



Дорожная карта по обеспечению гендерного паритета

семь шагов на пути к
равному и полноценному
представительству женщин и
мужчин в политике

ОБСЕ
БДИПЧ

Дорожная карта по обеспечению гендерного паритета: семь шагов на пути к равному и полноценному представительству женщин и мужчин в политике



Благодарность

БДИПЧ выражает благодарность следующим рецензентам, предоставившим ценные комментарии к первому проекту документа: Анне Юхале (Demo Finland), Бените Дибатезе (Парламентская ассоциация Содружества), Сесиль Гребоваль (Совет Европы), Селин Георги (Секретариат Комитета КЛДЖ, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека), Ханне Джонсон (Международный институт демократии и содействия выборам), Мариане Дуарте (Межпарламентский союз), Тане Верж (Университет Пумпеу Фабра), Сапе Чайлдс (Эдинбургский университет), Янне Парнин (Совет Европы), Зейне Хилал (Межпарламентский союз). БДИПЧ также выражает благодарность Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине и Парламентской ассамблее ОБСЕ за их вклад.

Дорожная карта по обеспечению гендерного паритета: семь шагов на пути к равному и полноценному представительству женщин и мужчин в политике

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)

ul. Miodowa 10

00-251 Warsaw

Poland

www.osce.org/odhr

© БДИПЧ ОБСЕ, 2025

Все права защищены. Содержание настоящей публикации можно свободно копировать и использовать в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что каждое воспроизведение текста будет сопровождаться указанием БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

ISBN: 978-92-9271-471-0

Оформление: Филип Андроник (Filip Andronik)



Содержание

Гендерный паритет — это глобальный стандарт равного и полноценного представительства женщин и мужчин

5

ШАГ 1

Проведение комплексной национальной оценки гендерного равенства в политической сфере и принятие планов действий, направленных на достижение конкретных результатов

11

ШАГ 2

Закрепление гендерного равенства в политической сфере в качестве конституционного принципа

13

ШАГ 3

Введение или усиление законодательных мер, направленных на обеспечение гендерного равенства

14

ШАГ 4

Обеспечение подотчётности политических партий

15

ШАГ 5

Обеспечение подлинного учета гендерных аспектов в национальных парламентах

16

ШАГ 6

Закрепление гендерного паритета и гендерного равенства в политике в качестве общей обязанности лидеров обоих полов

17

ШАГ 7

Мониторинг, оценка, пересмотр и обновление

16

Гендерный паритет — это глобальный стандарт равного и полноценного представительства женщин и мужчин

Продвижение гендерного равенства направлено на обеспечение равных прав и возможностей для женщин и мужчин, а также справедливого распределения властных полномочий и ресурсов. Гендерное равенство должно позволить как женщинам, так и мужчинам влиять на формирование политики на фоне растущего признания того, что политика и процессы принятия решений должны предусматривать возможность участия и вклада тех людей, на которых они оказывают воздействие. Однако большинство политических институтов были сформированы мужчинами и все еще находятся под сильным влиянием патриархальных моделей власти и норм маскулинности. Гендерно обусловленный характер политических институтов, в свою очередь, означает, что во многих законах и стратегиях не учитывается гендерная проблематика — в них отсутствует гендерный анализ или оценка гендерного воздействия, позволяющие определить, насколько они обеспечивают потребности как женщин, так и мужчин. Чтобы противодействовать таким тенденциям, политические институты должны измениться и начать в полной мере учитывать гендерные аспекты, что позволит им работать в интересах всех.

Гендерное равенство в политике является центральным элементом международных усилий по продвижению прав женщин. Всеобщая декларация прав человека ООН 1948 года¹ установила, что «каждый человек имеет право участвовать в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей». Конвенция ООН 1979 года о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)² возлагает на государства-участники обязательство по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни, обеспечивая женщинам наравне с мужчинами право избираться во все органы власти и участвовать в разработке и реализации государственной

политики. Кроме того, КЛДЖ обязывает государства принимать временные специальные меры³ — целенаправленные и ограниченные по времени действия или стратегии, включая законодательные гендерные квоты, направленные на ускорение достижения фактического равенства между женщинами и мужчинами. Эти меры не считаются дискриминационными и действуют до тех пор, пока не будут достигнуты цели равноправного участия и равных возможностей.

