



РУКОВОДСТВО ПО НАБЛЮДЕНИЮ И ПРОДВИЖЕНИЮ УЧАСТИЯ ЖЕНЩИН В ВЫБОРАХ



РУКОВОДСТВО ПО НАБЛЮДЕНИЮ И ПРОДВИЖЕНИЮ УЧАСТИЯ ЖЕНЩИН В ВЫБОРАХ



*Руководство по наблюдению и продвижению участия
женщин в выборах*

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим инсти-
тутам и правам человека (БДИПЧ)

Miodowa 10
00-557 Warsaw
Poland

www.osce.org/odihr

© БДИПЧ ОБСЕ, 2023

978-92-9271-127-6

Все права защищены. Содержание данной публикации
можно свободно использовать и копировать в образо-
вательных и других некоммерческих целях при усло-
вии, что любое такое воспроизведение будет сопрово-
ждаться указанием БДИПЧ в качестве источника.

Оформление: Филип Андроник (Filip Andronik)
Автор иллюстрации на обложке – Филип Андроник



СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
А. Цель Руководства	9
Б. Как пользоваться Руководством	10
ГЛАВА 1. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ И ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА И СТАНДАРТЫ	12
А. Обязательства ОБСЕ	12
Б. Международные обязательства и стандарты	15
В. Региональные обязательства и стандарты	19
Г. Другие международные инструменты	21
ГЛАВА 2. ОСНОВНОЕ ВНИМАНИЕ БДИПЧ ПРИ НАБЛЮДЕНИИ ЗА ВЫБОРАМИ	23
А. Предвыборная ситуация и контекст	23
Б. Правовая база	28
В. Избирательная система и сопутствующие элементы	31
Г. Организация выборов	37
Д. Регистрация избирателей	40
Е. Выдвижение и регистрация кандидатов	44
Ж. Предвыборная агитация	48
З. Финансирование предвыборной агитации	53
И. Средства массовой информации	56
К. Разрешение избирательных споров	60

Л . День голосования	62
ГЛАВА 3. НАСИЛИЕ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН НА ВЫБОРАХ	65
ГЛАВА 4. УЧАСТИЕ НЕДОСТАТОЧНО ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ГРУПП	71
ГЛАВА 5. РОЛЬ МИССИЙ И НАБЛЮДАТЕЛЕЙ БДИПЧ	78
А. Миссии по оценке потребностей	78
Б. Деятельность по наблюдению за выборами	82
В . Разработка рекомендаций, касающихся гендерной проблематики	89
Г . Использование рекомендаций, касающихся выборов, с гендерной точки зрения	90
ПРИЛОЖЕНИЕ А. ИЗБРАННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ	92
ПРИЛОЖЕНИЕ Б. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПОЛЕЗНЫЕ РЕСУРСЫ	99

ПРЕДИСЛОВИЕ

Сбалансированное участие женщин и мужчин в выборах и избирательных процессах является важнейшим условием для обществ, основанных на справедливости и демократии. Право граждан голосовать и претендовать на политические или государственные должности без дискриминации по признаку пола является давним обязательством государств-участников ОБСЕ; реализация этого обязательства предполагает выполнение существующих обязательств и стандартов, а также поддержку политики по достижению паритета. Однако, несмотря на значительное увеличение доли женщин на выборных должностях — в среднем 25% мест в парламентах по всему миру и 26,1% в регионе ОБСЕ — это ниже 30-процентной цели, установленной Пекинской декларацией¹.

На международном уровне имеется ряд юридически обязывающих документов и других инструментов, помогающих странам в их усилиях по продвижению участия женщин в выборах, в том числе в качестве избирателей, кандидатов и представителей организаторов выборов. Среди них стоит упомянуть международную конвенцию «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» (КЛДЖ), которая требует от государств-участников «принимать все надлежащие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны», в том числе путем введения временных специальных мер, которые должны быть прекращены, когда цели равенства возможностей и обращения будут достигнуты.

В то же самое время решение проблемы равенства между женщинами и мужчинами только юридическими средствами (де юре) может оказаться недостаточным, и для улучшения фактической ситуации могут потребоваться другие практические меры. Так как выборы являются одним из основных путей вхождения женщин в политику, важно гарантировать, что во всех избирательных процессах должным образом учитываются интересы этой недопредставленной группы. Это относится к выбору избирательной системы, процедурам регистрации избирателей и кандидатов, формированию организаторов выборов, правилам и практике

1 См. веб-сайт Межпарламентского союза, среднемировой показатель для 2019 года, <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

проведения предвыборной агитации, а также к соответствующему финансированию, способам голосования и другим соображениям.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) разработало системную и всеобъемлющую методологию наблюдения за выборами. Хотя с момента выхода первого руководства в 2004 году в методологию БДИПЧ по оценке участия женщин в выборах не было внесено существенных изменений, данное второе издание основывается на опыте, накопленном за три десятилетия наблюдений за вовлеченностью женщин в избирательные процессы. В этом руководстве также приняты во внимание совокупность общих прав и обязанностей, связанных с гендерной проблематикой, сложности, связанные с наблюдением за этой тематической областью, а также общие усилия БДИПЧ по содействию участию женщин в общественной жизни. В нем рассматриваются новые области, на которые могут обратить внимание наблюдатели БДИПЧ, такие как включенность лиц с инвалидностью, национальных меньшинств и молодежи, проблемы, связанные с финансированием предвыборной агитации, а также дискриминация или насилие в отношении кандидатов-женщин, в том числе в социальных сетях.

Я уверен, что это руководство внесет дальнейшее улучшение в нашу методологию наблюдения за выборами и, в конечном итоге, поможет продвижению прав женщин в качестве избирателей, кандидатов и сотрудников организаторов выборов. БДИПЧ выражает признательность важному вкладу всех экспертов и организаций, которые предоставляли обратную связь на различных стадиях подготовки этого руководства.

Маттео Мекаччи
Директор БДИПЧ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АМГ	альтернативные методы голосования
БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека
ВПЛ	внутренне перемещенные лица
ГПВ	группа экспертов по выборам
ДН	долгосрочные наблюдатели
ДНВ	деятельность по наблюдению за выборами
ДП	Декларация принципов
ЕКПЧ	Европейская конвенция по правам человека
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ЗГМ	заместитель главы миссии
КЛДЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
КН	краткосрочные наблюдатели
КПИ	Конвенция о правах инвалидов
КПЧ	Комитет по правам человека ООН
МКГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
МНВ	миссия по наблюдению за выборами

МОП	миссия по оценке потребностей
МПС	Межпарламентский союз
НЖВ	насилие в отношении женщин на выборах
НПО	неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОВ	организатор выборов
ОГО	организация гражданского общества
ООН	Организация Объединенных Наций
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РИС	разрешение избирательных споров
РКЗНМ	рамочная конвенция о защите национальных меньшинств
СНГ	Содружество Независимых Государств
ЦУР	Цели устойчивого развития
GREVIO	Группа экспертов по принятию мер против насилия в отношении женщин и домашнего насилия
IFES	международный фонд избирательных систем
NDI	Национальный демократический институт

ВВЕДЕНИЕ

А. ЦЕЛЬ РУКОВОДСТВА

Как часть комплексной методологии наблюдения за выборами второе издание Руководства по наблюдению и содействию участию женщин в выборах основывается на первом издании, опубликованном в 2004 году, и далее развивает методологию БДИПЧ по оценке и выработке рекомендаций по участию женщин в выборах. В дополнение к разъяснению порядка проведения деятельности БДИПЧ по наблюдению за выборами (ДНВ), Руководство может помочь проинформировать государства-участники — их организаторов выборов, политические партии, избирателей, кандидатов, средства массовой информации и гражданское общество — об обязательствах ОБСЕ и других международных и региональных стандартах и надлежащей практике участия женщин в выборах. Оно основано на опыте, приобретенном за почти три десятилетия наблюдения за выборами, и принимает во внимание деятельность государств-участников и БДИПЧ по содействию участию женщин в политической жизни, в том числе через выборы².

БДИПЧ намерено регулярно уточнять и совершенствовать свою методологию по наблюдению за выборами в соответствии с поручением государств-участников ОБСЕ³. В этом новом издании учтены вновь возникающие проблемы, а также новые стандарты и надлежащая практика⁴. К ним относятся, среди прочего, явления, касающиеся недостаточно представленных групп (в том числе лиц с инвалидностью, национальных меньшинств и молодежи), финансирования избирательной агитации,

2 См., например, отчет региональной конференции БДИПЧ 2019 года «О выполнении рекомендаций БДИПЧ по выборам с гендерной точки зрения», Сараево, 10 октября 2019 года, <https://www.osce.org/odihr/elections/435158>, часть проекта БДИПЧ по поддержке выборов на Западных Балканах», <https://www.osce.org/odihr/support-to-elections-in-western-balkans>.

3 В соответствии с поручением государств-участников ОБСЕ (Решение Совета министров 19/06), настоящая публикация была создана за счет внебюджетных взносов государств-участников ОБСЕ.

4 Включая недавние обязательства ОБСЕ, такие как Решения Совета министров «Участие женщин в политической и общественной жизни» (Афины, 2009 год), <https://www.osce.org/mc/40710>, «Безопасность журналистов» (Рим, 2018), <https://www.osce.org/chairmanship/406538>, «Недопущение и пресечение насилия в отношении женщин» (Рим, 2018 год), <https://www.osce.org/chairmanship/406019>.

насилия в отношении женщин на выборах (НЖВ), альтернативных методов голосования, а также влияние онлайн-СМИ и социальных сетей⁵. Также повышенное внимание уделяется вопросам, подлежащим рассмотрению во время миссий БДИПЧ по оценке потребностей (МОП), которые рекомендуют как тип деятельности по наблюдению за выборами, так и последующие мероприятия в поддержку выполнения рекомендаций по выборам.

В этом руководстве сохраняется акцент первого издания на участии женщин в выборах, поскольку женщины по-прежнему недостаточно представлены в избирательных процессах по всему региону ОБСЕ, а в различных международных инструментах содержатся четкие нормы по улучшению данной ситуации (см. следующую главу). Другие вопросы, связанные с гендерной тематикой, такие как гендерная идентичность и сексуальные меньшинства, также упоминаются в Руководстве как часть более широких вопросов, относящихся к инклюзивности избирательных процессов, хотя и не исчерпывающим образом⁶.

Б. КАК ПОЛЬЗОВАТЬСЯ РУКОВОДСТВОМ

Руководство было разработано в качестве рабочего инструмента в первую очередь для оказания помощи наблюдателям при проведении ДНВ в оценке участия женщин в выборах, в разработке рекомендаций по улучшению их представленности и содействию гендерному равенству⁷. В

5 Некоторое развитие методологии нашло отражение в других публикациях БДИПЧ. Например, «Руководство по наблюдению за финансированием избирательных кампаний», 21 января 2015 года, <https://www.osce.org/odihr/elections/135516>, «Руководство по использованию рекомендаций, касающихся выборов», 6 июня 2016 года, <https://www.osce.org/odihr/elections/244941>, «Рекомендации для служб, обеспечивающих общественную безопасность во время выборов», 12 сентября 2017 года, <https://www.osce.org/odihr/elections/339581> и «Руководство по наблюдению за разрешением избирательных споров», 17 сентября 2019 года, <https://www.osce.org/odihr/elections/429566>, уделяют особое внимание мониторингу гендерных проблем в специальных главах об участии женщин. См. также издание ОБСЕ 2022 года «Комплект пособий по противодействию насилию в отношении женщин в политике» <https://www.osce.org/odihr/530272>.

6 Согласно Словарю терминов ОБСЕ, связанных с гендерной проблематикой, <https://www.osce.org/gender/26397>, «Гендер – это термин, используемый для описания социально сконструированных ролей для женщин и мужчин. Гендер является приобретенной идентичностью, которая познается, изменяется со временем и имеет широкое разнообразие внутри культур и между ними».

7 В Декларации принципов (ДП) международного наблюдения за выборами от 2005 года <https://www.osce.org/odihr/elections/215556> говорится, что наблюдатели отвечают за «рассмотрение дискриминации или других препятствий, которые могут помешать участию в избирательных процессах».

нем содержатся вопросы для исследования различных аспектов участия женщин в избирательном процессе. Вопросы, которые должны быть изучены в ходе ДНВ, являются ориентировочными, показывающими возможные области рассмотрения, и будут по-разному применяться в рамках конкретного контекста. Они не являются исчерпывающими и не должны препятствовать при проведении ДНВ рассмотрению вопросов, которые могут возникать.

В Главе 1 представлен обзор обязательств ОБСЕ и других международных и региональных обязательств и стандартов, включая Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ). В Главе 2 рассматриваются потенциальные сложности, связанные с участием женщин на всех этапах избирательного процесса. Сюда входят правовая база и избирательная система, организаторы выборов, регистрация избирателей и кандидатов, механизмы голосования, предвыборная агитация и ее финансирование, средства массовой информации, разрешение избирательных споров (РИС) и процедуры в день голосования.

В Главе 3 рассматривается проблема насилия в отношении женщин на выборах. Глава 4 рассматривает вопросы интеграции и участия женщин из недостаточно представленных групп, в том числе женщин с инвалидностью, из числа молодежи и меньшинств, а также рассматривает вопросы гендерной идентичности.

В Главе 5 рассматриваются МОП, которые определяют размер и формат деятельности по наблюдению за выборами, а также роли долгосрочных и краткосрочных наблюдателей (ДН и КН) и разработку рекомендаций, связанных с гендерной проблематикой. В ней также подробно рассматриваются мероприятия после выборов для оказания поддержки странам в работе с рекомендациями БДИПЧ и оценкой выборов с гендерной точки зрения. Приложения содержат выдержки из основных международных и региональных документов, касающихся гендерной проблематики, и подборку полезных ресурсов.



ГЛАВА 1

СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ И ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА И СТАНДАРТЫ

А. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ

В рамках ОБСЕ обязательства по равному доступу к политическим правам в основном содержатся в Копенгагенском документе 1990 года⁸. В частности, в параграфе 5.9 государства-участники обязуются «запрещать любую дискриминацию и гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту от дискриминации по какому бы то ни было признаку». В параграфе 7.5 государства-участники обязуются «уважать право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации». В более общем плане, в параграфе 40 государства-участники «четко и безоговорочно осуждают [...] дискриминацию в отношении кого бы то ни было...». В этом контексте они «признают право каждого лица на эффективные средства правовой защиты и стремятся признавать, в соответствии с национальным законодательством, право заинтересованных лиц и групп выступать с жалобами и поддерживать жалобы по поводу актов дискриминации» (40.5).

В Копенгагенском документе также содержится призыв к государствам-участникам рассмотреть «вопрос о присоединении, если они этого еще не сделали, к международным инструментам, в которых рассматривается проблема дискриминации, и обеспечить полное выполнение взятых по

8 Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1990 года. Текст этого и других документов ОБСЕ доступны на веб-сайте БДИПЧ: www.osce.org/odhr.

ним обязательств, включая обязательства, касающиеся представления периодических докладов» (40.6), а также признать «те международные механизмы, которые позволяют государствам и отдельным лицам направлять сообщения, касающиеся дискриминации, в международные органы» (40.7).

Обязательства ОБСЕ в отношении равенства между женщинами и мужчинами также включены в Московский документ 1991 года и Хартию Европейской безопасности 1999 года; оба документа обязывают государства-участники содействовать равенству между женщинами и мужчинами на всех уровнях⁹. Параграф 40 Московского документа приглашает государства-участники признать, что «полное и подлинное равенство между мужчинами и женщинами является существенно важным элементом справедливого и демократического общества, основанного на верховенстве закона»¹⁰. Там также содержится призыв к государствам-участникам соблюдать Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ). Далее, параграф 23 Хартии Европейской безопасности обязывает государства-участники сделать равенство между мужчинами и женщинами неотъемлемой частью политики на государственном уровне и в рамках ОБСЕ.

В последние несколько десятилетий в ОБСЕ все больше внимания уделяется борьбе с дискриминацией и конкретным потребностям, связанным с участием женщин в выборах. В этой связи Решение Совета министров ОБСЕ № 7/09 «Участие женщин в политической и общественной жизни» призывает государства-участники «рассмотреть законодательные меры для содействия сбалансированному участию в политической и общественной жизни»¹¹. Решение Совета министров «Недопущение и пресечение насилия в отношении женщин» № 4/18 призывает государства-участники «побуждать всех соответствующих субъектов... к внесению вклада в усилия по недопущению и пресечению всех форм насилия в отношении женщин, включая тех из них, кто занимается профессиональной деятельностью в публичной сфере, и/или в интересах общества»¹². Решение Совета министров № 3/18 «Безопасность журналистов», признающее «решающую роль журналистов в освещении выборов», отмечает

9 Хартия Европейской безопасности 1999 года, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/2/17502.pdf>.

10 Московский документ ОБСЕ 1991 года, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/14310.pdf>.

11 Решение Совета министров № 7/09, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/40710.pdf>.

12 Решение Совета министров № 4/18, <https://www.osce.org/files/f/documents/e/e/406019.pdf>.

«особые риски, с которыми сталкиваются женщины-журналисты в связи со своей работой, в том числе посредством цифровых технологий»¹³.

Что касается конкретных групп, то План действий ОБСЕ 2003 года по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ призывает государства-участники «принять меры для обеспечения равных избирательных прав женщин, в том числе путем введения запретов на так называемое «семейное голосование» и «поощрения участия женщин рома в общественной и политической жизни»¹⁴.

В Планах действий ОБСЕ 2004 года по содействию гендерному равенству Департаменту по выборам БДИПЧ конкретно поручено «осуществлять мониторинг политического участия женщин в избирательных процессах»¹⁵. В нем также отмечается, что «когда это возможно, БДИПЧ будет готовить и публиковать отчеты, конкретно анализирующие положение женщин в избирательных процессах. Кроме того, учреждения и миссии будут поощрять отчетность, сбалансированную с гендерной точки зрения, ... связанную с исполнением обязательств ОБСЕ в отношении гендерного равенства». Другие Решения Совета министров призывают государства-участники обеспечить равные права женщин и мужчин и бороться с дискриминацией¹⁶.

13 Решение Совета министров № 3/18, <https://www.osce.org/files/mcdec0003%20safety%20of%20journalists%20en.pdf>.

14 План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ, ОБСЕ, 27 ноября 2002 года, <http://www.osce.org/odihr/17554>.

15 Решение Совета министров № 14/04, ОБСЕ, 7 декабря 2004 года, <https://www.osce.org/mc/23295>.

16 В Мадридском документе 1983 года, <https://www.osce.org/mc/40871>, государства-участники подчеркнули «важность обеспечения равными правами мужчин и женщин» и согласились «предпринять все необходимые действия для содействия равному и эффективному участию мужчин и женщин в политической, экономической, социальной и культурной жизни». В Венском документе 1989 года, <https://www.osce.org/mc/40881>, они подтвердили «свою решимость обеспечить равными правами мужчин и женщин» и заверили, что «примут все необходимые меры, включая законодательные, для содействия равному и эффективному участию мужчин и женщин в политической [...] жизни». В Решении Совета министров № 13/06 от 6 декабря 2006 года, <https://www.osce.org/mc/23114>, «Борьба с нетерпимостью и дискриминацией и содействие взаимному уважению и пониманию» признается важность равных возможностей для эффективного участия в демократических обществах и осуждается дискриминационная публичная риторика. В нем содержится призыв к государствам-участникам «продвигать политику, направленную на равенство возможностей, прав, доступа к правосудию и государственным услугам, а также способствовать диалогу и эффективному участию».

Б. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА И СТАНДАРТЫ

Статья 3 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) 1966 года закрепляет «равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в настоящем Пакте», включая статью 25 о праве голосовать и быть избранным¹⁷. В 2000 году договорный орган Комитет по правам человека ООН (КПЧ) в своем Замечании общего порядка № 28 выпустил официальное толкование статьи 3. В нем отмечается, что «дискриминация в отношении женщин часто переплетается с дискриминацией по другим признакам, таким как раса, цвет кожи, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественный, сословный или иной статус», и содержится призыв к государствам-участникам Пакта, «не только принимать меры защиты, но также позитивные меры во всех областях, направленные на достижение эффективного и равного расширения прав и возможностей женщин»¹⁸. В нем также содержится призыв к государствам-участникам Пакта, «пересмотреть свое законодательство и практику и взять на себя ведущую роль в осуществлении всех мер, необходимых для ликвидации дискриминации в отношении женщин во всех областях, например, путем запрета дискриминации [...] в таких областях, как [...] политическая деятельность».

