



11

ВОПРОСЫ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН

- + «Не меньшее значение имеет пример, подаваемый Советом Безопасности как высшим органом Организации Объединенных Наций, занимающимся решением вопросов мира и безопасности, в полномасштабном осуществлении задач, поставленных повесткой дня в области женщин, мира и безопасности».

Рабочая группа НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности:
материалы, предоставленные для глобального исследования

КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ РЕЗОЛЮЦИЙ

+ Резолюция 1325

Выражает свою готовность обеспечить, чтобы миссии Совета Безопасности учитывали гендерные соображения и права женщин, в том числе посредством проведения консультаций с местными и международными женскими группами

2000

2009

+ Резолюция 1888

Выражает свое намерение обеспечить, чтобы резолюции об установлении или продлении миротворческих мандатов содержали, в надлежащих случаях, положения о необходимости предотвращения и пресечения сексуального насилия и предусматривали соответствующие требования отчетности перед Советом Безопасности

+ Резолюция 2122

Выражает свое намерение повысить внимание к вопросам женщин, мира и безопасности во всех соответствующих тематических областях работы, фигурирующих в его повестке дня, включая, в частности, защиту гражданских лиц в условиях вооруженных конфликтов, постконфликтное миростроительство, поощрение и укрепление верховенства права [...], мир и безопасность в Африке, угрозы международному миру и безопасности, вызванные террористическими актами, и поддержание международного мира и безопасности

2013

+ Резолюция 2106

Вновь подтверждает свое требование о незамедлительном и полном прекращении всеми сторонами в вооруженном конфликте всех актов сексуального насилия и вновь призывает эти стороны взять на себя и осуществлять конкретные и ограниченные по срокам их выполнения обязательства в отношении борьбы с сексуальным насилием

Совет Безопасности принял резолюцию 1325 через год после принятия им ряда тематических резолюций, касавшихся защиты гражданского населения, а также вооруженных конфликтов и детей. Решения о принятии таких резолюций стали результатом внутреннего пересмотра ООН своей деятельности после десятилетия безуспешных миротворческих усилий в Руанде, Сомали и бывшей Югославии. В Руанде и Боснии женщины становились мишенями преднамеренных нападения и объектами насилия, в том числе — сексуального. Принятию тематических резолюций также предшествовала международная мобилизация женских объединений, проходившая, в том числе, в южном полушарии и направленная на привлечение внимания к гендерным аспектам конфликтов. Большое значение в этом отношении имела четвертая Всемирная конференция по положению женщин, состоявшаяся в 1995 году в Пекине, и Виндхукская декларация 2000 года.

В то время существовали некоторые сомнения относительно значимости роли женщин в процессах поддержания мира и безопасности, и со стороны отдельных членов Совета даже оказывалось определенное сопротивление ее признанию (отраженное в материалах проекта «Изустная история», собранных в рамках подготовки данного глобального исследования).¹ В конечном итоге принятию резолюции 1325 способствовали два основных фактора. Первый — это исключительно решимость, личная убежденность и усилия, предпринятые рядом лиц, входивших в то время в состав Совета Безопасности, в частности, постоянных представителей его избираемых членов — Бангладеш, Намибии, Канады, Ямайки и Мали. Второй — влияние женских неправительственных организаций, выступавших в поддержку Пекинской платформы действий 1995 года в рамках проведения общей оценки подхода ООН к осуществлению миротворческих операций. Именно в таких обстоятельствах Совет Безопасности и принял резолюцию 1325, суть которой, если попытаться выразить ее коротко, состояла в заключении о том, что учет потребностей, взглядов и участия половины населения может иметь благотворные последствия для всего общества в целом.

Следующие резолюции Совета Безопасности по вопросам женщин, мира и безопасности, были приняты только через восемь лет. Катализатором продолжения работы по данному направлению стали решения Международного уголовного трибунала по Руанде и бывшей Югославии, согласно которым сексуальное насилие было отнесено к военным преступлениям, преступлениям против человечности и возможным элементам акта геноцида. Данные судебные решения вкупе с достоверными сообщениями о массовых случаях сексуального насилия, совершенного в отношении женщин на территории восточной части Демократической Республики Конго сформировали социально-политические условия принятия в 2008 году резолюции 1820. Эта вторая резолюция была посвящена именно вопросам сексуального насилия в условиях конфликта и выражала готовность Совета Безопасности налагать санкции на субъектов, виновных в совершении такого насилия в период вооруженных конфликтов. Особенно важное значение имеет то, что резолюция 1820 подчеркнула способность и законное

право женщин на участие в деятельности, направленной на предотвращение и разрешение конфликтов, а также в общественной жизни постконфликтного периода, и указала, что такое участие является необходимым элементом долгосрочных стратегий обеспечения мира и защиты населения.

