



## ПОЛИТИКА БЕЗ ЖЕНЩИН

РЕКОМЕНДАЦИИ, РАЗРАБОТАННЫЕ  
В РАМКАХ ПРОЕКТА  
«ЖЕНЩИНЫ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПИСКАХ»  
by Anna Wierzbicka



INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH



OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS

Институт общественных дел в декабре 2012 года завершил реализацию двухлетнего исследовательского проекта «Женщины в избирательных списках», который вписывается в дискуссию, продолжающуюся долгое время в Польше, на тему присутствия женщин в общественной жизни. Под профессиональным руководством проф. Малгожаты Фушары, коллектив Программы «Права и демократических институтов» провёл анализ участия женщин в выборах в органы самоуправления 2010 г. и в Парламент 2011 года. Благодаря проведённым исследованиям удалось определить барьеры, препятствующие женщинам баллотироваться в выборах на равных принципах. Рекомендации, которые мы хотели бы предложить, основываются на глубоком анализе статистики, результатов качественных исследований, на анализе зарубежных решений, а также правовых рекомендаций. Благодаря экспертной встрече с женщинами-политиками и политиками-мужчинами, а также экспертами-мужчинами и экспертами-женщинами, нам удалось проконсультировать их и дополнить.<sup>1</sup>

В статье 33 Конституции Республики Польша установлен принцип равенства мужчин и женщин во всех сферах жизни, а также право женщин занимать должности, выполнять функции и получать общественные посты наравне с

<sup>1</sup> Экспертная встреча состоялась 30 ноября 2012 года в штаб-квартире Института общественных дел. Во встрече приняли участие: проф. Малгожата Фушара (руководитель проекта, Институт прикладных общественных наук ВУ, а также ИОД), проф. Беата Лацяк (член правления Института общественных дел, Институт прикладных общественных наук ВУ), канд. наук Агнешка Лишка (член правления Института общественных дел), канд. наук Марцин Валецки (руководитель Объединения Демократической власти и участия в общественной жизни, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека), Ванда Новицка (Спикер Сейма РП), Пшемислав Радван-Ройреншеф (Radwan-Roehrenschef) (генеральный директор Ассоциации «Школа лидеров»), Магдалена Тхужницка (Школа лидеров), Пшемислав Майор (председатель Городского совета г. Беруны), Агнешка Гжибек (Зелёные 2004), Катажина Вэрница-Баздиньска (Бюро уполномоченного Правительства по равному обращению), Александра Нижиньска (Институт общественных дел).

мужчинами. Однако до сих пор женщины в Польше составляют меньшинство в органах, принимающих решения на разных уровнях. Участие в органах законодательной власти - на уровне 25%, и около 10% - в органах исполнительной власти на центральном уровне дают основания для признания, что у них неравные шансы в избирательном процессе. Без введения механизмов, выравнивающих шансы женщин и мужчин, законодатель не реализует гарантию подлинного равенства.

По сути, такие решения как гендерные квоты или попеременное занесение кандидаток и кандидатов в списки являются гарантией равных шансов в избирательном процессе. Возможность для женщин участвовать в избирательной гонке на равных с мужчинами условиях не предусматривает равного результата в виде количественно predetermined представительства в избираемом органе и равных возможностей быть избранной.

Определённые в рамках проекта барьеры, стоящие на пути к политической карьере женщин, позволяют составить рекомендации по трём областям, которые требуют – согласно результатам исследований – целевых изменений, для того чтобы голос женщин был слышен точно так же, как и голос мужчин. Ключевые сферы, влияющие на присутствие женщин в политике, – это законодательство и, прежде всего, избирательный закон, внутрипартийная демократия и общественные дебаты.