Однако на сегодняшний день наиболее всеобъемлющим инструментом по улучшению положения женщин является Международная конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)¹⁹. Конвенция имеет очень широкое применение, ее участниками являются 189 государств, а две страны подписали, но не ратифицировали ее на момент составления настоящего руководства²⁰. Конвенция обязывает подписавшие его стороны осуждать и искоренять все формы дискриминации, в том числе связанные с осуществлением политических прав (статья 2).

17 См. полный текст МПГПП по адресу: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>. На 4 октября 2022 года 173 страны по всему миру, включая 56 государств-участников ОБСЕ, являются участниками Пакта, <https://indicators.ohchr.org>.

18 См. Замечание общего порядка № 28 КПЧ от 29 марта 2000 года, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1_Global/CCPR_C_21_Rev-1_Add-10_6619_E.pdf.

19 См. полный текст КЛДЖ: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>.

20 <https://indicators.ohchr.org>.

В статье 7 КЛДЖ четко обозначены политические права. В ней от государств-участников конвенции требуется принять «все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны». Далее в ней конкретизируется, что государства-участники «должны обеспечить женщинам на равных условиях с мужчинами право: (а) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы; (б) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления; (в) принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны».

Таким образом, в статье 7 содержатся серьезные обязательства, поскольку есть ссылка на подписавшие стороны, которые принимают «все надлежащие меры», чтобы «ликвидировать» дискриминацию и «обеспечить» участие на равных условиях. Статья 4 КЛДЖ устанавливает, что временные специальные меры по ускорению достижения фактического равенства не следует считать дискриминационными. В ней также устанавливается, что такие меры должны быть прекращены, когда будут достигнуты цели обеспечения равенства возможностей и обращения. Таким образом, основное внимание уделяется не только юридическому равенству (*de jure*), но и равенству на практике и в результате (*de facto*).

Орган по наблюдению за выполнением конвенции, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин («Комитет»), выпустил официальные рекомендации общего характера, интерпретирующие положения конвенции. В 2004 году была выпущена Общая рекомендация № 25 об использовании временных специальных мер, в которой говорится, что «недостаточно гарантировать женщинам обращение, идентичное обращению с мужчинами» и что государствам-участникам «следует оценивать потенциальное воздействие временных специальных мер в отношении конкретной цели в их национальном контексте и принимать те временные специальные меры, которые они считают наиболее подходящими для ускорения достижения фактического или существенного равенства женщин»²¹.

21 См. Общая рекомендация № 25 ГА ООН, 18 декабря 1979 года, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3733_E.pdf.

До этого, в 1997 году, Комитет выпустил Рекомендацию общего порядка 23 «Политическая и общественная жизнь». В ней говорится, что «важнейшей проблемой, подчеркнутой в Пекинской платформе действий, является разрыв между *de jure* и *de facto* или между правом и реальностью участия женщин в политике и общественной жизни в целом. Эти [статья 7] права должны реализовываться как *de jure*, так и *de facto*» (См. также ниже «Другие международные инструменты»)²².

Общая рекомендация № 23 также устанавливает, что правительственные органы должны консультироваться с группами, которые широко представляют взгляды и интересы женщин, и учитывать их советы, а также то, что должно обеспечиваться равенство представительства женщин при формировании государственной политики²³. Также делается ссылка на то, чтобы государства-участники предоставляли статистические данные, показывающие процентную долю женщин, которые пользуются политическими правами, по отношению к мужчинам²⁴. Общая рекомендация № 23 подтверждает, что конвенция распространяется на все ветви государственной власти²⁵. Кроме того, в ней говорится, что правительства должны поощрять политические партии к принятию эффективных мер²⁶.

22 Общая рекомендация № 23 ГА ООН 1997 года, параграфы 16 и 18, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_4736_E.pdf.

23 В параграфе 28 Рекомендации общего порядка 23 отмечается, что «государствам-участникам следует также стремиться к обеспечению того, чтобы женщины назначались с правительственными консультативными органами наравне с мужчинами, и чтобы эти органы надлежащим образом учитывали мнения представительских женских групп. Фундаментальной обязанностью правительства является поощрение этих инициатив, формирующих и направляющих общественное мнение и изменяющих отношения, которые дискриминируют женщин или препятствуют вовлечению женщин в политическую и общественную жизнь». В параграфе 46 также отмечается, что «в соответствии с параграфом (б) статьи 7 к таким мерам относятся меры, направленные на обеспечение: (а) равной представленности женщин при разработке государственной политики».

24 В параграфе 48 Общей рекомендации № 23 отмечается: «При представлении докладов в соответствии со статьей 7, государствам-участникам следует ... (г) Включать статистические данные, разбитые по признаку пола, показывающие процентную долю женщин, которые пользуются этими правами, по отношению к мужчинам».

25 Общая рекомендация № 23, параграф 5: «Обязательство, указанное в статье 7, распространяется на все сферы общественной и политической жизни и не ограничивается теми областями, которые указаны в подпунктах (а), (б) и (в). Политическая и общественная жизнь страны – это широкое понятие. Оно относится к осуществлению политической власти, в частности, к осуществлению законодательных, судебных, исполнительных и административных полномочий. Этот термин охватывает все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях».

26 Общая рекомендация № 23, параграф 5: «Статья 7 обязывает государства-участники принимать все надлежащие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни и обеспечения того, чтобы они обладали равенством с мужчинами в политической и общественной жизни... Эта

Женщины с инвалидностью прямо упоминаются в Конвенции о правах инвалидов 2008 года (КПИ)²⁷. Статья 6 признает, что «женщины-инвалиды и девочки-инвалиды подвергаются множественной дискриминации, и в этой связи государства-участники принимают меры для обеспечения полного и равного осуществления ими всех прав человека и основных свобод». Статья 29 призывает, чтобы государства-участники «гарантировали инвалидам политические права и возможность пользоваться ими наравне с другими». В частности, они должны «обеспечивать, чтобы инвалиды могли эффективно и всесторонне участвовать в политической и общественной жизни наравне с другими, прямо или через свободно выбранных представителей, в том числе имели право и возможность голосовать и быть избранными»²⁸.

Помимо юридически обязательных конвенций существует ряд других соглашений, которые являются политически убедительными и помогают установить стандарты в отношении участия женщин в выборах. Например, Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций «Женщины и участие в политической жизни» (66/130 от 2011 года) призывает, среди других мер, к обучению в целях поощрения участия и поддержанию атмосферы абсолютной нетерпимости к насилию в отношении женщин-должностных лиц и кандидатов²⁹. Она также призывает государства «пересмотреть различное воздействие их избирательных систем на участие женщин в политической жизни и их представленность в избираемых органах, а также скорректировать или реформировать эти системы, где это уместно». Хотя выбор избирательной системы является суверенным вопросом, особое внимание уделяется рассмотрению влияния избирательных систем и их технических решений и применения на участие женщин в выборах.

концепция также включает в себя многие аспекты гражданского общества, в том числе общественные и местные советы, а также деятельность таких организаций, как политические партии, профсоюзы, профессиональные или отраслевые ассоциации, женские организации, общинные организации и другие организации, занимающиеся общественной и политической жизнью».

- 27 Конвенция о правах инвалидов и факультативный протокол, ООН, 2007 год, www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf. На момент написания 182 страны являлись государствами-участниками этой конвенции, см. <https://indicators.ohchr.org>.
- 28 Для получения более подробной информации по этому вопросу см. «Руководство по наблюдению и поддержке участия в выборах лиц с инвалидностью», БДИПЧ, 12 сентября 2017 года, <https://www.osce.org/odihr/elections/handbook-observing-people-with-disabilities>.
- 29 Резолюция ГА ООН 66/130, Женщины и участие в политической жизни, A/RES/66/130, 19 декабря 2011 года, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/466/62/PDF/N1146662.pdf?OpenElement>.

В. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА И СТАНДАРТЫ

Большинство государств-участников ОБСЕ также являются членами Совета Европы и, соответственно, применяют Европейскую конвенцию по правам человека (ЕКПЧ) и протоколы к ней, а также прецедентное право и другие юридически необязательные инструменты. Статья 14 ЕКПЧ и Протокол 12 запрещают дискриминацию в отношении любого права, предусмотренного Конвенцией, а также в отношении «осуществления любого права, установленного законом». Сюда входит право на «свободные выборы», которое закреплено в статье 3 Протокола 1³⁰.

Существует скромный объем прецедентной практики Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) по вопросам, связанным с участием женщин в выборах. Хотя само дело было признано не подлежащим рассмотрению по существу, в деле «Партия Стааткундих Гереформеерде против Нидерландов» ЕСПЧ занял позицию, что политическая партия, препятствующая выдвижению женщин на государственные должности, лишила бы женщин их основных прав человека, независимо от глубоко укоренившихся религиозных убеждений, на которых основывались такие действия³¹.

В 2003 году Комитет министров Совета Европы выпустил рекомендацию о содействии сбалансированному участию женщин и мужчин в принятии политических и общественных решений, в соответствии с которой представленность как мужчин, так и женщин в любом директивном органе не должна опускаться ниже 40 процентов³². Она поощряет принимать «особые меры по стимулированию и поддержке участия женщин в принятии политических решений» и призывает государства-члены «рассмотреть установление целевых показателей с указанием сроков их достижения, отслеживать и оценивать прогресс и регулярно отчитываться о принятых мерах и достигнутом прогрессе». Хотя эта рекомендация не является юридически обязательной, она является официальной и убедительной.

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

31 Партия Стааткундих Гереформеерде против Нидерландов, Европейский суд по правам человека, 10 июля 2012 года, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-112340%22%5D%7D>.

32 Рекомендация Совета Европы Rec (2003) 3 о сбалансированном участии женщин и мужчин в принятии политических и общественных решений, 12 марта 2003 года, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e0848.

Конвенция Совета Европы «О предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием» (также известная как Стамбульская конвенция) определяет насилие в отношении женщин как «все акты насилия совершенные по гендерному признаку, которые приводят или могут привести к физическому, сексуальному, психологическому или экономическому вреду или страданиям со стороны женщин, включая угрозы осуществления таких актов, принуждение или произвольное лишение свободы, независимо от того, происходит ли это в публичной или частной жизни»³³. Группа экспертов по принятию мер против насилия в отношении женщин и домашнего насилия (GREVIO) рассматривает законодательные и практические меры, принятые для реализации Конвенции государствами, которые ее ратифицировали³⁴. На сегодняшний день 34 государства-члена Совета Европы, все из которых также являются государствами-участниками ОБСЕ, ратифицировали Стамбульскую конвенцию³⁵.

Одним из авторитетных источников надлежащей практики является Европейская комиссия Совета Европы за демократию через право (Венецианская комиссия)³⁶. Венецианская комиссия выпустила ряд общих и тематических докладов об участии женщин в выборах и гендерном равенстве, а также несколько юридических заключений, совместно с БДИПЧ, касающихся избирательного законодательства отдельных государств³⁷. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии признает, что специальные меры, направленные на устранение традиционно существующих диспропорций во всеобщем представительстве, не идут вразрез с принципом равного избирательно-го права³⁸. Такие меры могут включать квоты, зарезервированные места

33 Конвенция вступила в силу в 2014 году. Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (CETS № 210), 2014 год, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>.

34 Кроме этого, в случаях, когда требуются действия по предотвращению серьезных, массовых или постоянно происходящих любых актов насилия, предусмотренных в Конвенции, GREVIO может инициировать особую процедуру расследования.

35 Государства, подписавшие Стамбульскую конвенцию: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>.

36 Члены Венецианской комиссии: <https://www.venice.coe.int>.

37 Сборник заключений и докладов Венецианской комиссии, касающихся гендерного равенства, Венецианская комиссия, Страсбург, 13 июня 2016 года, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)007-e), Проект Сборника заключений и докладов Венецианской комиссии, касающихся избирательных систем и гендерного представительства, CDL(2019)015, Страсбург, 2 мая 2019 года, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2019)015-e).

38 См.: Венецианская комиссия, Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, 25 октября 2018 года, Руководящие принципы, разделы I.2.4.b, I.2.5, Страсбург, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e).

для особых групп, а также освобождение от требований к кворуму или более низкие пороговые значения.

Конвенция Содружества Независимых Государств о стандартах демократических выборов, избирательных правах и свободах также говорит о недискриминации. В статье 2 говорится, что «право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные народные (национальные) представительства и другие выборные должности не зависит от и реализуется без каких бы то ни было ограничений дискриминационного характера по признаку пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения или иных обстоятельств»³⁹.

Г. ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ

В 1995 году была проведена знаменательная IV Всемирная конференция по положению женщин, кульминацией которой стало принятие Пекинской декларации и платформы действий, позднее одобренной Генеральной Ассамблеей ООН⁴⁰. Эта Платформа известна тем, что она добилась международного признания 30-процентного целевого показателя представленности женщин на уровнях принятия решений.

В 2000 году Совет безопасности ООН принял Резолюцию 1325 о женщинах, мире и безопасности. В ней настоятельно требуется «увеличение представительства женщин на уровнях принятия решений в рамках национальных, региональных и международных институтов и механизмов предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов»⁴¹.

Важность участия женщин в политической жизни также признается в Целях устойчивого развития (ЦУР), принятых главами государств и

39 Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, веб-сайт Законодательства СНГ, 7 октября 2002 года, <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=4711>.

40 Пекинская декларация и Платформа действий, IV Всемирная конференция по положению женщин, 4-15 сентября 1995 года, <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>.

41 Резолюция 1325 Совета Безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности, 31 октября 2000 года, <https://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/#resolution>.

правительств на саммите ООН в 2015 году⁴². ЦУР 5 о гендерном равенстве включает задачу 5.5, которая касается «всестороннего и реального участия женщин и равных для них возможности для лидерства на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни». ЦУР 16 о мире, правосудии и эффективных институтах включает показатель ответственного, инклюзивного, совместного и представительного принятия решений на всех уровнях.

42 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (ЦУР), ГА ООН A/RES/70/1, 21 октября 2015 года, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>.



ГЛАВА 2

ОСНОВНОЕ ВНИМАНИЕ БДИПЧ ПРИ НАБЛЮДЕНИИ ЗА ВЫБОРАМИ

2

В этом разделе затрагивается ряд возможных областей и вопросов, которые могут быть рассмотрены наблюдателями во время ДНВ при оценке участия женщин в выборах и связанного с этим соблюдения международных обязательств и стандартов (как подробно описано выше). Члены основной команды должны определить, где стандарты были выполнены, а где есть недостатки, и разработать практические рекомендации по улучшению. Этот раздел соответствует типичной структуре итогового отчета о наблюдении за выборами и предоставляет ориентировочный список вопросов для рассмотрения аналитиками. Их не следует рассматривать как предписывающие, а скорее, как ряд возможных вопросов для рассмотрения членами основной команды, в зависимости от ситуации в каждой стране. Аналогичным образом, разные члены основной команды могут вести перечисленные направления анализа, в зависимости от типа ДНВ, состава основной команды и контекста.

А. ПРЕДВЫБОРНАЯ СИТУАЦИЯ И КОНТЕКСТ

Возможность женщин в полной мере участвовать в политической жизни, в том числе в избирательном процессе, зависит от наличия благоприятной обстановки, включая социальные и культурные нормы, и от наличия политической воли активно содействовать их вовлечению. Чтобы оценить, насколько благоприятной является обстановка, необходимо рассмотреть ряд вопросов.

Крайне важно, чтобы на всех уровнях были доступны полные данные с разбивкой по признаку пола. Сбор данных позволяет оценить положение женщин в обществе и масштаб различных процессов, создавая наглядность и предоставляя свидетельства, на основе которых можно обосновывать возможные вмешательства. Следует уделить внимание надежности данных и тому, насколько заинтересованные стороны уверены в статистике.

Соотношение мужчин и женщин в уходящем парламенте и на других выборных должностях показывает, существует ли в настоящее время структурная недостаточная представленность. Если женщины систематически и постоянно недостаточно представлены на выборных должностях, могут потребоваться временные специальные меры. Следует также изучить траекторию и темпы продвижения к паритету. Если временные специальные меры уже приняты, то их следует регулярно анализировать, чтобы определить, являются ли они эффективными. Имеются ли признаки постоянного улучшения или возможно оправдать дополнительные или другие временные специальные меры? Адекватно ли реализуются существующие меры и обеспечивается ли их соблюдение? Следует ли ввести более эффективные санкции или стимулы в связи с этими мерами?

Может оказаться полезным взглянуть на долю женщин и мужчин, занимающих государственные должности, которые решили не баллотироваться на следующий срок. В некоторых странах оказывается, что женщины более часто уходят из политики, чем мужчины. Их опасения включают трудности совмещения требований профессии и семейной жизни, ощущение, что их не воспринимают всерьез, конфронтационную атмосферу в парламентах и внутри политических партий, а также чувство, что они не могут достаточно продвинуться⁴³.

Количество и доля женщин в местных и региональных советах или собраниях также важны, поскольку одним из распространенных путей к выборной должности на национальном уровне является политический успех на местном уровне. Если женщины недостаточно представлены в местных органах, то выбор из квалифицированных и опытных кандидатов-женщин на национальные должности может быть меньше. Одно из

43 См., например, результаты «Регионального исследования политической представленности женщин в странах Восточного партнерства», 2-ое издание, Совет Европы, Страсбург, октябрь 2017 года, <https://rm.coe.int/regional-study-on-women-s-political-representation-in-the-eastern-part/168070b6a4>.

соображений заключается в том, работают ли местные выборные должностные лица на постоянной или непостоянной основе и получают ли заработную плату, поскольку на женщинах могут непропорционально сильно сказываться барьеры, связанные с уровнем дохода, необходимо для участия в выборах.

Число женщин в кабинете министров и на других подобных высоких должностях и характер этих должностей также могут свидетельствовать о статусе женщин в политической жизни. Женщины часто назначаются в министерства, которые, по общему мнению, занимаются «женскими вопросами», такими как социальные услуги, вопросы семьи или образование. Когда другие роли в правительстве исключаются, усиливаются общественные ожидания, основанные на стереотипах о женщинах как матерях, педагогах и домохозяйках.

Разработка национальных планов мероприятий по гендерным вопросам, в том числе ориентированных на структуры и деятельность правительств, парламентов и политических партий, и ход их осуществления могут быть показателем существующего уровня приверженности делу расширения прав и возможностей женщин. Важно обратить внимание на следующее: определены ли в плане области улучшения, характерные для вовлечения и участия в политической жизни и в выборах; какие учреждения отвечают за это; осуществляется ли мониторинг выполнения плана; и существует ли какая-либо публичная отчетность о ходе выполнения плана.

Там, где существуют низкий уровень грамотности, образования и экономических возможностей, женщинам может быть сложнее участвовать в политической жизни. Подобным образом, барьерами могут выступать существующие укоренившиеся традиционные и популярные представления о женщинах, которые не способствуют тому, чтобы женщины имели политический голос. Все эти трудности могут быть обусловлены географическими различиями, такими как между городскими и сельскими общинами и территориями с высокой концентрацией национальных меньшинств. Низкий уровень насилия в отношении женщин является важным показателем инклюзивных, равноправных и устойчивых обществ (см. также ниже раздел 3 о насилии в отношении женщин на выборах).