В последующие годы были приняты резолюции 1888 (2008 год), 1889 (2009 год), 1960 (2010 год), 2106 (2013 год) и 2122 (2013 год), отражающие вопросы, касающиеся женщин, мира и безопасности. Все они, кроме резолюций 1889 и 2122, были посвящены в основном теме сексуального насилия и другим аспектам обеспечения защиты женщин. Они легли в основу общей структуры, определившей подходы Совета Безопасности к рассмотрению защитных компонентов повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности в рамках его текущей работы.

Теоретически, роль Совета Безопасности заключается в предотвращении конфликтов, а меры по поддержке участия женщин, которое одновременно является как основой, так и важным элементом такой деятельности, могут существенно повысить его потенциал в данном направлении. Однако практика показывает, что Совет Безопасности использует находящиеся в его распоряжении средства предотвращения конфликтов в недостаточной мере. Его действия в этой области редко бывают проактивными; вместо этого, как показывает анализ различных направлений его работы, основные усилия сосредоточиваются на вопросах обеспечения защиты. Такая ситуация тесно связана с явно выраженным недостатком финансирования Организацией Объединенных Наций деятельности по предотвращению конфликтов — факт, который нашел свое отражение как в недавних сообщениях Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям, так и в докладе Консультативной группы экспертов по



Однако практика показывает, что Совет Безопасности использует находящиеся в его распоряжении средства предотвращения конфликтов в недостаточной мере. Его действия в этой области редко бывают проактивными; вместо этого, как показывает анализ различных направлений его работы, основные усилия сосредоточиваются на вопросах обеспечения защиты.

Основной проблемой является то, как именно информация, поступающая в Совет Безопасности, воспринимается, обсуждается и анализируется, осуществляются ли эти процессы достаточно качественно для того, чтобы приводить к принятию практических мер на уровне конкретных миссий, а также ответственность подразделений системы ООН за принятие таких мер.

обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций 2015 года.² В отношении вопросов женщин, мира и безопасности это означает, что основные усилия предпринимались в направлении защиты женщин от сексуального насилия в условиях конфликта, в то время как системному и последовательному вовлечению их в миротворческую деятельность уделялось намного меньше внимания. В самом деле, вопросы защиты женщин больше соответствуют видению Советом Безопасности своей роли по поддержанию международного мира и безопасности, в то время как их вовлечение в процессы миростроительства хотя и признается важным компонентом стратегии обеспечения долгосрочного структурного мира и безопасности, но, в отличие от случаев массовых зверств, не требует немедленного принятия мер физической защиты.³

ДИНАМИКА ВОЗНИКНОВЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В СФЕРЕ РЕШЕНИЯ ЗАДАЧ, ВКЛЮЧЕННЫХ В ПОВЕСТКУ ДНЯ ПО ЖЕНЩИНАМ, МИРУ И БЕЗОПАСНОСТИ

Резолюции 1889 и 2122 являются исключением из общего правила и, помимо вопросов защиты, содержат положения, касающиеся методов ведения работы Совета Безопасности. Резолюция 1889, принятая в 2009 году, потребовала введения ряда показателей, направленных на отслеживание динамики осуществления резолюции 1325 на международном уровне, и их включения в ежегодный доклад,

подготавливаемый Генеральным секретарем для Совета по вопросам женщин, мира и безопасности (см. главу 10 Основные субъекты: данные).

Резолюция 2122, принятая в 2013 году, стала, пожалуй, самым значительным на сегодняшний день результатом осуществления повестки дня по женщинам, миру и безопасности в отношении собственных обязательств Совета Безопасности по принятию соответствующих мер. В ее рамках Совет предложил закрепить использование ряда методов и механизмов работы, к числу которых относятся:

- оптимизация информационных потоков, поступающих в Совет Безопасности, включая проведение главой структуры «ООН-женщины» и Генеральным секретарем регулярных брифингов по вопросам сексуального насилия в условиях конфликта;
- включение в доклады, подготавливаемые для Совета Безопасности специальными посланниками, информации о прогрессе, достигнутом в отношении организации регулярных встреч с женскими организациями и лидерами из числа женщин, и привлечении женщин к участию в процессах разрешения конфликтов;
- включение во все доклады Департамента по политическим вопросам и Департамента операций по поддержанию мира Секретариата ООН для Совета Безопасности и в проводимые ими регулярные брифинги информации по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности;
- включение в брифинги, проводимые комиссиями по расследованию ситуаций, фигурирующих в повестке дня Совета Безопасности, информации о гендерных аспектах конфликтов.

