



Страсбург, 16 июня 2009 года

CDL-AD(2009)029

Заключение №. 482 / 2008

Op. Англ.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

ДОКЛАД
О ВЛИЯНИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ
НА ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ЖЕНЩИН В ПОЛИТИКЕ

Принят Советом по демократическим выборам
на 28-ом заседании
и Венецианской комиссией
на 79-й пленарной сессии
(Венеция, 12-13 июня, 2009)

на основе доклада
Михаэла КРЕННЕРИХА (эксперта, Германия)

"Этот документ подготовлен в рамках проекта «Равны перед законом: доступ к правосудию для уязвимых групп», финансируемого Министерством Иностранных Дел Финляндии и реализуемого Венецианской комиссией Совета Европы"

www.venice.coe.int

Оглавление

I.	Введение.....	3
II.	Концепция представительства	4
III.	Концепция избирательных систем	5
IV.	Концепция гендерных квот.....	5
V.	Статистические данные о политическом представительстве женщин.....	6
VI.	Доступ женщин к парламенту	8
VII.	"Группы" избирательных систем и их влияние на представительство женщин....	9
VIII.	Технические аспекты избирательных систем и их влияние на представительство женщин	11
IX.	Влияние гендерных квот на представительство женщин.....	16
X.	Политические партии как важные контекстуальные факторы	19
XI.	Выводы.....	21
	Приложение А: Глоссарий.....	24
	Приложение В: Представительство женщин в парламентах государств-членов Совета Европы	27
	Приложение С : Системы выборов в государствах-членах Совета Европы	29
	Приложение D: Справочные документы	31

I. Введение

1. В письме от 19 мая 2008 года председатель Комиссии Парламентской Ассамблеи по равным возможностям женщин и мужчин попросил Венецианскую комиссию, от имени вышеупомянутой Комиссии, подготовить доклад на тему «Влияние избирательных систем на представительство женщин в политике».

2. Венецианская комиссия попросила подготовить проект доклада (CDL-EL(2009)004) М. Креннериха (эксперта, Германия).

3. Данное заключение было принято Советом по демократическим выборам на его 28-ом заседании (Венеция, 14 марта 2009 года) и Венецианской комиссией на ее 79-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 июня 2009 года).

4. В соответствии с международными стандартами в сфере прав человека (такими, как Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах или Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин), существует обязательство государств, в том числе и европейских, обеспечивать сбалансированное участие женщин и мужчин в процессе принятия политических решений в политической и общественной жизни (Rec(2003)3, Пояснительный меморандум, I A, 9).

5. Недопредставленность женщин во многих европейских парламентах должна рассматриваться как серьезная проблема с точки зрения обеспечения демократических прав и прав человека. Для содействия демократии и правам человека в государствах-членах СЕ, "одним из приоритетов Совета Европы в области равенства между женщинами и мужчинами является обеспечение более сбалансированного участия обоих полов в процессе принятия политических решений в политической и общественной жизни" (Rec(2003)3, Пояснительный меморандум, I C, 13).

6. Существует множество социально-экономических, культурных и политических факторов, которые могут либо препятствовать, либо содействовать доступу женщин в парламент. Структурный анализ свидетельствует о том, что участие женщин в политике зависит от таких факторов, как общее развитие страны, степень развития государства всеобщего благоденствия, социально-экономический статус женщин, уровень образования женщин или доля женщин в сфере занятости. Культурные подходы связаны с гендерными различиями в политической социализации и гендерных ролях взрослого населения, а также с ролью религии или культурных традиций. Среди действительно важных политических факторов имеют значение, в том числе, такие как институциональные характеристики демократических стран, уровень развития партий и партийных систем, уровень партийной поддержки или сила женских движений и сетей.

7. Что касается институциональных аспектов политики, то один из эмпирически выявленных факторов, оказывающих мощное влияние, - это избирательная система. По мнению Совета Европы, существует сильная взаимосвязь между избирательными системами и количеством женщин в национальных парламентах. Исходя из этого, Комитет министров рекомендует, чтобы государства-члены Совета Европы в тех случаях, когда выявляется, что избирательные системы негативно влияют на политическое представительство женщин в выборных органах, эти системы были адаптированы или реформированы таким образом, чтобы содействовать гендерно сбалансированному представительству (Rec(2003)3, Приложение A, 5).

8. В наши дни, помимо избирательных систем, важнейшим институциональным фактором является эффективное применение гендерных квот. Действительно, гендерные квоты предоставляют самые значительные возможности для парламентского представительства женщин. Неудивительно, что Комитет министров рекомендует, чтобы государства-члены Совета Европы рассмотрели возможность проведения законодательных реформ для внедрения порогов паритета для кандидатов на выборах всех уровней. В тех случаях, когда применяются пропорциональные списки, следует рассмотреть возможность внедрения "чередующихся систем", когда строго чередуются представители обоих полов (Rec(2003)3, Приложение А, 3). Важное значение имеет также процесс выдвижения кандидатур в рамках политических партий.

9. Цель настоящего исследования состоит в том, чтобы изложить информацию о влиянии избирательной системы на представительство женщин в политике, в том числе в национальных парламентах. В исследовании будут выделены те аспекты избирательной системы, которые в наибольшей степени влияют на доступ женщин в парламент. Поскольку гендерные квоты стали частью избирательных процессов во многих регионах мира, здесь будет рассмотрено и применение гендерных квот. На основе более глубокого понимания этих институциональных факторов соответствующим образом будут рассмотрены и стратегии по повышению уровня представительства женщин в парламентах на основе законодательных реформ.

II. Концепция представительства

10. В настоящем исследовании рассматривается в основном "описательное представительство". Это касается доли женщин в парламенте и того факта, что женщины – в количественном отношении – в парламентах недопредставлены. С самого начала следует уточнить, что "описательное представительство" не является идентичным "существенному представительству". Последнее понятие связано с тем, действительно ли женщины, если они избраны, действуют именно в интересах женщин.

11. Присутствие женщин в выборных органах не может рассматриваться как достаточное условие, однако это – необходимое условие для существенного представительства женщин. Если женщины не будут присутствовать в парламенте, то они и не будут там должным образом представлены. И хотя существенное представительство женщин не может рассматриваться как задача исключительно самих женщин, тем не менее, женщины-парламентарии скорее будут продвигать интересы и проблемы женщин, чем мужчины, хотя и нет гарантии того, что они действительно будут это делать. Анализ парламентских дискуссий свидетельствует о том, что представители-женщины имеют качественное влияние на парламентскую жизнь. Однако для того, чтобы женщины оказывали реальное влияние, им необходима поддержка со стороны политических партий и гражданского общества.

12. Взаимоотношения между описательным и существенным представительством женщин часто анализируется исходя из концепции "критической массы". В соответствии с этой концепцией, после того как женщины составляют определенную долю в парламенте, это приводит к изменениям в политике и в политической деятельности. Таким образом, число женщин в парламенте действительно имеет серьезное значение.

13. В целом признается, что женщинам необходимо достичь критической массы, составив по крайней мере одну треть в законодательном органе, для того чтобы реально иметь возможность влиять на принимаемые этим органом решения (Rec(2003)3, Пояснительный меморандум, I B, 12). В 1995 году в рамках Пекинского процесса была поставлена цель достижения 30-процентного уровня представительства женщин в парламенте, при этом Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (CEDAW) заявляет о "критической массе" в размере от 30% до 35% участия женщин (см. Замечание общего порядка № 23 (1997) о политической и общественной жизни)

14. При этом согласно резолюции Европейского парламента от 18 января 2001 года, для того чтобы достичь сбалансированного гендерного представительства, необходимо достичь минимума в 40% представительства каждого пола в парламенте (Res(2003)3, Пояснительный меморандум III, 32). Таким образом, для настоящего гендерного паритета следует принимать меры для того, чтобы идти дальше, чем уровень "критической массы" представительства женщин.

III. Концепция избирательных систем

15. Понятие "избирательной системы" может толковаться либо узко, либо широко. В широком смысле слова термин "избирательная система" относится ко всему процессу выборов, в том числе и к положениям, касающимся избирательных прав и избирательных органов. В узком смысле, как это понимается в данном исследовании, избирательная система регулирует те средства, благодаря которым избиратели выражают свои политические предпочтения, а также то, каким образом голоса трансформируются в политические мандаты/места.

16. Избирательные системы – это фиксированные компоненты любого типа выборов, будь то выборы одного лица, в случае выборов президента, губернатора или мэра, или же подача голосов за политические органы, такие как национальные, региональные или местные парламенты. В данном исследовании рассматриваются лишь избирательные системы выборов в нижнюю палату или однопалатные парламенты.

17. В государствах-членах Совета Европы на выборах в национальные парламенты редко применяется плюралистическая/мажоритарная система. Более распространенными являются системы пропорционального представительства (ПП), которые используются в многомандатных округах или на национальном уровне, а также избирательные системы, которые сочетают технические аспекты плюралистических/мажоритарных систем и систем ПП (так называемые "смешанные системы" или комбинированные системы) (см. Приложение С).

18. Однако помимо этих основных различий, конкретные черты и классификацию соответствующей избирательной системы определяют такой фактор как сочетание конкретных технических аспектов, то есть количество кандидатов от округа, форма кандидатуры и голосование, а также способ распределения мест. Значительные различия могут существовать даже между теми избирательными системами, которые принадлежат к одной "семье" или подтипу.

IV. Концепция гендерных квот

19. Гендерные квоты направлены на улучшение гендерного равновесия в политике. В них уточняется минимальный процент женщин-кандидатов на выборах, как правило, в партийных списках. Помимо этого, могут существовать и положения о порядке предпочтения в списке.

20. Гендерные квоты могут устанавливаться юридически ("юридические квоты", "обязательные квоты" или "императивные квоты") или же они могут приниматься политическими партиями добровольно ("добровольные квоты" или "партийные квоты"). Юридические квоты являются обязательными для всех партий, выдвигающих кандидатов на выборах в парламент, тогда как партийные квоты имеют обязательный характер лишь в отношении соответствующей партии. Оба типа квот могут играть важную роль в процессе выборов.

21. На конец 2008 года юридические квоты на национальных выборах были приняты 12 государствами-членами Совета Европы. Греция использует их только на местных и региональных выборах. Однако эти квоты значительно различаются, как в отношении

требуемого минимального процента женщин-кандидатов в списках, так и в отношении возможных положений о предпочтительном размещении кандидатов в этих списках. Существуют различия и в отношении юридических санкций за несоблюдение. По-прежнему чаще встречаются добровольные квоты: в большинстве государств-членов Совета Европы по крайней мере одна парламентская партия установила такие добровольные партийные квоты.

22. Места, зарезервированные в парламенте для женщин, представляют собой особый тип квоты, во многом связанный с системой выборов. В соответствии с такими квотами, основанными на результатах, определенное количество мест в парламенте резервируется за женщинами. Это может быть сделано, например, путем специальных списков или избирательных округов, выделенных только для женщин. Зарезервированные места для женщин существуют, например, в Афганистане, Бурунди, Руанде, Танзании и Уганде, а также, в меньшей степени, в Судане и Пакистане. Некоторые места для женщин резервируются в ряде других стран, таких как Бангладеш, Иордания и Кения.

23. В прошлом зарезервированные места для женщин использовались и в бывших коммунистических государствах в Центральной и Восточной Европе. Однако на настоящий момент положения о зарезервированных местах для женщин в Европе не существует. Поскольку внедрение зарезервированных мест для женщин не пользуется особым спросом в государствах-членах Совета Европы, то такая возможность не будет обсуждаться и в настоящем исследовании.

V. Статистические данные о политическом представительстве женщин

24. В соответствии с данными Межпарламентского союза, за последние несколько десятилетий парламентское представительство женщин в одномандатных парламентах или в нижних палатах во всем мире медленно, но постоянно, увеличивалось: 4,9% (1960), 5,4% (1970), 8,7% (1980), 9,1% (1990), 11,9% (2000) и 16,3% (2005). К 30 ноября 2008 года общая доля женщин в однопалатных парламентах или в нижних палатах парламентов достигла 18,6 %.

