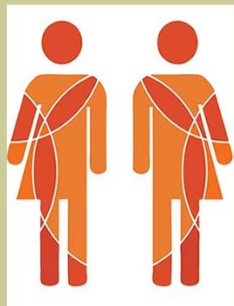


50/50



# ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО И ВНУТРИПАРТИЙНАЯ ДЕМОКРАТИЯ

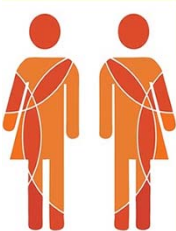


**Марина СТАВНИЙЧУК**

Член Европейской Комиссии «За демократию через право» (Венецианская комиссия) (2009-2013)

*РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ»*

*25-26 НОЯБРЯ 2015 ГОДА, ТБИЛИСИ (ГРУЗИЯ)*



Общеизвестно, достижение гендерного равенства является основой защиты прав человека, функционирования демократии, соблюдения принципа верховенства права, экономического роста и конкурентоспособности.

Совет Европы в своей Стратегии гендерного равенства на 2014-2017 года (утвержденной 6 ноября 2013 года Комитетом Министров Совета Европы) на повестку дня поставил достижение прогресса в расширении прав и возможностей женщин и, соответственно, эффективной реализации политики гендерного равенства в государствах-членах Совета Европы путем содействия реализации существующих стандартов.

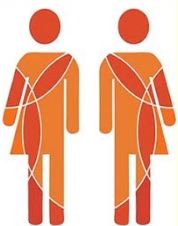
Сегодняшняя конференция проводится в рамках работы Совета Европы и прежде всего Венецианской комиссии. Поэтому целесообразно, прежде всего, обратиться к стандартам и подходам, которые наработаны этими европейскими институциями. При этом абсолютно очевидно, что по сути и целям документы органов Совета Европы в вопросах необходимости сбалансированного представительства женщин и мужчин, равенности их прав и возможностей во всех сферах, в частности, и в политике, совпадают со всеми другими ключевыми документами международного публичного права – ООН, Совета Европы, ОБСЕ и их органов.

Все ведущие международные организации имеют единую стратегию движения к гендерному равенству и координируют планы в этом направлении. Это прочная основа сотрудничества и взаимодополняемости, а также достижения результатов в этой сфере. Поскольку вопросы укрепления гендерного равенства и форм всеобщего расширения участия женщин в политических процессах имеют действительно очень сложный, многомерный и комплексный характер, нужна совместная последовательная работа.

Можно смело утверждать, что и национальные механизмы решения этой проблемы, которые должны формировать страны-участники Совета Европы с целью устранения прямой и непрямой дискриминации женщин, барьеров, препятствующих участию женщин в политике и созданию благоприятных условий полноценного и равноправного участия женщин в политической жизни на всех уровнях, в любой стране должны иметь обязательную императивную составляющую, а также включать дополнительные практики и стратегии, прежде всего на уровне политических партий как основных субъектов политической системы и политического процесса, структурированную работу на уровне общественных организаций, СМИ...

Все составляющие национального механизма стимулирования и обеспечения реального равенства мужчин и женщин в политике имеют важное значение и должны взаимодополнять друг друга, быть структурированными. Поскольку, как справедливо отмечено в Докладе о влиянии избирательных систем на представительство женщин в политике (подготовленном Венецианской комиссией в 2009 году, CDL-AD(2009)029 , пункт 6): «Существует множество социально-экономических, культурных и политических факторов, которые могут либо препятствовать, либо содействовать доступу женщин в парламент. Структурный анализ свидетельствует о том, что участие женщин в политике зависит от таких факторов, как общее развитие страны, степень развития государства всеобщего благоденствия, социально-экономический статус женщин, уровень образования женщин или доля женщин в сфере занятости. Культурные подходы связаны с гендерными различиями в политической социализации и гендерных ролях взрослого населения, а также с ролью религии или культурных традиций. Среди действительно важных политических факторов имеют значение, в том числе такие, как институциональные характеристики демократических стран, уровень развития партий и партийных систем, уровень партийной поддержки или сила женских движений и сетей».