Помимо этого, Совет Безопасности подчеркнул необходимость последовательного осуществления резолюции 1325 в рамках его собственной работы, в том числе посредством обеспечения того, чтобы все мандаты всех миротворческих миссий включали в себя положения, касающиеся женщин, мира и безопасности, такие, как, например, требование проведения гендерной экспертизы, и широкого внедрения и актуализации гендерной проблематики в ходе реализации программ разоружения, демобилизации и реинтеграции, реформирования сектора безопасности и поддержания проведения выборов. Совет Безопасности принял на себя обязательства по интеграции вопросов, касающихся женщин, мира и безопасности, во все другие тематические направления своей работы, включая обеспечение верховенства права и контртеррористическую деятельность. Кроме того, руководители миротворческих операций получили распоряжение собирать информацию об угрозах, встающих перед женщинами, и соблюдении прав женщин в условиях вооруженного конфликта и в постконфликтных ситуациях, а также принимать меры по пресечению таких угроз. Члены Совета Безопасности также подчеркнули значимость собственного взаимодействия с представителями гражданского общества как при работе

в Нью-Йорке, так и во время миссий Совета на места. Кроме того, Совет Безопасности повсеместно отмечал необходимость существенного вовлечения женщин в мирный процесс и включения специалистов по гендерным вопросам в состав посреднических групп.

Таким образом, резолюция 2122 внесла большой вклад в разъяснение того, каким образом Совет Безопасности может улучшить свою отчетность по выполнению обязательств, касающихся женщин, мира и безопасности. Однако ряд существующих проблем по-прежнему препятствует превращению повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности в конкретные и последовательные программы действий. Направленная на разработку и внедрение таких программ политическая воля в рамках самого Совета Безопасности то усиливается, то ослабевает. Более того, временами можно заметить общее недопонимание сути вопроса, результатом которого становится его игнорирование или отождествление исключительно с защитой женщин от сексуального насилия.

Ниже будет описано, как оптимизация методов работы Совета Безопасности наряду с повышением качества проведения в рамках системы ООН анализа гендерных аспектов в условиях конфликта, может способствовать изменению позиции членов Совета, которые рассматривают вопросы женщин, мира и безопасности исключительно как «женскую проблему»⁴ или, по выражению некоторых специалистов, как формальное обязательство «для галочки», и превращению их в полезный инструмент, для достижения собственных целей Совета по обеспечению мира и безопасности и повышению эффективности его работы.

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ИНФОРМАЦИОННЫХ ПОТОКОВ, ПОСТУПАЮЩИХ В СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ

Основной проблемой является то, как именно информация, поступающая в Совет Безопасности, воспринимается, обсуждается и анализируется, осуществляются ли эти

процессы достаточно качественно для того, чтобы приводить к принятию практических мер на уровне конкретных миссий, а также ответственность подразделений системы ООН за принятие таких мер.

Гендерная архитектура ООН и вся система ООН в целом

Работа Совета над решением вопросов, связанных с женщинами, миром и безопасностью, во многом основывается на информации, получаемой им от различных подразделений ООН, и на результатах анализа этой информации. Укрепление гендерной архитектуры ООН (подробное описание см. в главе 10 *Основные субъекты: Организация Объединенных Наций*) влечет за собой ряд конкретных последствий для количества и качества информации, получаемой Советом Безопасности.

Так, если говорить более предметно, Совет создал надежную архитектуру работы со случаями сексуального насилия в условиях конфликта. Такая архитектура включает в себя Управление Специального представителя по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта, Группу экспертов по вопросам верховенства права и сексуального насилия в условиях конфликта, советников по вопросам защиты женщин и межведомственную сеть «Программа действий Организации Объединенных Наций по борьбе с сексуальным насилием в условиях конфликта». Все эти структуры играют чрезвычайно важную роль в обеспечении Совета Безопасности информацией и аналитическими данными по элементам защиты, входящим в повестку дня по вопросам женщин, мира и безопасности.

Что касается общей системы Организации Объединенных Наций, следует предпринять усилия по ограничению характерного для нее фрагментарного подхода и изолированности, препятствующих эффективному реагированию на гендерные проблемы, и найти пути укрепления взаимодействия для широкого внутрисистемного распространения информации.⁵ Совет по правам человека, в связи с созданием на протяжении последних десяти лет все новых комиссий по расследованиям и миссий по установлению фактов, а также с учетом того, что его мандатарии специальных процедур ведут деятельность в ситуациях конфликтов, может оказаться для Совета Безопасности важным источником информации по ситуациям в конкретных странах. Следует также отметить тенденцию проведения заседаний по формуле Аррии⁶ и неофициальных интерактивных совещаний, в рамках которых устанавливается диалог с членами комиссий по расследованию. Поскольку резолюция 2122 содержит требование о том, чтобы все такие органы включали в доклады, подготавливаемые ими для Совета Безопасности, свои выводы относительно совершаемых гендерных преступлений, взаимодействие между ними привело к поступлению в Совет новых данных о воздействии вооруженных конфликтов на женщин и девочек. При отсутствии такого взаимодействия эта информация могла бы ускользнуть от внимания членов Совета. Однако, хотя такая



Ряд существующих проблем по-прежнему препятствует превращению повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности, в конкретные и последовательные программы действий.