25. На региональном уровне, даже в американских и европейских государствах, на 30 ноября 2008 года женщины имеют лишь 21,7% и 21,2% парламентских мест, соответственно, в однопалатном парламенте или в нижних палатах парламентов. Без Северных государств среднее представительство женщин в Европе составляет 19,3%, то есть оно почти столь же низкое, как в Азии (18,3%) и в странах Африки к югу от Сахары (18,0%). В тихоокеанских государствах (13,1%) и арабских государствах (9,7%) имеется самое низкое среднее представительство женщин в однопалатных парламентах или в нижних палатах парламента. Однако различия между отдельными странами огромные¹.

26. На 30 ноября 2008 года на национальном уровне только три государства-члена Совета Европы достигли сбалансированного гендерного представительства, имея как минимум 40% представителей каждого пола в парламенте: это Нидерланды, Финляндия и Швеция (см. Приложение В).

¹ Источник: Межпарламентский союз, на основе информации, предоставленной национальными парламентами на 30 ноября 2008 года (www.ipu.org).

27. На 30 ноября 2008 года только семь государств-членов Совета Европы достигли критической массы уровня в 30% представительства женщин в парламенте: Бельгия, "бывшая Югославская Республика Македония", Германия, Дания, Исландия, Испания и Норвегия.

28. В 15 государствах-членах Совета Европы парламентское представительство женщин составляет от 20% до 30%: Австрия, Андорра, Болгария, Италия, Латвия, Лихтенштейн, Люксембург, Молдова, Монако, Польша, Португалия, Сербия, Хорватия, Швейцария и Эстония.

29. Ряд государств-членов Совета Европы имеет низкий уровень представительства женщин, от 10% до 20%: Азербайджан, Босния и Герцеговина, Венгрия, Греция, Ирландия, Кипр, Литва, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Франция, Черногория и Чешская Республика.

30. В самом конце списка, когда представительство женщин ниже, чем 10% в однопалатном парламенте или в нижних палатах парламента, на ноябрь 2008 года, по-прежнему были следующие государства-члены Совета Европы: Албания, Армения, Грузия, Мальта, Турция и Украина.

31. За последние несколько десятилетий во многих установившихся западных, прежде всего Северных, демократических странах имели место значительные изменения в представительстве женщин. При этом что до 1970-х годов в парламентах Северных стран явное большинство занимали мужчины, постепенно представительство женщин в этих парламентах стало расти. Примером такого постепенного процесса является Норвегия. После того как представительство женщин в парламенте Норвегии медленно выросло с 4,7% в 1953 году до 9,3% в 1969 году, в 1970-е годы наблюдался значительный рост (1973: 15,5%, 1977: 23,9%), также как и в 1980-е годы (1981: 25,8%, 1985: 34,4%, 1989: 35,8%). После этого изменения были лишь небольшими (1993: 39,4%, 1997: 36,4%, 2001: 36,4%, и 2005: 37,9%).

32. Так же как и в Норвегии, в Дании, Финляндии и Швеции порог "критической массы" в 30% был преодолен уже в 1980-е годы, тогда как в Исландии для этого пришлось ждать выборов в 1999 году. Швеция стала первым европейским государством, которое в 1994 году преодолело порог в 40%. На субнациональном уровне ассамблея Уэльса стала первой страной в Европе (и в мире), где на выборах в 2003 году и на последующих дополнительных выборах большинством депутатов стали депутаты-женщины.

33. В отличие от того, что отмечалось ранее, то есть от постепенного роста представительства женщин в некоторых демократических странах, прежде всего в Северной Европе, в некоторых странах, таких как "бывшая Югославская Республика Македония" (1994: 3,3%, 2008: 31,7%), Бельгия (1995: 12,7%, 2007: 35,3%) и в Испании (1996: 26,7%, 2008: 36,3%), за последние годы отмечался резкий рост в представительстве женщин, что отчасти связано с гендерными квотами на выборах. Испания успешно преодолела наследие диктатуры, в условиях которой до 1970-х годов права женщин подавлялись, и начиная с 1980-х годов в этой стране отмечался рост представительства женщин на 10% в течение каждого десятилетия. В Германии динамичное увеличение представительства женщин имело место уже в 1980-х и в 1990-х годах (1970: 6,6%, 1980: 8,5%, 1983: 10%, 1987: 15%, 1990: 20,5%, 1994: 26%, 1998: 30,9%, 2002: 32,3%, 2005: 32,2%).

34. Опыт Восточной Европы и Центральной Азии является достаточно уникальным. В те годы, когда у власти находились коммунистические партии, женщины символично имели 20%-30% мест в парламенте. Однако женщины вряд ли представляли интересы женщин, поскольку парламент просто "штемпелевал" решения, принимавшиеся в центральных комитетах коммунистических партий, где доминировали мужчины. После 1989 года уровень представительства женщин резко снизился, во многих странах часто до

нескольких процентов. И только в последние годы там вновь отмечается рост представительства женщин.

VI. Доступ женщин к парламенту

35. Для того чтобы женщины могли быть выбраны в парламент, им необходимо преодолеть несколько барьеров: во-первых, у них должно быть право на то, чтобы быть избранными; во-вторых, они должны хотеть выдвинуть свою кандидатуру на выборах; в-третьих, они должны быть отобраны в качестве кандидатов в своих партиях; и, в-четвертых, их должны избрать избиратели.

36. В настоящее время почти все страны в мире предоставили женщинам право голоса и право выдвигать свою кандидатуру на выборах. Финляндия стала первой страной, которая утвердила оба этих типа демократических прав в Европе в 1906 году, одновременно для мужчин и женщин. В других европейских государствах неограниченное право голосовать и выдвигать кандидатуры женщинам было предоставлено несколько позднее, чем мужчинам. Среди абсолютно "запоздавших" в Западной Европе – Монако (1962), Швейцария (1971), Андорра (1973), Сан-Марино (1973), Португалия (1976) и Лихтенштейн (1984). В наше время всеобщее избирательное право, которое охватывает как активные, так и пассивные права, относится к тем принципам, которые составляют европейское наследие в сфере выборов, как это определено в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов (CDL-AD (2002)023rev).

37. Однако по-прежнему имеется больше мужчин, чем женщин, которые хотели бы выдвинуть свою кандидатуру на выборах. Таким образом, важная цель – увеличить количество потенциальных женщин-кандидатов. В целом, желание женщин выдвинуть свою кандидатуру на выборах укрепляется благодаря благоприятным социально-экономическим, культурным и политическим условиям и благодаря поддержке политических партий и гражданского общества, в первую очередь женских движений. Если говорить о рациональном подходе, то личные устремления женщин выдвинуть свою кандидатуру на выборах могут также зависеть от перспектив того, что они будут выдвинуты и избраны. Избирательная система и гендерные квоты могут влиять на такие перспективы и, таким образом, на решение женщин выдвинуть свою кандидатуру на выборах.

38. Самым важным для доступа женщин к местам в парламенте является этап, на котором своих кандидатов на выборах выдвигает партия. Вопрос о том, кто будет избран, во многом предварительно решается комитетами по выдвижению кандидатур в партиях, поскольку они отбирают кандидатов и могут выдвинуть их на видные позиции в партийных списках или в "безопасных" избирательных округах. В зависимости от того, какие процедуры выдвижения кандидатов используются, национальные или региональные руководители партий, более широкий круг партийных должностных лиц или члены партии могут играть роль "стража врат".

39. Отбор кандидатов регулируется различными политическими соображениями. Если говорить о конкуренции, то партийные руководители отбирают тех кандидатов, от которых ожидается, что они укрепят шансы партии на победу в голосовании. Если избирательные системы позволяют использовать стратегии сбалансированного представительства, то само построение этой избирательной системы может быть благоприятно для представительства женщин. Кроме того, обязательные или добровольные квоты имеют непосредственное влияние на процесс выдвижения кандидатов. Однако данные, которые имеются, показывают, что в целом женщины недопредставлены уже на уровне выдвижения кандидатов.

40. Наконец необходимо, чтобы женщины-кандидаты были избраны в парламент избирателями. Исследования национальных выборов в разных странах с прочно установившейся демократией показывают, что женщины, после того как они выдвинуты кандидатами, как правило добиваются на парламентских выборах таких же успехов, как и

мужчины. Отчасти это связано с тем, что в странах с развитыми партийными системами избиратели голосуют в основном за саму партию, а не за отдельных кандидатов. Тем не менее, избирательные системы различаются в отношении возможностей избирателей выбирать не только между политическими партиями, но также и между отдельными кандидатами. Это может влиять на избрание женщин. Кроме того, гендерные квоты могут играть важную роль в том, чтобы женщины избирались в парламент, если в этих квотах содержатся положения о предпочтительном порядке кандидатов в партийных списках.

41. Кроме того, следует отметить, что практика "семейного голосования" не только нарушает тайну голосования женщин, но может также и сократить количество женщин-кандидатов, избираемых в парламент. Семейное голосование означает, что мужчина - член семьи сопровождает одну или более женщин-родственниц в кабинку для голосования, при этом семейная группа голосует вместе, или когда мужчина - член семьи голосует от имени одной или более женщин-родственниц (Rec(2003)3, Пояснительный меморандум II B, стр. 22). И хотя семейное голосование запрещено на основании закона, в ряде стран к нему по-прежнему относятся терпимо (CDL-AD(2006)018, 146). Однако это совершенно неприемлемо. Исходя из этого, Комитет министров Совета Европы рекомендует, чтобы правительства государств-членов обеспечивали, чтобы женщины и мужчины могли осуществлять свои индивидуальные права и для этого принимали бы все необходимые меры для искоренения практики семейного голосования (Rec(2003)3).

VII. "Группы" избирательных систем и их влияние на представительство женщин

42. При обсуждении вопроса о влиянии избирательных систем на представительство женщин в парламентах научные исследователи, как правило, выделяют широкие "группы" избирательных систем, в частности системы пропорционального представительства, мажоритарные/плюралистические системы и комбинированные ("смешанные") системы.

43. Один из наиболее устоявшихся выводов состоит в том, что в странах, применяющих системы пропорционального представительства, имеется более значительная доля женщин в парламентах, чем в странах с мажоритарной или плюралистической системой. Исследования и статистические данные показывают, что там, где используются системы пропорционального представительства, для женщин чаще бывает легче получить доступ в парламент. На протяжении последних трех десятилетий там, где существуют системы пропорционального представительства, отмечается значительное увеличение представительства женщин в парламентах, в то время как в рамках плюралистических или мажоритарных систем продвижение достаточно ограничено (Rec(2003)3, Пояснительный меморандум, III A, 48)

44. В Европе подавляющее большинство государств на национальных выборах в парламент применяют систему ПП, и это можно рассматривать как скорее благоприятный фактор для представительства женщин. С другой стороны, плюралистические или мажоритарные системы, которые используются во многих регионах мира, в Европе встречаются весьма редко, поскольку они применяются только в Соединенном Королевстве и во Франции.

45. Как британская система "первый, который считается избранным", так и французская система в два тура, работают скорее против женщин. Исходя из этого, считается, что система выборов отчасти ответственна за низкое представительство женщин в этих странах. В обоих этих государствах существует огромное различие между представительством в национальных парламентах и намного более высокими уровнями представительства женщин на выборах в Европейский парламент, которые проходят с использованием системы ПП.