Также важно, чтобы члены команд при проведении ДНВ встречались с и учитывали роль женских организаций и организаций гражданского

общества, которые следят за участием женщин в выборах. Это должно касаться того, могут ли они *de facto* действовать, консультируются ли с ними государственные учреждения в ходе процессов избирательной реформы, и эффективны ли они в решении проблем женщин, особенно в отношении участия в политической жизни. Кроме того, стоит проанализировать, существуют ли стратегические партнерские отношения между женскими группами и лидерами-мужчинами и другими заинтересованными сторонами, и насколько они эффективны в содействии гендерному равенству на выборах.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

- ▶ Каково соотношение женщин и мужчин в уходящем парламенте и других выборных органах на региональном и местном уровнях?
- ▶ Имеются ли полные данные с разбивкой по полу? Можно ли им доверять?
- ▶ Сколько женщин работают в кабинете министров или на исполнительных должностях высокого уровня? Какие у них портфели?
- ▶ Меньше ли женщин-кандидатов на переизбрание?
- ▶ Существуют ли какие-либо национальные гендерные программы, сопровождаемые планами действий? Эффективно ли они внедряются?
- ▶ Есть ли какие-либо недавние или значительные улучшения в области гендерного равенства в стране? Был ли в последнее время какой-либо значительный откат назад?
- ▶ Каков уровень грамотности, образования и экономических возможностей женщин?

- ▶ Каковы зарегистрированные и предполагаемые уровни насилия по гендерному признаку?
- ▶ Существуют ли группы гражданского общества, которые поддерживают права женщин, в том числе в отношении политических прав? Есть ли у них «пространство», ресурсы и ноу-хау, чтобы работать должным образом? Консультируются ли с ними в ходе избирательных реформ?

Б. ПРАВОВАЯ БАЗА

Наблюдатели в рамках ДНВ оценивают, насколько хорошо конституционная и нормативно-правовая база страны отвечает обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам. Поэтому следует проанализировать правовую базу, чтобы определить, гарантируют ли она политические и избирательные права на равной и недискриминационной основе. Предусмотрены ли специальные меры, как того требуют международные обязательства и стандарты, и эффективно ли применяются эти правовые положения⁴⁴?

При проведении ДНВ следует проверять, какие международные договоры, факультативные протоколы и другие соглашения, касающиеся гендерной проблематики, были подписаны и ратифицированы, и были ли сделаны какие-либо оговорки. Следует также определить место договора в иерархии правовых норм и имеют ли акты международного прецедентного права прямое применение в правовой системе страны. Следует также ознакомиться с докладами, направляемыми договорным наблюдательным органам и получаемыми от них.

КЛДЖ предписывает государствам-участникам «включить принцип равенства мужчин и женщин в свои национальные конституции или другое соответствующее законодательство»⁴⁵. Таким образом, законодательство, правила и подзаконные акты о выборах и политических партиях надо проанализировать для оценки степени, в которой они поддерживают участие женщин, в том числе посредством специальных мер. Позитивные законодательные особенности включают требования к предоставлению данных с разбивкой по признаку пола на всех этапах избирательного процесса, а также инклюзивные процессы законодотворчества, которые включают консультации с женскими группами. Следует оценить правовые положения, чтобы определить, приносят ли они равную пользу женщинам и мужчинам или ставят женщин в более невыгодное положение. Можно также рассмотреть некоторые другие

44 Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, 2-ое издание», БДИПЧ/Венецианская комиссия, 14 декабря 2020 года, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e), которые также рассматривают способы, с помощью которых законодательство о политических партиях может содействовать гендерному равенству (в том числе посредством специальных временных мер) в Части III «О политических партиях во время выборов» (параграфы 188-190).

45 КЛДЖ, указ. соч., сноска 19, статья 2 (а).

законодательные акты, которые могут помочь понять роль женщин в общественной жизни и руководстве. Сюда могут входить законы в отношении личного статуса (например, женщины не могут появляться на публике без брата или отца), семьи и опеки, занятости, налогов, наследования и собственности, а также гражданского и уголовного кодексов.

В национальном законодательстве могут существовать антидискриминационные положения, такие как отдельные законы, касающиеся равенства между женщинами и мужчинами. В этом случае при проведении ДНВ необходимо оценить их реализацию и влияние на избирательный процесс. Следует также рассмотреть официальное толкование такого законодательства в судебной практике. Также может быть проведена оценка существования и полномочий любых уполномоченных органов, которым поручено заниматься правами женщин.

Для принятия любых будущих усилий по проведению правовых и избирательных реформ стоит отметить правовые пробелы и несоответствия, которые могут приводить к дискриминации в отношении женщин, а также ошибочные толкования законов и правовых положений, которые могут поставить женщин в невыгодное положение. В этом случае для того, чтобы обеспечить равное обращение с женщинами и мужчинами, рекомендации должны сосредоточиться на гармонизации законодательства с точки зрения гендерной проблематики.

Еще один аспект, который необходимо рассмотреть, это – был ли процесс избирательной реформы, включая проектирование законодательства, связанного с выборами, инклюзивным и проведенным с должным изучением мнений женских групп. Он должен включать консультации по всем вопросам, а не только по вопросам, по общему мнению, относящимся к улучшению избирательных прав женщин.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

- ▶ Подписала ли страна и ратифицировала ли соответствующие документы, включая МПГПП, КЛДЖ, КПИ, ЕКПЧ и Стамбульскую конвенцию? Были ли сделаны какие-либо оговорки? Какие отчеты поступили от органов по наблюдению за выполнением договоров?

- ▶ Каково место международных юридически обязательных инструментов и актов прецедентного права в национальном правовом режиме?
- ▶ Гарантирует ли конституция равные права мужчинам и женщинам?
- ▶ Существует ли правовой акт, конкретно касающийся равенства женщин и мужчин?
- ▶ Существуют ли какие-либо специальные правовые меры для содействия участию женщин в политической жизни? Применяются ли они и являются ли они эффективными? Эффективно ли устраняется несоблюдение требований?
- ▶ Содержат ли какие-либо выборные законы положения, которые могут оказывать негативное влияние на женщин?
- ▶ Существуют ли какие-либо правовые пробелы и несоответствия, которые могут привести к противоречивому толкованию и применению законов с точки зрения гендерной проблематики?
- ▶ Существует ли судебная практика, связанная с толкованием положений, касающихся гендерных проблем на выборах?
- ▶ Проводились ли консультации с женскими группами по вопросам разработки политики и законодательства, связанных с выборами?

В. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И СОПУТСТВУЮЩИЕ ЭЛЕМЕНТЫ

Некоторые избирательные системы могут отвечать международным стандартам и демократическим принципам, и в этом случае следует уважать выбор страной избирательной системы. В декларации министров 2002 года в Порту Совет министров ОБСЕ отметил, что «демократические выборы могут проводиться в рамках различных избирательных систем»⁴⁶. Согласно судебной практике ЕСПЧ, выбор избирательной системы является делом усмотрения государства⁴⁷. В то же самое время резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2011 года призывает государства «пересмотреть различное влияние их избирательных систем на участие женщин в политической жизни и их представительство в выборных органах и скорректировать или реформировать те системы, где это уместно»⁴⁸. Данное положение признает потенциальное влияние выбора избирательной системы на участие женщин и последующую их представленность. Поэтому при проведении ДНВ наблюдателям БДИПЧ необходимо проанализировать, была ли избирательная система пересмотрена с точки зрения ее влияния на гендерную проблематику и участвовали ли ОГО, представляющие права женщин, в этом процессе.

В зависимости от типа действующей избирательной системы, наблюдателям во время ДНВ следует определять, какие трудности и барьеры могут существовать для женщин и как выборные программы могут по-разному влиять на женщин, включая женщин из других недостаточно представленных групп. Аспекты, которые следует рассмотреть, включают: тип избирательной системы, пороговые значения для

46 Совет министров, решение № 7/02, Порту, указ. соч. сноска 4.

47 Согласно ЕСПЧ, выбор избирательной системы, при которой обеспечивается свободное выражение мнения при выборе законодательного органа, будь то на основе пропорционального представительства, системы «простого большинства» или какого-либо другого механизма — является вопросом, в котором государство пользуется широкой свободой усмотрения. См.: «Мэтью против Соединенного Королевства» [GC], 1999 год, § 64 <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58910%22%5D%7D>, и «Сакоманно и другие против Италии», 2012 год <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110318>. В соответствии со Сводом рекомендуемых норм Венецианской комиссии, Раздел II.4, выбор страной избирательной системы является вопросом национального самоопределения; это зависит от отличительных особенностей страны, политического и исторического контекста. См. также Замечание общего порядка № 25 МПГПП, параграф 21, в котором говорится, что «хотя в положениях Пакта и не содержится требование о введении какой-либо определенной избирательной системы, любая система, действующая в государстве-участнике, должна соответствовать правам, закрепленным в статье 25, и гарантировать и обеспечивать свободное волеизъявление избирателей».

48 Резолюция Организации Объединенных Наций 66/130, A/RES/66/130, 19 марта 2012 года, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/466/62/PDF/N1146662.pdf?OpenElement>.

распределения мест, величину округа (количество представителей на избирательный округ), типы списков кандидатов (открытые или закрытые) и процедуры голосования, квоты и зарезервированные места. В целом, исследования показывают, что большее число женщин, как правило, избирается по пропорциональным системам, чем по мажоритарным системам «простого большинства», плюралистическим системам, или же по смешанным системам⁴⁹. Однако помимо гендерных аспектов, государство должно тщательно изучить общие преимущества и недостатки избирательной системы в текущем контексте, прежде чем вносить изменения, и этот процесс должен быть инклюзивным и информированным.

МАЖОРИТАРНЫЕ/ПЛЮРАЛИСТИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ

По сравнению с системами пропорционального представительства, женщинам может быть сложнее баллотироваться в одномандатных мажоритарных/плюралистических системах. Если считается, что мужчина увеличивает шансы партии на получение единственного места на выборах в избирательном округе, то эти системы, как правило, дают партиям меньше стимулов продвигать кандидатов-женщин.

Также утверждается, что в мажоритарных/плюралистических системах кандидат, уже занимающий должность, имеет сильное преимущество из-за большей узнаваемости имени, часто имеет благоприятную базу для сбора средств и баллотируется с учетом устоявшейся позиции влияния. Это преимущество действующего кандидата может отрицательно сказаться на уровнях участия женщин, учитывая традиционное доминирование мужчин в качестве должностных лиц. Мужчины могут также иметь более широкий доступ к экономическим ресурсам в своих общинах, особенно благодаря финансовым связям, налаженным при исполнении служебных обязанностей.

СИСТЕМЫ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

У партий больше возможностей включать кандидатов-женщин в системах пропорционального представительства, в которых партии

⁴⁹ См., например, «Различное влияние избирательных систем на представительство женщин в политике», Генеральный директорат Европейского парламента по исследованиям, март 1997 года, https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femmm/w10/1_en.htm.

представляют списки кандидатов. Основываясь на наблюдениях БДИПЧ, без давления, связанного с необходимостью побеждать в мажоритарной/плюралистической системе «победитель получает все», партии, по-видимому, более охотно представляют более разнообразные списки кандидатов. Пропорциональные системы также в большей степени способствуют принятию позитивных мер, чем мажоритарные системы (см. ниже). Системы пропорционального представительства могут предоставлять больше возможностей для завоевания мест малым партиям, платформы которых нацелены главным образом на решение конкретных проблем. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ это привело к появлению женских партий.

При проведении ДНВ наблюдателям БДИПЧ необходимо определить и оценить, существуют ли какие-либо юридические требования к гендерному разнообразию в списках; есть ли у партий внутренние механизмы в их уставах или на практике для включения женщин в списки кандидатов; в какой степени женщины включены в зарегистрированные списки кандидатов; и считается ли, что кандидаты-женщины занимают выигрышные позиции в этих списках. Следует также проанализировать систему замены кандидатов, чтобы определить, существуют ли какие-либо требования для поддержания гендерного баланса в случае отзыва кандидатов, и понять, являются ли судебные решения и практика последовательными в этом отношении.

Типы списков. В системе «закрытых» списков кандидаты перечисляются в фиксированном порядке, который не подлежит изменению со стороны избирателей. В целом, системы закрытых списков являются наиболее благоприятными для выдвижения большего количества кандидатов-женщин, при условии, что они занимают достаточно высокие позиции в списках. Системы с «открытыми» списками позволяют избирателям изменять порядок кандидатов путем ранжирования или выражая предпочтение одним кандидатам перед другими в партийном списке. В системах с «открытыми» списками обнаруживалось, что избиратели часто отдают предпочтение мужчинам, а кандидаты-женщины, в конечном итоге, оказываются на более низких позициях. Однако открытые списки иногда могут благоприятствовать кандидатам-женщинам, если удастся эффективно мобилизовать поддержку и если эти кандидаты хорошо известны в своих избирательных округах. Внутренние правила и практика политических партий играют важную роль в обеспечении адекватной финансовой и политической поддержки кандидатам-женщинам в списках.

Квоты. Существуют различные типы квот, которые можно использовать в зависимости от существующего контекста и избирательной системы. Они наиболее часто ассоциируются с системами пропорционального представительства с партийными списками. Однако они также могут применяться в мажоритарных/плюралистических системах, например, путем требования от партий соблюдать гендерный баланс среди кандидатов, баллотирующихся на праймериз, в комитетах по выдвижению или иной системе имеющейся у партии для отбора кандидатов.

В системах пропорционального представительства со списками кандидатов шансы женщин быть избранными значительно повышаются, когда закон определяет минимальные уровни представительства обоих полов в списках кандидатов каждой партии и требования, связанные с их позицией в списке (требования к очередности)⁵⁰. Как отмечалось выше, КЛДЖ призывает государства принимать все надлежащие меры для ликвидации дискриминации и, таким образом, обеспечить *de facto* равное участие в политической и общественной жизни. Квоты являются формой временных специальных мер, признанных одним из наиболее эффективных способов расширения участия и представленности женщин. В связи с тем, что КЛДЖ уделяет особое внимание тому, что специальные меры носят временный характер, рекомендуется вводить квоты до тех пор, пока фактическое участие не достигнет сравнимого уровня.

Законодательные квоты оказывают наибольшее влияние на избрание кандидатов-женщин, поскольку они применяются ко всем партиям, и закон обычно предоставляет механизм их соблюдения, как например отклонение партийных списков, которые не соответствуют требованиям квот. Однако такие квоты могут оказаться неэффективными, если в законе также не указано, каким образом кандидаты-мужчины и кандидаты-женщины должны быть размещены в списке. В целом, считается, что «зигзагообразный» список, в котором мужчины и женщины равномерно чередуются, обеспечивает лучшие перспективы для избрания женщин.

Там, где существует требование о квотировании, наблюдатели должны отметить, включены ли положения о порядке заполнения вакансий в случае отставки кандидата. Например, особенно в случае закрытых списков, может существовать требование о том, что если женщина уходит

50 «Новый отчет МПС: больше женщин в парламенте и больше стран с гендерным паритетом», веб-сайт МПС, 3 марта 2022 года, <https://www.ipu.org/news/press-releases/2022-03/new-ipu-report-more-women-in-parliament-and-more-countries-with-gender-parity>.

в отставку или иным образом досрочно покидает свой пост, то ее заменой должна быть следующая женщина, находящаяся в списке кандидатов. Без таких положений эффективность квоты может снизиться, и этот недостаток может быть использован стратегически, поскольку на успешных кандидатов-женщин может оказываться давление, чтобы они подали в отставку. Поэтому важно рассмотреть, какие отставки имели место и как замены сработали на практике.

Там, где в прошлом требования о квотах использовались в качестве временных мер, следует проанализировать и собрать данные и мнения, чтобы понять их эффективность и ограниченные возможности. Это включает в себя анализ того, являются ли какие-либо улучшения устойчивыми на протяжении какого-то времени. Например, партии могут продолжать использовать свои собственные добровольные квоты, решив принять внутреннюю программу по продвижению женщин в качестве кандидатов через внутреннюю систему квот.

Величина округа. Термин «величина округа» относится к числу кандидатов, избираемых от единого избирательного округа. В целом, чем больше величина округа или чем больше представителей избрано от одного округа, тем более вероятно, что будут избраны женщины.

Избирательный порог. В пропорциональной системе избирательным порогом устанавливается минимальный процент голосов, которые должны быть получены для того, чтобы партия участвовала в распределении мест. Чем выше порог, тем труднее малым партиям добиться представительства в парламенте. Хотя не существует международного стандарта, регулирующего пороговые уровни, в большинстве стран ОБСЕ избирательные пороги не превышают пяти процентов. Порог на более высоких уровнях может привести к высокой пропорции «потерянных» голосов (поданных за партии, которые не добились никаких мест в парламенте). Наблюдатели при проведении ДНВ могут рассмотреть, существуют ли обеспокоенности по поводу того, как порог влияет, в частности, на участие женщин. Например, малые партии с меньшим количеством мест могут иметь в парламенте только мужчин как своих лидирующих кандидатов и в руководстве.

Зарезервированные места. Другим примером позитивных действий является создание «зарезервированных» мест, когда определенное количество мест в законодательном органе выделяется исключительно для

заполнения определенной группой, например, женщинами. Такие системы, которые использовались в ряде государств-участников ОБСЕ, гарантируют минимальный уровень представительства женщин в парламентах. Однако эта система может быть контрпродуктивной, поскольку отбивает у женщин желание баллотироваться на незарезервированные места, тем самым фактически сокращая их возможности для основного участия. Иногда представители-женщины на зарезервированных местах могут рассматриваться как не «завоевавшие» свой мандат в результате полностью конкурентных выборов и могут оказаться подвергнутыми дискриминации в качестве парламентариев.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

- ▶ Существуют ли особые опасения о том, как тип избирательной системы и связанные с ней элементы влияют на участие женщин?
- ▶ Проводилась ли оценка гендерного воздействия избирательной системы?
- ▶ Проводилось ли обсуждение возможной реформы избирательной системы с должным учетом гендерного воздействия и проводились ли консультации по этому поводу с женскими группами?
- ▶ Включает ли закон или включал ли какие-либо квоты или другие временные меры, способствующие избранию женщин? Если да, то считаются ли они эффективными? Какими преимуществами или недостатками они обладают? Соблюдаются ли они должным образом?
- ▶ Какие правовые меры применяются для работы со списками кандидатов, которые не соответствуют законодательным требованиям в отношении полового состава? Как такие меры осуществляются на практике?
- ▶ Как заполняются вакансии, если женщина заявляет самоотвод?

Г. ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ

Организаторы выборов (ОВ) играют существенную роль в содействии женщинам на выборах. Это включает в себя наличие женщин в составе их собственного руководства и персонала; предоставление общедоступных данных с разбивкой по полу о составе организаторов выборов, избирателей и кандидатов; обеспечение соблюдения процедур регистрации кандидатов, включая гендерные квоты или другие позитивные действия; консультации с ОГО, отстаивающими права женщин; обеспечение осведомленности и образования избирателей; и продвижение мер, которые могут помочь увеличить участие женщин в качестве избирателей и кандидатов.

В соответствии с международными стандартами женщины должны быть представлены на руководящих должностях в ОВ⁵¹. В некоторых странах действуют законы, требующие гендерного баланса среди членов и персонала ОВ. В дополнение к любым таким требованиям, ОВ могут иметь свою собственную программу по содействию гендерному равенству и регулирующие полномочия по продвижению и осуществлению специальных мер по увеличению представительства женщин в своих структурах. Сбалансированное представительство женщин и мужчин должно способствовать повышению репрезентативности и доверия к ОВ. Однако во многих государствах-участниках ОБСЕ женщины хорошо представлены среди персонала организаторов выборов низшего уровня, но это не воспроизводится на средних и высших уровнях, а также на руководящих должностях.

ОВ может назначить координатора или иметь департамент по вопросам гендерного равенства, а также может включать гендерную проблематику в свои различные стратегии и мероприятия. Как минимум ОВ должен обеспечить наличие разбитых по признаку пола данных о составе организаторов выборов, кандидатах и избирателях, но в идеале также о выдвижении кандидатов, снятии кандидатур, явке избирателей, аккредитованных наблюдателях, представителях и сотрудниках СМИ, а также

51 Это соответствует Рекомендации Совета Европы 2003(3), 12 марта 2003 года, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e0848, которая относится к представительству мужчин и женщин во всех органах принятия решений о политической или общественной жизни не ниже 40 процентов. Также параграф 15 Общей рекомендации КЛДЖ № 23 от 1997 года: Политическая и общественная жизнь, А/52/38, <https://www.refworld.org/docid/453882a622.html> [просмотр 1 октября 2022 года], подчеркивает важность не только снятия *de jure* барьеров, но также достижения *de facto* равенства в общественной и политической жизни.