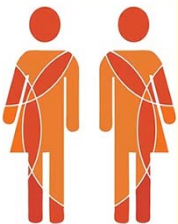
Ограничиваясь темой моего доклада и исходя из необходимости избежать повторов основных положений предыдущих докладчиков, перейду непосредственно к вопросам контекста реальных политических процессов и потенциала внутривнутрипартийной демократии, потому что именно партии, как субъекты политического, и прежде всего избирательного процесса, имеют право выдвигать кандидатов на выборах всех уровней. И в этом контексте анализ сути, роли, значения внутривнутрипартийной демократии заслуживает самого пристального внимания. Это важно, в первую очередь, потому что внутривнутрипартийная демократия, как основоположный принцип, неотъемлемая часть структуры, организации и деятельности политической партии, есть не только внутренним вопросом партии, а по сути, как писал Кеннет Дженда , выступает основой межпартийной демократии, которая является одним из краеугольных камней демократического конституционного правления и базовым компонентом политического плюрализма. Я бы уточнила – краеугольным камнем обеспечения принципов не только межпартийной, а демократии в целом, свободы и верховенства права в политическом процессе.



Анализируя вопросы формирования и реализации стандартов гендерного равенства, всегда надо иметь в виду риски, о которых концентрированно можно сказать словами Макса Вебера: «Партии суть социальные образования, борющиеся за власть и имеющие склонность к установлению авторитарной внутренней организации» .

Поэтому можно только приветствовать подходы Венецианской комиссии, которая на протяжении многих лет в своих документах (в частности: Декларация об участии женщин в выборах, CDL-AD(2006)020; Доклад об участии политических партий в выборах, CDL-AD(2006)025; Кодекс надлежащей практики в сфере политических партий, CDL-AD(2009)002; Доклад о влиянии избирательных систем на представительство женщин в политике, CDL-AD(2009)029; Доклад о порядке выдвижения кандидатов в политических партиях CDL-AD(2015)020 и др.), с настойчивой последовательностью, аргументированно реагируя на сложные взаимосвязи в стратегии достижения гендерного баланса в политике, придает вопросам внутрипартийной демократии в их связи с институтами избирательных систем, гендерного квотирования, большое значение. Отлично понимая, что сами по себе, в отдельности, эти институты не гарантируют высокого уровня представительства женщин.

Напомню, что в 2012 году Совет по демократическим выборам Венецианской комиссии принял «Доклад о мерах, направленных на совершенствование демократического характера выборов в государствах-членах Совета Европы» (CDL-AD(2012)005) . Этот документ зафиксировал, что демократические стандарты европейского наследия были «более или менее детально включены в законодательство государств-членов СЕ». Прежде всего, речь идет о принципах избирательного права. Но практика применения этих общих демократических стандартов показала более сложную реальность. Были определены вопросы, которые требуют дальнейшего развития и изучения, среди них те, которые связаны с внутрипартийной демократией и непосредственно касаются порядка выдвижения кандидатов политическими партиями, как наиболее важного фактора доступа женщин к политике, сбалансированного гендерного представительства, прежде всего в парламентах и других представительских органах государств...





Есть ряд позитивных факторов, которые влияют на представительство женщин через партии, прежде всего в парламентах:

Во-первых, это высокий уровень развития и институционализации партий и партийных систем. Существуют теоретические основы для вывода о том, что женщины, особенно, если им не хватает политических ресурсов, могут получить преимущества от того, что участвуют в выборах под эгидой сильных партий. *(К сведению: Политические партии, прежде всего при высоком уровне институционализации партийных систем, играют ключевую роль в процессе выборов. Учитывая их контроль над процессом выдвижения кандидатов, сильные политические партии зачастую играют более решающую роль в выборе женщин, чем сами избиратели. Для сильных и хорошо организованных партий выдвижение слабых (действительно или предположительно) кандидатов, может быть не столь рискованно, ибо их кандидаты скорее всего выигрывают, независимо от их пола. Даже в менее развитых партийных системах, партийная принадлежность среди женщин означает очень много с точки зрения успеха на выборах).*

