був єдиною країною, яка не мала представництва жінок на посаді мера в 2015 році. У 14 країнах представництво складає менше 10 % жінок-мерів, тоді як у Латвії, Угорщині, Нідерландах, Словаччині та Ісландії представництво жінок-мерів становить 20-29 %. У решті країн таке представництво становить менше 20 %. Швеція – це єдина країна, у якій представництво жінок-мерів становить більш ніж 30 %, а точніше 37%.

81. Однак зрозуміло, що більшість країн збільшили свій відсотковий показник представництва жінок-мерів.

Таблиця 1.5 Чисельність мерів та членів рад або членів зборів у 2015 році<sup>35</sup>

	Мер чи керівник		Члени	
	Жінки (%)	Чоловіки (%)	Жінки (%)	Чоловіки (%)
Усі країни	15	85	35	65

82. Якщо звернути увагу на статистику Комісії з усіх 35 держав-членів на місцевому рівні, з'ясується, що у 2015 році цей відсоток наближається до визначення збалансованої участі, при цьому жінок – 35 % та чоловіків – 65 %, незважаючи на те, що все ще не досягнуто встановленого рівня збалансованої участі у прийнятті політичних рішень.

83. У Франції, Швеції та Ісландії 40 % членів рад і навіть більше є жінками. Бельгія, Данія, Естонія, Греція, Іспанія, Угорщина, Латвія, Словаччина, Фінляндія, Велика Британія та Норвегія мають 30-39 % жінок-членів рад. Тринадцять країн мають жінок-членів рад у межах 20-29 % та 5 країн – у межах 10-19 %.

84. Дані щодо усіх 35 держав-членів на місцевому рівні, наведені в статистиці Комісії, демонструють, що у 2015 році було 15% жінок-мерів проти 85% чоловіків у 2005 році, факт, який можна тлумачити як свідчення того, що владні посади в муніципалітетах все ще є робочим простором, де домінують чоловіки.

#### **d. Вплив квот: перша оцінка після десятирічного періоду застосування квот**

85. Проблемне питання, яке найбільше торкається нас у цьому контексті, полягає в розумінні того, чи можна зробити висновок з перерахованих вище даних, чи вплинули системи гендерних квот на результати виборів, а також чи існують інші важливі фактори, які визначають результати.

86. У більшості з 14 країн, які на субнаціональному рівні мають законодавчо закріплені виборчі квоти, їх не було протягом тривалого періоду. Більшість із цих квотних застосувань ініційовано приблизно 10 років тому. У деяких країнах, які мають квоти, представництво жінок вище, принаймні на рівні членів ради та з-поміж членів регіональних зборів. Данія є винятком у цьому питанні, оскільки вона запровадила добровільні партійні квоти, а пізніше відхилила їх, але все ще має дещо вище представництво жінок, ніж у багатьох інших країнах.

87. Бельгія, яка була першою країною, котра запровадила гендерно-виборчі квоти, має найвищий поріг на рівні 50 %. Жінки-представниці на регіональних зборах у 2015 році становили 42%, що означає збільшення показника на 10% у порівнянні з 2005 роком. Така сама тенденція до зростання спостерігається у відповідних муніципальних радах, де відсоток жінок-членів рад збільшився з 26% до 36% у період між 2005 та 2015 роками. Беручи до уваги інформацію щодо кількості мерів та голів регіональних зборів, можна констатувати, що чисельність жінок-представниць все ще дуже низька. Насправді, і в 2005, і в 2015 роках не було жінок-регіональних голів.

88. В Іспанії порогові рівні для виборчих квот становлять 40 %, а в 2015 році на регіональних зборах представництво жінок досягло рівня 45 %, що на 38 % більше, ніж у 2005 році. А коли мова йде про регіональних голів, то в 2015 році представництво жінок становить 65 %, що є абсолютно найвищим показником представництва жінок за всю історію. Греція, Португалія та Сербія мають поріг на рівні 33 %, а у Польщі – 35 %. У 2015 році в цих країнах у регіональних зборах брали участь від 17 до 24 % жінок-представниць. Починаючи з 2005 року, в Греції не спостерігається тенденції до збільшення, тоді як у Португалії така зміна була суттєвою, оскільки в 2015 році було 50 % жінок-регіональних голів у порівнянні з нульовим показником у 2005 році.