практика и является полезной и эффективной, она требует большей стандартизации процедур.

Кроме того, как уже было отмечено Специальным докладчиком по правам человека внутренне перемещенных лиц в ходе проведения открытых прений Совета Безопасности по вопросам женщин, мира и безопасности в 2014 году, когда он говорил о гендерных последствиях самого масштабного перемещения людей со времен Второй мировой войны, в ассортимент методических инструментов, используемых Советом в своей работе, также стоит включить приглашение и заслушивание соответствующих мандатариев.

Сбор данных

Сбор данных всегда был одним из самых сложных аспектов осуществления повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности, поскольку отсутствие необходимой информации препятствовало оценке прогресса, достигнутого на программном и политическом уровнях, а также служило удобным предлогом для оправдания бездействия со стороны тех наименее заинтересованных участников процесса.

Совет Безопасности принял решение о внедрении показателей по вопросам женщин, мира и безопасности, а также стандартизированных механизмов контроля, анализа и отчетности по совершению сексуального насилия в условиях конфликта, с тем, чтобы оба эти инструментальных процесса помогли в сборе и оценке данных, а также способствовали ускорению прогресса в по осуществлении повестки дня, касающейся женщин, мира и безопасности. Ежегодный доклад Генерального секретаря о сексуальном насилии в условиях конфликта за 2015 год был особенно основательным, отчасти благодаря более широкому использованию советников по вопросам защиты женщин в рамках правозащитных компонентов миротворческих миссий, что позволило повысить качество предоставляемых отчетов и укрепить общий потенциал миссий по решению вопросов, связанных с сексуальным насилием в условиях конфликта.⁷ Полученные результаты показывают, что требования Совета Безопасности относительно кадрового обеспечения миссий ООН специалистами по гендерным вопросам способно повысить качество отчетности и анализа.

Показатели по вопросам женщин, мира и безопасности направлены на измерение долгосрочной эффективности работы по основным для этой сферы направлениям: предотвращению, защите, участию и восстановлению. Данные, поступающие от различных подразделений Организации Объединенных Наций и входящих в нее государств-членов, собирают в одно целое специалисты структуры «ООН-женщины». Несмотря на усилия, предпринимаемые представителями организаций гражданского общества, эти показатели пока не входят в отчеты, регулярно предоставляемые Совету Безопасности отдельными странами, хотя они были использованы при подготовке ежегодного доклада Генерального секретаря

о женщинах, мире и безопасности. Кроме того, анализ данных, включаемых в доклады Генерального секретаря для Совета Безопасности, должен проводиться с их разбивкой по признаку пола.⁸

Взаимодействие с организациями гражданского общества

Организации гражданского общества, и, в частности, женские гражданские объединения, выступают в качестве ключевых действующих лиц в практической реализации повестки дня, касающейся женщин, мира и безопасности, зачастую являясь единственными в условиях конфликта, кто предоставляет жителям затронутых сообществ необходимые им услуги, ведет диалог и, в конечном счете, играет ведущую роль в постконфликтном восстановлении. Кроме того, такие организации являются уникальным источником информации, способным предоставить Совету Безопасности и работникам миссий остро необходимые им данные о существующих местных особенностях, последствиях конфликта и эффективности мер оказания помощи. Более того, женские организации гражданского общества являются ключевым партнером Совета Безопасности и важной заинтересованной стороной в принимаемых им решениях. Резолюция 2122 особо признает «важность взаимодействия гражданского общества, включая женские организации, с членами Совета в Центральном учреждении и во время миссий Совета на местах и заявляет о своей решимости обеспечить, чтобы его периодические поездки на места в районы конфликта включали в себя интерактивные встречи с местными женщинами и женскими организациями на местах».