Во-вторых, активное женское крыло внутри партии и женское представительство в руководстве партии. Баланс в представительстве между полами будет достигнут скорее в том случае, если женщины-активистки сами оказывают давление внутри партии. *(К сведению: Если женщины хорошо организованы и занимают видные позиции в партии, то они смогут влиять и на то, что у них будут видные места в списках пропорционального представительства, и даже при выдвижении женщин-кандидатов в одномандатных округах. Кроме того, сильное женское движение может активно оказывать влияние на более широкое участие женщин и вне партий).*

В-третьих, направленность партийных программ: представляется, что идеология партии играет важную роль в том, каковы перспективы выдвижения женщин в качестве кандидатов и их избрания. Существует мнение, что все левые и зеленые партии в идеологическом плане более склонны к выдвижению женщин и соблюдению гендерного паритета, чем партии правые. В том числе, общеизвестно, что они зачастую являются первыми (а иногда и единственными) партиями, которые принимали добровольные гендерные квоты.

Более того, следует учитывать и так называемый эффект «распространения» («Распространение» определяется как процесс, в результате которого партии принимают те политические направления, инициаторами которых выступают другие партии). Предполагается, что после того, как большая партия начинает выдвигать больше женщин на выигрышные позиции, другие партии (более ускоренными темпами) последуют этому примеру. *(К сведению: Условия для такого подхода лучшие при системах списков пропорционального представительства, чем при плюралистических или мажоритарных системах).*





Проведенные тематические исследования последних лет дали возможность Венецианской комиссии утвердить специальный Доклад о порядке выдвижения кандидатов в политических партиях CDL-AD(2015)020, который показывает необходимость поиска баланса между свободой и демократией через проблемы внутрипартийной демократии при выдвижении кандидатов.

Если сравнить существующие модели межпартийной демократии с точки зрения принадлежности государства по степени законодательного регулирования в деятельности политических партий к той или иной правовой семье и типу социально-политического развития, можно выделить две главные модели регулирования вопросов внутрипартийной демократии.

Либеральная модель характерна для стран англо-саксонского права и США, где партиям предоставлено максимальное пространство для саморегулирования в ходе развития политических систем в этих государствах.

Регулятивная модель характерна в основном для стран Европы. Наиболее ярким примером стремления к правовому регулированию служат Германия и Австрия. Надо отметить, что практически все постсоветские и постсоциалистические страны пошли по этому пути.

При регулятивной модели можно выделить три уровня регулирования внутрипартийной демократии. Два из них имеют правовой характер. Первый уровень – это национальные источники права. Для большинства стран характерна следующая система: конституции, специальные законодательные акты о политических партиях, органическое или параконституционное законодательство, прежде всего речь идет об избирательном законодательстве, которое содержит положения, касающиеся политических партий. К этой же системе причисляют и решения национальных конституционных судов. Вторую группу регулирования (или второй уровень) составляют стандарты формирования и функционирования политических партий, внутрипартийной демократии в международно-правовых документах.

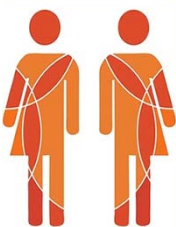
Нет необходимости перечислять все международно-правовые документы. Они общеизвестны. Напомню лишь, что международное регулирование в сфере внутрипартийной демократии с акцентом гендерного равенства базируется на уровне твердых обязательств и принципов, прежде всего на Конвенции ООН о политических правах женщин (1952) и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950) и соответствующих протоколах к ней.

Ряд документов так называемого «мягкого права» в сфере гендерного равенства я также уже упоминала.

Такое регулирование основано, как заметил в свое время член Венецианской комиссии и Председатель Конституционного суда Республики Болгария господин Евгений Танчев, на определенных предпосылках, закрепленных в общих ценностях и принципах, которые поощряют демократические международные организации. И которыми, по моему глубокому убеждению, должны руководствоваться страны-члены этих организаций при формировании законодательной институциональной основы деятельности партий, при регулировании проведения выборов всех уровней, а также при прогнозировании и формировании соответствующих практик...

