

## 31-я СЕССИЯ

CG31(2016)09prov  
13 октября 2016 г.

# Политическое участие и представительство женщин на местном и региональном уровнях

Комитет по актуальным вопросам

Докладчик<sup>1</sup>: Ингер ЛИНГЕ, Швеция (М, ЕНП/КСЕ)

|                                             |   |
|---------------------------------------------|---|
| Проект резолюции (для голосования) .....    | 2 |
| Проект рекомендации (для голосования) ..... | 5 |

## Резюме

В докладе содержится анализ данных и политики в отношении сбалансированного представительства женщин и мужчин в политической жизни в государствах-членах Совета Европы, а также в национальных делегациях в Конгрессе, в местном и региональном контексте. В докладе проводится обзор существующих юридических и политических рамок в этой сфере, а также рассматриваются пути и средства их совершенствования, в том числе благодаря применению гендерных квот и работе в сетях с организациями гражданского общества.

В докладе местным и региональным органам власти предлагается обеспечить, чтобы представительство женщин в любом органе, принимающем решение, составляло не менее 40%, а также в нем содержится призыв к местным и региональным властям собирать статистические данные, дезагрегированные по гендерному принципу для мониторинга и оценки назначений и развития выборов. Доклад также призывает правительства поддерживать местные и региональные власти в этих усилиях и в нем рекомендуется, чтобы они рассмотрели возможность проведения законодательных реформ для применения квот для кандидатов на выборах, пересмотрели избирательную систему, когда она имеет негативное влияние на участие женщин в политической жизни, а также соблюдали Рекомендацию Комитета министров (2003)<sup>3</sup>.

1 М: Палата местных властей/ Р: Палата регионов  
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии в Конгрессе  
СОЦ: Социалистическая группа  
ГНЛД: Независимая либерально-демократическая группа  
ЕГКР: Европейская группа консерваторов и реформистов  
НП: Члены Конгресса, не принадлежащие ни к одной из политических групп в Конгрессе

## ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ<sup>2</sup>

1. Достижение равенства в политическом представительстве между мужчинами и женщинами, которые представляют собой 50% населения в мире, имеет жизненно важное значение для функционирования представительной демократии и является предварительным условием участия в политике. Все государства-члены Совета Европы гарантируют юридическое равенство между женщинами и мужчинами, включая право на то, чтобы выдвигать свою кандидатуру и избираться на выборах. Однако на практике существуют многочисленные факторы, которые ограничивают возможности женщин в том, чтобы брать на себя ответственность в общественной жизни и занимать выборные посты.
2. Неравный доступ к образованию и/или занятости, политическая институциональная система, система партий, уровень партийной поддержки и негативное отношение и стереотипы – вот те наиболее важные факторы, которые ограничивают участие женщин в политической жизни. Наряду с тем фактом, что в наши дни женщинам в Европе приходится сталкиваться с трудностями в обеспечении равновесия между своей частной и профессиональной жизнью, они часто подвергаются дискриминации и сталкиваются с негативным отношением, которое снижает их потенциал в общественной и политической жизни и препятствует им в том, чтобы стать ролевыми моделями для будущих молодых поколений женщин.
3. Эффективное применение гендерных квот наряду с избирательной системой, благоприятной для представительства женщин в политике, является чрезвычайно важным фактором, который может привести к более сбалансированному гендерному участию и тем самым создать более справедливую систему политических и общественных процессов принятия решений, тем самым повышая уровень качества и доверия к политическим процессам.
4. Избирательные системы и гендерные квоты не являются теми единственными факторами, которые влияют на представительство женщин. Для того чтобы эффективно расширить наглядное и существенное представительство женщин в политике, необходим более широкий и более комплексный подход, выходящий за рамки изменений в выборном законодательстве.
5. Передовая деятельность Совета Европы в области прав человека и гендерного равенства привела к созданию прочных юридических и политических рамок, которые в значительной степени продвигают права женщин и приближают государства-члены к подлинному гендерному равенству. Во всех органах Совета Европы существуют общие требования к сбалансированному участию, гендерной координации, конкретным действиям и результатам мониторингов.

---

2 Предварительный проект резолюции и предварительный проект рекомендации, утвержденные Комитетом по актуальным вопросам 22 марта 2016 г.