89. Чим вищий показник, тим більший відсоток представництва жінок на регіональних зборах. Це цікавий висновок; утім, потрібно більше досліджень, щоб дізнатись як і чи дійсно пов'язані ці обидва фактори один з одним.

#### **e. Добровільні партійні квоти**

90. Примітно, що в деяких країнах, які застосовують лише добровільні партійні квоти, жіноче представництво є високим, як-от у Швеції, Норвегії, Нідерландах та Ісландії. Загальне припущення полягає у тому, що високий рівень представництва, як-от у

35 База даних Європейської Комісії щодо прийняття рішень на місцевому рівні: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/politics/municipal-councils/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/politics/municipal-councils/index_en.htm)  
20/23

зумовлений переважно партійними квотами. Однак важливо наголосити, що в обох країнах такі квоти встановлено лише після того, як жінки вже мали суттєве представництво. Можна стверджувати, що у цих випадках норми про квоти відігравали лише обмежену роль. Натомість сукупність таких структурних факторів, як інституційні, соціально-економічні та культурні фактори, а також стратегічні фактори, зокрема заходи та кампанії, ініційовані партіями та жіночим рухом, обґрунтовує моделі жіночого представництва.

91. Що стосується запровадження квот, важко робити висновки про зв'язок між типами квотних норм та представництвом жінок – крім того, чимало квотних норм належно не впроваджені. Для ефективної оцінки впливу правил і положень про квоти також бракує даних. І все-таки жіноче представництво можна підвищити внаслідок безпосереднього обговорення питання запровадження квот.

92. Здебільшого за недотримання законодавства про квоти застосовуються два види санкцій: відхилення списків перед виборами та скорочення державного фінансування. Деякі країни затвердили фінансові стимули (наприклад, Грузія: політичні партії, які не включають до свого списку кандидатур мінімум 20 % різностатевих кандидатів у групі з кожних 10 кандидатів, не мають права на отримання додаткового державного фінансування. Система, як здається, не має бажаного ефекту<sup>36</sup>).

93. У разі затвердження добровільних партійних квот, центральна партійна організація або інший відповідний орган повинні укласти «контракт» з місцевими партійними організаціями щодо практичної реалізації питання квотного регулювання.

94. Між квотними вимогами та фактичним представленням є певні розбіжності. Ви можете знайти інформацію про прийняті квотні правила та переконатися, що на практиці вони не дотримуються. Отже, неможливо зробити висновки про зв'язок між типами квотних норм та представництвом жінок – крім того, чимало квотних норм належно не впроваджені.

95. Успішна реалізація законодавчо закріплених квот вимагає від офіційних установ здійснення регулювання, контролю, нагляду за застосуванням квот. За недотримання добровільних партійних квот застосування правових санкцій не передбачається. Наявні санкції – це тиск центральних партійних організацій, жіночих груп та електорату. Необхідно проводити подальші дослідження щодо впровадження квот.

## 5. Висновки

96. Аналіз статистичних даних останнього десятиліття дає нам можливість зробити низку висновків, які можна тлумачити як підтвердження того, що існують певні рішення, хоча вони можуть не працювати у ефективний спосіб, як цього хотілося б, і мають різні особливості.

97. Що стосується **виборчих систем**, то між виборчою системою та кількістю обраних жінок-представниць існує тісний зв'язок. Отже, якщо метою є досягнення збалансованого представництва жінок та чоловіків у наших демократичних країнах, законодавці повинні взяти до уваги, що там, де виборчі системи представлені з точки зору негативного впливу на політичне представництво жінок у виборчих органах, є необхідність адаптації та реформування цих систем задля стимулювання гендерно-збалансованого представництва.