о персонале, работающем с ОВ. Исследование о гендерном влиянии, проведенное ОВ, может дополнительно помочь в сборе доказательств, которые могут быть использованы для разработки позитивной гендерной политики. ОВ следует также консультироваться с ОГО, отстаивающими права женщин, по широкому кругу программных вопросов и практики, а не только по тем, которые определены как связанные с гендерной проблематикой.

ОВ могут проводить обучение избирателей, ориентированное, в частности, на женщин, с обращением особого внимания на избирательные права женщин, и могут предоставлять обучающую и специализированную информацию для женщин-претендентов и кандидатов. Сюда могла бы входить, например, информация о мерах, которые могут быть приняты, если они сталкиваются с домогательствами (лично или онлайн), и ресурсы, доступные для женщин. ОВ может также задействовать специальные механизмы в день голосования, предоставляя, например, легкодоступную информацию о выборах для женщин с низким уровнем грамотности. ОВ должны включать определенные компоненты, учитывающие гендерные аспекты, в свои учебные курсы для должностных лиц организаторов выборов (включая персонал избирательных участков), такие как информация о предотвращении случаев группового или семейного голосования и реагировании на них. Наблюдателям при проведении ДНВ следует изучить эти аспекты и оценить их с точки зрения соблюдения избирательных прав женщин.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

- ▶ Есть ли в открытом доступе полные данные из ОВ с разбивкой по полу (например, о составе организаторов выборов, избирателях, кандидатах и т. д.)?
- ▶ Есть ли у ОВ гендерная стратегия и связанный с ней план действий или какой-либо другой программный документ, касающийся гендерного равенства? Пересматривается ли он регулярно и существуют ли механизмы подотчетности, такие как лицо, ответственное за гендерные вопросы?

- ▶ Каков гендерный состав организаторов выборов на различных уровнях, в том числе на уровнях принятия решений? Принимаются ли какие-либо специальные меры для увеличения представленности женщин? Эффективно ли они реализуются?
- ▶ Насколько гендерно чувствительны усилия ОВ по наращиванию потенциала и обучению персонала?
- ▶ Регулярно ли ОВ консультируются с женскими ОГО? Если да, то освещаются ли все вопросы или только вопросы, связанные с гендерной проблематикой? Проводятся ли консультации на разных уровнях ОВ (в том числе в регионах)?
- ▶ Какими регулируемыми и правоприменительными полномочиями обладает ОВ в отношении гендерных вопросов? Последовательно ли применяются санкции за несоблюдение требований (например, штрафы, сокращение государственного/публичного финансирования, отказ в регистрации партийных списков)? Воспринимаются ли они как сдерживающие?
- ▶ Существует ли специальная информация по обучению/просвещению избирателей, ориентированная на женщин и/или способствующая участию женщин в выборах? Проводится ли какое-либо дополнительное просвещение избирателей по вопросам, связанным с семейным/групповым голосованием и голосованием от имени другого лица, а также с тем, что женщины отдадут свой голос без вмешательства или ненадлежащего влияния? Доступна ли информация о порядке голосования женщинам с низким уровнем грамотности, на разных языках и в доступных форматах для женщин с сенсорными нарушениями?

Д. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Наблюдателям БДИПЧ при проведении ДНВ следует собрать регистрационные данные с разбивкой по полу и изучить, существуют ли юридические и практические аспекты регистрации избирателей, которые затрагивают женщин или которые могут препятствовать или удерживать женщин от регистрации в качестве избирателей, а также любые меры, принятые для содействия их инклюзивному участию. Принципы всеобщего и равного избирательного права требуют, чтобы доступ к голосованию осуществлялся на недискриминационной основе, в том числе по признаку гендера⁵².

Регистрация избирателей может быть «пассивной» или «активной»⁵³. В системах пассивной регистрации списки избирателей, имеющих право голоса, составляются на основе существующих данных о населении, которые поддерживаются одним или несколькими государственными учреждениями, и избирателям, как правило, не требуется подавать заявление или подтверждать свое включение в список, но они могут сверить точность своих записей⁵⁴. В активных системах регистрации избиратели должны подать заявление о включении в национальный реестр избирателей или региональный список избирателей.

В системах пассивной регистрации важно учитывать источник и качество демографических данных при определении права на участие в выборах, а также методы, с помощью которых эти данные хранятся и обновляются. Женщины могут с большей вероятностью сменить свою фамилию после замужества, что может привести к расхождениям между документами, удостоверяющими личность, которые часто требуются на избирательных участках, и в их записях об избирателях, в зависимости от степени согласованности данных об избирателях и населении.

52 КЛДЖ статья 7, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>, МПГПП статьи 2, 3 и 25 <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

53 В «пассивных» системах регистрации гражданские власти автоматически составляют списки избирателей на основе места жительства гражданина и других записей, в то время как в «активных» системах регистрации избиратели должны подать заявление, чтобы попасть в списки избирателей.

54 Во многих государствах с пассивными системами регистрации есть несколько активных компонентов, таких как возможность выбора определенных альтернативных механизмов голосования, таких как голосование на дому или голосование за границей, и они могут позволить избирателям уточнить свой избирательный адрес, указывая временное место жительства внутри страны.

Следует облегчить внесение изменений в записи об избирателях, и процедуры должны эффективно разъясняться в ходе обучения избирателей, проводимого ОВ.

В системах активной регистрации требования к подтверждению права принимать участие в выборах должны быть разумными, а процедуры регистрации должны быть доступными. Неоправданные административные требования или сборы за получение личных документов, подтверждающих право на участие в выборах, или недоступные места для личной регистрации могут непропорционально сильно сказаться на женщинах. Количество посещений, необходимых для регистрации и подтверждения регистрации, время в пути и расстояние до офисов и связанные с этим расходы, а также часы работы – все это важные аспекты, которые необходимо учитывать.

Необходимо принимать в расчет барьеры на пути регистрации избирателей, которые создают риск непропорционального влияния на женщин. Например, получение требуемых документов может быть трудным, обременительным или дорогостоящим делом, некоторые документы могут контролироваться супругом или другими членами домохозяйства. Пассивная регистрация избирателей может быть проверена путем опроса одного члена домохозяйства, что может *de facto* привести к тому, что некоторые женщины будут исключены из списков или не смогут зарегистрироваться. Также из-за изменения фамилий и адресов после замужества или других факторов, таких как необходимость личной регистрации, могут возникнуть бюрократические барьеры. Женщины из общин меньшинств, включая рома, могут при регистрации юридического адреса и получении доступа к административным процедурам для включения в реестр избирателей, столкнуться с особыми трудностями.

Также важно, чтобы обучение избирателей по регистрации было гендерно-позитивным и ориентировалось на женщин, особенно на тех, кто относится к уязвимым группам. Языковые барьеры или барьеры, связанные с грамотностью, также могут снизить уровень регистрации и могут оказать непропорциональное влияние на женщин. Поэтому важно, чтобы материалы для обучения избирателей были адаптированы для охвата таких женщин. Аналогичным образом, женщины, принадлежащие к группам меньшинств, и женщины с инвалидностью с большей вероятностью подвергаются риску маргинализации, поэтому требуется специализированное обучение избирателей для регистрации.

Для того, чтобы оценить, регистрируются ли женщины должным образом, необходимы данные с разбивкой по признаку пола. Хорошей практикой является наличие таких данных в разрезе населенных пунктов для возможности проведения сравнения по регионам и выявления любых местных различий. При оценке общей доли зарегистрированных избирателей женского пола важно учитывать долю каждого пола в населении в целом (которая не обязательно может составлять ровно 50:50). На избирательных участках могут использоваться технологии для регистрации избирателей, такие как электронные реестры избирателей или устройства идентификации избирателей, и в этом случае ОВ должны стремиться использовать эти технологии для сбора и предоставления разбитых по признаку пола данных об участии избирателей.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

- ▶ Отражает ли доля женщин и мужчин в списке избирателей пропорции населения в целом?
- ▶ Каковы источник и качество данных о регистрации избирателей и как запрашиваются и сохраняются обычные изменения (например, изменения фамилии)?
- ▶ Существуют ли районы или регионы, в которых женщины, по-видимому, недостаточно представлены в списках избирателей? Если да, то каковы обстоятельства?
- ▶ Существуют ли системные недостатки или препятствия в процессе регистрации избирателей, которые ставят женщин в невыгодное положение?
- ▶ Удобно ли расположены регистрационные офисы и открыты ли они в удобное время?
- ▶ Легкодоступна ли информация по обучению избирателей о регистрации для женщин (например, в том числе для тех, у кого низкий уровень грамотности)?

- ▶ Существуют ли какие-либо языковые барьеры или барьеры в области грамотности, которые непропорционально сильно влияют на регистрацию женщин в качестве избирателей, и как власти решают эти проблемы?
- ▶ Существуют ли культурные традиции, которые, как правило, препятствуют регистрации или участию женщин? Предпринимают ли власти какие-либо меры для их преодоления?
- ▶ Активно ли власти, политические партии, средства массовой информации и гражданское общество участвуют в ориентированных на женщин просветительских мероприятиях по регистрации избирателей?

Е . ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Право и возможность баллотироваться на выборах должны предоставляться без дискриминации по признаку пола⁵⁵. За исключением независимых кандидатов женщины, претендующие на выборные должности, зависят от политических партий в плане выдвижения и поддержки во время предвыборной агитации и пребывания в должности. В значительной степени политические партии определяют, станут ли женщины игроками на политической арене и когда и в какой степени. Поэтому наблюдателям при проведении ДНВ важно оценить, предоставляют ли партии возможности женщинами занимают ли женщины руководящие посты в партии, а также выдвигаются ли они в качестве кандидатов.

Иногда правовая база требует от партий выдвигать как минимум определенную долю кандидатов-женщин и проводить политику в отношении участия женщин в партии и ее директивных структурах, иногда в привязке к получению государственного финансирования или определенных субсидий. Как правило, партии обладают широкими полномочиями в определении своих внутренних структур и процедур⁵⁶. В целом, чем больше партия следует демократическим принципам и прозрачной практике в своих внутренних процедурах, что еще более важно, когда партия получает государственные средства, тем больше возможностей должно быть у женщин для выдвижения в качестве кандидатов и, в свою очередь, чтобы вопросы, представляющие особый интерес для женщин, были поставлены для серьезного рассмотрения во время предвыборной агитации. Однако внутренним партийным процедурам слишком часто не хватает такой прозрачности или подотчетности.

Некоторые данные предполагают, что женщины с большей вероятностью выдвигаются партиями с децентрализованными процедурами выдвижения кандидатов, чем партиями, где существует сильное центральное управление⁵⁷. Иногда партии учреждают специальные женские

55 Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгагенский документ), ОБСЕ, 29 июня 1990 года, параграф 7.5, статья 14, <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>; решение ЕСПЧ в деле «Партия Стааткундих Геререформеерде против Нидерландов» <https://hudoc.echr.coe.int/>.

56 Хотя это не требуется законом, признано, что хорошей практикой является соблюдение со стороны внутрипартийной деятельности принципов недискриминации и равенства. См.: Совместные руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, указ. соч., сноска 44, параграф 175.

57 «Руководство по поддержке участия женщин в деятельности политических партий», БДИПЧ, 7 июля 2014 года, <https://www.osce.org/odihr/120877>.

крылья, филиалы или фракции. Они могут быть эффективными, например, при выявлении проблем, разработке партийной программы, наиболее заметной для женщин-избирателей, и включении их в партийные манифесты. Следует принять меры для расширения возможностей этих структур в достаточной степени, чтобы избежать риска изолирования женщин и маргинализации их значимости внутри партии.

Помимо количества женщин, которых партия выдвигает в качестве кандидатов, важно учитывать, баллотируются ли они в «выигрышных» округах или находятся на выигрышных позициях в партийных списках кандидатов. Первоначально партии могут выдвинуть сбалансированный список, но это может измениться в связи с отзывом или самоотводом женщин до или после дня голосования. Иногда это использовалось стратегически, например, когда партии требовали от кандидатов представить заранее подписанные заявления об отставке, прежде чем их включают в список. Наблюдателям при проведении ДНВ необходимо оценить наличие таких практик и то, проводятся ли по ним быстрые расследования. В странах с преференциальными системами голосования в некоторых случаях партии могут не оказывать кандидатам-женщинам такого же уровня поддержки, как их кандидатам-мужчинам в списках. В других случаях партии могут поощрять сторонников отдавать предпочтение мужчинам, занимающим более низкие позиции в списках.

Требования к регистрации кандидатов, которые включают большое количество подписей в поддержку, значительный избирательный залог, образовательный ценз или партийную принадлежность, могут непропорционально сильно влиять на женщин. Это особенно актуально в тех местах, где существует значительный разрыв в оплате труда женщин и мужчин. Комитет ООН по правам человека отметил, что «в отношении лиц, которые по иным основаниям имеют право баллотироваться на выборах, не должны применяться необоснованные или дискриминационные требования, связанные с образованием, оседлостью, происхождением или принадлежностью к политической организации»⁵⁸. Любые специальные меры в этом отношении (например, снижение требования к подписям для кандидатов-женщин) должны оцениваться по их фактической эффективности. Наблюдатели при проведении ДНВ могут также попытаться отследить любое гендерное неравенство в доле выдвинутых

58 Замечание общего порядка ООН № 25: Право на участие в государственных делах, избирательные права и право на равный доступ к государственной службе (Статья 25), ОБСЕ, 12 июля 1996 года, параграф 15, <https://www.osce.org/odihr/elections/19154>.

кандидатов, которым власти отказали в выдвижении. Они также могут попытаться выяснить, как политические партии помогают претендентам, например, со сбором подписей или избирательным залогом.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

- ▶ Требуется ли от партий в силу закона или иной нормативно-правовой базы иметь женщин на руководящих должностях или проводить политику в отношении участия женщин в партийной жизни?
- ▶ Применяются ли санкции за несоблюдение требований к партиям, связанных с выдвижением кандидатов и гендерной проблематикой? Эффективны ли эти санкции?
- ▶ Собирается ли централизованно информация о женщинах в политических партиях и о партийной политике в отношении участия женщин в политической жизни?
- ▶ Есть ли у партий данные с разбивкой по признаку пола о наличии женщин в этих партиях? Регулярно ли они обновляются? Какую долю партийных лидеров и членов составляют женщины?
- ▶ Есть ли у партий женские крылья, «фракции» или филиалы? Насколько эффективны они в продвижении кандидатов-женщин?
- ▶ Каковы партийные методы отбора кандидатов и способствуют ли они или препятствуют потенциальным кандидатам-женщинам? Ввели ли партии добровольные квоты для продвижения женщин в качестве кандидатов?
- ▶ Существуют ли какие-либо специальные меры, поощряющие женщин баллотироваться?

- ▶ Оказывают ли требования к выдвижению кандидатов непропорционально большое влияние на женщин (например, требования к образованию, подписям или финансовые требования)? Не оказываются ли эти требования препятствием для выдвижения женщин в качестве кандидатов?
- ▶ Отклоняются ли кандидатуры женщин чаще, чем кандидатуры мужчин? Каковы причины отклонений?
- ▶ Сколько женщин баллотируются в качестве кандидатов и считается ли, что они баллотируются в выигрышных округах/местах в списках?
- ▶ Есть ли какие-либо партии, которые не выдвинули ни одной женщины, или которые выдвинули значительно меньше женщин, чем мужчин? Если существуют законодательные гендерные квоты, соблюдались ли они или применялись принудительно?
- ▶ Есть ли какие-либо избирательные округа, в которых не баллотируются женщины?
- ▶ Какова доля женщин среди независимых кандидатов?
- ▶ Существуют ли какие-либо учебные программы/программы по наращиванию потенциала или какие-либо другие меры, принимаемые для поддержки женщин, баллотирующихся в качестве кандидатов?
- ▶ Снимают ли женщины свои кандидатуры в большем количестве, чем мужчины до или после дня голосования? Какие приводятся причины? Какова юридическая процедура замены кандидатов-женщин, которые снимают свои кандидатуры (например, заменяется ли место в списке женщиной? Если место уже распределено, то передается ли оно следующему кандидату в партийном списке или следующей женщине-кандидату в списке?)
- ▶ Каков показатель успеха кандидатов-женщин и кандидатов-мужчин по избранию?

Ж. ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ

Правовые и регулирующие рамки предвыборной агитации могут включать специальные меры по поддержке участия женщин. Сюда могут входить дополнительные финансовые ресурсы и/или эфирное время в средствах массовой информации для кандидатов-женщин или для партий, которые выдвигают более высокую долю кандидатов-женщин. Кроме того, могут существовать требования к стратегиям партий по поддержке женщин в качестве кандидатов и по помощи женщинам-избирателям для принятия ими информированного решения.

Партии могут также иметь свои собственные правила и стратегии для поощрения участия женщин. Они могут включать дополнительную поддержку кандидатов-женщин, взаимодействие с женщинами-избирателями и наличие женщин, которые представляют партию на агитационных мероприятиях и в средствах массовой информации. Кроме таких правил, наблюдателям при проведении ДНВ следует обратить внимание на то, эффективно ли женщины представлены на митингах в качестве участниц и в качестве докладчиков, особенно на более крупных знаковых мероприятиях, и выдвигают ли партии женщин для интервью средствам массовой информации, в том числе в высокорейтинговых программах. Там, где они являются частью ДНВ, долгосрочным наблюдателям надо обращать особое внимание на присутствие и роль женщин в мероприятиях предвыборной агитации, на то, как обращения адресованы женщинам-избирателям, а также на использование гендерной или сексистской риторики выступающими или присутствующими.

Способность кандидатов-женщин эффективно проводить предвыборную агитацию может зависеть от практической поддержки и финансирования, которые они получают от партий, а также от демонстрируемой поддержки их со стороны партийного руководства. Женщинам может быть особенно трудно в странах, где от кандидатов ожидается, что они будут сами финансировать свои собственные предвыборные кампании, а также вносить взносы в бюджет партии. Важно, чтобы наблюдатели при проведении ДНВ встречались с кандидатами-женщинами, а не только с партиями, выдвигающими кандидатов, — чтобы из первых уст услышать о конкретных проблемах, с которыми они сталкиваются, и о том, как их поддерживают в ходе их предвыборной агитации.

Наблюдатели БДИПЧ при проведении ДНВ могут также рассмотреть, доступна ли женщинам агитационная информация или сталкиваются ли женщины-избиратели с трудностями при посещении мероприятий предвыборной агитации, с тем чтобы они могли принять осознанное решение о том, за кого голосовать. Например, женщинам может быть труднее посещать мероприятия, если они сопряжены с высокими финансовыми затратами или если на мероприятиях не учитывается возможность нахождения детей. Доступ к информации может быть расширен за счет трансляции агитационных материалов по радио и телевидению в такое время, чтобы женщины могли их слушать и смотреть. Также полезно, чтобы агитационные материалы были доступны на языках меньшинств и в легких для чтения форматах для женщин с низким уровнем грамотности. В некоторых культурах проведение предвыборной агитации в местах проживания может затруднить женщинам возможность задавать вопросы и участвовать в ней, в то время как в других контекстах это может расширить доступ.

Наблюдатели могут собирать мнения о соответствующих обещаниях партий перед женщинами-избирателями и анализировать партийные программы. Например, они могут изучить, затрагиваются ли в программах проблемы женской безработицы или неполной занятости, разницы в оплате труда, незащищенных работников в теневой экономике, планирования семьи и репродуктивного здоровья, образования, социальных услуг, насилия в отношении женщин, семейных субсидий и доступной инфраструктуры ухода за детьми. Отношения политических партий с группами по защите прав женщин также могут стать показателем их вовлеченности и приверженности отстаиванию интересов женщин.

В обстановке конфликта и насилия женщины могут сталкиваться с непропорциональным ограничением в посещении митингов или других предвыборных мероприятий. Насилие, связанное с выборами, следует рассматривать с широкой точки зрения, включая запугивание, давление и страх возмездия⁵⁹. Любые инциденты должны осуждаться, в том числе высокопоставленными должностными лицами и партийными лидерами, и незамедлительно расследоваться. Наблюдателям при проведении ДНВ следует сообщать о любых механизмах предотвращения подобной практики.