В течение прошедших 15 лет Совет регулярно заслушивает выступления лидеров женских организаций гражданского общества в ходе ежегодной дискуссии по во просу о женщинах и мире и безопасности, а в последние годы и в ходе ежегодной дискуссии по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта. Время от времени члены Совета по собственной инициативе принимали решения о том, чтобы выслушать мнения женщин конкретных стран и ознакомиться с их видением сложившейся ситуации, как это произошло, например, 17 января 2014 год, когда было организовано проведение заседания по формуле Аррии с участием жительниц Сирии, посвященное обсуждению мирных переговоров для этой страны. Однако такие инициативы пока остаются эпизодическими и реализуются слишком редко. Необходимо более последовательное вовлечение в работу женских организаций гражданского общества в качестве основного источника информации, причем не только в рамках проведения тематических прений, но и в ходе обсуждения ситуаций в конкретных странах.

Далее, для того, чтобы участие таких организаций было более эффективным, необходимо наладить процесс регулярного взаимодействия между ними и старшим руководством миссий на местах. Такая мера может повысить качество информационных потоков, поступающих сотрудникам

+ «Если я могу внести одно предложение для Совета Безопасности, [...], это будет предложение поддержать женские организации, которые уже ведут работу по осуществлению резолюции 1325».

Кэтрин Рондерос, Директор
 Международной женской лиги за мир и свободу, Колумбия, видеоинтервью для структуры «ООН-женщины», 2015 год

миссий, что, в свою очередь, положительно скажется на качестве данных, включаемых в брифинги и доклады, предоставляемые Совету Безопасности, а также их анализа — именно к этому призывают положения резолюции 2122.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРИНИМАЕМЫХ РЕШЕНИЙ СО СТОРОНЫ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ

Невозможно переоценить важную роль, которую Совет Безопасности сыграл в амбициозном деле создания нормативной базы в области женщин, мира и безопасности. Однако несмотря на то, что он оказал помощь в разработке повестки дня по этим вопросам, фактическое осуществление поставленных задач оказалось совершенно отдельным направлением, сопряженным с рядом проблем, поэтому на настоящий момент действия Совета Безопасности по надзору за тем, как принятые им решения относительно женщин, мира и безопасности претворяются в жизнь, в большинстве случаев выглядят непоследовательными.

Как отмечено в докладе Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям: «Несмотря на проведение в рамках Совета Безопасности ежегодных дебатов по вопросам, связанным с женщинами, миром и безопасностью, в остальное время реализация принятых решений отличается непоследовательностью, в том числе — на этапе формулирования мандатов и повторного проведения консультационных мероприятий,

что усугубляется недостаточным уделением внимания этим вопросам в брифингах и докладах, которые готовят для Совета члены Секретариата и старшие руководители миссий».⁹

Поскольку Совет Безопасности не является исполнительным органом Организации Объединенных Наций, нельзя ожидать, что он сможет достичь необходимых результатов сам по себе или в отсутствие качественных аналитических данных. Осуществление принятых решений и не требует этого, а нуждается в совместных усилиях различных подразделений системы ООН, государств-членов и организаций гражданского общества. Тем не менее Совет Безопасности все же может повысить собственную отчетность за решения, вопросов, связанных с женщинами, миром и безопасностью, а также возложить на Секретариат ответственность за последовательное осуществление таких решений.

Устранение пробелов в сфере осуществления принимаемых решений

За годы, прошедшие со времени принятия резолюции 1325, Совет Безопасности существенно расширил свое участие в решении вопросов, связанных с женщинами, миром и безопасностью, в частности, за счет добавления в свои резолюции соответствующих формулировок. Уверенный прогресс был достигнут в сфере включения гендерных формулировок в текст принимаемых итоговых документов, особенно — заявлений и резолюций Председателя Совета Безопасности. Так, в 2000 году только 25 процентов соответствующих резолюций включали в себя ссылки на женщин, в то время как в 2013 году их доля возросла до 94 процентов.¹⁰ Кроме того, существенное расширение использования гендерных формулировок заметно в итоговых документах Совета, принятых после 2011 года. Можно предположить, что такие перемены стали результатом создания и введения в действие структуры «ООН-женщины» и поста Специального представителя Генерального секретаря по вопросам сексуального насилия, что привело к повышению осведомленности членов Совета по данным вопросам, а также повышению регулярности взаимодействия Секретариата с членами Совета, что способствовало улучшению результатов деятельности на рабочем уровне. Доклады Генерального секретаря также показывают рост объема данных по вопросам, связанным с женщинами, миром и безопасностью, в отчетных материалах, получаемых из различных стран. В 2000 году женщины упоминались только в половине таких докладов, в 2013 году их было уже 83 процента, а в 2014 году — 89 процентов.