В последующие десятилетия эти обязательства были усилены и расширены. Например, в 1990 году Экономический и Социальный Совет ООН (ЭКОСОС) принял резолюцию⁴, предусматривающую доведение к 1995 году доли женщин на руководящих должностях по крайней мере до 30 процентов, с тем чтобы обеспечить к 2000 году равное представительство женщин и мужчин. Пекинская декларация и Платформа действий⁵, принятые в 1995 году на четвертой Всемирной конференции ООН по положению женщин, определили участие женщин во власти и в процессах принятия решений как одну из двенадцати стратегических целей. В документе содержалась установка правительствам на то, чтобы поставить цель достижения равного представительства женщин и мужчин в правительственных органах и комитетах, включая принятие позитивных мер «для значительного увеличения числа женщин, с тем чтобы добиться равного представительства женщин и мужчин». Комитет министров Совета Европы принял Рекомендацию Rec(2003)3⁶, призывающую к достижению сбалансированного представительства женщин и мужчин, которое означает, что «представительство каждого пола в составе органа, принимающего решения как в области политики, так и общественной жизни, должно быть не ниже 40%». В последующие годы на уровне ООН и региональных организаций было принято много других обязательств, направленных на обеспечение равного и полноценного представительства женщин и мужчин.

Международная нормативная база была существенно усилена благодаря Общей рекомендации № 40 (GR 40)⁷ Комитета КЛДЖ о представленности женщин в системах принятия решений на равной и инклюзивной основе. Исходя из положений Конвенции КЛДЖ и других международных и региональных договоров, в Рекомендации GR 40 поясняется, что достижение паритета «пятьдесят на пятьдесят» является не просто целевым показателем, а обязательством в сфере прав человека. Паритет должен рассматриваться как ключевой принцип управления и движущая сила преобразующих изменений, а женщины должны иметь равные права голоса в любых системах принятия решений наравне с мужчинами.

Общая рекомендация № 40 Комитета КЛДЖ о представленности женщин в системах принятия решений на равной и инклюзивной основе.

Общая рекомендация № 40 представляет собой прогрессивный план действий по достижению паритета и равной, инклюзивной представленности женщин на руководящих должностях в различных секторах. В ней подчеркивается существование структурных барьеров, патриархальных норм, гендерно обусловленного насилия и стереотипов, которые ограничивают участие женщин в системах принятия решений. В рекомендации отмечается необходимость системных и устойчивых действий для достижения гендерного паритета, в том числе в контексте существующих и будущих вызовов, таких как изменение климата, продолжающиеся конфликты и переход к цифровым технологиям. В рекомендации предлагаются конкретные законодательные, политические и иные меры, которые должны принимать государства для обеспечения паритета на всех уровнях принятия решений. Ее ключевые направления, в том числе достижение паритета «пятьдесят на пятьдесят», равное распределение властных полномочий, привлечение молодёжи, вовлечение женщин с учетом интерсекционального подхода и структурная трансформация, полностью соответствуют другим международным стандартам в области гендерного равенства.

В рамках резолюций Парламентской ассамблеи ОБСЕ и решений Совета министров ОБСЕ уже давно признала необходимость мобилизации усилий и принятия мер в поддержку гендерного равенства в политике. В 2004 году Решением № 14/04 Совета министров «План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства»⁸ БДИПЧ было поручено содействовать разработке и реализации конкретных программ и мероприятий, направленных на продвижение прав женщин, усиление их роли на всех уровнях принятия решений и продвижение равенства между женщинами и мужчинами в регионе ОБСЕ. Мандат БДИПЧ также предусматривает учет различных потребностей и опыта женщин из групп с традиционно низким уровнем представленности. Например, в Плане действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ⁹ подчеркивается право женщин рома на участие в общественно-политической жизни наравне с мужчинами.

В Решении № 7/09 Совета министров ОБСЕ «Участие женщин в политической и общественной жизни»¹⁰ содержится призыв к государствам-участникам:

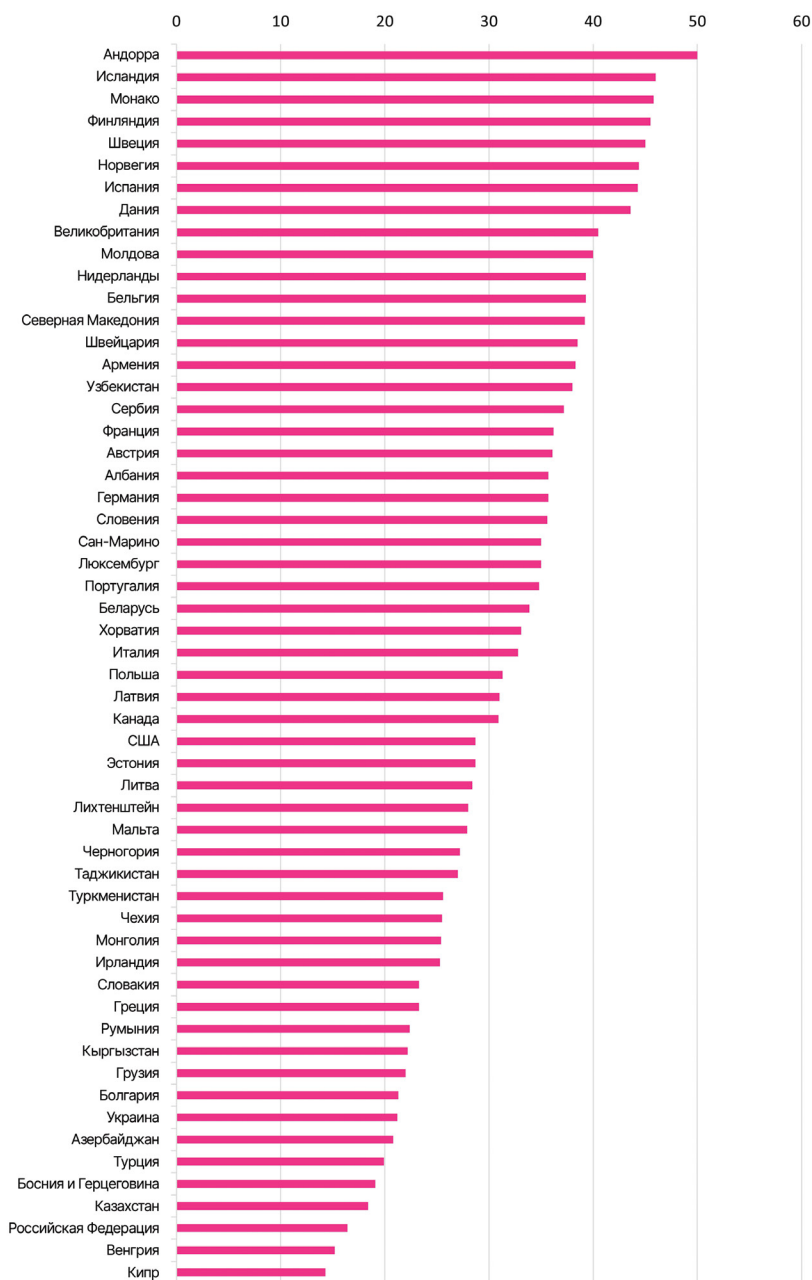
1. рассмотреть возможность принятия конкретных мер для достижения цели гендерной сбалансированности во всех органах законодательной, судебной и исполнительной власти (...);
2. рассмотреть возможность принятия законодательных мер, которые содействовали бы более сбалансированному участию женщин и мужчин в политической и общественной жизни, и особенно в принятии решений;
3. рекомендовать всем движущим политическим силам содействовать равному участию женщин и мужчин в политических партиях с целью достижения более сбалансированного гендерного представительства на выборных государственных должностях на всех уровнях принятия решений; (...)
7. предпринимать необходимые шаги для создания, когда это целесообразно, эффективных национальных механизмов для оценки степени равенства участия и представительства женщин;
8. оказывать поддержку, где это необходимо, неправительственным и научно-исследовательским организациям в подготовке целевых исследований и реализации инициатив по повышению осведомленности общественности с целью выявления конкретных вызовов, возникающих на пути участия женщин в политической и общественной жизни, и содействии продвижению равенства возможностей женщин и мужчин;
9. поощрять совместное выполнение мужчинами и женщинами трудовых и родительских обязанностей, с тем чтобы содействовать равенству возможностей женщин с целью обеспечения их действенного участия в политической и общественной жизни.

За последние тридцать лет благодаря глобальным и региональным обязательствам была создана прочная база для продвижения гендерного равенства в политике. Наиболее распространенным показателем, используемым для оценки представленности женщин в политической жизни, является доля женщин в парламенте. В регионе ОБСЕ представленность женщин выросла с 11 процентов в 1995 году до 31,6 процента в январе 2025 года.