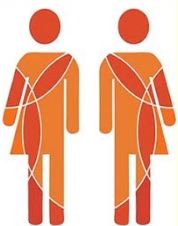
Третий уровень регулирования деятельности партий детально и по существу регулируется именно партийными уставами, регламентами, то есть юридическими документами правоустанавливающего характера политических партий, их внутренними правилами.

По нашему глубокому убеждению, все три уровня регулирования внутрипартийной демократии взаимосвязаны между собой. Взаимосвязь имеет достаточно сложный характер, который напрямую и прежде всего связан с конституционным объемом и качеством институирования политических партий.

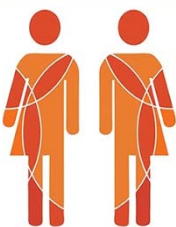


Руководящие принципы Венецианской комиссии по вопросам регулирования деятельности политических партий рассматривают политические партии в качестве субъектов политического процесса, которые играют важную роль в общественной жизни. Хотя в документе указано, что «некоторое регулирование внутрипартийной деятельности может быть признано необходимым для обеспечения надлежащего функционирования демократического общества», такое законодательство должно быть «искусно выполненным и точно подогнанным» для того, чтобы не вмешиваться в свободу объединений. Вместе с тем, принципы признают, что: «Тем не менее, постольку поскольку партии способствуют выражению политических взглядов граждан и представляют собой организационные структуры, наделённые правом выдвижения кандидатов на выборах, некоторые положения правового регулирования внутрипартийной деятельности могут рассматриваться как необходимые для обеспечения должного функционирования демократического общества».

Подчеркивая важность внутренней демократии, Руководящие принципы также заявляют, что: «не только слова и действия *ex extra* политических партий должны формально придерживаться демократических принципов и принципа верховенства права, содержащиеся в конституционных и правовых нормах страны, но и их внутренняя организация и функционирование также должны существенно придерживаться принципов демократии и законности. основополагающие принципы демократии не удовлетворяются только формальным соблюдением или минимально необходимыми требованиями, определенными в уставе партии, а требуют надлежащего применения *ad intra*», на практике, в реальной политической жизни.







В принципе, то, как в конституциях говорится о политических партиях, влияет на законодательство, регулирующее вопрос выдвижения кандидата. Когда конституция содержит положения о внутренней демократии, это обязывает или, по крайней мере, позволяет законодателю установить требования и порядок выдвижения кандидата, которые имеют обязательную силу для всех политических партий. Таким образом, конституция позволяет закону ограничивать свободу политических партий в их внутренней деятельности.

Когда конституция только признает свободу политических партий, законодатель должен более уважительно относиться к автономии партий и принципу пропорциональности. Но и при этом, это не означает, что закон вообще не может регулировать вопрос способа выдвижения кандидатов в политических партиях. Принцип равенства, свобода выражения мнений и демократия, в известной степени, также применимы к политическим партиям, поскольку они являются основными каналами, через которые граждане участвуют в общественной жизни.

Ситуацию, когда конституция не упоминает политические партии, следует отличать от той, когда конституция устанавливает внутреннюю демократию или когда она просто признает свободу политических партий. В последнем случае законодатель может, с учетом принципа пропорциональности, установить нормативные требования к порядку выдвижения кандидатов.

В некоторых конституциях вообще не упоминаются политические партии, в частности, Бельгии, Дании, Ирландии и Нидерландов, в то время как другие упоминают их только в связи с положениями о выборах. Это касается, например, Конституции Австрии. Другие конституции считают политические партии отдельным видом объединений. Статья 49 Конституции Италии признает право всех граждан свободно объединяться в партии, для внесения, в рамках демократических процессов, своего вклада в формирование национальной политики.