59 См. Копенгагенский документ, указ. соч., сноска 55, параграф 7.7.

Пагубные последствия негативной предвыборной агитации и риторики могут быть особенно заметны в случае кандидатов-женщин. Например, комментарии могут быть гендерными, если внимание сосредоточено на внешности кандидатов-женщин или других личных качествах, а не на сути их платформы или профессиональном статусе. Социальные сети могут предоставить отличные возможности для проведения предвыборной агитации, учитывая снижение расходов, связанных с этим. Однако управление социальными сетями может потребовать дополнительных технологических знаний и навыков цифровой коммуникации и может увеличить риск негативной риторики.

Кибернасилие в отношении кандидатов-женщин может принимать разные формы, в том числе домогательства, издевательства, травлю, размещение без согласия интимных видеоматериалов, размещение и распространение насильственного контента, угрозы убийством, а также использование сексуальных или оскорбительных комментариев и уничижительных/поддельных изображений или видео (например, грубых фальсификаций)⁶⁰. Агрессивные и запугивающие действия, подобные этим, затрагивают достоинство женщин, а также могут помешать кандидатам-женщинам свободно выражать свои взгляды. Поэтому для наблюдателей БДИПЧ в рамках ДНВ важно посредством мониторинга предвыборной агитации в Интернете и встреч с кандидатами выявлять, происходят ли такие инциденты, сколько жалоб было подано в правоохранительные органы, и понять, какие предпринимаются действия для пресечения подобной деятельности и как власти и социальные сети борются с нарушениями⁶¹.

Риторика ненависти обычно относится к формам выражения мнений, которые демонстрируют или поощряют враждебность по отношению к группе или отдельному лицу по причине принадлежности к этой группе, или мотивированы этой враждебностью⁶². В противостоянии

60 Решение Совета министров № 4/18, указ. соч., сноска 12, призывает государства-участники «побуждать все соответствующие стороны... к внесению вклада в усилия по предупреждению и пресечению всех форм насилия в отношении женщин, включая занимающихся профессиональной деятельностью в публичной сфере и/или в интересах общества».

61 Рекомендация CM/Rec(2019)1 о предупреждении и пресечении сексизма, CE, 27 марта 2019 года, <https://rm.coe.int/cm-rec-2019-1e-sexism/1680a217ca>.

62 Не существует международного определения термина «риторика ненависти». Однако некоторые элементы можно найти в универсальных документах, таких как МПГПП статья 19 о свободе мнений и слова, указ. соч., сноска 52. Также статья 20 МКГПП заявляет, что «всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или

подобной риторике власти должны соблюдать баланс между свободой слова и защитой других прав, позволяя законное высказывание порой сомнительных мнений и взглядов. Демократическим обществом, как правило, не поощряется введение ограничений на свободу слова. Однако пропорциональные ответные меры могут быть оправданы в случае провокационных заявлений во время выборов, которые потенциально подвергают опасности жизни кандидатов-женщин⁶³. Наблюдателям при проведении ДНВ также можно обратить внимание на реакцию на уничижительные высказывания и риторику нетерпимости в отношении женщин. Например, оспаривают ли партийное руководство и средства массовой информации подобные случаи и отслеживает ли гражданское общество эту проблему?

ВОПРОСЫ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

- ▶ Принимаются ли государством какие-либо меры для поддержки предвыборной агитации кандидатов-женщин?
- ▶ В какой степени партийные платформы затрагивают вопросы участия женщин в политической жизни и вопросы, представляющие особый интерес для женщин? Охватывают ли агитационные программы гендерные вопросы и «женские проблемы»? Какова агитационная риторика, связанная с гендерной проблематикой и женщинами?

насилию, должно быть запрещено законом». Статья 4 Международной конвенция о ликвидации расовой дискриминации, согласно которой государства-участники договора «должны объявить караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным в отношении любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения, а также предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование».

63 В деле «Лопес Гомес да Сильва против Португалии», ЕСПЧ, 28 декабря 2000 года, <https://hudoc.echr.coe.int/>, ЕСПЧ вновь подтвердил, что «свобода слова составляет одну из основ демократического общества» и что это «применимо не только к «информации» или «идеям», которые положительно оцениваются или расцениваются как безобидные или безразличные, но и к тем, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят». Далее было отмечено, что «пределы приемлемой критики ... шире в отношении политика, действующего в своем публичном качестве», который «неизбежно и сознательно подвергает пристальному изучению каждое свое слово и поступки как журналистами, так и общественностью в целом».

- ▶ Какую поддержку партии оказывают кандидатам-женщинам? Есть ли финансовая поддержка? Проводится ли обучение тому, как эффективно проводить предвыборную агитацию? Видна ли поддержка со стороны партийного руководства? Каковы другие виды поддержки?
- ▶ Поощряют ли партии участие женщин в публичных мероприятиях, например, в дискуссиях в средствах массовой информации, на митингах и в агитационных материалах?
- ▶ Имеют ли женщины-избиратели полный доступ к агитационной информации и мероприятиям, с тем чтобы они могли сделать осознанный выбор? Чувствуют ли женщины-избиратели себя в безопасности, посещая агитационные мероприятия/митинги?
- ▶ Как женщины проводят предвыборную агитацию (например, посредством митингов, телевидения, поквартирного обхода, интернета и т. д.) и отличается ли это от агитации кандидатов-мужчин? Сталкиваются ли кандидаты-женщины с какими-либо дополнительными проблемами?
- ▶ Подвергаются ли кандидаты-женщины домогательствам и насилию в Интернете? Учитывает ли законодательная и нормативно-правовая база проблемы и нарушения в Интернете? Принимают ли социальные сети и регулирующие органы активные меры по решению каких-либо проблем?

3. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

Наблюдатели при проведении ДНВ должны в первую очередь сосредоточить свой анализ на том, как правовая база финансирования предвыборной агитации повышает прозрачность и целостность избирательного процесса, а также на том, способствует ли она созданию равных условий для соперников, что ставит кандидатов-женщин в равное положение *de jure* и *de facto*.

В регионе ОБСЕ есть примеры того, как государственное финансирование политических партий частично ставится в зависимость от поощрения гендерного равенства во время выборов, а иногда и внутри партии. Это может быть посредством стимулов — дополнительного государственного финансирования партий с определенным процентом кандидатов-женщин — или наоборот, за счет сокращения финансирования, когда партии не включают достаточную долю кандидатов-женщин. Государственные средства также могут быть выделены на конкретные мероприятия агитации, связанные с продвижением гендерного равенства. Другие меры могут включать положения о налоговых льготах и бесплатном уходе за детьми или централизованное финансирование обеспечения доступности для облегчения участия женщин с инвалидностью, которые могут столкнуться с дополнительными расходами при выдвижении своей кандидатуры.

Без государственного финансирования бремя осуществляется за счет финансовой поддержки партии и личного благосостояния кандидатов и их способности собрать средства. Это может быть особенно невыгодно для женщин, у которых обычно меньше денег и более слабые источники первоначальной поддержки. В целом, женщины, как правило, не так хорошо интегрированы в коммерческие, профессиональные и социальные круги, которые обычно служат основными источниками средств для проведения предвыборной агитации как в национальной, так и в местной политике⁶⁴. Другие социальные факторы, такие как уровень образования, навыки доминирующего языка, возраст и семейное положение, также могут непропорционально сильно влиять на способность кандидатов-женщин изыскать средства во время избирательной агитации.

64 Джулия Баллингтон, Гендерное равенство при финансировании политических партий, Международный институт демократии и содействия выборам (International IDEA), 16 декабря 2003 года, <https://www.idea.int/news-media/media/gender-equality-political-party-funding>.

Партии также могут применять внутреннюю политику, которая не ставила бы в невыгодное положение людей с ограниченным доступом к финансированию предвыборной агитации во время отбора и выдвижения кандидатов. Это особенно важно для женщин, поскольку они часто имеют более низкое экономическое положение и доступ к ресурсам, чем мужчины. Партии могут увеличить свою финансовую поддержку кампаний кандидатов-женщин, а также выделить дополнительное финансирование сверх сумм, получаемых коллегами-мужчинами. Это может быть оправдано тем, что женщины фактически получают равные возможности для проведения эффективной предвыборной агитации и обеспечат себе успех на выборах. Партии могут также организовать обучение по сбору средств и финансированию предвыборной агитации для кандидатов-женщин, особенно для тех, кто участвует в первый раз. Прозрачные партийные процедуры могут показать, является ли распределение ресурсов для агитации равноценным и/или помогает создать более равные условия для кандидатов-женщин.

Для кандидатов-женщин может быть особенно выгодно, если будет установлен верхний предел расходов на предвыборную агитацию всех кандидатов, чтобы создать более равные условия, учитывая, что женщины часто имеют меньший доступ к финансированию⁶⁵. Без таких ограничений состоятельные кандидаты (обычно мужчины) могут тратить большие суммы денег, что затрудняет конкуренцию женщинам. Однако для достижения эффекта необходимо, чтобы это строго применялось.

Полезно, если отчеты о финансировании предвыборной агитации, представляемые в надзорные органы и подготавливаемые ими, могут давать информацию с разбивкой по признаку пола, чтобы можно было увидеть масштабы любых финансовых трудностей, с которыми сталкиваются женщины. Эта информация может продемонстрировать поддержку, оказываемую партиями, уровень средств, собранных кандидатами-женщинами, сильные и слабые стороны партий в поддержке кандидатов-женщин и сохраняющуюся потребность в дополнительной поддержке кандидатов-женщин, а также целесообразность определенных улучшений.

65 Замечание общего порядка №. 25 к статье 25 МПГПП, КПЧ, 12 июля 1996 года, ССРР/С/21/Rev. 1/Add.7, <https://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>, считает обоснованным разумные ограничения расходов на проведение предвыборной агитации, «если это необходимо для обеспечения того, чтобы на свободный выбор избирателей или на ход демократического процесса не оказывали негативного влияния чрезмерные расходы какого-либо одного кандидата или партии». См. также: Совместные руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, указ. соч., сноска 44, параграф 196.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

- ▶ Если предоставляется государственное финансирование предвыборной агитации, существуют ли какие-либо требования для продвижения интересов женщин и гендерного равенства? Существуют ли какие-либо квалификационные требования для получения государственного финансирования, которым женщинам может быть трудно соответствовать? Были ли введены государством другие меры, которые особенно выгодны кандидатам-женщинам?
- ▶ Имеются ли какие-либо данные с разбивкой по признаку пола о финансировании и расходах мужчин и женщин? Если да, то контролируется ли это каким-либо государственным органом или другой организацией? Получают ли кандидаты-женщины и тратят ли они сопоставимые суммы с кандидатами-мужчинами? Чем объясняется разница?
- ▶ Возникает ли у женщин больше трудностей, чем у мужчин, при сборе средств на предвыборную агитацию (включая независимых кандидатов)?
- ▶ Приняли ли политические партии какие-либо внутренние меры для поддержки финансирования кандидатов-женщин?
- ▶ Внедрили ли политические партии справедливые и прозрачные процедуры для равноценного распределения государственных или партийных финансов между кандидатами (женщинами и мужчинами)? Входит ли сюда распределение косвенного государственного или партийного финансирования, такого как доступ к эфирному времени и средствам массовой информации, или использование партийных помещений или ресурсов для проведения предвыборной агитации?
- ▶ Существует ли верхний предел расходов кандидатов на предвыборную агитацию? Эффективно ли это применяется? Как это влияет на кандидатов-женщин и кандидатов-мужчин?

И. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Обязательства ОБСЕ в отношении выборов требуют доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических групп и отдельных лиц, желающих участвовать в избирательном процессе⁶⁶. Временные специальные меры, на которые есть ссылка в КЛДЖ, могли бы включать дополнительное эфирное время для кандидатов-женщин в средствах массовой информации или предоставление целевых показателей или гарантий равноценного освещения. Международные инструменты ссылаются на то, что государственные СМИ обязаны освещать кандидатов и их программы равным и беспристрастным образом, независимо от их пола⁶⁷.

Анализ ситуации с женщинами и средствами массовой информации во время выборов предполагает рассмотрение нескольких различных элементов. Сюда относятся определение любых юридических требований или добровольных мер со стороны средств массовой информации по содействию участию женщин в политической жизни, мониторинг доли и характера освещения, получаемого кандидатами-женщинами по сравнению с мужчинами, привлечение женщин в качестве комментаторов по политическим и выборным вопросам, а также опыт женщин-журналистов, освещающих предвыборную агитацию и политиков. В дополнение к собственному мониторингу БДИПЧ, наблюдателям при проведении ДНВ следует установить, осуществляется ли мониторинг со стороны регулирующих органов или гражданского общества за доступом женщин к средствам массовой информации и их освещением в СМИ.

В разных странах неоднократно возникал ряд проблем, связанных с недостаточной представленностью женщин в средствах массовой информации. Кандидаты-женщины могут получать меньшее освещение своих политических позиций в отношении программ развития и большее в отношении их личных характеристик и внешности, чем их коллеги-мужчины. Кандидаты-женщины могут сталкиваться со стереотипами; их изображают в их традиционных ролях жен и матерей. Их могут скорее спрашивать только о «женских проблемах», а не рассматривать как

66 Копенгагенский документ, указ. соч., сноска 55, параграф 7.8, предусматривает, что государства должны обеспечить равный доступ и справедливое отношение к соперникам на выборах во всех программах государственных средств массовой информации.

67 См. также Рекомендацию Совета Европы (2013)1 о гендерном равенстве и средствах массовой информации, Совет Европы, Руководящие принципы A1, B4, <https://go.coe.int/OWWun>.

авторитетного комментатора по ряду вопросов⁶⁸. Недостаточная представленность женщин в освещении средствами массовой информации часто приписывается последними тому, что партии или другие организации не направляют женщин для дачи интервью, а также меньшим числом кандидатов-женщин. Однако группы по защите прав женщин часто утверждают, что информационным агентствам необходимо быть более бдительными и настойчивыми в отношении гендерного равновесия. Поэтому наблюдатели БДИПЧ при проведении ДНВ могут рассматривать, культивируют ли информационные агентства общественное восприятие женщин как нормальный аспект политической жизни; и представляют ли они женщин таким образом, чтобы содействовать уверенности в их способности выступать в качестве политических лидеров.

Медиа-аналитики качественно оценивают гендерные вопросы на предмет соответствия обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам и могут также количественно проанализировать освещение женщин посредством мониторинга средств массовой информации. Это позволяет проанализировать объем освещения, полученного кандидатами-женщинами по сравнению с мужчинами, различия в тоне освещения и причины этого. Мониторинг средств массовой информации также может быть использован для оценки того, реже ли женщины появляются в качестве гостей и комментаторов в ключевых политических программах. Медиа-аналитики, возможно, также смогут увидеть, в какой степени усилия по обучению избирателей направлены на женщин, и выявить случаи запугивающей риторики в адрес женщин-журналистов, в том числе со стороны политиков.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

- ▶ Существуют ли юридические требования, касающиеся освещения женщин в средствах массовой информации (в целом или конкретно во время выборов)? Если да, то существует ли механизм их эффективного применения?

68 Исследование Совета Европы о гендерном равенстве и выборах СМИ, выборы и гендер, CoE DGI(2017)10, апрель 2018 года, <https://rm.coe.int/gender-equality-and-elections-16807c0e23>, показывает, что «присутствие женщин значительно отстает при освещении политики, и что темы, рассматриваемые как «важные новости», по-прежнему ассоциируются с мужчинами и воспринимаются общественным мнением и избирателями как таковые».

- ▶ Проводят ли какие-либо государственно финансируемые или частные информационные агентства политику в отношении продвижения женщин в целом или на выборах в частности? Реализуется ли она надлежащим образом?
- ▶ Предусмотрены ли какие-либо дополнительные специальные меры (например, дополнительное эфирное время/печатные площади для кандидатов-женщин)?
- ▶ Похоже ли, что информационные агентства/печатные СМИ закрепляют традиционные стереотипные образы с акцентом на внешность и домашнюю роль женщин как жен и матерей?
- ▶ Используют ли кандидаты-мужчины/лидеры политических партий или другие заинтересованные стороны (например, журналисты) сексистские комментарии и стереотипы, когда говорят о кандидатах-женщинах во время дебатов?
- ▶ Проводится ли регулирующими органами или гражданским обществом какой-либо мониторинг доступа женщин к средствам массовой информации и их освещение в них?
- ▶ Доступны ли данные с разбивкой по признаку пола (например, о доле освещения в средствах массовой информации кандидатов-мужчин и кандидатов-женщин)? Проводится ли какой-либо анализ заметности женщин и их представления в средствах массовой информации (особенно в национальных новостях и программах о текущих событиях)?
- ▶ Получают ли кандидаты-женщины сравнимое с мужчинами с аналогичным политическим статусом количество и качество освещения?

- ▶ Соблюдают ли информационные агентства гендерный баланс в своем выборе тех, у кого берут интервью, и участников дискуссий, комментирующих избирательный процесс? Какие шаги предпринимаются для содействия такому гендерному балансу?
- ▶ Направлена ли какая-либо политическая реклама конкретно на женщин-избирателей? На каких проблемах она сосредоточена?
- ▶ Направлены ли какие-либо усилия по просвещению или информированию избирателей конкретно на женщин? Каково содержание этих посланий?
- ▶ Как ощущают кандидаты-женщины отношение к ним в СМИ? Чувствуют ли они, что подвергаются несправедливому освещению?

К. РАЗРЕШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ

Правовая база должна предусматривать принцип равенства перед законом, включая равный доступ к разрешению избирательных споров (РИС) независимо от пола⁶⁹. Однако на практике женщины часто оказываются в невыгодном положении. Иногда женщины не обладают достаточными знаниями о своих правах и могут оказаться в невыгодном положении из-за того, что у них меньше финансовых ресурсов для оплаты искового заявления в суд. Например, процедуры подачи жалоб или апелляций, требующие поездок или уплаты пошлин, могут создать большие препятствия для женщин в тех обществах, где женщины располагают меньшими финансовыми ресурсами или сталкиваются со значительным неравенством в доходах. Поэтому доступ к РИС и государственным программам в области правовой помощи может быть оценен наблюдателями БДИПЧ⁷⁰.

Наблюдатели БДИПЧ при проведении ДНВ могут рассмотреть вопрос о том, являются ли процессы РИС столь же гибкими и эффективными для женщин, подающих иски, как и для мужчин. Они также могут оценить, имеет ли место судебное преследование (*ex-officio* или возбужденное по жалобе) в случае совершения нарушений на выборах, и есть ли какие-либо различия в том, как с ними разбираются. Стоит также рассмотреть состав органов, рассматривающих избирательные споры, с точки зрения гендерного баланса. Данные о заявителях с разбивкой по полу могут дать некоторое представление о том, насколько доступна система РИС для мужчин и женщин.

Наблюдателям БДИПЧ при проведении ДНВ следует обращать внимание на любые жалобы о неравном отношении к женщинам. Примеры включают нарушение гендерных квот в списках кандидатов, неравенство в составе организаторов выборов, неравный доступ к возможностям проведения предвыборной агитации, а также запугивание или ограниченный доступ к средствам массовой информации. Следует оценить реакцию государственных органов, чтобы понять, обеспечивают ли механизмы РИС полноценные средства правовой защиты и корректирующие

69 В статье 26 МПГПП говорится, что «все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона», указ. соч., сноска 52.

70 См. также: Руководство по наблюдению за разрешением избирательных споров, БДИПЧ ОБСЕ, 17 сентября 2019 года, Раздел 5.A, <https://www.osce.org/odihr/elections/429566>.