В 2025 году исполняется 30 лет со дня принятия Пекинской платформы действий. За это время лишь в одной стране ОБСЕ был достигнут гендерный паритет в национальном парламенте. В последние годы рост представительства женщин замедлился, а в регионе ОБСЕ наблюдается активное распространение нарративов, направленных против гендерного равенства, которые негативно влияют на политическое участие женщин. Временные специальные меры отменяются, а новые меры не вводятся. Неуклонно растет политическая поляризация на фоне широко распространенного сексизма и насилия в отношении женщин в политике, что влияет на такие решения женщин-политиков как участие в выборах в органы власти, отстаивание определенных политических решений или уход с выборной должности.

В настоящей публикации БДИПЧ представляет состоящую из семи шагов дорожную карту для использования парламентами, правительствами, политическими партиями и другими государственными органами государств-участников ОБСЕ с целью достижения гендерного паритета. Она дополняет результаты Глобальной конференции женщин-парламентариев 2025 года Межпарламентского союза¹¹, предлагая прогрессивный подход, в рамках которого паритет понимается как паритет по численности, степени влияния и уровню культуры. Эти шаги призваны побудить государства-участники к разработке национальных дорожных карт по достижению гендерного паритета с учетом своих специфических обстоятельств и потребностей.

Представленность женщин в парламентах государств-участников ОБСЕ



Источник: Ежемесячный рейтинг представленности женщин в парламентах. База данных МПС «Parline»: мировая статистика по национальным парламентам, данные по состоянию на 1 января 2025 года¹².

ШАГ

1

Проведение комплексной национальной оценки гендерного равенства в политической сфере и принятие планов действий, направленных на достижение конкретных результатов

Достижение гендерного паритета в политике — это непростой процесс, особенно если учесть, что изменения должны происходить в различных законодательных и исполнительных органах на разных уровнях управления (национальном, региональном и местном). Для тщательного планирования реформ государства-участники должны начать с проведения национальной оценки гендерного равенства в политической сфере. В соответствии с **методологией оценки**, разработанной БДИПЧ, гендерное равенство в политической жизни анализируется по трем ключевым направлениям: i) доступ к политической жизни, ii) голос в политической жизни, iii) преобразования в политической жизни. В методологии также содержатся детальные рекомендации по проведению такой оценки. Это позволяет государствам-участникам выявлять существующие барьеры для участия женщин в политике и определять комплекс мер по их преодолению в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Результаты проведенной оценки должны обеспечить основу для разработки долгосрочного национального плана действий по обеспечению гендерного равенства, подлежащего последующему утверждению парламентом.

Пример перспективной практики

Проведение национальной оценки в Боснии и Герцеговине

В 2023 году БДИПЧ, Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине и государственное Агентство по вопросам гендерного равенства Боснии и Герцеговины провели национальную оценку, в результате которой были разработаны чёткие рекомендации для государственных органов и политических партий Боснии. В настоящее время реализация данных рекомендаций осуществляется в рамках межпартийной инициативы с участием женщин-лидеров всех основных политических партий с целью продвижения в стране повестки гендерного паритета.

ШАГ

2

Закрепление гендерного равенства в политической сфере в качестве конституционного принципа

В условиях растущего сопротивления гендерному равенству и регресса в этой сфере важно использовать широкий спектр инструментов для защиты существующих стандартов гендерного равенства и введения новых. Во многих государствах-участниках ОБСЕ права женщин закреплены в национальных конституциях. Прямые конституционные нормы по вопросам гендерного равенства, включая равное политическое представительство женщин и мужчин, обязательство по принятию временных специальных мер или обеспечению прямого применения стандартов КЛДЖ, могут быть дополнены или истолкованы таким образом, чтобы они предусматривали конституционное обязательство по достижению гендерного паритета.

Пример перспективной практики

Конституционная норма о гендерном паритете во Франции

В 1999 году парламент Франции внес поправки в Статью 1 Конституции, установив, что «законы должны обеспечивать равный доступ женщин и мужчин к выборным должностям и постам», а также в Статью 4, предписав политическим партиям «вносить вклад в реализацию (данного) принципа»¹³. Кроме того, в 2000 году был принят новый избирательный закон, широко известный как «закон о паритете», обязавший политические партии выдвигать равное число женщин и мужчин в качестве кандидатов на выборах. Несмотря на сложность французской избирательной системы, это позволило постепенно увеличить число женщин-парламентариев.