46. Комбинированные избирательные системы, такие как, например, смешанные пропорциональные системы, скорее более благоприятны для представительства женщин в парламенте, чем плюралистические или мажоритарные системы, однако менее благоприятны в отношении избрания женщин, чем традиционные системы пропорционального представительства. Неудивительно, что представительство женщин в парламенте в Новой Зеландии значительно выросло – с 21,2% в 1993 году до 29,2% в 1996 году, после того, как страна поменяла свою систему выборов с плюралистической системы в одномандатных округах на смешанную пропорциональную систему. На выборах в 2008 году в этой стране была достигнута самая большая доля женского представительства по сравнению с прошлым (34%). Недавние данные о представительстве женщин в Германии (32%) аналогичны данным по Новой Зеландии². Особые комбинированные системы представляют собой "системы бонусов" в Италии и Сан-Марино.

47. Если сравнить обе части комбинированных систем, то можно увидеть, что в среднем женщины добивались большего успеха на выборах по партийному списку, как в процессе выдвижения кандидатур, так и на выборах в одномандатных округах. Этот вывод соответствует предыдущим исследованиям о представительстве женщин в системах ПП и в плюралистических системах. Так, например, в результате применения смешанной системы пропорционального представительства в Германии, доля женщин, избираемых в бундестаг, в одномандатных округах значительно ниже, чем по партийным спискам. То же самое может быть сказано, по крайней мере, о некоторых выборах в Новой Зеландии, причем наиболее очевидно это проявилось в 1996 году, когда по одномандатным округам было избрано лишь 15,4% представителей-женщин по сравнению с 45,5% представителей-женщин, избранных по спискам. Также и в компенсационной системе, принятой в Венгрии, женщины, судя по всему, имеют больше шансов на успех по спискам, чем в одномандатных округах.

48. Аналогичные результаты можно увидеть и в странах, применяющих параллельную систему, которая является одним из подтипов комбинированных систем. Примером этого является Литва, где процент женщин, избираемых в одномандатных округах (1992: 7%, 1996: 16,2%, 2000: 8,4%, 2004: 18,3), ниже, чем доля женщин среди представителей, избираемых по партийным спискам (1992: 7,1%, 1996: 20%, 2000: 12,8%, 2004: 22,9%). Среди крайних примеров – выборы 2006 года на палестинских территориях, в результате которых среди 132 представителей было избрано 17 женщин. В рамках параллельной системы все 17 женщин были избраны по списку ПП, и ни одна из них в одномандатных округах.

49. Однако мы должны сознавать, что даже в тех случаях, когда избирательные системы принадлежат к одной и той же "группе" избирательных систем, они могут не давать автоматически одинаковые результаты в каждой стране. Это во многом связано с двумя причинами: во-первых, избирательные системы, даже принадлежащие к одной "группе", значительно различаются по своим конкретным характеристикам и типам. Действительно, существуют разные плюралистические/мажоритарные системы, разные системы ПП и разные комбинированные системы и по всей Европе, и в мире. Учитывая эти различия, было бы скорее неправильным обсуждать влияние избирательных систем на представительство женщин в парламентах лишь на основе общих характеристик "группы" избирательных систем.

50. Во-вторых, избирательная система является лишь одним из ряда факторов, влияющих на представительство женщин, и последствия избирательной системы во многом зависят от соответствующих политических и социальных условий каждой страны. Таким образом, избирательная система может лишь содействовать доступу женщин в парламент или препятствовать ему, но не предопределяет это. Вопрос о том,

² И хотя в обеих странах применяются системы ПП списков в ММО, "мажоритарная премия" дается самой большой партии/объединению, если эта партия завоевала много мест, но не большинство. Таким образом, избирательная система направлена на то, чтобы создать парламентское большинство для одной партии или объединения.

действительно ли институциональные стимулы избирательных систем являются эффективными, во многом зависит от роли женщин в обществе и в политике, а также от поведения потенциальных женщин-кандидатов, политических партий и избирателей.

VIII. Технические аспекты избирательных систем и их влияние на представительство женщин

Одномандатные округа или многомандатные округа

51. В том что касается представительства женщин в парламентах, ключевым фактором является то, предусматриваются ли в избирательной системе одномандатные округа (ОМО), в которых от каждого избирательного округа избирается лишь один парламентарий, или же предусматриваются многомандатные округа (ММО), в которых от округа избирается сразу несколько членов парламента.

52. Среди государств-членов Совета Европы только в плюралистической системе в Соединенном Королевстве и в Азербайджане и при системе в два тура во Франции на выборах нижней палаты или однопалатных национальных парламентов используются одномандатные округа по всей стране.

53. В комбинированных системах некоторые представители избираются в ОМО. Это происходит в случае с параллельными системами в Армении, "бывшей Югославской Республике Македония", Грузии и Литве, а также в различных смешанных пропорциональных системах в Албании (до недавней реформы в сфере выборов), Венгрии и Германии.

54. За исключением некоторых стран (например, Словении и Швейцарии), очень мало ОМО по-прежнему сосуществуют с пропорциональной системой в многомандатных округах, притом что в большинстве государств-членов Совета Европы представители на местном, региональном и/или национальном уровне избираются исключительно на основе пропорционального представительства в многомандатных округах.

55. Обычно ОМО рассматриваются как менее благоприятные для выдвижения кандидатур-женщин и для их представительства, чем многомандатные округа. Даже при смешанных пропорциональных системах, ОМО имеют тенденцию создавать неблагоприятные условия для женщин. В одномандатных округах каждая партия может выдвинуть кандидатуру только одного человека на округ, и там избирается только тот кандидат, который получил относительное или абсолютное большинство голосов. Проблема для потенциальных женщин-кандидатов состоит, во-первых, в том, чтобы быть выдвинутыми своей партией, а во-вторых – быть избранными избирателями. Таким образом, женщины должны соревноваться с мужчинами в своей собственной партии (за выдвижение) и против мужчин из других партий (для того, чтобы быть избранными).

56. Нередко бывает, что выдвижение кандидатур-женщин сталкивается с устремлениями мощных политиков-мужчин из той же партии. Более того, партийные "стражи врат" могут рассматривать женщин как менее способных выиграть конкуренцию лицом к лицу с мужчиной-кандидатом из другой партии, особенно если выдвижение кандидатуры-женщины требует снятия уже занимающего должность мужчины. Поскольку партии неохотно снимают кандидатуры занимающих должности в интересах паритета, то пребывание на должности мужчин является дополнительным барьером на пути выдвижения кандидатур женщин. Однако когда женщины уже завоевали парламентские места, то они тоже могут пользоваться преимуществами лиц, занимающих должности.

57. Кроме того, сомнения руководителей партий в отношении выдвижения кандидатур-женщин, которые, по их мнению, могут в меньшей степени привлечь избирателей по сравнению с мужчинами в ОМО, основаны скорее на восприятии, чем на фактах. Не существует теоретических обоснований или эмпирических данных, свидетельствующих о том, что в одномандатных округах женщины не могут добиться столь же высоких результатов, как мужчины. К сожалению, сравнительные данные об уровне успеха женщин отсутствуют, в частности, в том что касается различий между количеством выдвинутых кандидатур и избранных женщин-кандидатов. Однако опыт разных стран показывает, что женщины, вопреки официальным заявлениям партий, добиваются хороших результатов, если они конкурируют на тех же условиях, что и мужчины.

58. Это особенно касается стран с прочно установившейся демократией и с высокоорганизованными партийными системами, где избиратели голосуют в основном за партию, а не за отдельных кандидатов, даже в одномандатных округах (которые более ориентируются на кандидатов, чем система пропорционального представительства с закрытыми списками в ММО). Это означает, что при развитой партийной системе обычно принадлежность к партии более важна, чем пол кандидата, причем не только в списках ПП, но и в одномандатных округах. В таких случаях успех женщин-кандидатов в ОМО во многом зависит от того, выдвигаются ли их кандидатуры и поддерживаются ли они сильными партиями, которые могут выиграть место в соответствующих округах.

59. Только в странах со сравнительно неустойчивыми партийными системами и/или такими, которые по-прежнему придают большое значение независимым кандидатам, индивидуальные черты кандидатов могут иметь сильное влияние на поведение избирателя, особенно в ОМО. Если в таких странах доминируют традиционные гендерные роли, то это может быть неблагоприятным для женщин.

60. В отличие от ОМО, многомандатные округа позволяют сбалансировать представительство партий, поскольку там избирается несколько кандидатов, и, следовательно, они номинируются в партийных списках. Таким образом, "стражи врат" в партиях могут иметь хорошие основания для внесения женщин в свои списки: это может рассматриваться не только как стратегия по привлечению женщин-избирателей, но также и как механизм по представлению различных внутренних партийных интересов и, тем самым, для укрепления сплоченности партии. Более того, включение женщин в партийный список может рассматриваться как вопрос равенства, особенно если в партии существует активное женское крыло или имеется сильное женское движение в гражданском обществе.

Количество мандатов в многомандатных округах

61. Притом что ожидается, что многомандатные округа являются более благоприятными для женщин, чем ОМО, они весьма различаются по количеству мест, избираемых от округа. В государствах-членах Совета Европы существуют, например, системы ПП в основном в малых или средних округах, системы ПП в достаточно больших округах, а также системы ПП в округе, представляющем всю страну. Более того, имеются также многоуровневые системы ПП с округами равных размеров на разных уровнях. Наконец, имеются комбинированные системы, в которых по крайней мере некоторые парламентарии избираются по спискам ПП.

62. Часто ожидается, что чем больше количество депутатов от округа, то тем больше будет выдвигаться в качестве кандидатов или избираться женщин. Как уже было показано, это предположение основывается на динамике процесса выдвижения кандидатов в партиях и в стратегиях партий по сбалансированному участию в предвыборной гонке. Ряд исследований, как представляется, доказывают такую оценку, однако по-прежнему ведутся дискуссии в отношении того, насколько эмпирически обоснован этот аргумент.

63. Недавние эмпирические исследования показывают, что значение имеет не столько количество кандидатов от округа, сколько "количество кандидатов от партии". Притом что количество кандидатов от округа определяется количеством мест, избираемых от этого округа, то количество кандидатов от партии означает то количество мест, которые будут завоеваны партией (или которые она ожидает завоевать) в определенном избирательном округе. И только в том случае, если партия предвидит, что она выиграет ряд мест в избирательном округе, начинает действовать сбалансированный подход к выдвижению кандидатов.

64. Однако если партия ожидает выиграть одно или два места, то и влияние этого фактора будет достаточно ограниченным или вообще отсутствовать. Учитывая, что во многих системах ПП мужчины являются первыми в списке, то вероятность избрания женщин низка, если от партии выдвигается один кандидат. Это тем более относится к странам с гендерными квотами на выборах, как об этом свидетельствует опыт Латинской Америки.

65. Существует очевидная взаимосвязь между количеством кандидатов от округа и количеством кандидатов от партии. Например, в небольших округах с примерно 3-5 местами, даже сильные партии ожидают, что они выиграют лишь несколько мандатов. Небольшие партии без региональной базы сталкиваются с риском не получить даже одного места в соответствующем округе, учитывая эффективный (математический) порог представительства.

66. В средних или крупных округах сильные партии могут ожидать, что они выиграют несколько мест, и поэтому начинают действовать стратегии сбалансированного представительства. Однако небольшие партии должны будут бороться даже за несколько мест в таком округе.

67. Когда избирательным округом является вся страна, то, скорее всего, увеличивается количество партий, которые, как ожидается, получат несколько мест. Однако и в этом случае существуют небольшие партии, которые проходят в парламент лишь с несколькими местами, если они не исключаются в результате применения юридических порогов (см. ниже).

68. В целом, чем больше округа и количество кандидатов от партий, тем выше вероятность того, что в качестве кандидатов будут выдвигаться женщины, и что они будут избраны в этих округах. Таким образом, избирательные округа среднего и большого размера, а также представляющие собой всю страну, в рамках систем ПП, будут более благоприятными для женщин, чем небольшие округа или даже одномандатные округа. Если на округ приходится много мест, то, скорее всего, увеличится и количество партий, ожидающих того, что они выиграют эти несколько мест.