98. Що стосується **висування представників**, то повноваження щодо вибору та висування кандидатів – в руках політичних партій, незалежно від того, яка виборча система використовується. Політичні партії – це контролери гендерної рівноваги у процесі прийняття політичних рішень, оскільки вони контролюють «таємний сад кандидатур». Коли висуваються кандидати, жінки зазвичай готові працювати так само добре як і чоловіки.

99. Що стосується **систем квот**, то виборчо-гендерні квоти подекуди призвели до стрімкого збільшення представництва жінок, і подекуди – до не менш успішних результатів. Основним висновком є те, що для ефективності системи квот повинна бути сумісною з наявною виборчою системою, а правила квот, наприклад, щодо присутності 40 % жінок у виборчих списках, повинні бути доповнені правилами ранжування (кандидатів), а також – у випадку законодавчо закріплених квот – діючими правовими санкціями.

100. Що стосується **моніторингу ситуації**, то для цього вимагається як перший крок – здійснити збір даних та інформації і після цього слід проаналізувати їхню еволюцію. Однак таким же важливим кроком є підвищення обізнаності стосовно важливості тенденцій, що постають або зберігаються, виявлених труднощів та перешкод або необхідних рішень для вирішення проблем задля

36. <http://www.quotaproject.org/>

досягнення цілей, запропонованих Рекомендацією Rec (2003)3. На жаль, на час проведення всіх виборів у всіх державах-членах на національному, регіональному та місцевому рівнях бракує гендерно-сегрегованих статистичних даних. Це є саме тою ситуацією, яка потребує коригування, оскільки без таких даних неможливо зробити впевнені висновки.

101. Існує широке різноманіття **соціально-економічних, культурних та політичних факторів**, які можуть перешкоджати або полегшити доступ жінок до політики. Як наголошується в структурних поясненнях, участь жінок у політиці залежить від факторів, як-от загальний розвиток країни, зростання добробуту в державі, соціально-економічний статус жінок, рівень освіти жінок або частка зайнятих жінок. Культурні підходи відносяться до питання гендерного розмежування в політичній соціалізації, зрілих гендерних ролей та ролі релігії або культурних традицій. З-поміж справжніх політичних чинників, також важливе значення мають, зокрема, інституційні особливості демократій, розвиток партій та партійних систем, рівень партійної підтримки чи міць жіночих рухів та мереж.

102. Забезпечення рівноправ'я на місцевому та регіональному рівнях, участь жінок у прийнятті рішень на регіональному рівні і, тим більше, на місцевому рівні, є критично важливим напрямком, який викликає занепокоєння, де держави повинні вкладати кошти для створення умов, необхідних для ефективної участі жінок. Члени будь-якої однієї статі (виключно або майже виключно) будь-якої громади не можуть і не повинні приймати рішення, які мають вплив на життя жінок та чоловіків, дівчат та хлопців.

103. Як показали широкі дослідження, в багатьох ситуаціях, коли жінки мають рівні можливості з чоловіками для проведення соціальної та політичної діяльності, економіка та суспільство процвітають. Для забезпечення економічних інтересів кожного слід визнати важливий внесок жінок у долю громади, суспільства та в економіку, а також суттєві витрати через гендерну нерівність. Рівність жінок і чоловіків – це не лише питання справедливості, а й економічної мети<sup>37 38 39</sup>

104. Нарешті, слід нагадати, що виборчі системи та гендерні квоти – це не лише фактори, які мають вплив на представництво жінок. Ми маємо докази того, що квоти самі по собі не усувають інших бар'єрів для жінок, навіть якщо вони призводять до змін у ставленні та надають жінкам доступ до політичного представництва. Щоб ефективно підвищити як описове, так і суттєве представництво жінок у політиці, необхідно мати набагато ширший та більш комплексний підхід, ніж внесення змін до виборчого законодавства. Виборчо-гендерні квоти можуть призвести до історичних стрибків у політичному представництві жінок. Утім, відповідні реформи виборчого процесу можуть полегшити такий процес.<sup>40</sup>

## 6. Шлях вирішення питання

105. За наявності або без гендерних квот політичні партії повинні узгодити спеціальні плани дій щодо найму жінок з урахуванням аналізу причин такого недостатнього представництва. В основі цих спеціальних планів дій повинні бути шляхи досягнення збалансованої участі та представництва і жінок, і чоловіків як у внутрішніх партійних органах, так і в обраних органах.