Цель введения в рамках изменений в области законодательства гендерных квот в избирательных списках – предоставить возможность равного старта в избирательной гонке как мужчинам, так и женщинам. Однако анализы, касающиеся влияния занимаемого места в списке на избирательный успех показывают, что само присутствие в списке – это только первый и очень малый шаг на пути к избирательному успеху. Ключевой является занятая позиция кандидата/ки в списке данной партии. Рекомендуемое нами решение – это введение попеременности в размещении женщин и мужчин в списке. Этот механизм, неформально называемый «молнией», применяется партиями в таких странах, как, например, Швеция, Германия или Словения. Его введение

позволит избежать ситуации, при которой женщины размещаются, прежде всего, в конце списка. Пополнение квотового механизма попеременным размещением в списках кандидатов и кандидаток имеет шанс выровнять возможности женщин и мужчин в избирательном процессе в случае пропорциональных выборов.

Однако этот механизм нельзя использовать в случае одномандатных избирательных округов, - в системе, которая обязательна в Польше от 2011 года в ходе выборов в Сенат и советы гмин. Мажоритарная система не способствует росту участия женщин в общественной жизни в случае популяризации одного кандидата в каждом избирательном округе. Исследования показывают, что отсутствие демократических механизмов выдвижения кандидатов благоприятствует мужчинам и ограничивает шансы женщин стать кандидатками. Это позволяет нам сформулировать рекомендацию, связанную с возвратом к пропорциональной избирательной системе в ходе выборов в Сенат и местных выборов на уровне гмин. Мы отдаем себе отчет в том, что аргументы в пользу мажоритарной системы могут заслонить ее недостатки, связанные с уменьшением шансов женщин на избирательный успех. Поэтому рекомендуем провести дискуссию на тему функционирующих в некоторых государствах механизмов, целью которых является выравнивание присутствия женщин и мужчин в избирательном процессе в рамках мажоритарной системы.

Стоит подчеркнуть, что существуют также факторы, не связанные непосредственно с избирательным правом или способом составления списков, влияющих на участие женщин в избираемых органах, и которые одновременно можно контролировать при помощи правового регулирования. Например, таким фактором является присутствие женщин в роликах, которые избирательные комитеты демонстрируют во время бесплатного эфира на общественном телевидении. Перед лицом результатов о присутствии женщин и мужчин в телевизионной избирательной кампании кажется, что эффективным решением будет: обязать Национальный совет радиовещания и телевидения контролировать соответствующие пропорции числа кандидаток и кандидатов, представляемых в упомянутых рекламных роликах.

Очередная сфера, требующая основательных перемен, в противовес правовой системе, – это внутрипартийная демократия. Как показывают анализы, проведённые Институтом общественных дел, политические партии в Польше стоят перед проблемой олигархизации, имея слабую членскую базу, представляя низкое качество кандидатов, а также ограниченный узким кругом (так называемые «кланы») контроль над финансами. Также способ составления избирательных списков является одним из симптомов функционирования демократии в польских политических партиях в очень ограниченной степени. Такая ситуация не способствует появлению в партиях новых лидеров и лидеров-женщин, а скорее сохраняет *статус кво*. Недостаточное функционирование демократических механизмов в партиях имеет негативное влияние на участие женщин как в руководстве самих партий, так и в органах местной и государственной власти.

Последней сферой, требующей изменений с тем, чтобы привести к равным шансам женщин и мужчин в доступе к избираемым органам, – это общепонимаемая общественная сфера. Преобразования в этой области не требуют правовых изменений или влияния на регламенты политических партий. Однако это не означает, что они более просты в реализации. Итак, их успешность зависит от глубоких перемен во многих аспектах польских общественных дебатов.

Мы направляем представленные ниже рекомендации пяти типам субъектов: государственным органам власти, политическим партиям, неправительственным организациям, Национальному совету радиовещания и телевидения, а также Государственной избирательной комиссии.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### **1. Органы государственной власти:**

○ Положения избирательного закона, регулирующие механизм квот в пропорциональных выборах, должны быть дополнены системой обязательного переменного размещения женщин и мужчин в первой десятке в избирательных списках (так называемая «молния»).