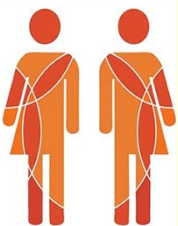
Когда конституция устанавливает правила для политических партий, степень детализации может отличаться. Некоторые конституции не только предоставляют свободу политическим партиям, но также предъявляют некоторые требования касательно их структуры и функционирования. Статья 21.1 Основного закона Германии требует соответствия внутренней организации политических партий демократическим принципам. Согласно этому подходу и нормативно-правовой базе, политические партии играют важную роль в политической системе, так как они способствуют формированию и выражению общественного мнения и являются основными субъектами в выборе представителей.

Из всего сказанного нужно сделать ключевой вывод, что политические партии, в силу их популярности, должны рассматриваться как объединения конституционной значимости. Таким образом, закон может регулировать их деятельность, в том числе с помощью правовых требований, которые влияют на внутренний порядок выдвижения кандидатов, для того, чтобы убедиться, что партии следуют основным демократическим принципам. Поэтому законы о политических партиях более распространены в странах, где конституция обязывает к внутренней демократии. И хотя эти законы могут регулировать или не регулировать сам вопрос выдвижения кандидатов политическими партиями, они устанавливают некоторые основные принципы, влияющие на этот процесс.

В вопросе внутрипартийной демократии есть целый ряд маркеров, индикаторов, которые позволяют оценить в той или иной степени ее качество относительно демократии в целом. В частности, такие как обеспечение участия меньшинств, этнических и социально незащищенных групп, а также гендерно сбалансированного представительства.

И как раз наиболее высокие требования по отбору кандидатов политическими партиями, нацелены на обеспечение равного гендерного представительства. Руководящие принципы по регулированию деятельности политических партий признают, что «критическим вопросом остается небольшое количество женщин в политике, что подрывает полноценное функционирование демократического процесса».

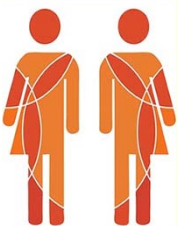
Поэтому есть все основания подойти к еще одному важному выводу – что введение избирательных гендерных квот можно считать целесообразной и законной мерой для повышения представительства женщин в парламенте и других представительских органах на всех уровнях.



Существуют различные социально-экономические, культурные и политические факторы, которые могут препятствовать доступу женщин к политической арене. Структурные препятствия в обществе, ограничивающие политическое представительство женщин, устранить нелегко, а фундаментальные изменения требуют много времени и усилий. Таким образом, изменение избирательной системы, например, путем введения квотных правил, может оказаться эффективной альтернативой, способствующей увеличению представительства женщин. Венецианская комиссия в Кодексе надлежащей практики в избирательных делах указала, что правовые нормы, которые требуют наличия минимального процента лиц каждого пола среди кандидатов, не должны рассматриваться как противоречащие принципу равного избирательного права, если они имеют конституционную основу.

Анализ имплементации норм гендерного квотирования в избирательные системы государств Европы показывает, что в 35 странах используются некоторые виды избирательных гендерных квот на государственных выборах. 13 стран (Албания, Бельгия, Босния и Герцеговина, Франция, Греция, Ирландия, Черногория, Польша, Португалия, Сербия, Словения, Испания и Македония) ввели на законодательном уровне квоты, которые являются обязательными для всех политических партий. Добровольные партийные квоты реализованы в 22 странах – это означает, что по крайней мере одна из представленных в парламенте политических партий включила требование об избирательных гендерных квотах в свой устав. В шести странах гендерные квоты не используются для национальных выборов.

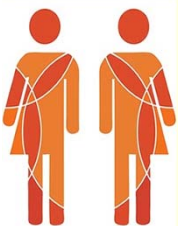
Стоит отметить, что эффективность правовых квотных норм зависит от наличия институциональных органов, контролирующих применение квот и накладывающих санкции за их несоблюдение. Это формально юридически.