69. Разумеется, само по себе большое количество мест от округа и кандидатов от партии не гарантирует высоких уровней представительства женщин, но, по крайней мере, они позволяют эффективно осуществлять стратегии сбалансированного представительства, если на то имеется политическая воля. Интересно отметить, что реформа выборов в Польше в 2001 году, благодаря которой были созданы более широкие ММО в рамках системы ПП, привела к увеличению количества женщин, которых включают в списки кандидатов.

70.С другой стороны, учитывая небольшое количество выбираемых кандидатов, большие партии в маленьких округах и маленькие партии в больших избирательных округах сталкиваются с трудностями при осуществлении стратегий сбалансированного представительства. Если система ПП используется только в маленьких округах, как это происходит в Ирландии, то она может быть столь же неблагоприятна для женщин, как и ОМО (см. также Rec(2003)3, Пояснительный меморандум, III A, 49). Двухмандатные округа в Чили также обвиняют в том, что они способствуют низким уровням представительства женщин.

71.Однако в тех странах, где существуют хорошо продуманные гендерные квоты со строгим распределением мандатов (см. ниже), различия между разными уровнями представительства от округов и от партий необязательно значительны, если количество кандидатов от партий больше, чем одно место. Представляется, что недавние исследования, проведенные в Латинской Америке, подтверждают такую оценку.

Юридические пороги

72.Юридические пороги – это та минимальная доля голосов, которая нужна для партии, чтобы получить места в парламенте. Партии, получающие меньше такого процента голосов, исключаются из парламентского представительства на основе юридических положений.

73.Можно предположить, что юридические пороги, судя по всему, не содействуют представительству женщин. Они направлены на то, чтобы исключить из доступа в парламент маленьких партий. Они могут предупреждать фрагментацию парламентской партийной системы, но неблагоприятны для общего представительства избирательной системы. Действительно, малые партии, которые могут представлять интересы меньшинств или женщин, в этом случае исключаются из представительства в парламенте.

74.Однако исключение маленьких партий не связано автоматически с низким уровнем представительства женщин в парламенте. Если мы будем рассматривать количество кандидатов от партий как важный фактор стимулирования (гендерного) баланса, то юридические пороги скорее будут иметь обратный эффект: они исключают маленькие партии, которые могли бы получить лишь несколько мест, из представительства в парламенте. В то же время, те партии, которые преодолевают установленный порог, завоевывают достаточно мест для того, чтобы должным образом обеспечивать сбалансированность кандидатов. Исходя из этого, благодаря юридическому порогу, в парламент попадают лишь партии, имеющие относительно высокий уровень представительства. Они даже извлекают выгоду от исключения маленьких партий. Поскольку у них больше пространства для выдвижения женщин-кандидатов, более вероятно, что среди тех, кто получит мандат, будет больше женщин.

75.Благодаря влиянию количества кандидатов от партий, женщины теоретически получат поддержку от сочетания большого количества делегатов от избирательного округа и высоких юридических порогов. В соответствии с динамикой взвешенного представительства, сочетание ПП в больших округах и даже в таких округах, которые охватывают всю страну, с юридическими порогами, как представляется, будет благоприятным для выдвижения женщин-кандидатов и их представительства. Однако и даже это сочетание само по себе не гарантирует высокого уровня представительства женщин, как об этом свидетельствует опыт разных стран Европы.

76. Тем не менее, моделирование в Коста-Рике и Швеции, которые обе используют избирательные пороги, показывает, что и без порогов очень маленькие партии могли бы выиграть на выборах. Однако благодаря порогам, малые партии исключаются из парламентского представительства. В то же время от больших партий избирается большее число женщин. Это означает, что существуют "компромиссы" между представителями избирателей малых партий и увеличением парламентского представительства женщин благодаря большему числу женщин-кандидатов со стороны больших партий.

Закрытые или открытые (свободные) списки

77. Притом что при плюралистических/мажоритарных системах в ОМО возможны лишь индивидуальные (партийные) кандидатуры, при системах ПП применяются разные формы списков. Такие списки могут быть закрытыми, открытыми или свободными. При закрытых списках политические партии сами определяют предпочтительный порядок кандидатов в бюллетене для голосования, а избиратель поддерживает весь список без какой-либо возможности изменить тот порядок, в котором места распределяются среди кандидатов. С другой стороны, при открытых списках избиратель может выразить предпочтение в отношении отдельных кандидатов, подав определенное количество преференциальных голосов, тем самым изменив порядок предпочтения в списке. При свободных списках избиратель может даже выбирать между кандидатами из разных списков.

78. Несмотря на бытующее мнение, согласно которому системы ПП в основном ассоциируются с закрытым партийным списком, во многих системах ПП в Европе применяются открытые списки. Это касается ряда систем ПП в многомандатных округах, например, в Бельгии, на Кипре, в Латвии, Словении и Финляндии. Открытые списки и преференциальное голосование применяются также в системе ПП на национальном уровне в Словакии, а во многоуровневых системах ПП - в Австрии, Греции, Дании, Швеции и Эстонии. Даже при комбинированных системах могут применяться открытые списки, как это делается в Монако. Свободные списки и перекрестное голосование на выборах в национальные парламенты встречаются достаточно редко. Это действует, например, в Лихтенштейне, Люксембурге и Швейцарии, а система единого передаваемого голоса – в Исландии и на Мальте, где избиратели могут указывать свой первый и альтернативный выборы даже между партиями, хотя обычно этого не делается.

79. При закрытых партийных списках важнейшее значение имеет то, чтобы женщины, чьи кандидатуры выдвигаются, размещались бы в списке на выигрышных позициях. Таким образом, именно от "стражей врат" в партии во многом зависит, действительно ли они поставят женщин на видные позиции в партийных списках. Если они это делают, то и представительство женщин, благодаря этому, действительно становится повышенным. Если они отказываются это делать, то существует вероятность того, что женщины будут недопредставлены в парламенте.

80. При наличии открытых или свободных списков избиратели могут менять порядок предпочтения в списке. Однако если возможно преференциальное голосование или перекрестное голосование, то избиратели необязательно будут выбирать кандидатов от обоих полов, и это может привести к несбалансированному составу парламента, избранного избирателями (CDL-AD (2002)023rev, Пояснительный доклад, пункт 25). Напротив, открытые списки могут быть благоприятны для хорошо известных кандидатов-мужчин. Таким образом, это создает опасность того, что внедрение открытых списков может привести к избранию меньшего числа женщин.

81. Однако открытые списки не должны препятствовать представительству женщин. В той степени, в какой женщины самоорганизуются и активно ведут предвыборную кампанию в поддержку женщин-кандидатов, преференциальное голосование может и не работать против женщин. Напротив, это может привести к более широкому представительству

женщин. В Дании, как возможность для избирателей подавать преференциальные голоса, так и практика выдвижения кандидатур в партиях является благоприятной для высокого уровня представительства женщин. Еще один пример этого – Перу, где избиратели активно используют преференциальное голосование для избрания женщин, как это показали выборы в 2006 году.

82. Поэтому вряд ли можно дать общие рекомендации в отношении формы списков. Тот факт, что кандидатом является женщина, может быть и преимуществом или недостатком при любой форме партийного списка. Как заявил один ведущий эксперт: "Принципиальным вопросом является то, легче ли убедить избирателей активно голосовать за женщин-кандидатов или убедить партийных "стражей" в том, что включение большего количества женщин в партийный список на видные позиции является как справедливым, и, что более важно, стратегически мудрым" (Метланд (Matland) 2005: 104). Ситуация в разных странах разная. В некоторых случаях, можно убедить как партийных "стражей", так и избирателей, как это делается в вышеупомянутых примерах Дании и Перу.

83. Однако если гендерные квоты эффективно применяются и обеспечивают включение женщин на видные позиции в списке (см. ниже), в некоторых случаях гарантировать представительство женщин могут закрытые списки. Интересно отметить, что на выборах в Боснии и Герцеговине с 2002 года, при использовании гендерных квот и открытых списков, отмечается резкое снижение количества избранных женщин, по сравнению с выборами 1998 года, когда квоты применялись одновременно с закрытыми списками. Опыт Латинской Америки также показывает, что квоты работают лучше с закрытыми списками, чем с открытым списком, но там различия не столь значительные, как можно было бы ожидать, исходя из здравого смысла.

IX. Влияние гендерных квот на представительство женщин

84. Введение гендерных квот на выборах может рассматриваться как должная и законная мера для повышения уровня представительства женщин в парламентах (CDL-AD(2002)023rev, I.25; CDL-AD(2006)020). В последние годы в мире значительное число стран вводит нормы, основанные на квотах. Существует почти 50 государств с юридически принятыми гендерными квотами или зарезервированными за женщинами местами в национальном парламенте. Во многих других странах политические партии применяют, дополнительно или на альтернативной основе, добровольные гендерные квоты. Полезная информация о применении гендерных квот в странах по всему миру размещена на веб-сайте "Всемирная база данных о квотах в поддержку женщин" (www.quotaproject.org).

Юридическая гендерная квота

85. Юридические гендерные квоты закреплены в конституции и/или национальных законах о выборах. Они обязательны для всех партий, выдвигающих кандидатов или списки кандидатов на выборах.

86. На региональном уровне в сфере использования гендерных квот на национальных выборах ведущую роль играет Латинская Америка. Аргентина стала первой страной в мире, которая ввела такую квоту в 1991 году, и в 1990-х годах этому примеру последовали многие государства (например, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Мексика, Панама, Перу и Эквадор). В результате этого, более чем в половине латиноамериканских государств применяется законодательство, предусматривающее гендерную квоту, при этом на значительном уровне – от 20% до 40% женщин-кандидатов на выборах в национальные парламенты

87. В контексте Европы Рекомендация *Rec (2003) 3 Комитета министров государствам-членам о сбалансированном участии женщин и мужчин в процессе принятия*

политических решений в политической и общественной жизни "сбалансированное участие женщин и мужчин" в процессе принятия политических и общественных решений определяется как минимальное 40-процентное представительство каждого пола в любом руководящем органе в политической и общественной жизни (см. Пояснительный меморандум). Этот принцип *сбалансированного участия женщин и мужчин* подразумевает присутствие женщин и мужчин в этом контексте таким образом, чтобы ни один из полов не имел бы более 60% или менее 40% от общего количества. Эта формула выходит за рамки простой юридической гендерной квоты и усиливается в Рекомендации Rec(2007)17 Комитета министров государствам-членам о стандартах и механизмах гендерного равенства.

88. До недавнего времени среди государств-членов Совета Европы юридические квоты были достаточно непопулярными. Прежде всего, особое сопротивление в отношении положения о квотах отмечается в странах Центральной и Восточной Европы, что связано с советским прошлым, когда квоты использовались скорее в символической форме "освобождения от прошлого". В таких странах, как Литва, Польша, Чешская Республика и Эстония, предложения о введении юридических квот были, в конце концов, отвергнуты политическими партиями (хотя некоторые из них применяют добровольные квоты). То же самое произошло и в некоторых демократических странах Западной Европы, например, в Швейцарии. В ряде государств вопрос о юридических квотах был поставлен в конституционных судах. В Италии, например, Конституционный суд отменил соответствующий закон в 1995 году, в отличие от Испании, в которой в 2008 году Закон о равенстве был провозглашен конституционным. В постановлении Конституционного суда Испании говорится о том, что *сбалансированное участие или членство*, как это предусматривается в Органическом акте об эффективном равенстве между женщинами и мужчинами, не относится к юридической гендерной квоте или "аффирмативным действиям".