действия на равной основе. Наблюдателям БДИПЧ при проведении ДНВ следует оценить, рассматриваются ли подобные жалобы таким же образом, как и другие жалобы и апелляции, не связанные с гендерной проблематикой. Они также могут принять к сведению приведенные причины, почему женщины предпочли не подавать официальную жалобу.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

- ▶ Существуют ли какие-либо юридические или практические препятствия для доступа женщин к правосудию в целом и к РИС в частности?
- ▶ Считаются ли процессы РИС одинаково гибкими и эффективными для женщин, подающих иски?
- ▶ В контексте выборов, есть ли недавние или текущие случаи РИС по неравному отношению к женщинам? Если да, то каковы были основные проблемы? Если дело уже рассмотрено, каков был результат?
- ▶ Является ли орган, который рассматривает жалобы, гендерно сбалансированным?
- ▶ Имеются ли данные о жалобах и апелляциях с разбивкой по признаку пола?
- ▶ Озвучивались ли какие-либо опасения по поводу неравного отношения к женщинам в процессе РИС? Если да, то подавались ли жалобы и иски? Если нет, то почему не подавались?

Л. ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ

Любые барьеры для участия в день голосования могут особенно сильно повлиять на возможность женщин голосовать, и наблюдатели при проведении ДНВ должны о них сообщить. Например, большие расстояния до избирательных участков могут быть более серьезным препятствием для женщин, если у них есть обязанности по уходу за детьми или другие обязанности по уходу, если они беременны и/или находятся в более бедном социально-экономическом положении. Аналогичным образом, необходимость долгое время стоять в очереди для голосования может затруднить женщинам участие в голосовании. Обстановка запугивания или насилия может особенно сильно отпугивать женщин от посещения избирательных участков. Подобным образом, очень большое скопление людей или хаотичная обстановка могут разубедить женщин голосовать. Требования к идентификации избирателей могут стать непропорционально тяжелым бременем для женщин, в особенности для женщин из уязвимых групп. Например, женщины рома и синти могут пострадать в большей степени из-за отсутствия регистрации актов гражданского состояния. Чтобы увидеть влияние этих проблем, необходимы данные о явке избирателей с разбивкой по признаку пола. Их также необходимо разбить по географическому признаку, чтобы можно было выявить проблемы в конкретных районах.

Параграф 7.4 Копенгагенского документа обязывает государства «обеспечить, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования». Частым нарушением тайны голосования является «семейное» или «групповое» голосование, которое все еще является относительно регулярной практикой в некоторых государствах-участниках ОБСЕ. Оно подразумевает, когда два и более человека входят в одну кабину для голосования или вместе ставят отметки в своих бюллетенях. Или же когда глава семьи, обычно это мужчина, подает бюллетени от лица остальных. Эта практика часто более характерна для сельских, с более низким уровнем образования областей и, в основном, ставит в невыгодное положение женщин. Голосование от имени другого лица, при котором один человек представляет документы за другого человека и голосует от его имени, в некоторых государствах регулируется на законодательном уровне, но данные о его применении иногда демонстрируют гендерное неравенство. Открытое голосование, при котором маркировка бюллетеней происходит вне кабин для голосования на виду у других, также ставит под угрозу тайну голосования

и может особенно мешать женщинам делать свой собственный выбор. Еще одним опасением может быть, если сомнительно большое число женщин обращается за помощью при голосовании.

Во многих странах существуют положения об альтернативных методах голосования (АМГ), которые призваны облегчить голосование или сделать голосование доступным для граждан, которые по какой-либо причине, возможно, не смогут лично посетить избирательный участок. АМГ могут включать в себя голосование на дому, голосование по почте или электронное голосование⁷¹. При внедрении и использовании таких механизмов должны быть предусмотрены правовые и процедурные гарантии, а также должна быть уверенность в применяемых мерах. В идеале следует провести оценку гендерного воздействия, чтобы выяснить, существуют ли особые проблемы, связанные с использованием АМГ женщинами, – в частности, чтобы определить, находятся ли они в невыгодном положении и какие меры необходимы для содействия равному и законному использованию женщинами АМГ, такие как дополнительные гарантии и обучение. Тщательное расследование случаев злоупотребления АМГ и оценка того, как эти методы конкретно повлияли на женщин-избирателей, может способствовать повышению доверия к избирательным процессам. Необходимо обеспечить баланс между повышением доступности голосования и обеспечением целостности процесса.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

- ▶ Имеются ли общедоступные данные с разбивкой по признаку пола о количестве зарегистрированных избирателей-мужчин и избирателей-женщин, доверенных лиц, наблюдателей и явке избирателей в день голосования?
- ▶ Доступен ли процесс голосования для женщин? Применяются ли какие-либо дополнительные меры, чтобы помочь женщинам голосовать?

71 См. также: Альтернативные методы и организация голосования, БДИПЧ ОБСЕ, 12 октября 2020 года, <https://www.osce.org/odihr/elections/466794>.

- ▶ Разумно ли расстояние до избирательных участков? Есть ли длинные очереди на избирательных участках?
- ▶ Определено ли понятие тайны голосования в законодательстве/нормативных актах? Существуют ли проблемы с тайной голосования, которые непропорционально сильно затрагивают женщин? Запрещено ли семейное/групповое/от имени других лиц голосование? Существуют ли проблемы с семейным/групповым/ от имени других лиц голосованием, которые затрагивают женщин?
- ▶ Какова доля женщин среди персонала избирательных участков, гражданских наблюдателей и доверенных лиц партий/кандидатов?
- ▶ Легкодоступна ли информация о процедурах голосования для женщин?
- ▶ Применяются ли АМГ, такие как голосование на дому, по почте или электронное голосование? Если да, то создают ли эти методы особые проблемы для женщин-избирателей (например, предусматривает ли голосование по почте гарантии тайны голосования и имеют ли женщины доступ к информации об этих механизмах наравне с мужчинами)? Существуют ли достаточные правовые и процедурные гарантии для использования АМГ, чтобы уменьшить возможности злоупотребления? Проведен ли анализ АМГ с точки зрения гендерного воздействия?



ГЛАВА 3 НАСИЛИЕ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН НА ВЫБОРАХ

Растет осведомленность о насилии, с которым могут сталкиваться женщины в качестве участников избирательных процессов, и растет понимание того, что информация об актах насилия в отношении женщин на выборах (НЖВ), как правило, представлена недостаточно. В своем докладе Генеральной Ассамблее ООН в 2018 году специальный докладчик ООН по вопросам насилия в отношении женщин заявила: «И мужчины и женщины могут подвергаться насилию в политике. Однако такие акты насилия в отношении женщин направлены против них из-за их пола и принимают гендерные формы, такие как сексистские угрозы или сексуальные домогательства и насилие. Их цель состоит в том, чтобы разубедить женщин быть политически активными и осуществлять их права человека, а также влиять, ограничивать или предотвращать участие в политической жизни отдельных женщин и женщин как группы... Такое насилие, в том числе во время и после выборов, состоит из любого акта или угрозы гендерного насилия, которое причиняет или может привести к физическому, сексуальному или психологическому вреду или страданию и направлено против женщины в политике, потому что она женщина, или несоразмерно затрагивает женщин»⁷². Структура «ООН-женщины» имеет аналогичное определение, в котором отмечается, что насилие в отношении женщин в политической жизни «может совершаться членом семьи, общины и/или государством»⁷³.

72 Специальный докладчик ООН по вопросам насилия в отношении женщин, заявление для Генеральной Ассамблеи, 5 октября 2018 года, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/SR/SR_VAW_GA73_2018.pdf.

73 Более широкая структура «ООН-женщины» определяет насилие в отношении женщин

Круг лиц, которые могут стать мишенью, включает избранных или других политических представителей, кандидатов, участников политической агитации, членов партий, избирателей, сотрудников организаторов выборов, наблюдателей на выборах и представителей средств массовой информации, а также членов семей или соратников тех, на кого обращено насилие. Психологическое насилие включает в себя действия, направленные на запугивание или унижение, и может быть очень тонким и трудно определяемым. Сексуальное насилие включает в себя действия без согласия, а также нежелательные заигрывания или комментарии в общественной или частной обстановке. Все более распространенными становятся случаи запугивания женщин в Интернете, и они могут иметь непропорционально серьезные последствия, особенно если женщины уже запуганы; боятся физически участвовать в избирательных или политических мероприятиях⁷⁴. Это может включать в том числе угрозы, риторику ненависти, дезинформацию, раскрытие личных данных и выступление от чужого имени, что приводит к страху, унижению и/или ущербу репутации.

Как отметил Комитет по правам человека ООН, «лицам, имеющим право голоса, должна быть предоставлена возможность свободно голосовать за любого выдвинутого кандидата, а также за любое предложение, вынесенное на референдум или плебисцит, или против него, поддерживать правительство страны или выступать против него без чрезмерного влияния или какого-либо принуждения, которое может помешать или препятствовать свободному волеизъявлению избирателей»⁷⁵. Угрозы и насилие могут затруднить людям формирование и выражение их политических мнений, а также участие в политических партиях и выборах⁷⁶.

в политической жизни как «любой акт или угроза гендерного насилия, причиняющие физический, сексуальный, психологический вред или страдания женщинам, которые мешают им осуществлять и реализовывать свои политические права, будь то в общественных или частных местах, включая право голосовать и занимать государственные должности, тайно голосовать и свободно вести предвыборную агитацию, объединяться и собираться, а также пользоваться свободой мнений и их выражения». См.: Предотвращение насилия в отношении женщин на выборах: программное руководство, ООН-Женщины и ПРООН, 2017 год, <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/11/preventing-violence-against-women-in-elections>.

74 Насилие в отношении женщин на выборах в интернете: инструмент анализа социальных сетей, IFES и Национальный демократический институт, 30 сентября 2019 года, <https://www.ifes.org/publications/violence-against-women-elections-online-social-media-analysis-tool>.

75 МППП, Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 25, указ. соч., сноска 52, параграф 19.

76 Нет насилию: анализ проявления насилия в отношении женщин в политических партиях, NDI, 19 марта 2018 года, <https://www.ndi.org/publications/no-party-violence-analyzing-violence-against-women-political-parties>.

Помимо ущемления прав человека отдельных лиц, это может исказить демократический процесс в целом.

Получить данные о НЖВ может быть сложно, поскольку это может включать в себя скрытые действия в личном пространстве, и может возникнуть нежелание сообщать об этом. Структура «ООН-женщины» и Программа развития ООН (ПРООН) отметили, что «исследования показывают, что НЖВ широко распространено в странах и регионах мира»⁷⁷. Исследование Межпарламентского союза 2016 года показывает, что 81,8% женщин-респондентов (парламентариев) сообщили о психологическом насилии, из которых 44,6% представляли собой угрозы изнасилования, избиения или похищения, а также угрозы убийством⁷⁸. Это исследование установило, что социальные сети «стали местом номер один, где психологическое насилие – особенно в форме сексистских и женоненавистнических замечаний, унижительных изображений, травли, запугивания и угроз – совершается в отношении женщин-парламентариев»⁷⁹.

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации отметил, что «журналисты регулярно подвергаются онлайн-атакам, и женщины-журналисты сталкиваются с этим вдвойне: их атакуют и как журналистов, и как женщин. Угрозы изнасилования, физической расправы и откровенные изображения появляются в их почтовых ящиках и на страницах в социальных сетях каждый день, пока они выполняют свои профессиональные обязанности. В крайних случаях эти атаки приводят к самоцензуре или, что еще хуже, к ситуации, когда женщины уходят из публичного поля, оставляя сферу журналистики, в которой доминируют мужчины, с еще меньшим количеством женских голосов»⁸⁰. Подобным образом, как упоминалось выше, в недавнем решении Совета министров ОБСЕ подчеркивается «решающая роль журналистов

77 Предотвращение насилия в отношении женщин на выборах, указ. соч., сноска 74, стр. 7.

78 Сексизм, домогательство и насилие в отношении женщин-парламентариев, Межпарламентский союз (МПС), октябрь 2016 года, <http://archive.ipu.org/pdf/publications/issuesbrief-e.pdf>.

79 Исследование МПС/ПАСЕ 2018 года (<https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>) также отметило, что женщины-члены парламентов в Европе являются особой мишенью для атак в интернете, поскольку 58,2% из тех, кого опросили, испытали на себе оскорбительный, сексуальный или насильственный контент и поведение в социальных сетях. См. также информационную брошюру «Парламенты – свободные от сексизма и сексуального домогательства», ПАСЕ, 27 ноября 2019 года, <https://pace.coe.int/en/news/7702/parliaments-free-of-sexism-and-sexual-harassment>.

80 «Безопасность женщин-журналистов в интернете», веб-страница ОБСЕ, <https://www.osce.org/fom/safety-female-journalists-online>.

в освещении выборов» и «особые риски, с которыми женщины-журналисты сталкиваются в связи со своей работой, в том числе с использованием цифровых технологий»⁸¹. Такие угрозы могут оказать влияние на выборы, в результате чего женщины-журналисты будут еще больше изолированы от процесса, связанного с риском побочных эффектов для кандидатов-женщин и женщин-избирателей.

Любой тип конфликта во время избирательного процесса может увеличить риск насилия с потенциально непропорциональными последствиями для желания и способности женщин участвовать. В таких ситуациях могут потребоваться дополнительные меры для повышения осведомленности женщин об участии в выборах и предоставления женщинам возможности участвовать в выборах безопасно. Эти меры могут включать открытие дополнительных избирательных участков для сокращения времени в пути и риска, а также сбалансированный по гендерному признаку персонал службы безопасности и избирательных участков. Кандидатам-женщинам также могут потребоваться дополнительные гарантии, чтобы иметь возможность проводить предвыборную агитацию в опасных местах. Это соответствует целям Резолюции 1325 Совета безопасности ООН «Женщины, мир и безопасность».

Наблюдателям при проведении ДНВ следует изучить правовую базу по вопросам гендерного равенства и насилия в отношении женщин и установить, соблюдается ли она надлежащим образом и доступны ли оперативные средства правовой защиты. Им также следует обратить внимание на то, прошли ли должностные лица организаторов выборов, сотрудники служб безопасности и судьи надлежащую подготовку по проблеме НЖВ. Наблюдатели при проведении ДНВ могут оценить, проводится ли властями и политическими партиями какая-либо предварительная работа для предотвращения и устранения НЖВ, а также по противодействию угрозам в Интернете и другим формам кибернасилия. Следует также изучить, есть ли у ОВ упреждающие планы по борьбе с НЖВ, такие как специальное обучение избирателей, работа с лидерами общин, и проводят ли они анализ с помощью мероприятий по изучению предыдущих практик. Наблюдателям при проведении ДНВ также необходимо рассмотреть проблему того, как правильно оценивать НЖВ, учитывая его скрытые формы и отсутствие доступных данных.

81 Решение № 3/18 Совета министров, указ. соч., сноска 13.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

- ▶ Есть ли в законе определение гендерного насилия и распространяется ли оно на участие в политической жизни?
- ▶ Существуют ли достаточные законодательные положения для противодействия НЖВ и видно ли, что они соблюдаются? Существуют ли оперативные средства правовой защиты?
- ▶ Предпринимаются ли какие-либо другие упреждающие меры для решения проблемы НЖВ? Если да, то кем и считаются ли они эффективными?
- ▶ Случаются ли эпизоды с насилием или запугиванием на выборах, в том числе в день голосования, направленные в частности на женщин?
- ▶ Сообщают ли женские группы о проблемах, связанных с НЖВ? Активны ли организации гражданского общества в этом вопросе?
- ▶ Есть ли у женщин механизмы для безопасного сообщения о НЖВ (властям, на горячие линии и т. д.)?
- ▶ Имеются ли данные о насилии, связанном с выборами, с разбивкой по признаку пола? Есть ли опасения по поводу того, что данные о НЖВ занижены?
- ▶ Проводится ли обучение сотрудников служб безопасности и правоохранительных органов на предмет НЖВ?
- ▶ Проводятся ли какие-либо кампании по информированию общественности, которые касаются права женщин на мирное участие в выборах, без запугивания или насилия?
- ▶ Проводят ли политические партии какую-либо политику по сокращению и ликвидации НЖВ внутри партий и/или более широко?

- ▶ Существуют ли в стране конфликты, которые, возможно, препятствуют участию женщин в выборах?
- ▶ Принимают ли организаторы выборов меры и готовят ли своих сотрудников для снижения НЖВ или сообщения об этом?
- ▶ Есть ли какое-либо освещение НЖВ в средствах массовой информации? Усиливает ли это проблему или решает ее?
- ▶ Подвергаются ли, в частности, женщины-журналисты угрозам или домогательствам (в том числе в Интернете)?
- ▶ Проводится ли какой-либо мониторинг НЖВ в Интернете?
- ▶ Предприняли ли власти или социальные сети действия по предотвращению или борьбе с насилием в отношении женщин в Интернете?
- ▶ Подлежат ли расследованию и судебному преследованию лица, виновные в НЖВ? Проводится ли обучение судей и прокуроров?



ГЛАВА 4 УЧАСТИЕ НЕДОСТАТОЧНО ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ГРУПП

Интеграция и недискриминация являются сквозными правами человека, которые должны лежать в основе осуществления других прав. Женщины с инвалидностью, молодые женщины и женщины из общин национальных меньшинств, включая рома и синти, а также женщины, перемещенные внутри страны, сталкиваются с особыми проблемами при участии в политической жизни, в том числе в избирательных процессах. Эти группы женщин часто сталкиваются с многочисленными формами дискриминации и трудностями, которые могут подвергнуть их еще большему риску изоляции и недостаточной представленности. Аналогичным образом, в связи с трудностями, связанными с участием в выборах, все чаще поднимаются вопросы, связанные с гендерной идентичностью и сексуальными меньшинствами.

Комитет по правам инвалидов отметил: «Исторически сложилось так, что мнения женщин и девочек с инвалидностью замалчивались и, таким образом, женщины и девочки с инвалидностью непропорционально недостаточно представлены в принятии общественных решений»⁸². Там также заявляется, что «весьма убедительные доказательства свидетельствуют о том, что женщины и девочки с инвалидностью сталкиваются с барьерами в большинстве сфер жизни. Эти барьеры становятся причиной множественных и межсекторальных форм дискриминации в отношении женщин и девочек с инвалидностью, особенно в части:

82 Комитет по правам инвалидов, Замечание общего порядка № 3, 25 ноября 2016 года, <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no3-article-6-women-and-girls>.

равного доступа к образованию, экономических возможностей, социального взаимодействия и правосудия, равенства перед законом, и возможности участвовать в политической жизни и самим контролировать свою жизнь в различных сферах...»

Высказывались опасения по поводу снижения участия молодежи в выборах, и эта динамика может особенно сильно сказаться на молодых женщинах и еще больше снизить их представленность на выборных должностях⁸³. В дополнение к более широкой политической динамике, это снижение иногда объясняется отсутствием целенаправленного повышения осведомленности, отсутствием политики и/или вспомогательных мер по продвижению молодых людей внутри политических партий и в списках кандидатов, ограниченной возможностью участвовать в работе организаторов выборов и правилами регистрации избирателей, которые непропорционально отпугивают молодых избирателей. Однако цифровые коммуникационные технологии оказали положительное влияние на развитие взаимоотношений и мобилизации молодежи, учитывая, насколько широко они используются молодыми людьми. Хотя не существует специализированного международного договора, касающегося прав молодежи, важность вовлечения молодежи все более признается как часть повестки ЦУР «не оставить никого позади» и для содействия демократическому участию.

Вовлечение национальных меньшинств в общественную жизнь является важной частью интеграции и способствует предотвращению потенциальных конфликтов. Это признается в ряде международных стандартов в области прав человека⁸⁴. Однако, как подробно описано в других публикациях БДИПЧ, представители национальных меньшинств, в том числе рома и синти, часто сталкиваются с трудностями в отношении участия в выборах⁸⁵. Сюда могут относиться языковые трудности, огра-

83 Согласно отчету Межпарламентского союза «Об участии молодежи в национальных парламентах» от 2016 года <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/youth-participation-in-national-parliaments-2016>, молодые люди до 30 лет составляют менее 2% членов парламента во всем мире. См. также Мадридскую молодежную декларацию ОБСЕ 2007 года. См. также результаты исследования 2019 года о рекордной явке, обусловленной молодыми избирателями, на выборах в Европейский парламент, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190923IPR61602/2019-european-elections-record-turnout-driven-by-young-people>.