○ Необходимо вернуться к пропорциональной системе на всех уровнях выборов. Такая система – как показывают все анализы – намного больше способствует выравниванию шансов женщин и мужчин в избирательном процессе.

○ Следует развивать многоплановые дебаты по политическим приоритетам женщин и мужчин. Они должны проходить, в том числе, в Парламентской группе женщин. Введение делиберативной демократии в форме широких дебатов на тему политических приоритетов, в которых приняли бы участие представители различных общественных групп, может помочь в сближении ожиданий электората и действий политиков обоих полов.

○ Путём создания должностей уполномоченных по вопросам равенства в правительственных отделениях, следует укрепить политику равенства, а также бороться с гендерными стереотипами.

○ Органы государственной власти (парламент, правительство, органы местной власти) должны поддерживать диалог с представительницами женского движения, что позволит учесть приоритеты женщин и важные для них вопросы и, тем самым, укрепить так называемое *substantive representation* (существенное представительство) женщин.

### **2. Политические партии:**

○ Фракции и парламентские круги должны популяризовать присутствие женщин от их имени, в частности, в случае парламентских дебатов.

- Партии должны популяризовать сбалансированное участие женщин и мужчин в своём руководстве.
- В политических партиях должны возникнуть так называемые «секции женщин» (*women's sections*).
- Политические партии должны проводить распределение финансовых средств таким образом, чтобы в большей мере ими могли пользоваться женщины, баллотирующиеся на выборах.
- Партии должны создать фонд, из которого будут финансироваться инициативы, поддерживающие женщин.
- Партии должны определять ясные критерии отбора кандидатов и кандидаток, как минимум, за год до планируемых выборов, чтобы у женщин был шанс подготовиться к участию в выборах.
- Женские секции в партиях должны организовать женский мониторинг внутри партии, состоящий из тьюторинга (обучения) кандидаток, реализуемого женщинами, которые уже были избраны в органы местной и национальной власти.
- Регулирование, касающееся паритетов и так называемых «молний», в избирательных списках должно быть включено в уставах партий.

### **3. Неправительственные организации:**

- Следует организовать циклы тренингов перед выборами в органы самоуправления в 2014 году для женщин, впервые вовлечённых в политику.
- Политические партии должны быть подвергнуты гендерному аудиту.
- Необходимо начать дебаты, касающиеся последствий изменений в избирательном законе о выборах в органы местного самоуправления с точки зрения гендерной перспективы, а также дискуссию о возможных решениях по выравниванию шансов женщин в мажоритарных избирательных системах (напр., *twinning, all women's short-list*).
- Неправительственные организации должны создать широкую

коалицию лиц, занимающихся информированием о влиянии одномандатных избирательных округов на шансы женщин в избирательном процессе, вопросами доступа к финансам для реализации кампании (так называемые «*early money for women*»), а также равного доступа к избирательному процессу.

#### **4. Национальный совет радиовещания и телевидения:**

- Национальный совет радиовещания и телевидения должен проводить циклический мониторинг общественного телевидения, а также частных станций, с точки зрения представления в СМИ женщин и мужчин.

- Национальный совет радиовещания и телевидения должен начать дебаты на тему представления женщин в избирательных роликах.

- Национальный совет радиовещания и телевидения должен издать распоряжение по вопросу принципов и способа объединённого проведения избирательной кампании в радио- и телепередачах избирательными комитетами, которые имеют право транслировать избирательные передачи во время выборов. Такое распоряжение должно содержать обязательство партий выделить сбалансированную часть времени для кандидатов и кандидаток в бесплатных избирательных передачах, которые транслируются по общественному телевидению.

#### **5. Государственная избирательная комиссия:**

- Информационные ролики, подготовленные Государственной избирательной комиссией до выборов, должны разрабатываться с учётом языка, чувствительного к гендерным вопросам.