ШАГ

3

Введение или усиление законодательных мер, направленных на обеспечение гендерного равенства

Законодательные меры могут включать среди прочего законодательные гендерные квоты, направленное на поддержку гендерного равенства финансирование партий и избирательных кампаний, обязанность проводить гендерные аудиты и внедрять внутрипартийные планы действий по обеспечению гендерного равенства, а также положения о гендерном балансе в органах управления или в механизмах обеспечения добросовестности. Эти меры являются важными инструментами для увеличения числа женщин-кандидатов и усиления их публичного присутствия, избирательных кампаний и общего расширения возможностей женщин в законодательных и исполнительных структурах. При разработке новых мер важно проводить оценку их воздействия и учитывать, насколько эффективно они могут работать в конкретной политической и избирательной системе. Все законодательные меры также следует дополнять мероприятиями по повышению осведомленности и действенными механизмами их реализации. Наконец, необходимо проводить регулярный обзор мер и их переоценку с точки зрения достижения запланированных результатов.

Пример перспективной практики

Законодательные квоты в Узбекистане и Молдове

Двадцать шесть государств-участников ОБСЕ ввели в той или иной форме законодательные гендерные квоты, обязывающие политические партии и другие структуры, участвующие в выборах, выдвигать минимальное число кандидатов мужского и женского пола. В качестве примеров перспективной практики можно привести опыт Молдовы и Узбекистана: благодаря регулярному проведению обзоров и пересмотру квот этим странам удалось увеличить представленность женщин в своих национальных парламентах с нескольких процентов в 1995 году до 40 и 38 процентов соответственно в 2025 году.

ШАГ

4

Обеспечение подотчётности политических партий

Предпринимаемые государством действия, такие как квоты и другие законодательные меры, важны, однако это лишь часть решения проблемы. В большинстве стран ОБСЕ центральную роль в продвижении гендерного равенства в политике по-прежнему играют политические партии, поскольку именно они являются «блюстителем» политической жизни. Партии также принимают важные решения по вопросам политики, по которым граждане затем голосуют на выборах. Именно поэтому политические партии должны обеспечивать гендерное равенство в своих внутрипартийных органах и устранять препятствия и вредные практики, а также создавать четкие механизмы по борьбе с насилием, совершаемым в отношении женщин в партийной среде. Полезными инструментами в этом деле могут стать женские отделения с расширенными полномочиями, комитеты по вопросам гендерного равенства, добровольные гендерные квоты, гендерные аудиты и планы действий по обеспечению гендерного равенства.

Пример перспективной практики

Внутрипартийные планы действий по обеспечению гендерного равенства в Испании

На протяжении последних двадцати лет политические партии Испании используют гендерные аудиты и планы действий по обеспечению гендерного равенства для достижения гендерно сбалансированного представительства, внедрения политики с учетом гендерных аспектов и совершенствования организационных стратегий. Эти внутренние изменения оказали существенное воздействие на деятельность парламента нескольких созывов и исполнительной власти.

ШАГ

5

Обеспечение подлинного учета гендерных аспектов в национальных парламентах

Будучи ключевыми институтами любой демократической системы, парламенты должны выступать в роли форумов для межпартийного диалога, что является необходимым условием для успешного осуществления политики по обеспечению гендерного паритета. Парламенты должны служить образцом для подражания. Проводя гендерные аудиты, создавая руководящие структуры и реализуя стратегии в сфере гендерного равенства, парламенты стран региона ОБСЕ подтверждают свою приверженность реформам в сфере гендерного равенства и наглядно демонстрируют, каким образом подобные меры способствуют совершенствованию законодательного процесса и повышению эффективности функционирования органов власти.

Пример перспективной практики

Парламент Северной Македонии: внутренние преобразования

В 2019 году в Ассамблее Северной Македонии, где уже был достигнут высокий уровень представленности женщин в парламенте и руководящих органах, был проведен гендерный аудит, по итогам которого было разработано три последовательных долгосрочных плана действий по обеспечению гендерного равенства, последний из которых охватывал период с 2025 по 2027 год. Благодаря этим планам действий парламент получил возможность сделать гендерное равенство приоритетным направлением посредством учреждения должности советника по гендерным вопросам, внесения изменений в Регламент работы парламента, организации ежегодного пленарного заседания по вопросам гендерного равенства и внедрения ряда других важных новаций.