84 Копенгагенский документ, указ. соч., сноска 55, параграфы 30–39; Рамочная Конвенция Совета Европы по защите Национальных Меньшинств (РКЗНМ), 1995 год, <https://www.coe.int/en/web/minorities>.

85 Руководство по вопросам наблюдения и содействия участию национальных меньшинств в избирательных процессах, БДИПЧ ОБСЕ, 2014 год. Доступно по адресу: <https://>

ниченный доступ к средствам массовой информации, неблагоприятные избирательные системы и/или нарезка границ округов и возможные культурные барьеры. Такие трудности могут быть особенно ярко выражены для женщин из национальных меньшинств.

Женщины часто избыточно представлены среди внутренне перемещенных лиц (ВПЛ). ОБСЕ рекомендовала «уделять особое внимание избирательным правам ВПЛ в работе ОБСЕ по наблюдению за выборами, мониторингу способности ВПЛ голосовать и продвижению реформ для обеспечения полной реализации их права на участие в политической жизни»⁸⁶. Различные международные политические инструменты прямо ссылаются на избирательные права ВПЛ, в том числе «Руководящие принципы по перемещению лиц внутри страны», основное международное соглашение, охватывающее перемещение внутри страны, которое было одобрено Всемирным саммитом ООН 2005 года⁸⁷. В 2006 году Комитет министров Совета Европы заявил: «Государства-члены должны принять надлежащие правовые и практические меры, позволяющие внутренне перемещенным лицам эффективно осуществлять свое право голосовать на национальных, региональных или местных выборах, и обеспечить, чтобы это право не нарушалось препятствиями практического характера». В 2009 году Парламентская ассамблея Совета Европы

www.osce.org/files/f/documents/a/f/124067.pdf. См. также «Третий регулярный отчет: выполнение Плана действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ», БДИПЧ ОБСЕ, 11 декабря 2018 года, <https://www.osce.org/odihr/roma-sinti-action-plan-2018-status-report>, в котором говорилось, что барьеры, которые препятствуют участию рома и синти в выборах, остаются практически неизменными с 2013 года. Из отчетов и информации, полученных за последние пять лет, очевидно, что рома все еще сталкиваются с проблемами «от прямого давления до «подконтрольного голосования», покупки голосов, отсутствия просвещения избирателей, неграмотности, отсутствия способности кандидатов баллотироваться на выборные должности, отсутствия регистрационных документов, семейного голосования, а также юридических и административных барьеров». Женщины рома и синти остаются недостаточно представлены в политике, и основные политические партии все еще упрямо сопротивляются выставлению рома и синти в качестве кандидатов.

- 86 «Внутренне перемещенные лица», Заключительный отчет, Дополнительное совещание ОБСЕ по человеческому измерению, 4-5 декабря 2004 года, <http://www.osce.org/odihr/38887?download=true>.
- 87 Принцип 22 (1)(d) гласит: «Перемещенные внутри страны лица, независимо от того, проживают ли они в лагерях или нет, не подлежат какой бы то ни было дискриминации вследствие их перемещения при пользовании следующими правами: ... (d) правом голосовать и участвовать в ведении государственных и общественных дел, включая право доступа к средствам, необходимым для осуществления этого права». Принцип 29(1) гласит: «Перемещенные внутри страны лица, которые вернулись в свои дома или места постоянного проживания либо переселились в какую-либо другую часть страны, не подлежат дискриминации вследствие их перемещения. Они имеют право на всесторонней и равноправной основе принимать участие в ведении государственных дел на всех уровнях и иметь равный доступ к государственной службе», <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx/>.

рекомендовала Комитету министров «обеспечить, чтобы ВПЛ могли осуществлять свое право на участие в государственных делах на всех уровнях, включая их право голосовать или выставлять свою кандидатуру на выборах, что может потребовать специальных мер, таких как выездные кампании по регистрации избирателей из числа ВПЛ или открепительные удостоверения»⁸⁸.

ВПЛ могут сталкиваться с многочисленными проблемами, включая невозможность вернуться в свой первоначальный избирательный округ и административное бремя, связанное с изменением своего адреса регистрации, что может повлиять на их регистрацию в качестве избирателей или на их способность участвовать в голосовании по их фактическому адресу в день голосования. Многие перемещенные лица утрачивают свои документы, удостоверяющие личность, которые часто являются обязательным требованием для голосования на избирательных участках, во время бегства из своих общин. Перемещенные женщины могут особенно неохотно обращаться за новыми документами или регистрацией из-за боязни потерять свои льготы или полномочия или чтобы избежать запугивания. Парламенты и организаторы выборов могут предвидеть и устранять такие осложнения при планировании избирательных процедур.

Вопросы, связанные с гендерной идентичностью и сексуальной ориентацией, также могут рассматриваться наблюдателями, осуществляющими ДНВ, в свете поддержки прав человека всех людей, в целях содействия инклюзивности выборов и в соответствии с принципом повестки ЦУР «не оставить никого позади». Важность такого рассмотрения все больше признается на международном уровне. Например, в 2010 году Комитет министров Совета Европы рекомендовал государствам-членам «обеспечить принятие и эффективное применение законодательных и иных мер, направленных на борьбу с дискриминацией по признакам сексуальной ориентации или гендерной идентичности, гарантировать уважение прав человека лесбиянок, геев, бисексуалов и транссексуалов и поощрять толерантность в их отношении»⁸⁹. Верховный комиссар

88 Рекомендация 1877 (2009) «Забытые люди Европы: защита прав человека долговременно перемещенных лиц», 24 июня 2009 года, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5aae>.

89 Комитет министров Совета Европы о мерах по пресечению дискриминации по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности, 31 марта 2010 года (CM/REC(2010)5), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cf40a. См. также: Пресечение дискриминации на основании сексуальной ориентации и

Организации Объединенных Наций по правам человека подтвердил право трансгендеров на юридическое признание их гендерной идентичности и изменение пола в официальных документах без предъявления обременительных и оскорбительных требований в соответствии с правом быть признанным как личность перед законом⁹⁰.

Однако на практике могут возникнуть опасения по поводу того, как государство определяет и классифицирует пол, а также трудности с изменением статуса или имени отдельных лиц, которые влияют на их возможности участвовать в выборах. Например, могут существовать юридические или административные ограничения, которые создают трудности при записи о смене имени и/или пола в документах, удостоверяющих личность, и в реестре избирателей, которые могут создавать препятствия для участия в выборах в качестве избирателя или при регистрации в качестве кандидата. Это может по сути вынудить отдельных лиц выбирать между их идентичностью и их правом голосовать или быть избранным. Также может существовать негативное отношение общественности, которое может воспрепятствовать участию в политической жизни людям, чья гендерная идентичность или сексуальность маргинализированы.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

- ▶ Существуют ли какие-либо законодательные положения, которые облегчают участие лиц с инвалидностью, национальных меньшинств, молодежи и ВПЛ? Включают ли они какие-либо меры конкретно для женщин в этих группах? Какие существуют мнения по поводу этих законодательных положений и насколько они эффективны?

гендерной идентичности в государства-членах Совета Европы, Наблюдательный комитет по правам человека Совета Европы, 26-29 ноября 2019 года, <https://rm.coe.int/combating-discrimination-on-grounds-of-sexual-orientation-and-gender-i/16809fb2b8>.

90 Информационный бюллетень «Трансгендер», UN Free & Equal, Управление Верховного комиссара по правам человека, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/FactSheets/UNFE_FactSheet_Transgender_EN.pdf.

- ▶ Существуют ли какие-либо правовые пробелы, которые могут помешать гражданам принимать участие в выборах в связи с их сексуальной ориентацией или гендерной идентичностью?
- ▶ Проводится ли консультативный процесс во время правовой избирательной реформы с группами, которые широко представляют женщин с инвалидностью, национальные меньшинства, молодежь, ВПЛ и другие недостаточно представленные группы?
- ▶ Когда проводится избирательная реформа, проводятся ли консультации с представителями уязвимых групп?
- ▶ Способствует ли просвещение избирателей конкретно участию женщин из недостаточно представленных общин? Имеется ли информация в различных форматах, которые делают ее доступной для женщин из этнолингвистических меньшинств или женщин с инвалидностью?
- ▶ Работают ли женщины из уязвимых групп в составе организаторов выборов?
- ▶ Предусмотрены ли какие-либо специальные положения для участия в выборах женщин из недостаточно представленных общин?
- ▶ Имеется ли какая-либо информация о наличии у перемещенных женщин личных документов или доступе к ним?
- ▶ Проводят ли организаторы выборов какую-либо политику в отношении гендерной идентичности? Есть ли какие-либо опасения по поводу того, как организаторы выборов поступают в случае изменения имени или идентичности в результате изменений в гендерной идентификации?

- ▶ Заметны ли женщины из недостаточно представленных общин среди партийных кандидатов, лидеров и/или в общественных мероприятиях и материалах? Существует ли механизм финансирования дополнительных расходов, связанных с инвалидностью, с которыми сталкиваются женщины с инвалидностью, баллотируясь на выборные должности?
- ▶ Существуют ли проблемы, связанные с гендерной идентичностью и сексуальной ориентацией, которые наносят ущерб участию в выборах? Предпринимаются ли какие-либо меры со стороны государства, политических партий или ОГО по их преодолению?
- ▶ Существуют ли какие-либо специализированные ОГО, содействующие избирательным правам женщин из недостаточно представленных общин?
- ▶ Способствует ли окружающая обстановка участию женщин из недостаточно представленных общин в общественной и политической жизни, в том числе в избирательных процессах?
- ▶ Освещают ли финансируемые государством и/или частные средства массовой информации потребности и приоритеты женщин из недостаточно представленных общин? Предоставляют ли средства массовой информации освещение выборов и информацию на языках меньшинств и в доступном формате? Проводят ли редакции средств массовой информации какую-либо политику или практику, связанные с гендерной идентичностью и сексуальными меньшинствами, которые могут повлиять на участие в выборах?



ГЛАВА 5 РОЛЬ МИССИЙ И НАБЛЮДАТЕЛЕЙ БДИПЧ

Гендерные вопросы имеют отношение ко всем аспектам выборов и, следовательно, являются неотъемлемой частью ДНВ. Все наблюдатели при проведении ДНВ должны быть осведомлены о том, как гендерные вопросы связаны с их конкретными сферами ответственности в рамках миссии и как отражать это в своем анализе, за что в целом отвечает заместитель главы миссии (ЗГМ). Наблюдателям БДИПЧ при проведении ДНВ необходимо собрать информацию, оценить, в какой степени законодательство и практика отвечают обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам, а затем предложить конструктивные рекомендации для принимающей страны⁹¹.

А. МИССИИ ПО ОЦЕНКЕ ПОТРЕБНОСТЕЙ

БДИПЧ размещает миссию по оценке потребностей (МОП) в государстве-участнике за четыре-шесть месяцев до дня голосования. МОП оценивает предвыборную обстановку и подготовку, а также дает рекомендации относительно типа, формата, продолжительности и масштаба

91 Решение № 14/05 «План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства», София, 7 декабря 2004 года, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/d/23295.pdf>, поручило БДИПЧ «...продолжать в рамках Миссии по наблюдению за выборами отслеживать участие женщин в электоральных процессах и представлять доклады на эту тему. Кроме того, БДИПЧ будет по мере возможности обеспечивать подготовку и публикацию докладов, специально посвященных анализу положения женщин в контексте электоральных процессов».

потенциальной ДНВ⁹². Все отчеты МОП рассылаются государствам-участникам ОБСЕ и обнародуются на веб-сайте ОБСЕ в разделе БДИПЧ. МОП может порекомендовать поручить наблюдателям при проведении ДНВ провести углубленный анализ участия женщин в избирательных процессах. На практике это может привести к назначению для ДНВ или в группе экспертов по выборам (ГПВ) аналитика по гендерным вопросам, специализирующегося на участии женщин в выборах⁹³. Следовательно, МОП являются ключевыми для выявления проблем, связанных с участием женщин в выборах, и вынесения рекомендаций, каким образом лучше всего сосредоточиться на гендерном вопросе при проведении ДНВ.

МОП – необходимые мероприятия:

- i. Перед проведением МОП отвечающая за это команда БДИПЧ проверит, ратифицировала/присоединилась ли страна к КЛДЖ и если да, то сделала ли она какие-либо оговорки или заявления. Команда также проверит последние отчеты договорного органа Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и ответы соответствующего государства. МОП может также проверить, существует ли национальная стратегия или план действий, в которых содержится ссылка на гендерное равенство, и существует ли какой-либо конкретный закон против дискриминации или законодательство против разжигания ненависти, которое охватывает гендерные аспекты. Ответственный советник по выборам также проверит предыдущие рекомендации БДИПЧ и мероприятия, связанные с гендерной проблематикой, а также текущую представленность женщин, избранных на различных уровнях и в составе организаторов выборов (при условии наличия данных).
- ii. При подготовке повестки встреч МОП команда будет поощрять власти направлять команды представителей учреждений, сбалансированные по гендерному признаку. Команда МОП также организует встречи с организациями гражданского общества, представляющими интересы женщин, а также с представителями структуры «ООН-женщины» там, где это возможно.

92 Для дополнительной информации см.: Руководство по наблюдению за выборами: шестое издание, БДИПЧ ОБСЕ, 11 июня 2010 года, Раздел 4.2, <https://www.osce.org/odihr/elections/68439>.

93 Там же, Раздел 5.4.

- iii. Команда МОП проверит, существуют ли какие-либо законодательно предписанные меры по содействию участию женщин в выборах, а также когда и как они были введены, и попытается понять их фактическую и предполагаемую эффективность. Она также оценит, имели ли место какие-либо отступления, такие как регрессивное законодательство, отмена квот или введение мер, которые по-разному воздействуют на участие женщин в выборах.
- iv. Во время проведения МОП команда может расспросить всех собеседников о ситуации, касающейся участия женщин в выборах. Некоторыми из наиболее актуальных вопросов могут быть следующие:
- ▶ Какова общая ситуация с гендерным равенством в стране? Если существует план действий по гендерным вопросам, как оценивается его осуществление и предусматривает ли он включение женщин в политическую жизнь и их участие в ней?
 - ▶ Имеются ли данные с разбивкой по полу о женщинах, работающих в составе организаторов выборов, выдвигающихся в качестве кандидатов и участвующих в выборах в качестве избирателей? Существуют ли юридические требования к предоставлению таких данных?
 - ▶ Какова в настоящее время доля женщин в парламенте, правительстве, местном правительстве (в зависимости от выборов) и в политическом ландшафте? Существует ли восходящая или нисходящая тенденция представленности женщин на выборных должностях и в политике?
 - ▶ Какие временные специальные меры приняты и считаются ли они эффективными? Есть ли среди из них новые или каким-то образом измененные? Были ли они приняты в рамках инклюзивного процесса с участием женских групп?
 - ▶ Что делают организаторы выборов для содействия участию женщин внутри этих организаций, а также в качестве кандидатов и избирателей?

- ▶ Какие действия предпринимают политические партии, включая ведущие или любые другие парламентские партии, в отношении продвижения женщин в политике? Используют ли они какие-либо добровольные меры для продвижения женщин в партийных структурах и списках?
 - ▶ Намерены ли партии выдвигать кандидатов-женщин?
 - ▶ Существуют ли какие-либо механизмы финансирования партий или предвыборной агитации или соответствующие субсидии, зависящие от включенности женщин в состав партии?
 - ▶ Принимают ли в данный момент финансируемые государством и/или ведущие частные средства массовой информации меры по содействию участию женщин в политической жизни?
 - ▶ Есть ли какие-либо опасения по поводу беспрепятственного и автономного участия женщин в день голосования?
 - ▶ Существуют ли женские правозащитные группы или ОГО, которые уделяют особое внимание избирательным правам женщин? Есть ли у них политическое пространство для анализа и продвижения интересов? Какие приоритетные проблемы они выделяют? Проводились ли с ними консультации по вопросам избирательной реформы?
- v. Доклад МОП должен включать предварительную оценку участия женщин в выборах, в том числе:
- ▶ степень выполнения предыдущих рекомендаций БДИПЧ, касающихся гендерной проблематики;
 - ▶ степень вовлечения женщин в избирательную реформу и выполнения всех предыдущих рекомендаций;

- ▶ наличие любой новой гендерной политики и планов действий, в том числе по участию в политической жизни;
 - ▶ правовую базу для участия женщин в выборах, включая любые поправки, внесенные со времени последних выборов;
 - ▶ наличие данных с разбивкой по признаку пола;
 - ▶ гендерный состав парламента и организаторов выборов (при условии наличия данных) и улучшился ли этот показатель или произошел откат назад;
 - ▶ имеющуюся информацию о намерении политических партий выдвинуть кандидатов-женщин или о каких-либо известных независимых кандидатах-женщинах;
 - ▶ мнения по поводу участия женщин в выборах, включая опасения, высказанные женщинами-политиками, органами власти и организациями гражданского общества;
 - ▶ мнения о фокусе ДНВ БДИПЧ на гендерной проблематике и выборах.
- vi. Основываясь на этих критериях, МОП может рекомендовать включить в последующую миссию специального аналитика по гендерным вопросам. Иногда может быть рекомендована ГПВ, которая будет уделять особое внимание участию женщин в выборах.

Б. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ

Хотя участие женщин в выборах должно оцениваться наблюдателями всех типов ДНВ, некоторые миссии включают специального аналитика по гендерным вопросам для обращения особого внимания на участие женщин. Однако, как правило, все члены основной команды миссии занимаются гендерной проблематикой в своих соответствующих областях

деятельности под общим руководством ЗГМ. ЗГМ отвечает за обеспечение включения вопросов участия женщин в различные разделы всех публикуемых отчетов. Некоторые вопросы требуют участия нескольких коллег из основной команды. Например, аналитик по правовым вопросам может предоставить информацию о правовой базе, а аналитики по вопросам избирательного процесса, по политическим вопросам и средствам массовой информации проанализируют, что происходит на практике. В отчетах гендерные вопросы почти всегда излагаются сквозным образом, то есть освещаются со всех точек зрения.

ДНВ – необходимые мероприятия:

- i. ЗГМ обеспечивает всех Руководством и то, чтобы эксперты основной команды знали свои соответствующие обязанности.
- ii. Глава миссии/ЗГМ проводит встречи с соответствующими организациями гражданского общества.
- iii. Аналитики составляют список конкретных вопросов, связанных с гендерной проблематикой, для предстоящих встреч.
- iv. ЗГМ работает совместно с координатором ДН, чтобы обеспечить информирование долгосрочных и краткосрочных наблюдателей об участии женщин в выборах, а шаблоны отчетов ДН разрабатываются таким образом, чтобы отражать конкретные аспекты участия женщин.
- v. ЗГМ работает совместно с аналитиком по средствам массовой информации, чтобы обсудить, как будут отслеживаться и отражаться в отчетах включенность женщин в предвыборную агитацию и их освещение в ней.
- vi. Если отчет не содержит специального раздела об участии женщин, то в каждый раздел отчета о наблюдении необходимо включить анализ участия женщин. Чтобы помочь обеспечить это, все аналитики должны подготовить параграф, относящийся к участию женщин в выборах, в своих соответствующих тематических областях для проектов предварительного заявления и заключительного отчета, которые будут сведены в единое целое ЗГМ и представлены советнику по выборам.

- vii. ЗГМ подготавливает параграфы резюме и рассматривает вклад других коллег из основной команды в отчет о включенности женщин в избирательный процесс.

Если будет привлечен специальный аналитик по гендерным вопросам, он(а) будет присутствовать на встречах с другими аналитиками и может помочь в подготовке отчета по любым аспектам участия женщин в выборах. Ему (ей) следует также быть готовыми к проведению более подробных брифингов по этому вопросу.