Среди других примеров положительной динамики можно назвать организацию Специальным представителем Генерального секретаря по вопросам сексуального насилия в условиях конфликта и Исполнительным директором структуры «ООН-женщины» брифингов, посвященных рассмотрению общих ситуаций, сложившихся в конкретных странах, а не просто узкотематическим вопросам,

связанным с женщинами, миром и безопасностью. Также Специальный представитель регулярно проводил брифинги с представителями вспомогательных органов Совета Безопасности, например, Комитетов по санкциям против Центральноафриканской Республики, Демократической Республики Конго и Южного Судана. Кроме того, группы специалистов по режимам санкций в ЦАР, ДРК, Судане и Сомали регулярно включают в свои отчеты результаты проведения гендерного анализа.

Однако, несмотря на позитивные сдвиги в работе Совета Безопасности в Нью-Йорке и оптимизацию информационных потоков между Секретариатом и членами Совета, повышения эффективности осуществления решений, принимаемых по вопросам женщин, мира и безопасности, в ходе проведения миротворческих операций пока не наблюдается. Именно в этом и заключается основной недостаток осуществления работ по данному направлению. Несмотря на то, что использование гендерных формулировок в текстах резолюций Совета Безопасности и заявлениях его Председателя открывает перед ООН возможность улучшить работу осуществления повестки дня, касающейся женщин, мира и безопасности, отсутствие необходимого руководства и поддержки со стороны Совета, Секретариата и участников миротворческих операций не позволяет добиться значительных успехов на местах.¹¹

В ходе проведения интервью с различными участниками миротворческих процессов самые разные респонденты отмечали одни и те же меры, необходимые для устранения этого недостатка. В частности, члены Совета Безопасности указывали на обязанность Секретариата предоставлять своевременную и достоверную информацию, имеющую прямое отношение к вопросам обеспечения мира и безопасности. Они отмечали, что сведения, включаемые в доклады Генерального секретаря или брифинги руководителей миротворческих операций, носят характер скорее описательный, чем аналитический. Кроме того, члены Совета Безопасности высказывали свое разочарование в связи с тем, каких результатов ожидают от Совета организации гражданского общества.

Сотрудники Секретариата говорили о том, что членам Совета Безопасности необходимо проявлять большую заинтересованность; в частности, им хотелось бы, чтобы члены Совета задавали соответствующие вопросы руководителям миссий, докладывающим о проведенной работе. По мнению сотрудников Секретариата, им бывает сложно убедить Специальных представителей на местах включать всесторонний гендерный анализ ситуации в их ограниченные по времени доклады Совету, когда сами члены Совета не уделяют гендерной проблематике достаточного внимания. Кроме того, со стороны Секретариата прозвучало замечание о том, что расширение задач в рамках мандатов не соответствует объему выделяемых миссиям финансовых и человеческих ресурсов.

Сотрудниками Секретариата был проведен внутренний пересмотр его деятельности, по результатам которого они

пришли к выводу, что их собственная руководящая роль часто не подразумевает достаточно серьезного подхода к рассмотрению кадрового вопроса с гендерной точки зрения.¹² Одной из распространенных жалоб со стороны участников различных миротворческих операций стало замечание о том, что, даже когда миссии с большим трудом удается добиться утверждения должности специалиста по гендерным вопросам, она редко бывает включена в основной бюджет (миссия ООН в Южном Судане в данном отношении является исключением). В результате в случае сокращения миссии или наложения на нее бюджетных ограничений первыми из зарплатных ведомостей вычеркивают именно гендерных специалистов.

Разумеется, приводилось и немало примеров исключений из вышеописанных случаев, представлявших собой примеры эффективного решения вопросов, связанных с женщинами, миром и безопасностью, в конкретных ситуациях и регионах. Однако все заинтересованные лица единодушно согласились с тем, что в настоящее время наблюдается нехватка последовательного и надежного руководства данным направлением, причем как в Нью-Йорке, так и на местах. В конечном итоге внедрение в работу Совета Безопасности любой не теряющей со временем эффективности системы подотчетности требует использования подходов, устойчивых к меняющейся в зависимости от изменения геополитических реалий внутренней динамике Совета Безопасности и ежегодному обновлению состава его пяти избираемых членов. Такая система должна быть основана на представлении о том, что, хотя деятельность отдельных лиц всегда будет иметь значение для осуществления принимаемых решений, в долгосрочной перспективе полагаться только на индивидуальное влияние тех или иных особенно активных членов Совета не следует, так как подобная стратегия не приведет к получению устойчивых результатов.