Члены Комитета:

*Ф. Мухаметшин (председатель), М. Бирн (1-й заместитель председателя), Ж. Нойман (2-й заместитель председателя), Э. Ерицян (4-й заместитель председателя), Л. Аадель, С. Алиева, А.И. Алоп Лопес, А. Амброс, А. Антосова, П.Б. Андерсен (заместитель: С. Андерсен), Е. Аткинсон, К. Аванцо, Г.А. Аксельссон, С. Барнс, А. Бенли, Г. Бенде (заместитель: Г. Иллеш), Л. Бласковицкова, С. Богатырчук-Кривко, А. Бофф, Г. Бочини, А. Бидав, Ф. Биззоччи, А. Бранд, Е. Кемпбелл-Кларк, И. Целик, Л. Цедерсхольд, П. Чесно, Д. Давидович, З. Дамьяновски, К. Дейонге, Н. Диргинчьева, З. Драгункина, С. Галло, Ф. Гамердингер, Г.Гржелак, Ж. В. Ден Хаут (заместитель: А.В. Дер Туук), Г. Йоакеймидис, С.В. Доорен, И. Эмиш, И. Эрсой, Е. Флихольм, Ж.-Л. Готье, Ф. Гезмис, Д. Жизлетта, К. Глоанеч-Морен, Г. Гржелак, А. Гротеев, Г. Йоакеймидис, М. Кардинар, М. Казанджиев, М. Кокателе, Л. Компьер, Х. Коле, А. Корфельдер, Х. Кун-Тейс, А. Лесковар, И. Линге, М.С. Лука, Н. Якимчук, А. Мадьяр, Г.М. Маллиа, Х. Марва (заместитель: С. Янатуйнен), К. Матияшик, М. Медарич, И. Мишьяков (заместитель: В. Новиков), М. Мюллер, С. Орлова, М. Ожинар, Н. Палова, О. Пасевич, Г. Павлидис, К. Попа, Л. Перикли, О. Песич, Н. Рафик-Элмрини, А. Равинс, Ф. Рамос, М. Рейес Лопес, И. Ренстрём, Н. Росу, Т. Ромашова, А. Романюк, М. Рио, И. Рзаева, М. Рира, А. Соколов, Х. Сондереггер, М. Субасиоглу (заместитель: М.Айдин), Ж.-Л. Тестуд, Г. Ткемаладзе, А. Трагайоли, Б. Точе, Л.С. Веннесланд, К. Весович, Ж.М. Вила-Бастида, Э. Ерицян, Н.Якимчук, Дж. Вармишем, Д. Загуменний, Ж. Ватсон (заместитель: Р.Саундерс), П. Вейдиг, У. Вутрих-Пеллоли, Л. Зайя.*

N.B.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: С. Канчок, М. Гриммайсен

6. В 2003 году Комитет министров определил сбалансированное участие в своей Рекомендации (2003)3 как минимальное представительство 40% обоих полов во всех руководящих органах в политической или общественной жизни. Данное требование было подтверждено в Стратегии СЕ в сфере равенства на 2014-2017 годы<sup>3</sup>.

7. В своей Резолюции 1706, принятой в 2010 году, Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) подчеркнула, что равное участие женщин и мужчин в политической жизни является одной из основ демократии и рекомендовала, чтобы государства-члены сопровождали меры, относящиеся к выборным системам и гендерным квотам, гражданским образованием, ориентированным на гендерные вопросы, а также действиями по искоренению гендерных стереотипов<sup>4</sup>.

8. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы ("Конгресс") при осуществлении своих миссий по наблюдению за выборами ссылается в качестве основы на Свод рекомендуемых норм по вопросам выборов (принятый Венецианской комиссией Совета Европы в 2002 году), который оставляет выбор избирательных систем за каждой соответствующей стороной, при условии соблюдения определенных принципов, таких как равные избирательные права и равные избирательные полномочия. Тем не менее, Венецианская комиссия также заявила, что "Юридические нормы, требующие минимального процента лиц каждого пола среди кандидатов, не должны рассматриваться как противоречащие принципу равного избирательного права, если они имеют конституционную основу"<sup>5</sup>.