Эксперты всех ДНВ должны стремиться получать и включать в отчет базовые статистические данные. Это включает в себя соответствующее количество кандидатов-мужчин и кандидатов-женщин; количественные показатели вновь избранных и уходящих парламентов (или других органов, за выборами в которые проводится наблюдение) и, насколько это возможно, также из предыдущих парламентов; уровень представительства женщин среди организаторов выборов и на руководящих должностях в этих органах; и количество избирательных споров или сообщений о нарушениях, связанных с участием женщин⁹⁴. Анализ этих цифр и контекста поможет установить тенденции в участии и представленности женщин. Статистические данные обычно имеются в различных источниках, включая правительственные министерства, статистические управления, ОВ, органы местного самоуправления, политические партии и организации гражданского общества. Если власти не собирают информацию с соответствующей разбивкой или не делятся ею, наблюдателями при проведении ДНВ следует отметить это в своей отчетности и попытаться получить данные из других источников, таких как политические партии и организации гражданского общества. Наблюдателям при проведении ДНВ следует также выйти за рамки цифр, рассмотрев, к примеру, воспринимается ли присутствие женщин в партиях, парламенте и правительстве как проявление значительного политического влияния. Там, где мониторинг средств массовой информации является компонентом ДНВ, мониторинг должен измерять объем и тональность освещения кандидатов-женщин.

94 Общая рекомендация № 23, параграф 48, <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm>, отмечает, что «государства-участники должны включать статистические данные с разбивкой по признаку пола, показывающие процентное соотношение женщин к мужчинам, которые пользуются этими правами». См. также параграф 40.13 Московского документа 1991 года, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/14310.pdf>, который обязывает государства-участники «обеспечить сбор и анализ данных для адекватной оценки, мониторинга и улучшения положения женщин».

ДОЛГОСРОЧНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ (ДН)

Координатор ДН отвечает за обеспечение того, что ДН осведомлены о приоритетах миссии в отношении женщин и выборов и чтобы они сообщали информацию с мест, которая может оказаться полезной при проведении оценок по этим вопросам. Координатору ДН следует тесно сотрудничать с аналитиком по гендерным вопросам, ЗГМ или координирующим лицом по гендерным вопросам, чтобы определить, как наилучшим образом поставить конкретные задачи ДН. Координатор ДН также поможет расставить приоритеты для краткосрочных наблюдателей (КН) в отношении отчетности об участии женщин в течение дня голосования.

ДН играют центральную роль в обеспечении того, чтобы миссия охватывала всю страну. Таким образом, они занимают ключевое положение для внесения вклада в анализ ролей женщин в избирательном процессе в регионах. Для того чтобы этот вклад был эффективным, они должны быть проинформированы об общем подходе БДИПЧ к гендерным вопросам и выборам, а также о конкретной ситуации в стране.

ДН должны иметь возможность собирать разнообразную полезную информацию о роли женщин в избирательном процессе в своих обозначенных регионах. Основная команда должна постоянно оповещать все команды ДН о конкретных вопросах или проблемах, которые могут заслужить особого внимания или дальнейшего отслеживания. На всех мероприятиях и митингах предвыборной агитации, за которыми наблюдают ДН, команда должна отчитываться об участии женщин в качестве докладчиков и участников, а также отражать содержание речей или презентаций с гендерной точки зрения.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ДЛЯ ДН

- ▶ Есть ли в вашем регионе какие-либо женщины, баллотирующиеся в качестве кандидатов? Если да, то как они проводят предвыборную агитацию? Есть ли у них какие-либо опасения, связанные с гендерным вопросом, в отношении процесса выборов?

- ▶ Есть ли у некоторых партий заметно больше кандидатов-женщин, чем у других? Предпринимают ли какие-либо партии особые усилия по привлечению женщин-избирателей или для решения вопросов, представляющих особый интерес для женщин?
- ▶ Какая доля женщин посещает митинги предвыборной агитации партий и других участников гонки и выступает в качестве докладчиков? Могут ли они безопасно их посещать и существуют ли какие-либо барьеры для их полного и равноправного участия?
- ▶ Имеют ли кандидаты-женщины достаточный доступ к партийным ресурсам? Если они на самофинансировании, сталкиваются ли они с какими-либо непропорционально большими проблемами для получения финансирования для проведения предвыборной агитации?
- ▶ Сколько женщин являются избранными представителями на местном уровне?
- ▶ Сколько женщин являются членами региональных и местных избирательных комиссий? Сколько комиссий возглавляется женщинами?
- ▶ Есть ли в вашем регионе какие-либо ОГО, которые активно содействуют участию женщин в выборах? Какие вопросы они поднимают?
- ▶ Консультируются ли местные организаторы выборов с группами, представляющими права женщин?
- ▶ На вашей территории ответственности регистрируются ли женщины в качестве избирателей в том же количестве, что и мужчины? Если нет, то какие причины этого приводятся? Существуют ли какие-либо специфические региональные аспекты регистрации избирателей, которые влияют на регистрацию женщин?

- ▶ Проводятся ли какие-либо кампании по просвещению избирателей или призыву к участию в голосовании, ориентированные на женщин?
- ▶ Существуют ли опасения по поводу насилия в отношении женщин на выборах на вашей территории? Если да, то делается ли что-то властями или гражданским обществом по этому поводу?
- ▶ Сообщают ли женщины в вашем регионе о проблемах, связанных с домогательствами, дезинформацией, самозванством, выкладыванием личной информации и т. д. в Интернете?
- ▶ Наблюдается ли на вашей территории участие женщин, принадлежащих к меньшинствам, в выборах? Есть ли какие-либо факторы, сдерживающие их участие?
- ▶ Активно ли женщины с инвалидностью участвуют в выборах? Есть ли какие-либо факторы, сдерживающие их участие?
- ▶ Существуют ли на вашей территории какие-либо другие аспекты, которые, возможно, положительно или отрицательно влияют на участие женщин в качестве избирателей и/или кандидатов?

КРАТКОСРОЧНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ (КН)

КН могут наблюдать за участием женщин в день голосования. Формы отчетности КН включают вопросы о количестве мужчин и женщин в каждой участковой избирательной комиссии и о половой принадлежности председателя каждой комиссии. Они также фиксируют случаи семейного голосования, другие нарушения тайны голосования, голосование за других лиц, а также другие аспекты дня голосования, которые могут непропорционально сильно затрагивать женщин. КН следует также использовать специальные формы для сообщения о случаях насилия или запугивания и отмечать их влияние на участие женщин.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ДЛЯ КН

- ▶ Сколько мужчин и женщин входит в состав участковой избирательной комиссии? Кто является председателем – женщина или мужчина?
- ▶ Наблюдали ли вы случаи семейного голосования и какой-либо реакции персонала избирательного участка? Наблюдали ли вы случаи голосования за других лиц и какой-либо реакции персонала избирательного участка? Наблюдали ли вы случаи насилия или запугивания? Оказали ли эти инциденты какое-либо особое влияние на участие женщин?
- ▶ Какова общая доля женщин, работающих в качестве гражданских наблюдателей и наблюдателей от политических партий?
- ▶ Заметили ли вы что-либо на избирательном участке, что могло бы оказать непропорционально сильное влияние на участие женщин?

В. РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ГЕНДЕРНОЙ ПРОБЛЕМАТИКИ

Наблюдателям БДИПЧ при проведении ДНВ следует отчитываться по большому количеству вопросов, связанных с выборами, и поэтому миссия должна обобщить и выделить основные сильные стороны и недостатки участия женщин. Ключевые моменты, касающиеся участия женщин в выборах, должны быть включены в заявление о предварительных выводах и заключениях, представляемое на следующий день после голосования. Затем, в заключительном отчете, обычно выпускаемом примерно через два месяца после окончания избирательного процесса, излагается всесторонний анализ избирательных прав женщин. Об участии женщин следует упоминать в резюме всех отчетов и особенно в заключительном отчете. Он должен включать общий вывод, в то время как отчетность и рекомендации по участию женщин должны быть интегрированы в различные главы. При ДНВ, где был задействован аналитик по гендерным вопросам, можно включать в отчеты отдельный раздел об участии женщин.

Учитывая ограниченное количество рекомендаций, которые миссия выпускает в каждом избирательном цикле, может быть лишь несколько рекомендаций, конкретно касающихся участия женщин. Поэтому миссии необходимо расставить приоритеты в своих рекомендациях, касающихся гендерной проблематики, в соответствии с ситуацией в стране и удостовериться, что они четко сформулированы, контекстуально конкретны и уместны, а также осуществимы.

Если страна подписала, но не ратифицировала КЛДЖ, на эту конвенцию все равно можно сослаться, поскольку страна выразила свою заинтересованность в том, чтобы быть связанной этим договором, и ее действия должны соответствовать договору. Таким образом, договор может служить основой для рекомендаций.

Рекомендации должны содержать конкретные пункты, которые можно реализовать и оценить. Примеры рекомендаций включают: государственный пересмотр возможных временных мер; требования к систематическому сбору и публикации данных с разбивкой по признаку пола; законодательные или добровольные меры политических партий; пропорциональное и непредвзятое освещение кандидатов-женщин вещательными компаниями; усиление защиты женщин от онлайн-домогательств

или запугивания; улучшение доступа к выборам, когда произошла смена имени или гендерной идентичности; и женское руководство среди организаторов выборов. Миссиям не следует давать рекомендаций, которые носят чрезмерно предписывающий характер, поскольку государства имеют свободу усмотрения в отношении того, какие меры применять для выполнения своих обязательств, включая вид своей избирательной системы или принятие каких-либо квот. Однако рекомендации должны учитывать любые непропорционально сильные последствия для участия женщин в выборах, вызванные разработанной и внедренной избирательной системой или квотами и реагировать на них.

Г. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ВЫБОРОВ, С ГЕНДЕРНОЙ ТОЧКИ ЗРЕНИЯ

В Стамбульском документе 1999 года страны-участники ОБСЕ обязались «немедленно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации». С тех пор использование рекомендаций по проведению выборов становится все более важным для государств-участников ОБСЕ, а также для работы БДИПЧ по оказанию поддержки государствам в их усилиях по дальнейшему улучшению их избирательных процессов⁹⁵.

После публикации заключительного отчета по наблюдению за выборами БДИПЧ обычно отправляется в государство-участник, чтобы представить его участникам избирательного процесса. Эти визиты являются первым шагом в процессе последующей деятельности и служат напоминанием государствам-участникам об их обязательстве совершенствовать свои избирательные процессы в соответствии с обязательствами ОБСЕ. Кроме того, эти визиты дают лучшее представление о готовности и способности государств решать конкретные проблемы.

По просьбе государства-участника БДИПЧ может предпринять последующие действия. Они могут включать юридический анализ, помощь с юридической экспертизой при разработке законодательства, углубленную оценку конкретных компонентов выборов (во многих случаях касающихся участия женщин), технические консультации, поддержку организаций

95 См. Руководство БДИПЧ по использованию рекомендаций, касающихся выборов, 2016 год. Доступно по адресу: <http://www.osce.org/odihr/elections/119893>.

гражданского общества, визиты для промежуточного обзора, а также содействие и координацию.

БДИПЧ продвигает политический плюрализм и участие недостаточно представленных групп в процессах рассмотрения рекомендаций в рамках поощрения равных возможностей для участия в выборах. Таким образом, БДИПЧ стремится консультироваться с женщинами-политиками и организациями гражданского общества, работающими над вовлечением женщин, и привлекать их к своей собственной последующей деятельности по рассмотрению рекомендаций. БДИПЧ также поощряет государства-участники привлекать женщин к обсуждениям и к последующей деятельности в соответствии с обязательствами КЛДЖ.

Во время презентации заключительного отчета команда БДИПЧ должна:

- i. Встретиться с ключевыми женщинами-политиками и женскими правозащитными группами, а также с международными организациями, занимающимися правами женщин, например, структурой «ООН-женщины», Советом Европы и полевыми миссиями ОБСЕ.
- ii. Включить рекомендации по вовлечению женщин в свои обсуждения с разными заинтересованными сторонами.
- iii. Содействовать вовлечению организаций гражданского общества, занимающихся вопросами гендерного равенства, в деятельность по рассмотрению рекомендаций и во все аспекты избирательной реформы.
- iv. Предложить содействие государствам-участникам ОБСЕ в продвижении женщин в избирательный процесс, в том числе путем пересмотра избирательного законодательства и учета надлежащей практики на предмет соответствия международным обязательствам и стандартам.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

ИЗБРАННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ

ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ

Копенгагенский документ 1990 года

(5) [Государства-участники]

торжественно заявляют, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимо для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей относятся следующие:

(5.1) - свободные выборы, проводимые через разумные промежутки времени путем тайного голосования или равноценной процедуры свободного голосования в условиях, которые обеспечивают на практике свободное выражение мнения избирателями при выборе своих представителей; ...

(5.7) - права человека и основные свободы будут гарантироваться законом и соответствовать обязательствам по международному праву; ...

(5.9) - все люди равны перед законом и имеют право без какой бы то ни было дискриминации на равную защиту со стороны закона. В этой связи закон запрещает любую дискриминацию и гарантирует всем лицам равную и эффективную защиту от дискриминации по какому бы то ни было признаку; ...

(5.20) - считая важным вклад международно-правовых инструментов в области прав человека в обеспечение верховенства закона на национальном уровне, государства-участники подтверждают, что они рассмотрят вопрос о присоединении к Международному пакту о гражданских и политических правах, к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и к другим соответствующим международно-правовым

инструментам, если они еще не сделали этого; (5.21) - с тем, чтобы дополнить внутренние меры правовой защиты и лучше обеспечивать уважение государствами-участниками принятых на себя международных обязательств, государства-участники рассмотрят вопрос о присоединении к региональной или универсальной международной конвенции, касающейся защиты прав человека, такой как Европейская конвенция о правах человека или Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, которые предусматривают процедуры правовой защиты отдельных лиц в международных органах.

(7) Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники

(7.1) — проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом;

(7.2) — допускают, чтобы все мандаты по крайней мере в одной палате национального законодательного органа были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов;

(7.3) — гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право;

(7.4) — обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования, и чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы;

(7.5) — уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации;

(7.6) — уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти;

(7.7) — обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и

честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания;

(7.8) — обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе;

(7.9) — обеспечивают, чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

Хартия Европейской безопасности Стамбул, 1999 год

23. Полное и равное осуществление женщинами своих прав человека имеет важнейшее значение для укрепления мира, процветания и демократии в регионе ОБСЕ. Мы обязуемся сделать обеспечение равенства между мужчинами и женщинами неотъемлемой частью своей политики...
24. Мы будем принимать меры по ликвидации всех форм дискриминации женщин и прекращению насилия в отношении женщин...

Московский документ 1991 года

40. Государства-участники признают, что полное и подлинное равенство между мужчинами и женщинами является существенно важным элементом справедливого и демократического общества, основанного на верховенстве закона. Они признают, что целостное развитие общества и повышение благополучия всех его членов требуют равных возможностей для полного и равного участия мужчин и женщин. В этом контексте они будут

- 40.1 – обеспечивать, чтобы все обязательства в рамках СБСЕ, относящиеся к защите и поощрению прав человека и основных свобод, применялись в полном объеме и без какой-либо дискриминации по признаку пола;
- 40.2 – полностью соблюдать Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), если они являются ее участниками...
- 40.3 – подтвердят, что их целью является достижение не только юридического, но и фактического равенства возможностей для мужчин и женщин, а также содействие принятию эффективных мер в этом направлении; ...
- 40.8 – с пособствовать и содействовать равенству и самому широкому участию женщин во всех аспектах политической и общественной жизни и процессах принятия решений, а также в международном сотрудничестве в целом; ...
- 40.13 – обеспечивать сбор и анализ данных, с тем чтобы надлежащим образом оценить, взять под контроль и улучшить положение женщин...

СТАНДАРТЫ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Всеобщая декларация прав человека

Статья 2. Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения...

Статья 7. Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона...

Статья 21. 1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.

2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.
3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования...

Международный пакт о гражданских и политических правах

Статья 3. Участвующие в настоящем Пакте Государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в настоящем Пакте.

Статья 25. Каждый гражданин должен иметь право и возможность...

- (a) Принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- (b) Голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей...

Статья 26. Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона...

Международная конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Статья 2. Государства-участники осуждают дискриминацию в отношении женщин во всех ее формах, соглашаются безотлагательно всеми

соответствующими способами проводить политику ликвидации дискриминации в отношении женщин и с этой целью обязуются:

- (с) включить принцип равноправия мужчин и женщин в свои национальные конституции или другое соответствующее законодательство, если это еще не было сделано, и обеспечить с помощью закона и других соответствующих средств практическое осуществление этого принципа;
- (d) принимать соответствующие законодательные и другие меры, включая санкции там, где это необходимо, запрещающие всякую дискриминацию в отношении женщин.

Статья 7. Государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право:

- (e) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы;
- (f) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях управления;
- (g) принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны...

СТАНДАРТЫ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА СОВЕТА ЕВРОПЫ

Конвенция о защите прав человека и основных свобод

Статья 14 – Запрещение дискриминации

Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или

иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.

Протокол № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод

Статья 1 – Общее запрещение дискриминации

1. Пользование любым правом, установленным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.

2. Никто не может быть подвергнут дискриминации со стороны каких бы то ни было публичных властей по признакам, упомянутым в пункте 1.

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (Венецианская комиссия, 2002 год)

2.5 Равенство и паритет женщин и мужчин

24. При наличии специальной конституционной основы могут приниматься соответствующие нормы с тем, чтобы в определенной степени сбалансировать или даже обеспечить паритет мужчин и женщин в избираемых органах. В отсутствие такой конституциональной основы подобные положения могут быть признаны противоречащими принципу равенства и свободы объединения.

25. Кроме того, сфера применения этих норм зависит от избирательной системы. В системе с фиксированными партийными списками равенство обеспечивается в том случае, если число проходящих по партийным спискам мужчин и женщин одинаково. Однако при возможности преференциального или перекрестного голосования избиратели отнюдь не обязательно будут выбирать по равному числу представителей обоих полов, что может привести к диспропорциям в составе избираемого органа.

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПОЛЕЗНЫЕ РЕСУРСЫ

Руководства БДИПЧ по наблюдению за выборами: <https://www.osce.org/odihr/elections/handbooks>

ОБСЕ, Глоссарий гендерных терминов: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/26397.pdf>

Руководство ОБСЕ по поддержке участия женщин в деятельности политических партий, 2014 год, <https://www.osce.org/odihr/120877>

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

БДИПЧ ОБСЕ – Венецианская комиссия, Совместные руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/b/77812.pdf>

База данных БДИПЧ ОБСЕ по законодательству, <http://www.legislationline.org/> – онлайн-сборник международных норм и стандартов, а также местного законодательства, связанного с человеческим измерением

Центр Картера, Стандарты демократических выборов, <https://eos.cartercenter.org/>

Европейский Союз, Сборник международных избирательных стандартов, http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/docs/compendium_en.pdf

Гендерное равенство и организаторы выборов: руководство по передовой практике, IFES, <https://www.ifes.org/issues/gender-equality>

База данных о гендерных квотах, International IDEA, <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>

Побеждаем с женщинами: построение инклюзивных партий в 21 веке, NDI, <https://www.ndi.org/win-with-women-building-inclusive-21st-century-parties>

Веб-сайт Международной сети знаний о женщинах в политике, www.iknowpolitics.org

База данных о женщинах в политике, Межпарламентский Союз, <https://www.ipu.org/our-impact/gender-equality/women-in-parliament/ipu-knowledge-hub-women-in-politics>

Доклад МПС о женщинах в парламенте 1995 – 2020: обзор за 25 лет, <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2020-03/women-in-parliament-1995-2020-25-years-in-review>

«ООН-женщины», структура ООН по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, <https://www.unwomen.org/en>

Доклад IFES о финансировании политической деятельности и гендерном равенстве, https://www.ifes.org/sites/default/files/political_finance_and_gender_equality.pdf

Совместный доклад МПС и ПАСЕ о сексизме, домогательствах и насилии в отношении женщин в парламентах в Европе, <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>

IFES, Насилие в отношении женщин на выборах, <https://www.ifes.org/VAWE>

NDI, Голосование без насилия: обзор гендерной специфики и насилия на выборах, https://www.ndi.org/sites/default/files/Violence_Against_Women_in_Elections_Overview.pdf

«ООН-женщины», Пресечение насилия в отношении женщин на выборах: программное руководство, <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/11/preventing-violence-against-women-in-elections>

Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ в области поощрения участия людей с инвалидностью в политической жизни, <https://www.osce.org/odihr/414344>