89. При этом на настоящий момент 10 государств-членов Совета Европы уже ввели юридические гендерные квоты на выборах в национальные парламенты. Первой такой страной стала Бельгия, которая приняла два закона о квотах в 1994 и в 2002 году, затем Босния и Герцеговина (1998, 2001), Франция (1999/2000) и Армения (1999, 2007). Позднее юридические квоты были введены также в "бывшей Югославской Республике Македония" (2002), Сербии (2004), Португалии (2006), Словении (2006), Испании (2007) и, в самое последнее время, в Албании (2008). В соответствии с Конституцией 2000 года, Греция применяет обязательные квоты только на субнациональном уровне. В некоторых случаях, решение о введении квоты было принято под серьезным влиянием рекомендаций международных организаций. Это относится к Боснии и Герцеговине, в которой кампания по введению гендерных квот на выборах в 1997-1998 году была поддержана ОБСЕ и финансировалась фондом USAID.

90. Юридические гендерные квоты, применяемые в государствах-членах Совета Европы, значительно отличаются в отношении минимального процента каждого пола среди кандидатов. Притом что лишь несколько стран предусматривают равное соотношение между женщинами и мужчинами в партийных списках (Бельгия) или среди общего числа партийных кандидатов (Франция), в большинстве случаев требуемый минимум по обоим полам ниже: 40% в Испании, 35% в Словении, 33% в Боснии и Герцеговине и Португалии, 30% в Албании, "бывшей Югославской Республике Македония" и Сербии и 15% в партийных списках и списках партийных блоков в рамках ПП на выборах в Армении.

91. Несколько стран предусматривают также определенную норму в отношении порядка предпочтения в списке. В Сербии каждая 4-я позиция должна быть заполнена кандидатами менее представленного пола. В Испании – каждая 5-я позиция, в то время как в Армении женщины должны присутствовать только на каждой 10-й позиции. В Боснии и Герцеговине должен быть лишь один кандидат от недопредставленного пола среди двух возможных позиций в списке, два кандидата среди первых пяти и три – среди первых восьми. В Бельгии две самые высокие позиции (в 2002 году: три самые высокие

позиции) не должны быть заполнены кандидатами одного пола. Однако ни в одной из юридических квот не предусматривается система "чередования", когда каждым вторым кандидатом в списке должна быть женщина. Нельзя недооценивать важность размещения мандатов, поскольку именно это может заставить партии выдвигать женщин-кандидатов на видные позиции в списке. Однако существующие нормы в Европе в этой сфере встречаются достаточно редко.

92. Важно учитывать и возможность санкций в связи с несоблюдением юридических квот. Юридические санкции за несоблюдение могут приводить к сокращению государственного финансирования (Албания, Португалия и Франция), ограничению количества кандидатов (Бельгия) или просто к отказу утвердить списки (например, Армения, "бывшая Югославская Республика Македония", Испания, Сербия и Словения).

93. Поскольку юридические квоты, предусмотренные в конституциях и/или в законах о выборах, обязательны по своему характеру, то может показаться, что они являются более эффективными, чем добровольные партийные квоты. Однако это необязательно приводит к таким результатам. Для того чтобы принятие и реализация юридических квот были результативными, это требует не только строгого распределения мандатов и эффективных механизмов соблюдения норм, но и приверженности такому подходу со стороны самих политических партий. Даже при наличии юридических квот, ключевая роль в их реализации принадлежит политическим партиям. Сопrotивляющиеся таким нормам партийные "стражи врат" могут найти способы обойти законодательство о квотах или же спустя рукава выполнять соответствующие положения.

94. Во Франции, например, политические партии не в полной мере соблюдают закон о гендерном паритете, который предусматривает, что партии должны представлять 50% кандидатов каждого пола. Что касается парламентских выборов, то при использовании системы в два тура голосования в одномандатных округах гендерный паритет не может быть гарантирован в каждом избирательном округе. С учетом этого, различие между числом кандидатов каждого пола не может превышать 2% от общего количества кандидатов от партии. Если это не соблюдается, то в законе предусматривается сокращение государственного финансирования. Тем не менее, несмотря на то, что политические партии несут значительные потери такого финансирования, они до сих пор не выполняли требований о паритете на выборах в национальный парламент. Даже социалистическая партия, которая была движущей силой в процессе принятия "закона о паритете" 2000 года, в 2002 году выдвинула лишь 36% женщин-кандидатов.

95. Если рассмотреть выборы 2002 года в "бывшей Югославской Республике Македония", то критерий 30% выполнили все политические партии. Однако женщины-кандидаты зачастую были размещены на более низких позициях в партийных списках. В результате этого среди парламентариев было избрано лишь 18,3% женщин. Тем не менее, такая квота содействовала значительному повышению представительства женщин, по сравнению с выборами в 1990-х годах (4,1%), 1994 году (3,3%) и 1998 году (6,6%). На выборах в 2006 году доля избранных женщин достигла 28,3%. Этот пример показывает, что юридические квоты могут быть важными в том, чтобы придать импульс такому процессу, в результате которого в парламент избирается все большее число женщин.

96. В Испании в 2008 году прошли первые национальные выборы в парламент, в отношении которых действовал закон о равенстве. В соответствии с этим законом, в партийном списке может быть не менее 40% каждого пола. В небольших округах, в которых менее 5 мест, позиции в списке должны быть распределены как можно более равно. Однако этот закон не привел к значительному увеличению представительства женщин в нижней палате парламента. В то время как на выборах в 2004 году было избрано 126 женщин, на выборах в 2008 году места в парламенте получили 127 женщин, что равно 36,3% избранных членов нижней палаты. Поэтому в том что касается Испании, гендерная квота закрепила высокий уровень парламентского представительства женщин, который уже был достигнут частично в результате добровольных партийных квот.

Добровольные партийные квоты

97. Партийные гендерные квоты принимаются на добровольной основе соответствующими партиями для того, чтобы гарантировать выдвижение кандидатами определенного процента женщин. Такие квоты могут быть лишь общим обязательством, либо уставными положениями. Среди государств-членов Совета Европы, в примерно 30 странах одна или более партий установили добровольные квоты. В некоторых государствах партийные квоты применяются в дополнение к квотам юридическим, притом что в других странах они используются как альтернатива.

98. Так же как и юридические квоты, добровольные квоты могут быть одним из способов обеспечения "ускоренного" доступа женщин к парламентам. Однако доля женщин, выдвигаемых кандидатами, между партиями обычно различается, как внутри стран, так и при сравнении между странами. Среди партий с 50% квотой для женщин в партийных списках, имеются, например, партии "зеленых" в Австрии, Германии, Исландии, Италии и Швеции, а также некоторые левые партии в Германии, Нидерландах и Швеции. В ряде случаев применяются системы "чередования". Другие партии приняли гендерные квоты, обычно от 20% до 40%.

99. Следует отметить, что в некоторых странах, которые применяют только добровольные партийные квоты, представительство женщин в парламенте находится на относительно высоком уровне. В Европе это можно сказать о Швеции, Норвегии, Нидерландах, Исландии и Германии. И хотя принято считать, что высокие уровни представительства в Скандинавских государствах, таких как Швеция и Норвегия, связаны в основном с партийными квотами, важно отметить, что в обеих странах эти квоты были установлены только после того, как женщины уже добились значительного представительства. В Швеции и Норвегии введение партийных квот стало последовательным шагом в длительном процессе завоевания женщинами высокого уровня представительства. Тем не менее, даже в этих странах, введение партийных квот имеет положительное влияние на представительство женщин.

100. Как правило, можно сказать, что чем шире партии применяют добровольные партийные квоты, тем большее влияние это оказывает. Например, имело огромное значение то, что лейбористская партия, как самая большая в политической жизни в Норвегии, впервые применила такую квоту на выборах в 1985 году. Это привело к значительному увеличению числа женщин-представителей. Это же можно сказать и о британской лейбористской партии, которая увеличила число своих женщин-кандидатов, включив в 1997 году в краткие списки исключительно женщин. Еще одним примером является принятие 40% квоты социал-демократической партией Хорватии в 1996 году, поскольку именно благодаря этой партии в парламент было избрано значительное количество женщин. Аналогичные результаты видны и в тех странах, где доминирующие правящие партии приняли добровольные квоты, как это имело место в Мозамбике, Намибии или Южной Африке.

X. Политические партии как важные контекстуальные факторы

101. Из вышеизложенных аргументов очевидно вытекает то, что системы выборов и гендерные квоты сами по себе не могут гарантировать высокие уровни представительства женщин. Что касается политического контекста, то в балансе гендерного представительства в парламенте видную роль играют политические партии, поскольку именно они контролируют процесс выдвижения кандидатов. В публикациях в качестве позитивных факторов, влияющих на представительство женщин, излагаются следующие характеристики, связанные с партиями.

102. Во-первых, это высокий уровень развития и институционализации партий и партийных систем: и хотя в отношении влияния этих факторов было проведено мало

эмпирических исследований, существуют теоретические основы для вывода о том, что женщины, особенно, если им не хватает политических ресурсов, могут получить преимущества от того, что участвуют в выборах под эгидой одной из сильных партий. Политические партии, прежде всего при высоком уровне институционализации партийных систем, играют ключевую роль в процессе выборов. Учитывая их контроль над процессом выдвижения кандидатов, сильные политические партии зачастую играют более решающую роль в выборе женщин, чем сами избиратели. Для сильных и хорошо организованных партий выдвижение слабых (действительно или предположительно) кандидатов, может быть не столь рискованно, ибо их кандидаты скорее всего выиграют, независимо от их пола. Даже в менее развитых партийных системах, партийная принадлежность среди женщин означает очень много с точки зрения успеха на выборах, как, например, это видно на примере исследований выборов в региональные собрания в России.

103. Во-вторых, активное женское крыло внутри партии и женское представительство в руководстве партии: даже при высоком представительстве партии в парламенте, баланс в представительстве между полами будет достигнут скорее в том случае, если женщины-активистки сами оказывают давление внутри партии. Если женщины хорошо организованы и занимают видные позиции в партии, то они смогут влиять и на то, что у них будут видные места в списках ПП, и даже при выдвижении женщин-кандидатов в ОМО. Кроме того, сильное женское движение может активно оказывать влияние на более широкое участие женщин и вне партии. Пример Испании свидетельствует о мощном влиянии феминистского лобби и партийных феминисток на участие женщин в политике партий, прежде всего в социалистической партии. И в других странах женщины из политических партий, гражданского общества и СМИ работали вместе для оказания давления для того, чтобы женщин выдвигали в качестве кандидатов на парламентских выборах и/или для принятия гендерных квот на выборах. Тем не менее, во многих странах среди членов партии, и прежде всего в руководстве, по-прежнему доминируют мужчины. Иногда женщины подвергаются серьезной дискриминации и внутри собственных партий.

104. В-третьих, направленность партийных программ: представляется, что идеология партии играет важную роль в том, каковы перспективы выдвижения женщин в качестве кандидатов и их избрания. Существует мнение, что левые и зеленые партии в идеологическом плане более склонны к тому, чтобы выдвигать женщин и добиваться гендерного паритета, чем партии правые. Действительно, социал-демократы, социалисты, рабочие и другие левые партии были зачастую первыми (а иногда и единственными) партиями, которые принимали добровольные гендерные квоты. Так обстоит дело, например, в Австрии, "бывшей Югославской Республике Македония", Венгрии, Греции, Дании (однако в Дании соответствующие партийные квоты были уже ликвидированы), Испании, Кипре, Литве, на Мальте, в Нидерландах, Норвегии, Португалии, Сербии, Франции, Хорватии, Чешской Республике и Швеции. В некоторых странах, таких как Германия, первенство в этой сфере принадлежит зеленым партиям, которые внедрили 50% паритетную квоту. И даже после принятия юридических гендерных квот, левые партии скорее склонны к тому, чтобы реально применять такие квоты, как, например, показывает опыт Испании (хотя к Франции это относится не в полной мере).

105. Более того, следует учитывать и так называемый эффект "распространения". "Распространение" определяется как процесс, в результате которого партии принимают те политические направления, инициаторами которых выступают другие партии. Предполагается, что после того, как видная партия начинает выдвигать больше женщин на выигрышные позиции, другие партии (более ускоренными темпами) последуют этому примеру. Однако было продемонстрировано, что условия для такого подхода лучше при системах ПП-списков, чем при плюралистических или мажоритарных системах. В рамках систем ПП издержки такой стратегии ниже, а выгоды – выше, поскольку сбалансированность между кандидатами возможна и даже небольшое повышение в (женских) голосах может привести к дополнительному выигрышу мест.