ШАГ

6

Закрепление гендерного паритета и гендерного равенства в политике в качестве общей обязанности лидеров обоих полов

За некоторым исключением основную роль в продвижении гендерного равенства по-прежнему играют женщины, однако гендерное равенство — это вопрос институциональный, а не исключительно женский. Поскольку в институтах власти большинство руководящих должностей занимают мужчины, то они также должны отвечать за решение этого вопроса. На практике они играют ключевую роль в обеспечении широкой поддержки гендерного равенства среди парламентариев и других заинтересованных сторон. В опубликованном БДИПЧ [Сараевском руководстве по привлечению мужчин-политиков к обеспечению гендерного равенства в политической сфере](#) содержатся рекомендации о том, как мотивировать мужчин-политиков и стимулировать их участие в продвижении гендерного равенства, включая конкретные советы, примеры надлежащей практики и дополнительные ресурсы.

Пример перспективной практики

Рабочая группа парламента Швеции по вопросам гендерного равенства

Шведский Риксдаг одним из первых среди парламентов создал в 2006 году собственную Справочно-информационную группу по вопросам гендерного равенства. С тех пор формат и методы работы группы менялись, однако ее неизменным приоритетом оставалось внедрение гендерного подхода в работу парламента. В нынешнем составе группы в равной пропорции представлены депутаты из числа женщин и мужчин, и руководит ее работой первый заместитель спикера парламента (мужчина).

ШАГ

5

Мониторинг, оценка, пересмотр и обновление

Процесс реформирования всегда сталкивается с задержками и сопротивлением, а результаты иногда оказываются менее значительными, чем планировалось. Важно осуществлять мониторинг и вносить коррективы в реализацию национального плана действий по обеспечению гендерного равенства в политике. Необходимо проводить оценку достигнутых результатов и при необходимости пересматривать или дополнять меры и мероприятия. Сам национальный план действий также следует периодически пересматривать и обновлять, чтобы он отражал тот объем работы, который еще предстоит выполнить для достижения гендерного паритета на всех уровнях законодательной и исполнительной власти.

* * * * *

Достижение гендерного равенства в политике возможно при наличии устойчивой институциональной приверженности, подкрепленной четкими планами и надежными данными. На каждом этапе этого процесса должны быть предусмотрены качественный мониторинг и регулярные пересмотры. Примеры надлежащей практики из разных стран мира демонстрируют, что обмен положительным опытом ускоряет прогресс. Большие перемены редко происходят в одночасье — они становятся плодом коллективных усилий и последовательного накопления результатов небольших целенаправленных реформ. При объединении усилий партий, институтов и сообществ политическую среду можно превратить в пространство равных возможностей и полномочий.

БДИПЧ ведет работу непосредственно с парламентами, правительствами и политическими партиями по вопросам достижения гендерного паритета. Для получения дополнительной информации обращайтесь по адресу office@odhr.pl.

Концевые сноски

- 1 Всеобщая декларация прав человека, Генеральная Ассамблея ООН, Резолюция 217 А, 10 декабря 1948 г.
- 2 Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Генеральная Ассамблея ООН, Резолюция 34/180, 18 декабря 1979 г.
- 3 Общая рекомендация № 25 по пункту 1 Статьи 4 Конвенции о временных специальных мерах, КЛДЖ, 2004 г.
- 4 Резолюция E/RES/1990/15, Экономический и Социальный Совет ООН (ЭКОСОС), 1-я сессия, Нью-Йорк, 24 мая 1990 г.
- 5 Пекинская декларация и Платформа действий, Четвертая Всемирная конференция по положению женщин, принята 15 сентября 1995 г.
- 6 Рекомендация Rec(2003)3 Комитета министров Совета Европы, 12 марта 2003 г.
- 7 Общая рекомендация № 40 о представленности женщин в системах принятия решений на равной и инклюзивной основе, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), 25 октября 2024 г.
- 8 Решение № 14/04 Совета министров ОБСЕ «План действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства», ОБСЕ, София, 7 декабря 2004 года.
- 9 Решение № 3/03 Совета министров ОБСЕ «План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ», ОБСЕ, Маастрихт, 1–2 ноября 2003 г.
- 10 Решение № 7/09 Совета министров ОБСЕ «Участие женщин в политической и общественной жизни», ОБСЕ, Афины, 4 декабря 2009 г.
- 11 На глобальной конференции женщин-парламентариев МПС прозвучал призыв к гендерному паритету в парламентах, Межпарламентский союз (МПС), 17 марта 2025 г. (на англ. языке).
- 12 Ежемесячный рейтинг представленности женщин в парламентах. База данных МПС «Parline»: глобальная база данных национальных парламентов.
- 13 Конституция от 4 октября 1958 года (в редакции до принятия Конституционного закона № 2008-724 «О модернизации учреждений Пятой республики» от 23 июля 2008 года), Франция.