Суммируя все вышесказанное, можно предложить следующие рекомендации относительно того, на каких областях следует сосредоточить свое внимание Совету Безопасности для устранения недостатков, имеющих на сегодняшний день:

- Повышение качества представляемой Совету информации и проводимого анализа.
- Последовательное, осуществляемое Советом на высоком уровне руководство деятельностью по решению вопросов, связанных с женщинами, миром и безопасностью, которое должно дополнять его работу по руководству деятельностью различных подразделений системы ООН в сфере решения проблем сексуального насилия в условиях конфликта (см. главу 10 *Основные субъекты: Организация Объединенных Наций*).
- Составление предметных, детальных инструкций относительно более полного включения задач, связанных с женщинами, миром и безопасностью, в текущую работу Совета, что, в свою очередь, приведет к повышению стандартов ответственности за решение этих задач на местах.

ПРИМЕНЕНИЕ САНКЦИЙ: БОЛЕЕ ШИРОКИЙ УЧЕТ ВОПРОСОВ, СВЯЗАННЫХ С ЖЕНЩИНАМИ, МИРОМ И БЕЗОПАСНОСТЬЮ

Санкции являются одним из важных инструментов Совета по обеспечению мира и безопасности.¹³ Само понятие санкций было несколько уточнено в 1990-х годах с целью перейти от наложения мер, затрагивающих все население того или иного региона, к мерам, направленным на изменение поведения или ограничение активности отдельных лиц, ответственных за ведение деятельности, которую, по мнению Совета, следует свести к минимуму.¹⁴ Многие из таких режимов санкций были установлены до или вскоре после принятия резолюции 1325. Принимая во внимание действовавшие на тот момент подходы Совета Безопасности к наложению санкций, а также отсутствие надежной нормативной базы, которая могла бы помочь в принятии соответствующих решений, не приходится удивляться тому, что при установлении первых режимов Советом не были приняты во внимание катастрофические последствия конфликтов для жизни женщин, и, в частности, тот факт, что введение санкций ложится особенно тяжелым бременем на социальные группы и отдельных лиц, уже страдающих от социальной, экономической и политической дискриминации.

Резолюция 1325 обозначила готовность Совета учитывать потенциальный эффект, оказываемый санкциями на гражданское население, и помнить об особых потребностях женщин и девочек с тем, чтобы, при необходимости, делать при их введении соответствующие исключения по гуманитарным соображениям. Принятие этой резолюции произошло в тот период, когда Совет менял характер налагаемых им санкций со всеобъемлющего на «адресный» или «продуманный». Учет в рамках наложения таких адресных санкций — направленных на отдельные структуры или конкретных лиц, обладающих властью или подозреваемых в том, что именно они стояли за совершением серьезных нарушений международных правовых норм — интересов женщин, мира и безопасности можно наблюдать только с конца 2000-х годов.

В целом наблюдается общая тенденция к более систематическому упоминанию гендерных вопросов в резолюциях Совета Безопасности, касающихся режима санкций. Анализируя в 2010 году санкционные резолюции, принятые Советом Безопасности за истекшее десятилетие, участники проекта PeaceWomen обнаружили, что упоминания о женщинах и/или гендерных вопросах содержали 15,8 процентов таких резолюций (всего 12 документов).¹⁵ В последующие годы процентная доля санкционных резолюций, учитывающих гендерную проблематику, продолжила свой рост: в апреле 2015 года из 75 резолюций, касавшихся 16 действовавших в то время режимов, 22 включали в себя упоминания о гендерных вопросах / правах женщин (29,3 процента).¹⁶

Основные гендерные факторы, которые следует учитывать при введении режимов санкций

Введение режимов санкций требует большего учета гендерной проблематики при решении вопросов, относящихся к следующим четырем группам: определение критериев для включения в перечень, передача на рассмотрение, исключение из перечня и исключение по гуманитарным соображениям.

Критерии для включения в перечень. Основным компонентом процесса рассмотрения введения режима санкций, в рамках которого Совет Безопасности рассматривает гендерные вопросы, является определение критериев для включения в перечень. Однако, несмотря на то, что систематическое совершение преступлений, связанных с сексуальным и гендерным насилием, является одним из таких критериев, на настоящий момент количество лиц, подвергнутых наложению санкций по этому основанию, является очень небольшим.¹⁷

Передача на рассмотрение. Этот компонент процесса рассмотрения наложения санкций занимает второе место по частоте учета гендерной проблематики. В четырех случаях¹⁸ Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта и/или работники миссий ООН явным образом предлагали рассмотреть кандидатуры отдельных физических лиц и/или структур на предмет включения их в санкционный перечень в связи с их участием в совершении сексуального насилия и/или гендерных преступлений. Однако остается не вполне ясным, были ли лица или структуры, указанные Специальным представителем Генерального секретаря, в конечном итоге включены в такой перечень.