106. Эффект распространения может действовать и в отношении принятия добровольных партийных квот. После того как партия внедрила гендерные квоты, другие партии могут начать действовать также. Примерно в половине государств-членов, где существуют партийные квоты, более одной партии приняты добровольные квоты. Это, например, относится к Бельгии, Германии, Ирландии, Исландии, Испании, Италии, Люксембургу, Нидерландам, Норвегии, Польше, Румынии, Словении, Соединенному Королевству и Швеции. Например, в Бельгии, юридическая квота использовалась лишь как минимальный стандарт, при этом партии повысили свои добровольные квоты, испытывая конкуренцию со стороны других партий. В научной литературе также выделяется в качестве примера "распространения" гендерной политики Норвегия. Пример "распространения" может быть продемонстрирован и в отношении Германии: успех партии "зеленых", которая достигла гендерного паритета уже в начале 1980-х годов, оказывает сильное электоральное давление на конкурирующие партии, прежде всего социал-демократов.

XI. Выводы

107. Существует широкий круг социально-экономических, культурных и политических факторов, которые могут затруднить или облегчить доступ женщин в парламент.

108. Среди институциональных политических факторов на парламентское представительство женщин могут значительно влиять как избирательная система, так и гендерные квоты.

109. По сравнению со многими структурными и культурными препятствиями в отношении представительства женщин, система выборов может быть изменена более просто, так же как и принятые нормы, касающиеся квот, если на это существует политическая воля. Таким образом, реформы избирательного права предоставляют надежные возможности для расширения представительства женщин.

110. Лишь несколько государств-членов Совета Европы применяют такую систему выборов, которая сама по себе неблагоприятна для женщин. Плюралистические или мажоритарные системы в одномандатных округах, которые, как правило, работают против женщин, встречаются в Европе весьма редко.

111. Комбинированные системы выборов, особенно системы пропорционального представительства, представляются более благоприятными для парламентского представительства женщин, чем плюралистические или мажоритарные системы, но менее благоприятными, чем системы ПП, которые применяются исключительно в многомандатных округах на одном или нескольких уровнях.

112. В целом, подавляющее большинство систем ПП, используемых в Европе, не ставят женщин в неблагоприятное положение. Среди этих систем те, в которых имеется большое представительство по округам и высокие избирательные пороги, теоретически обеспечивают более высокие результаты, ибо они предусматривают широкое представительство от партий, что делает более вероятным сбалансированность представительства между женщинами и мужчинами. Однако сравнительные исследования должны еще подтвердить эту оценку эмпирическим образом.

113. Для того чтобы увеличить представительность округа в системах ПП, можно рассмотреть разные варианты: увеличение общего количества членов парламента (при сохранении количества округов) или уменьшение количества избирательных округов (при сохранении количества представителей). Альтернативным образом, можно выбрать систему ПП с одним национальным избирательным округом.

114.Притом что трудно изложить общие рекомендации по формам списков, закрытые списки, как представляется, облегчают представительство женщин, особенно если при этом используются гендерные квоты.

115.В некоторых странах введение гендерных квот на выборах вызывает острые дискуссии. Однако, учитывая серьезную недопредставленность женщин, эти квоты следует рассматривать как компенсацию в связи с существующими препятствиями в доступе женщин к парламенту. Они позволяют преодолеть структурные, культурные и политические ограничения на представительство женщин.

116.Поскольку юридические квоты являются по своему характеру обязательными, то они предпочтительнее квот партийных. Однако и добровольные квоты могут, дополнительно или на альтернативной основе, содействовать повышению уровня представительства женщин.

117.Для того чтобы быть эффективными, гендерные квоты должны предусматривать по крайней мере 30% женщин в партийных списках, при этом предпочтительно иметь от 40% до 50% женщин в списках.

118.Квоты на выборах становятся более эффективными, если они предусматривают строгие правила чередования или порядка размещения мандатов. Наиболее эффективным методом обеспечения гендерного паритета являются системы "чередования" кандидатов в списках.

119.Кроме того, для обеспечения соблюдения гендерных квот требуется проводить эффективный мониторинг и внедрять механизмы контроля.

120.Резервирование мест за женщинами в Европе не рассматривается как надежный и законно обоснованный подход.

121.Вместо этого, теоретически благоприятным является следующее сочетание: системы списка ПП в больших избирательных округах и/или в избирательном округе в масштабах всей страны, при юридическом пороге, закрытых списках и обязательной квоте, которая предусматривает не только большую долю женщин-кандидатов, но и строгие правила порядка размещения кандидатов, в том числе и систему "чередования", а также эффективные санкции в случае несоблюдения этих правил.

122.Есть и другие сочетания подходов, которые могут отвечать цели повышения представительства женщин в парламенте. Существуют многие возможные и имеющиеся сейчас вариации систем ПП, а юридические гендерные квоты могут быть эффективно заменены или дополнены добровольными партийными квотами. Таким образом, можно изменить и должным образом адаптировать, с учетом конкретных условий каждой страны, как системы выборов, так и гендерные квоты.

123.Наконец, любая реформа, независимо от того, насколько она целесообразна, должна быть принята и получить поддержку со стороны участников политических процессов. Для принятия и эффективного выполнения новых норм требуется приверженность этому со стороны политических партий.

124.В целом, политические партии играют видную роль в том, чтобы сбалансировать гендерное представительство в парламенте, поскольку именно они выдвигают кандидатов на выборах. Процесс выдвижения кандидатов является наиболее важным фактором в доступе женщин в парламент.

125.Следует отметить, что система выборов, помимо создания благоприятных условий для представительства женщин, может также преследовать и другие политические цели, такие как, например, следующие:

- a. Обеспечение справедливого представительства политических партий, в соответствии с долей полученных ими голосов. С точки зрения представительства, высокий уровень диспропорции между количеством голосов и долей партий в парламенте рассматривается как проблема, так же как и исключение малых партий.
- b. Обеспечение создания стабильного правящего большинства: наличие слишком многих партий часто рассматривается как создающее проблему, в частности, если это приводит к нестабильному правящему большинству. Исходя из этого, следует избегать фрагментации партийных систем. Поэтому не только наблюдается толерантное отношение к высокой степени диспропорции между количеством голосов и долей мест между партиями и исключением малых партий, но это может делаться даже намеренно.
- c. Возникновение закрытых взаимоотношений между избирателем и представителем: здесь ключевой вопрос состоит в том, может ли избиратель выбирать только между политическими партиями, но также и между отдельными представителями. Форма выдвижения кандидатур и проведения голосования, ориентированного на кандидата – в малых избирательных округах или на основе преференциального голосования – как предполагается, повышает уровень участия избирателей и улучшает подотчетность отдельных представителей по отношению к избирателям. Исходя из этого, анонимные закрытые списки рассматриваются как нежелательные.
- d. Обеспечение того, чтобы система выборов была проста для понимания и участия: следует решать проблемы избирателей, связанные с пониманием и участием в избирательной системе. Исходя из этого, не следует терпеть большого количества недействительных бюллетеней.
- e. Сокращение расходов и объема административных усилий: системы выборов имеют определенные последствия для избирательных округов, например, в отношении проведения границ между избирательными округами, регистрацией избирателей, самим голосованием и подсчетом голосов, а также обучением избирателей.

126. Цель совершенствования женского представительства путем внедрения, например, ПП в больших избирательных округах в сочетании с юридическими порогами, закрытыми списками и гендерными квотами, может вступить в противоречие с задачей обеспечения справедливого парламентского представительства малых партий и улучшения взаимоотношений между избирателями и их представителем через одномандатные или небольшие многомандатные округа, или благодаря открытым спискам и преференциальному голосованию. В то же время, такой подход совместим с другими политическими целями. Поскольку некоторые из задач являются противоречащими друг другу, то ни одна избирательная система не выполняет в полной мере всех предъявляемых к ней требований. С учетом этого, целесообразность определенной системы выборов зависит от тех политических целей, которым отдается приоритет в конкретных социально-культурных и политических условиях.

127. Наконец, следует напомнить, что избирательная система и гендерные квоты не являются единственным фактором, влияющим на представительство женщин в парламенте. Для реального повышения описательного и существенного представительства женщин в политике, требуется более широкий и более комплексный подход, чем просто внесение изменений в законодательство о выборах. Тем не менее, такому процессу может способствовать соответствующая реформа в сфере проведения выборов.

Приложение А: Глоссарий

Закрытые списки: политические партии определяют порядок очередности кандидатов в списке. Избиратель поддерживает весь список, не имея возможности изменить тот порядок, в котором расположены кандидаты.

Комбинированные системы содержат технические аспекты, обычно принадлежащие к плюралистическим/мажоритарным системам, а также к системам списков на основе пропорционального представительства. В рамках комбинированных систем одна часть парламентских мест распределяется, обычно в одномандатных округах, на основе плюралистического/мажоритарного правила. Другая часть парламентских мест распределяется на основе формулы пропорционального представительства между национальными или региональными партийными списками. Для классификации избирательной системы важно, отделены ли эти две процедуры распределения друг от друга, как это действует в параллельных системах, или же они взаимосвязаны, как это происходит в системах смешанного пропорционального представительства.

Компенсационные места выделяются партиям/альянсам на более высоком уровне (уровнях) для компенсации в связи с диспропорциональным распределением между голосами и местами партий/альянсов на более низком уровне (уровнях).

Количество кандидатов от округа определяется количеством мест, на которые избираются представители в этом округе (также удельный вес округа).

Реальный порог представительства: математический эквивалент юридического порога представительства. Каждый округ с определенным количеством кандидатов от округа обладает своим собственным "реальным" или "естественным" порогом. Исходя из количества кандидатов от округа (и количества принимающих участие в выборах партий и формулы пропорционального представительства) можно математическим путем вычислить минимальную долю голосов, которая необходима для партий для того, чтобы выиграть место при оптимальных условиях (порог включения). То же самое может быть сделано в отношении максимальной доли голосов, при которых партия может все-таки не выиграть место при наиболее неблагоприятных условиях (порог исключения). Средние пороги включения и исключения являются полезной приблизительной оценкой той достаточной доли голосов, которые необходимы для партии, для того чтобы получить

место в избирательном округе. Чем выше удельный вес округа, тем математически ниже реальный порог.

"Первый, который считается избранным" (First-past-the-Post system) (FPTP): еще один термин для плюралистической системы на одномандатных участках.

Свободные списки позволяют избирателям преодолевать границы между партиями и таким образом полностью менять партийные списки.

Гендерные квоты определяют минимальную долю кандидатов (или мест), которые должны быть заполнены представителями определенного пола.

Юридический порог: минимальный процент голосов, которые должна получить партия, для того чтобы иметь право на парламентское представительство, на основании юридических положений.

Мажоритарная система в одномандатных округах: эта система отличается от системы "Первого, который считается избранным", только тем, что победивший кандидат должен получить абсолютное большинство голосов (50% плюс 1) в первом туре выборов. Если в первом туре ни один из кандидатов не получает абсолютного большинства, то начинают действовать либо альтернативные голоса (альтернативное голосование), либо проводится второй тур (система голосования в два тура). Второй тур может быть "повторным" голосованием, то есть когда выбор делается между двумя кандидатами, набравшими наибольшее количество голосов. Альтернативный вариант – во втором туре участвуют несколько кандидатов, и побеждает тот кандидат, который набрал наибольшее количество голосов.