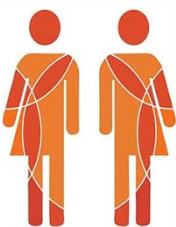


Как отмечено Венецианской комиссией в Докладе о влиянии избирательных систем на представительство женщин в политике (CDL-AD(2009)029, пункт 109): «По сравнению со многими структурными и культурными препятствиями в отношении представительства женщин, система выборов может быть изменена более просто, так же как и принятые нормы, касающиеся квот, если на это существует политическая воля. Таким образом, реформы избирательного права предоставляют надежные возможности для расширения представительства женщин».

Также в аспекте регулирования гендерно сбалансированного представительства очень важно найти надлежащий баланс между внутривнутрипартийной демократией и свободой объединений.

Анализ законодательства в этой сфере в европейских и латиноамериканских странах показывает, что регулирование порядка отбора кандидатов является решением, которое каждая страна может принять с учетом многих факторов. Страны с определенной правовой традицией могут сделать выбор в пользу меньшего регулирования деятельности политических партий, в результате чего политические партии могут устанавливать в уставах свои правила выдвижения кандидатов. Контроль за соблюдением этих требований также остается за внутренними органами самих партий. Однако применение этого подхода является более сложным для некоторых стран, особенно с новой или переходной демократией, или столкнувшихся с системными препятствиями в обществе. С одной стороны, либеральный подход может способствовать укреплению политических партий (содействие созданию внутренних структур и автономных правил), а с другой стороны, отсутствие требований к внутренней демократии может способствовать созданию эксклюзивных партийных элит.





Исходя из вышесказанного, мы можем сделать несколько ключевых выводов.

Любое ограничение внутренней демократии должно соответствовать условиям теста на пропорциональность: то есть ограничения должны быть пригодны для повышения демократии; они должны быть необходимыми и наименее вредными для свободы политической партии; наконец, положительные для демократии стороны, вытекающие из требований, должны преобладать над потенциальным вредом свободе. И индикаторами оценки внедрения принципа пропорциональности служат международные стандарты.

Степень правового вмешательства в отбор кандидатов должна быть согласована с избирательной системой.

Выводы Венецианской комиссии показывают также, что многие требования, предъявляемые к порядку выдвижения кандидатов, обозначены в избирательном законодательстве. Избирательная система устанавливает правила для периодических изменений в государственной власти и представляет собой основу для всей демократической системы. Поэтому любому критерию, устанавливающему требования по отбору кандидатов, который также влияет на порядок принятия решений политическими партиями, должно предшествовать широкое общественное обсуждение и решение должно быть принято, если это возможно, на основе консенсуса.

Еще один вывод состоит в том, что любое правовое требование, установленное для отбора кандидатов политическими партиями, должно эффективно контролироваться независимыми органами, такими как суды или избирательные комиссии, обеспечивая наличие эффективных средств правовой защиты, доступных для защиты свободы объединений политических партий и политических прав граждан.

Принципы внутренней демократии, прозрачности порядка принятия решений, гласности и подотчетности членам партии органов, принимающих решения, должны быть усилены для того, чтобы обеспечить демократическое функционирование политических партий. Это особенно важно в то время, когда политическим партиям может не хватать доверия общества, что может быть использовано экстремистскими и другими крайними группировками.





И в заключение – пожалуй, главное. Когда страна добросовестно, осознанно и ответственно выполняет и внедряет рекомендации по последовательному созданию механизмов расширения участия женщин в политических процессах на всех уровнях и в разных сферах, имея и реализовывая на то политическую волю в виде формирования соответствующего законодательства, демократических практик соответствующих международным стандартам, только тогда, по нашему глубокому убеждению, можно сформировать общую политическую культуру, которая будет чувствительной к вопросам гендерного равенства и в период избирательных кампаний, и в повседневных политических и управленческих процессах стран-участниц ООН, Совета Европы и ОБСЕ.

# ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО И ВНУТРИПАРТИЙНАЯ ДЕМОКРАТИЯ



**РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ», 25-26 НОЯБРЯ 2015 ГОДА, ТБИЛИСИ (ГРУЗИЯ)**