106. Політичні партії надзвичайно важливі для розширення політичної участі жінок. Право приймати на роботу, вибирати та висувати кандидатів – в руках політичних партій, незалежно від виборчої системи. Будь-яка спроба вирішення питання про недостатнє представництво жінок у політиці має орієнтуватися на політичні партії, їхні погляди та стратегії стосовно більш інклюзивних органів, що приймають рішення.

107. Державам-членам слід нагадати, що підписання «Хартія з питань рівності між жінками та чоловіками в суспільному житті» є ще одним способом політичної налаштованості на забезпечення гендерної рівності; їх необхідно заохочувати до розробки плану дій щодо гендерної рівності, метою яких є заходи в місцевих та регіональних органах влади; щодо політичних органів, ролі роботодавця та ролі як постачальника послуг.<sup>41</sup>

108. Необхідно підготувати статистику з розбивкою за статтю та інструменти для гендерного моніторингу кандидатур та виборчого процесу. Стосовно 35 з 47 держав-членів Ради Європи Європейська комісія веде статистику з розбивкою за статтю про регіональні та місцеві вибори. Офіційна виборча статистика у багатьох країнах не дає детальної інформації про кандидатів,

37 Якщо показники участі жінок досягнули рівня чоловіків до 2030 року, це означатиме збільшення ВВП на 12%, ОЕСР, Подолання гендерної прогалини: Діяти негайно, 2012 р., <http://www.oecd.org/gender/closingthegap.htm>

38 За останніми оцінками Eurofound, гендерний розрив у рівні заробітної плати становить 325 мільярдів євро для ЄС, тобто 2,5 % від ВВП ЄС на рік, <http://www.eurofound.europa.eu/news/news-articles/labour-market/eurofound-highlights-costs-and-challenges-of-gender-employment-gap-in-presentation-to-informal-epsco>

39 Гендерна рівність, економічне зростання та зайнятість, Åsa Löfström, 2009 <http://www.eurofound.europa.eu/news/news-articles/labour-market/eurofound-highlights-costs-and-challenges-of-gender-employment-gap-in-presentation-to-informal-epsco>

40 Звіт Венеціанської Комісії про вплив виборчих систем на представництво жінок у політиці, CDL-AD(2009)029 : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)029-e)

41 Хартія з питань рівності між жінками та чоловіками в суспільному житті: [www.charter-equality.eu](http://www.charter-equality.eu)

висунутих на виборах за ознакою статі, які потім надається через інші канали.

109. Для проведення гендерного моніторингу кандидатур та виборів вимагаються статистичні дані за ознакою статі, які збираються та аналізуються для досягнення цілей Рекомендації Rec (2003)3. Не можна не підкреслити той факт, що контроль прогресу неможливий без гендерних даних. Як говориться, якщо ви не можете це оцінити, то ви не зможете це покращити!

110. Необхідно розробити та вжити декілька заходів, як-от програми з розвитку спроможності, програми підготовки кандидатів, програми набору персоналу, система наставництва для непідготовлених нових членів, зустрічі, орієнтовані на сім'ї, підтримка у питаннях догляду за дітьми, підтримка жіночих організацій. Наприклад, для того, щоб інформувати та навчати кандидатів у питаннях явної та прихованої дискримінації, яка може виникнути в політичних партіях, норвезький соціолог Беріт Ес (Berit Ås) визначив п'ять витончених актів репресій – невидимість, навішування провини та сорому, глузування, приховування інформації та подвійне покарання – для того, щоб допомогти жінкам відреагувати на репресивні методи разом з контрстратегіями.<sup>42</sup> Питання підвищення кваліфікації та підготовка лідерів є важливими для жінок при підготовці до виступу як кандидатів і повинні заохочуватися на всіх рівнях.