Смешанная система пропорционального представительства (Mixed Member Proportional system) (ССПП) сочетает личное голосование в одномандатных округах с принципом пропорционального представительства. И хотя часть представителей избирается, обычно в одномандатных округах, в соответствии с мажоритарным/плюралистическим правилом, голосование по партийному списку определяет, какое количество представителей будет направлено от каждой партии в парламент. Количество мест, напрямую выигранных партией в одномандатных округах, вычитается из общего количества мест, выделяемых для партийных списков.

Многомандатный округ: от округа избирается более одного представителя (также называемый "многомандатным избирательным округом").

Системы многоуровневого списка пропорционального представительства предусматривают пропорциональное распределение мест на разных уровнях.

Открытые списки: партии заранее определяют порядок очередности в списках. Избиратель может выразить предпочтение для определенных кандидатов, подав некоторое количество преференциальных голосов, таким образом изменяя порядок очередности в списке.

Параллельная система: эта система предусматривает отдельное распределение парламентских мест. Определенная доля мест распределяется, обычно по одномандатным округам, по плюралистическому или мажоритарному правилу, а остальное распределяется отдельно по региональным или национальным спискам пропорционального представительства. Общий итог выборов достигается путем сложения двух частичных результатов, которые определяются отдельно.

Количество кандидатов от партии отражает количество тех мест, которые партия выиграла в определенном избирательном округе.

Плюралистическая система в одномандатных округах: на основе этой системы, известной также как "Первый, который считается избранным", страна разделяется на одномандатные округа. В парламент избирается один кандидат от каждого округа. У каждого избирателя есть один голос и выигравший кандидат – это просто тот человек, который набирает наибольшее количество голосов в соответствующем избирательном округе.

Преференциальный голос: избиратели могут подать преференциальный голос (голоса) за одного или нескольких кандидатов в партийном списке.

Преференциальное голосование: в преференциальной избирательной системе избиратели выбирают кандидатов в порядке предпочтения, ставя "1" перед своим первым выбором, "2" – перед вторым и т.д.

Системы списков пропорционального представительства на национальном уровне: в рамках такой системы парламентские места распределяются пропорционально на национальном уровне, то есть партии получают места в соответствии с их общенациональной долей в голосах. Как правило, каждая партия (или альянс) представляет национальный список кандидатов.

Системы списков пропорционального представительства в многомандатных округах: страна разделяется на многомандатные округа. Каждая партия (или альянс) представляет список кандидатов в соответствующих округах. На основе поданных голосов места распределяются между партийными списками в соответствии с формулой пропорционального представительства на уровне избирательного округа.

Единый передаваемый голос: это – пропорциональная форма преференциального голосования.

Одномандатный округ (ОМО): от каждого округа избирается одно лицо (также называемый "одномандатный избирательный округ").

Уровень: тот уровень, на котором места распределяются между партиями или кандидатами. Избирательные системы могут иметь один и несколько избирательных уровней.

Система выборов в два тура: еще один термин для мажоритарной системы – как правило, в одномандатных округах – со вторым туром, если в ходе первого тура большинство не было достигнуто (или же не было достигнуто в отношении всех мест в многомандатном округе).

Приложение В:
Представительство женщин в парламентах государств-членов Совета Европы

Место в мире*	Страна	Доля женщин в нижней палате парламента или в однопалатном парламенте	Год выборов
2 (2)	Швеция	47.0%	2006
4 (4)	Финляндия	41.5%	2007
5 (5)	Нидерланды	41.3%	2006
7 (7)	Дания	38.0%	2007
10 (10)	Испания	36.3%	2008
11 (11)	Норвегия	36.1%	2005
12 (12)	Бельгия	35.3%	2007
15 (15)	Исландия	33.3%	2007
18 (18)	Германия	32.2%	2005
20 (20)	“бывшая югославская Республика Македония”	31.7%	2008
26 (27)	Швейцария	28.5%	2007
27 (28)	Португалия	28.3%	2005
29 (30)	Австрия	27.3%	2008
37 (39)	Андорра	25.0%	2005
37 (39)	Монако	25.0%	2008
39 (44)	Лихтенштейн	24.0%	2005
42 (47)	Люксембург	23.3%	2004
49 (57)	Республика Молдова	21.8%	2005
50 (58)	Болгария	21.7%	2005
51 (59)	Сербия	21.6%	2008
52 (60)	Италия	21.3%	2008
53 (62)	Хорватия	20.9%	2007
54 (63)	Эстония	20.8%	2007
56 (65)	Польша	20.2%	2007
58 (67)	Латвия	20.0%	2006
60 (69)	Великобритания	19.5%	2005
61 (70)	Словакия	19.3%	2006
65 (75)	Франция	18.2%	2007
67 (79)	Литва	17.7%	2008
76 (91)	Чешская Республика	15.5%	2006
79 (95)	Сан-Марино	15.0%	2008
80 (97)	Греция	14.7%	2007
81 (98)	Сургус	14.3%	2006
83 (100)	Российская Федерация	14.0%	2007
87 (105)	Ирландия	13.3%	2007
87 (105)	Словения	13.3%	2008
95 (119)	Босния и Герцеговина	11.9%	2006
98 (122)	Азербайджан	11.4%	2005
98 (122)	Румыния	11.4%	2008
99 (124)	Венгрия	11.1%	2006
99 (124)	Черногория	11.1%	2006
107 (140)	Турция	9.1%	2007
110 (144)	Мальта	8.7%	2008
112 (146)	Армения	8.4%	2007
113 (149)	Украина	8.2%	2007
117 (157)	Албания	7.1%	2005
121 (161)	Грузия	6.0%	2008

Источник: Межпарламентский союз, на основе информации, предоставленной национальными парламентами на 30 ноября 2008 года (www.ipu.org).

*Примечание: Классификация МПС на настоящий момент вводит в заблуждение, поскольку в рамках этой классификации страны с одинаковым процентом ставятся на одно место. И даже когда, например, две страны ставятся на 25 место, следующее число в классификации – 26 (а не 27). В результате чего, например, имеется не 120, а 160 стран, у которых уровень представительства женщин более высокий, чем у Грузии. Настоящее место в классификации стран указывается в скобках

Приложение С : Системы выборов в государствах-членах Совета Европы

Категория	Тип избирательной системы	Распределение мест	Типы кандидатов	Голосование	Юридический порог	Страна
Плюралистические системы Мажоритарные системы	Первый, который считается избранным	Плюрализм в одномандатных округах (ОМО)	Индивидуальный	Единственное голосование	---	Соединенное Королевство, Азербайджан
Мажоритарные системы	Система в два тура	Большинство в ОМО (2-й тур: плюрализм)	Индивидуальный	Единственное голосование	---	Франция
Национальное пропорциональное представительство (ПП)	Национальная система списков ПП (с национальными или региональными списками)	Формула ПП на национальном уровне	Закрытые списки (национальные или региональные)	Единственное голосование	национальный	Молдова, Черногория (при одном ММО меньшинства), Сербия, Турция, Украина, Болгария, Нидерланды, Россия
	Национальная система списков ПП	Формула ПП на национальном уровне	Открытые списки	Преференциальное голосование	национальный	Словакия
ПП в избирательном округе	Система списков ПП в ММО	Формула ПП в ММО	Закрытые списки	Единственное голосование	--- ММО национальный	«бывшая Югославская Республика Македония», Португалия Испания Хорватия, Румыния
	Система списков ПП в ММО	Формула ПП в ММО	Открытые списки	Преференциальное голосование	--- ММО национальный	Бельгия, Кипр, Финляндия Албания (после реформы 2008 года) Чешская Республика, Латвия, Словения (2 ОМО)
	Система списков ПП в ММО	Формула ПП в ММО	Свободные списки	Множественное голосование	--- национальный	Люксембург, Швейцария (5 ОМО) Лихтенштейн
	Система единого передаваемого голоса	Формула ПП в ММО	Свободные списки	Преференциальное голосование	---	Ирландия, Мальта
Многоуровневые системы ПП	Система списков ПП в ММО с дополнительным списком	Формула ПП в ММО, остающиеся места – в национальные партийные списки	Открытые (и закрытые) списки	Преференциальное голосование	национальный	Эстония, Греция, Польша
	Компенсационная система	Формула ПП в ММО и компенсационные национальные места в ПП	Закрытые списки	Единственное голосование	национальный	Босния и Герцеговина (частично открытые списки), Исландия, Норвегия
	Компенсационная система	Формула ПП в ММО и компенсационные национальные списки	Открытые списки	Преференциальное голосование	национальный	Дания, Швеция
	Компенсационная система	Формула ПП в ММО; формула ПП в региональных ММО, компенсационные национальные места (3 уровня)	Открытые списки	Преференциальное голосование	национальный	Австрия
Комбинированные системы	Параллельная система	Параллельный подсчет: плюрализм в ММО Формула ПП на национальном уровне	Индивидуальные Закрытые списки	Голосование по избирательному округу Голосование по списку	национальный	Армения, Грузия, «бывшая Югославская Республика Македония» (Россия до 2005 года)
	Параллельная система	Параллельный подсчет: плюрализм в ММО Формула ПП на национальном уровне	Индивидуальные Открытые списки	Голосование по кандидатам Преференциальное голосование	национальный	Литва

	Параллельная система (голосование по блокам партий и спискам ПП)	Параллельный подсчет: плюрализм в двухмандатных округах Формула ПП на национальном уровне	Закрытые списки Закрытые списки	Голосование по списку Голосование по списку	национальный	Андорра
	Параллельная система (голосование по блокам партий и спискам ПП)	Параллельный подсчет: частично на основе мажоритарной системы в национальных ММО (голосование по блокам), частично – на основе списка ПП на национальном уровне	Свободные списки	Множественное голосование	национальный	Монако
	Смешанная пропорциональная система	Плюрализм в ОМО: Общая система распределения мест в соответствии с голосованием по спискам ПП (комбинированное распределение мест)	Индивидуальные Закрытые списки	Голосование по ОМО Голосование по списку	национальный	Германия
	Смешанная пропорциональная система (компенсационная система)	Большинство (2-й тур: плюрализм в ОМО) Компенсационные места на национальном уровне	Индивидуальные Закрытые списки	Голосование по ОМО Голосование по списку	национальный	Венгрия (Албания до 2005 года)
"Бонусная система"	"Бонусная система"	Формула ПП в ММО с "бонусными местами" (прения большинства) за самую большую партию/альянс	Закрытые списки	Единственное голосование	национальный	Италия, Сан-Марино

Приложение D: Справочные документы

Документы Совета Европы

CDEG(2006)15prov: Руководящий комитет по равенству между женщинами и мужчинами (CDEG): Деагрегированные статистические данные по фактору пола в отношении участия женщин и мужчин в процессе принятия решений в политической и общественной жизни в государствах-членах Совета Европы. Положение на 1 сентября 2005 года (проект). Информационный документ, подготовленный Генеральным директоратом по правам человека.

CDEG(2009)1final: Руководящий комитет по равенству между женщинами и мужчинами (CDEG): Шесть деагрегированных статистических данных об участии женщин и мужчин в процессе принятия решений в политической и общественной жизни в государствах-членах Совета Европы. Положение на 1 сентября 2008 года.

CDL-AD(2002)023rev: Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия): Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад. Принят Венецианской комиссией на 52-й пленарной сессии (Венеция, 18-19 октября 2002 года). Заключение № 190/2002.

CDL-AD(2006)018: Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия): Доклад об избирательном праве и организации выборов в Европе. Обобщающее исследование о существующих вызовах и проблемах. Принят Советом по демократическим выборам на его 17-ом заседании (Венеция, 8-9 июня 2006 года) и Венецианской комиссией на ее 67-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 июня 2006 года) на основе доклада Михаэла Креннериха (эксперта, Германия). Исследование № 352/2006.

CDL-AD(2006)020: Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). Заявление об участии женщин в выборах, принятое Венецианской комиссией на 67-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 июня 2006 года) на основе докладов Франсуа Люшера (члена Комиссии, Андорра) и Ханны Сухоцкой (члена Комиссии, Польша). Исследование № 324/2004.