9. Что касается квот, то Конгресс, пересматривая свой Устав в 2007 году, принял на себя обязательство соблюдать принцип равенства между женщинами и мужчинами в рамках своих собственных институтов и с 2008 года обязался включать 30% недопредставленного пола в свои делегации. На практике участие минимума в 30% женщин обеспечивается с 2011 года, и это стало весьма успешной инициативой по обеспечению представительства женщин, не только в качестве членов национальных делегаций, но и как председателей и заместителей председателей в органах Конгресса. Однако по-прежнему существует необходимость совершенствования для обеспечения того, чтобы представительство либо женщин, либо мужчин в любом руководящем органе, в политической или общественной жизни не снижалось ниже уровня в 40% и для применения этого к правилам, касающимся представительства в руководстве комитетов в Конгрессе.

10. С учетом вышеизложенного и с целью улучшения политического участия и представительства женщин Конгресс призывает местные и региональные власти государств-членов Совета Европы и их национальные ассоциации:

*a.* выполнять на практике Рекомендацию Комитета министров (2003)3 о сбалансированном участии женщин и мужчин в политических и общественных решениях, обеспечивая, чтобы представительство либо женщин, либо мужчин в любом руководящем органе в политической или общественной жизни не было ниже 40%;

*b.* обеспечивать, в соответствии с Резолюцией Конгресса 393 (2015) о статусе выборных представителей, чтобы то, каким образом осуществляется политическая деятельность в местных и региональных органах власти, не препятствовало женщинам в выдвижении своих кандидатур на выборах, например, благодаря выделению времени для заседаний, адаптированному к потребностям семьи, а также благодаря поддержке уходу за детьми;

*c.* оценивать и докладывать о продвижении в достижении сбалансированного участия в политической и общественной жизни благодаря статистическим данным, дезагрегированным по гендерному признаку, а также инструментам по гендерному мониторингу назначений и выборов, анализируя тенденции развития;

*d.* разрабатывать и осуществлять конкретные действия с целью расширения участия женщин в политической жизни, такие как программы по повышению потенциала, подготовка кандидатов,

<sup>3</sup> <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)

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

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

программы по найму, системы наставничества для новых членов или же подготовка в сфере публичных выступлений;

*e.* поддерживать создание комитетов по гендерному равенству, сетей среди групп женщин и других НПО, выступающих за участие женщин в политической жизни и в поддержку женщин-кандидатов;

*f.* включать и применять принцип гендерного бюджетирования в своих процессах работы, в качестве инструмента гендерного равенства, благодаря включению гендерного фактора как категории анализа и контроля при исполнении бюджета;

*g.* соблюдать нормы квотирования, когда они существуют, и внедрять надежные механизмы мониторинга для обеспечения того, чтобы женщины включались в списки на равной основе с мужчинами;

*h.* подписать и соблюдать Европейскую хартию о равенстве женщин и мужчин в местной жизни, инициатором которой стал Совет европейских муниципалитетов и регионов (CEMR).

11. Напоминая о своей Резолюции 303 о достижении устойчивого гендерного равенства в местной и региональной политической жизни, Конгресс принимает на себя обязательство:

*a.* работать над соблюдением Рекомендации Комитета министров 2003(3) таким образом, чтобы представительство либо женщин, либо мужчин в любом руководящем органе в политической или общественной жизни не снижалось ниже уровня в 40%;

*b.* осуществлять мониторинг гендерного распределения мест в Конгрессе и публиковать соответствующие данные (включая полных членов Конгресса и заместителей, председателей комитетов, политических и рабочих групп и докладчиков) при обновлении делегаций раз в четыре года;

*c.* включать и применять принцип гендерного бюджетирования в свои процессы работы;

*d.* призвать политические группы, представленные в Конгрессе, лоббировать в своих соответствующих политических (национальных или региональных) партиях принятие конкретных планов действий по привлечению женщин, основываясь на анализе причин их недопредставленности, учитывая ту жизненно важную роль, которую политические партии играют в продвижении женщин в политике, благодаря привлечению, отбору и назначению кандидатов.

## ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ<sup>6</sup>

1. Достижение равенства в политическом представительстве между женщинами и мужчинами, составляющими 50% населения мира, имеет жизненно важное значение для функционирования и качества представительной демократии и условием справедливого и равного политического участия.
2. Все государства-члены Совета Европы гарантируют юридическое равенство между женщинами и мужчинами, включая право выдвигать свою кандидатуру и быть избранными на выборах. Однако на практике имеются многочисленные факторы, которые препятствуют возможностям женщин занимать руководящие посты в общественной жизни и выборные должности. Часто женщины в Европе подвергаются дискриминации и сталкиваются с негативным отношением, которые снижают их роль в общественной и политической жизни.
3. Передовая деятельность Совета Европы в области прав человека и гендерного равенства привела к созданию прочных юридических и политических рамок, которые в значительной степени продвигают права женщин и приближают государства-члены к подлинному гендерному равенству.
4. В 2003 году Комитет министров определил сбалансированное участие в своей Рекомендации (2003)3 как минимальное представительство 40% обоих полов во всех руководящих органах в политической или общественной жизни. Данное требование было подтверждено в Стратегии СЕ в сфере равенства на 2014-2017 годы<sup>7</sup>.
5. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы ("Конгресс") основывает свою политику в сфере гендерного равенства на Рекомендации Комитета министров (2003)3 и Стратегии Совета Европы в сфере равенства на 2014-2017 годы (в которой устанавливаются требования минимального представительства 40% обоих полов во всех руководящих органах в политической или общественной жизни), и Резолюции 1706 (2010) Парламентской ассамблеи Совета Европы, в которой ПАСЕ рекомендовала, чтобы государства-члены сопровождали меры, относящиеся к выборным системам и гендерным квотам, гражданским образованием, ориентированным на гендерные вопросы, а также действиями по искоренению гендерных стереотипов.
6. В своей Рекомендации 273 (2009) о равном доступе к местным и региональным выборам Конгресс выступил за принятие государствами-членами такой избирательной системы на местном и региональном уровне, которая обеспечивала бы при альтернативном размещении мужчин и женщин в списках финансовые штрафы в случае несоблюдения и неоказания помощи недопредставленному полу в занятии ответственных постов в исполнительных органах муниципалитетов и регионов.
7. Пересматривая свой Устав в 2007 году, Конгресс принял на себя обязательство соблюдать принцип равенства между женщинами и мужчинами в своих собственных органах и обязался включать 30% недопредставленного пола в свои делегации, начиная с 2008 года. На практике участие как минимум 30% женщин обеспечивается с 2011 года.
8. С учетом вышеизложенного, в частности, Рекомендации Комитета министров (2003)3 и с целью совершенствования политического участия и повышения уровня представительства женщин Конгресс предлагает Комитету министров призвать правительства государств-членов:
  - a. выполнять Рекомендацию Комитета министров (2003)3, подводя итог изменениям и развитию с 2003 года и проведя обсуждение результатов в своих соответствующих руководящих комитетах;
  - b. оказывать поддержку местным и региональным властям в продвижении и реализации конкретных мер с целью расширения политического участия женщин для того, чтобы

---

<sup>6</sup> См. сноску 2.

<sup>7</sup> <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)

обеспечивать порог в 40%, как это предусмотрено в Рекомендации Комитета министров (2003)3 в отношении минимального представительства обоих полов в руководящих органах в политической или общественной жизни;

*c.* рассмотреть возможность подготовки официальной гендерно дезагрегированной статистики в сфере выборов и инструментов для мониторинга выборов и назначений на местном, региональном и национальном уровнях, основываясь на эффективной практике, уже существующей в ряде государств-членов, а также поддерживать местные и региональные власти в этом процессе;

*d.* поощрять и поддерживать создание – на всех уровнях управления – комитетов по гендерному равенству, работающих в сетях с НПО и группами женщин, выступающими за политическое участие женщин и поддерживающих женщин-кандидатов;

*e.* рассмотреть принятие законодательных реформ для применения квот к кандидатам на выборах, с финансовыми штрафами в случае несоблюдения, и там, где существуют пропорциональные системы, рассмотреть внедрение систем поочередного размещения фамилий кандидатов женщин и мужчин в избирательных списках;

*f.* предусмотреть пересмотр и адаптацию своих избирательных систем, если эти системы имеют негативное воздействие на политическое участие и представительство женщин.

9. Конгресс также предлагает Комитету министров вступить в политический диалог с Конгрессом, в соответствующем формате, для осуществления последующих шагов на основе данной Рекомендации и прилагаемого пояснительного меморандума.