111. До інших заходів відносять боротьбу з гендерними стереотипами та відмову від сексистської поведінки<sup>43</sup>, в цілому, та наближення до виборчої реєстрації, особливо у гендерно-орієнтований спосіб: це передбачає підготовку посадових осіб для забезпечення потрапляння жінок до списків нарівні з чоловіками; стимулювання освіти виборців повага до рівності прав жінок на участь.<sup>44</sup> Необхідно заохочувати створення мережі з-поміж жіночих груп та інших НУО, які підтримують участь жінок та жінок-кандидатів у політиці.

112. Для обговорення та мобілізації зусиль навколо жіночих проблем, можливо, буде важливо визначити окремі місця. Це можна здійснити у жіночих підрозділах у політичних партіях або в органах місцевого самоврядування, як-от, наприклад, об'єднання муніципалітетів Басків, місце зустрічі EUDEL для жінок-мерів та членів рад, Вірджинія Вулф Баскськола (Virginia Woolf Basquescola)<sup>45</sup>. Там є курси, де розглядаються особисті та колективні перешкоди, з якими стикаються жінки та які обрані на відповідні посади, а також способи скерування громадської політики щодо гендерної рівності, а також курси з комунікації, лідерства та підвищення навичок командного управління.

113. Якщо застосовуються гендерні квоти, є три фактори для успішного застосування квотні норм для збільшення політичного представництва жінок: розробка системи квот, правила ранжування та санкції за їх недотримання. Система квот, якщо вона буде ефективною, повинна бути сумісною з виборчою системою. Квоти найлегше запроваджуються, а жінки, радше за все, обираються саме за пропорційним принципом, ніж у виборчих системах за мажоритарним принципом. Виборча система є лише одним з багатьох факторів, що впливають на представництво жінок, а її наслідки значною мірою залежать від відповідних політичних та соціальних умов кожної країни. Виборча система може полегшити або перешкоджати доступу жінок до виборчого процесу.

114. У всіх виборчих системах, де є законодавчо закріплені та партійні квоти, важливо мати правила ранжування кандидатів у списках за принципом «виграшних місць». Правила зрозумілого ранжування для імплементації гендерних квот, наприклад системи «застібки-блискавки» (zipper-systems), де кожен другий кандидат у списку є жінкою або перші дві позиції у списку повинні бути закріплені за кандидатами різної статі. Без правил ранжування система квот може не мати ніякого ефекту.

115. У цьому контексті Конгрес повинен врахувати делегацію Конгресу в документі щодо висування кандидатур, гендерне представництво в кожній політичній партії/групі з різних політичних органів поряд з політичним представництвом різних політичних партій з метою реалізації (і регулярної оцінки) поточних рішень Ради Європи та Конгресу щодо збалансованої участі та представництва жінок і чоловіків на місцевому та регіональному рівнях влади. Цей перший крок обов'язкового збору гендерно-диференційованої статистики щодо результатів виборів політичних партій підкреслить гендерну рівність у політично-виборному органі, чи то в муніципальній раді, чи то в регіональній раді.

116. Він повинен також врахувати та застосовувати концепцію гендерного бюджетування у робочому процесі Ради Європи та Конгресу.

42 <http://kjonnsforskning.no/en/five-master-suppression-techniques>

43 Див. також CG(18)10, 2010 Досягнення стійкої гендерної рівності в місцевому та регіональному політичному житті, Пояснювальна записка <https://ic.cx/oUMu>

44 <http://www.oecd.org/social/gender-development/29592332.pdf>

45 <http://www.eudel.eus/destacados/basqueskola/?lang=en>