Rec(2003)3: Рекомендация Rec(2003)3 Комитета министров государствам-членам о сбалансированном участии женщин и мужчин в процессе принятия политических решений в политической и общественной жизни, принятая 12 марта 2003 года, и пояснительный меморандум.

Further publications

Ballington, Juli/ Binda, Francesca (eds.): The Implementation of Quotas: European Experiences, Stockholm: International Idea 2005.

Ballington, Julie / Karam, Azza (eds.): Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition, Stockholm: International IDEA 2005.

Baum, Michael/ Espírito Santo, Ana: Exploring the Gender Gap in Portugal: women's Political Participation, in: Freire, André et al. (eds.): Portugal at the Polls in 2002, Lanham, MD: Lexington Books, 173-200.

Carton, Ann: The General Elections in Belgium in June 1999: A Real Breakthrough for Women Politicians, in: The European Journal of Women's Studies, Vol. 8, No. 1, 2001, 127-135.

Caul, Miki: Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties, in: Party Politics, Vol. 5, No. 1, 1999, 79-98.

Caul Kittilson, Miki: Challenging Parties. Changing Parliaments: Women and Electoral Offices in Contemporary Western Europe, Columbus: Ohio State University Press, 2006.

Celis, Karen / Childs, Sarah: Introduction: The Descriptive and Substantive Representation of Women: New Direction, in: Parliamentary Affairs, Vol. 61, No. 3, 2008, 419-425.

Childs, Sarah/ Lovenduski, Joni/ Campbell, Rosie: Women at the Top 2005: Changing Numbers, Changing Politics?, London: Hansard Society, 2005.

Chaney, Paul: Devolved Governance and the Substantive Representation of Women: The Second Term of the National Assembly for Wales, 2003-2007, in: Parliamentary Affairs, Vol. 61, No. 2, 2008, 272-290.

Commonwealth Parliamentary Association: Gender-Sensitizing Commonwealth Parliaments, Malaysia, 2001.

Dahlerup, Drude (ed.): Women, Quotas and Politics, Oxon: Routledge, 2006.

Dahlerup, Drude/ Freidenwall L.: Quotas as a "Fast Track" to Equal Representation for Women, in: International Feminist Journal of Politics, 7:1, 2005, 26-48.

Davisdon-Schmich, Louise K.: Implementation of Political Party Gender Quotas: Evidence from the German Länder 1990-2000, in: Party Politics, Vol. 12, No. 2, 2006, 211-232.

Engstrom, Richard: District magnitude and the election of women to the Irish Dail, in: Electoral Studies, Vol. 6, No. 2, 1987, 123-132.

European Parliament, Directorate-General for Research: Differential Impact of Electoral Systems on Female Political Representation, Working Document, Women's Right Series W-10, 1997.

Farrell, David M.: Comparing Electoral Systems, Houndsmills, Basingstoke: MacMillan, 1997.

Field, Bonnie N.: The parliamentary election in Spain, March 2008, in: Electoral Studies, 28, 2009, 155-158.

Freedman, Jane: Increasing Women's Political Representation: The Limits of Constitutional Reform, in: West European Politics, Vol. 27, No. 1, 2004, 104-123.

Gallagher, Michael/ Mitchell, Paul (eds.): The Politics of Electoral Systems, Oxford: OUP, 2008.

Galligan, Yvonne/ Clavero, Sara: *Prospects for Women's Legislative Representation in Postsocialist Europe. The Views of Female Politicians*, in: *Gender & Society*, Vol. 22, No. 2, 2008, 149-171.

Goloso, Grigori V.: *Political Parties, Electoral Systems and Women's Representation in the Regional Legislative Assemblies of Russia, 1995-1998*, in: *Party Politics*, Vol. 7, No. 1, 2001, 45-68.

Hoffhaus, Tina: *Wahlsysteme und Frauenrepräsentation. Ein Vergleich zwischen Großbritannien und Deutschland*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No. 45, 1993, 22-29.

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

Inter-Parliamentary Union: *Women in Parliament in 2007: The Year in Perspective*, Geneva: IPU, 2008.

Inter-Parliamentary Union: *Women in Parliaments 1945-1995: A World Statistical Survey*, Geneva: IPU, 1995.

International IDEA/ Asociación Civil Transparencia: *La igualdad esquivada. Una Mirada de género a las Elecciones Generales 2006*, Lima, 2007.

International IDEA/ Stockholm University: *Global Database of Quotas for Women* (www.quotaproject.org)

Ishiyama, John T.: *Women's Parties in Post-Communist Politics*, in: *East European Politics and Societies*, Vol. 17, No. 2, 2003, 266-304.

Jones, Mark P.: *Gender Quotas*, in: Rose, Richard (ed.): *International Encyclopedia of Elections*, Washington D.C.: Congressional Quarterly, 2000, 143-144.

Jones, Mark P.: *Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Evidence from the Latin American Vanguard*, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 42, No. 1, 2009, 56-81.

Kostadinova, Tatiana: *Ethnic and Women's Representation and Mixed Electoral Systems*, in: *Electoral Studies*, Vol. 26, No. 2, 2007, 418-431.

Kunovich, Sheir/ Paxton, Pamela: *Pathways to Power: The Role of Political Parties in Women's National Political Representation*, in: *American Journal of Sociology*, Vol. 111, No. 2, 2005, 505-552.

Larserud, Stina/ Taphorn, Rita: *Designing for Equality. Best-fit, medium-fit and non-favourable combinations of electoral systems and gender quotas*, Stockholm: International IDEA, 2007.

Lovenduski, Joni: *Women and European Politics: Contemporary Feminism and Public Policy*, Amherst: University of Massachusetts Press, 1986.

Lovenduski, Joni/ Norris, Pippa: *Gender and Party Politics*, London: Sage, 1993.

Lovenduski, Joni et al. (eds.): *State Feminism and Political Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Matland, Richard E.: *Institutional variables affecting female representation in national legislatures: The Case of Norway*, in: *Journal of Politics*, Vol. 55, No. 3, 1993, 737-755.

Matland, Richard E.: *Women's representation in national legislatures: developed and developing countries*, in: *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 1, 1998, 109-125.

- Matland, Richard E./ Brown, Deborah D.: *District Magnitude's Effect on Female Representation in State Legislatures*, in: *Legislative Studies Quarterly*, 17, 1992, 469-492.
- Matland, Richard E./ Montgomery, Kathleen (eds.): *Women's Access to Political Power in Post-Communist Europe*, Oxford: OUP, 2003.
- Matland, Richard/ Studlar, Donley: *The Contagion of Women Candidates in Single Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway*, in: *The Journal of Politics*, Vol. 58, No. 3, 1996, 707-733.
- Matland, Richard/ Taylor, Michelle: *Electoral System Effects on Women's Representation: Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica*, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 30, No. 2, 1997, 186-210.
- Meier, Petra: *The Mutual Contagion Effect of Legal and Party Quotas*, in: *Party Politics*, Vol. 10, No. 5, 2004, 583-600.
- Murray, Rainbow: *How Parties Evaluate Compulsory Quotas: A Study of the Implementation of the „Parity“ Law in France*, in: *Parliamentary Affairs*, Vol. 60, No. 4, 2007, 568-584.
- Murray, Rainbow: *The Power of Sex and Incumbency: A Longitudinal Study of Electoral Performance in France*, in: *Party Politics*, Vol. 14, No. 5, 2008, 539-554.
- Nohlen, Dieter (ed.): *Elections in the Americas*, Oxford: OUP, 2005.
- Nohlen, Dieter: *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen/ Farmington Hill, 2007.
- Nohlen, Dieter/ Grotz, Florian/ Hartmann, Christof (eds.): *Elections in Asia and the Pacific*, Oxford: OUP, 2001.
- Nohlen, Dieter/ Grotz, Florian/ Krennerich, Michael/ Thibaut, Bernhard: *Electoral Systems in Independent Countries*, in: Rose, Richard (ed.): *International Encyclopedia of Elections*, Washington D.C: Congressional Quarterly, 2000, 353-379.
- Nohlen, Dieter/ Krennerich, Michael/ Thibaut, Bernhard (eds.): *Elections in Africa*, Oxford: OUP, 1999.
- Norris, Pippa: *Women's Legislative Participation in Western Europe*, in: *West European Politics*, 8, 1985, 90-101.
- Norris, Pippa/ Lovenduski, Joni/ Campbell, Rosie: *Gender and Political Participation*, London: Electoral Commission, 2004.
- Pedersen, Karina et al.: *Sleeping or Active Partners? Danish Party Members at the Turn of the Millenium*, in: *Party Politics*, Vol. 10, No. 4, 2004, 367-383.
- Raauum, Nina C: *Gender Equality and Political Representation: A Nordic Comparison*, in: *West European Politics*, Vol. 28, No. 4, 2005, 872-897.
- Rose, Richard (ed.): *International Encyclopedia of Elections*, Washington D.C: Congressional Quarterly, 2000.
- Rule, Wilma: *Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunities for Election to Parliament in 23 Democracies*, in: *Political Research Quarterly*, 40, 1987, 477-498.
- Rule, Wilma: *Why More Women are State Legislators*, in: *Western Political Quarterly*, 43, 1990, 437-448.

Rule, Wilma: *Women: Enfranchisement*, in: Rose, Richard (ed.): *International Encyclopedia of Elections*, Washington D.C: Congressional Quarterly, 2000, 345-348.

Rule, Wilma/ Noonan, Norma C. (eds.): *Russian Women in Politics and Society*, Westport, CT: Greenwood, 1996.

Rule, Wilma/ Zimmerman, Joseph F. (eds.): *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*, Westport, CT: Greenwood, 1994.

Siaroff, Alan: *Women's Representation in Legislatures and Cabinets in Industrial Democracies*, in: *International Political Science Review*, Vol. 21, No. 2, 197-215.

Soberg Shugart, Mathew/ Wattenberg, Martin P. (eds.): *Mixed Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: OUP, 2003.

Squires, Judith: *Quotas for Women: Fair Representation?* in: *Parliamentary Affairs*, Vol. 49, No. 1, 71-88.

Squires, Judith/ Wickham-Jones, Mark: *Women in Parliament: A Comparative Analysis*, Manchester, UK: Equal Opportunities Commission, 2001.

The Electoral Commission: Gender and political participation, London: The Electoral Commission, 2004.

Threlfall, Monica: *Explaining Gender Parity Representation in Spain: The Internal Dynamics of Parties*, in: *West European Politics*, Vol. 30, No. 5, 2007, 1068-1095.

Tremblay, Mano: *The Substantive Representation of Women and PR: Some Reflections on the Role of Surrogate Representation and Critical Mass*, in: *Politics and Gender*, Vol. 2, No. 4.

Tremblay, Mano/ Pelletier, Réjean: *More Women Constituency Party Presidents: A Strategy for Increasing the Number of Women Candidates in Canada?* in: *Party Politics*, Vol. 7, No. 2, 2001, 157-190.

Tripp, Aili Mari/ Kang, Alice: *The Global Impact of Quotas: On the Fast Track to Increased Female Legislative Representation*, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 41, No. 3, 2008, 338-361.

United Nations: *Expert Group Meeting on Enhancing Women's Participation in Electoral Processes in Post-Conflict Countries*, New York, 2004 (www.un.org/womenwatch/osagi/meetings/2004/EGMelectoral/papers.html).

Von Wahl, Angelika: *Gender equality in Germany: Comparing Policy Changes across Domains*, in: *West European Politics*, Vol. 29, No. 3, 2006, 461-488.

Welch, Susan/ Studlar, Donley T.: *Multi-Member Districts and the Representation of Women: Evidence from Britain and the United States*, in: *Journal of Politics*, Vol. 52, No. 2, 1990, 391-412.

Yoon, Mi Yung: *Democratization and Women's Legislative Representation in Sub-Saharan Africa*, in: *Democratization*, Vol. 8, No. 2, 169-190.