Исключение из перечня. Исключение из санкционного перечня, выполняемое в отношении санкций, налагаемых в связи с контртеррористической деятельностью Совета Безопасности, имеет важное значение. Однако имеется только один пример учета гендерных факторов при проведении соответствующих процедур — деятельность Комитета по санкциям против движения «Талибан» в 1988 году. Положения резолюций 1888 (2011 год) и 2082 (2012 год) требуют от комитета по санкциям, чтобы при проведении процедур исключения из перечня в качестве одного из критериев такого исключения им принималось во внимание соблюдение прав женщин со стороны рассматриваемых лиц и/или структур, особенно подчеркивая выполнение ими требований Конституции Афганистана, включая содержащиеся в ней положения о правах человека

и правах женщин. Критерий исключения также следует применять при введении режимов санкций, направленных против политических сторон, заинтересованных в срыве мирного процесса, которые, в конечном итоге, могут оказаться необходимыми для реализации найденных политических решений.

Исключения по гуманитарным соображениям.

Санкционные резолюции Совета Безопасности по Сомали содержали некоторые исключения по гуманитарным соображениям, однако именно гендерных факторов среди них не было. Такие факторы следует учитывать и при введении режимов санкций, включающих в себя меры, принимаемые в отношении сырьевых товаров, каковыми являются лесоматериалы для Либерии и алмазы для Кот-д'Ивуара.

ПРИМЕНЕНИЕ САНКЦИЙ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ СЕКСУАЛЬНОГО НАСИЛИЯ В УСЛОВИЯХ КОНФЛИКТА

Принятие в 2008 году резолюции 1820 привело к тому, что в резолюциях, направленных на продление режимов санкций, стала более широко отражаться обеспокоенность Совета Безопасности проблемой сексуального насилия, и, соответственно, в отчетах, подготовленных и переданных в комитеты по санкциям группами экспертов, эта тема также стала подниматься с большей частотой. Принятие резолюции 1888 (2009 год) способствовало дальнейшему углублению этой тенденции: содержащиеся в ней положения призвали все соответствующие миссии и структуры ООН предоставлять имеющуюся у них информацию в распоряжение комитетов по санкциям и работающих в них групп экспертов. Позднее, в 2010 году, принятие резолюции 1960 потребовало от Генерального секретаря включения в подготавливаемые им ежегодные отчеты по сексуальному насилию в условиях конфликта приложения, перечисляющего стороны, обоснованно подозреваемые в систематическом совершении изнасилований и других форм сексуального насилия в условиях вооруженного конфликта, и внесения этих вопросов в повестку дня Совета Безопасности «в качестве основания для проведения более тщательной работы с данными сторонами конфликтов со стороны Организации Объединенных Наций, включая, применение в надлежащих случаях соответствующих мер со стороны комитетов по санкциям».

Совет расширяет сферу применения целенаправленных санкций и в четырех случаях применил индивидуальные санкции для прямого противодействия сексуальному

и гендерному насилию в условиях вооруженного конфликта. Сексуальное насилие было добавлено им в перечень критериев для наложения адресных санкций на Демократическую Республику Конго (резолюция 1807, 2008 год), Сомали (резолюция 2002, 2011 год), Центральнаяфриканскую Республику (резолюция 2127, 2013 год) и Южный Судан (резолюция 2206, 2015 год). Однако в реальности включение лиц, ответственных за совершение преступлений, связанных с сексуальным насилием, в соответствующие перечни было выполнено только Комитетом 1533 по санкциям против Демократической Республики Конго и Комитетом 2206 по санкциям против Южного Судана. Два других комитета по санкциям не приняли таких мер, хотя и имели возможность сделать это.

Критерии для включения в перечень, используемые при введении режимов санкций, все в большей степени учитывают факт совершения преступлений, связанных с сексуальным насилием. Из 16 действующих в настоящее время режимов санкций ООН пять включают в себя критерии, относящиеся к нарушению прав человека и совершению сексуального насилия.¹⁹ В более чем 1000 соответствующих санкционных перечнях на основании таких критериев оказались включены 16 физических лиц и 4 структуры.²⁰ Так, в мае 2014 года Комитет по санкциям против «Аль-Каиды» добавил организацию «Боко харам» в санкционный перечень после того, как ее членами была совершена серия террористических актов, включая массовое похищение школьников.²¹ Помимо этого, в состав все большего количества различных мониторинговых групп входят эксперты по вопросу о правах человека и гендерном насилии — такие специалисты работают в половине из 12 действующих в настоящее время мониторинговых групп, что является заметным прогрессом.

Критерии для включения в перечень, учитывающие гендерную проблематику: режим санкций для Южного Судана

Пожалуй, самые четкие формулировки по гендерным вопросам и соблюдению прав человека можно найти в тексте решений, принятых недавно по Южному Судану. 3 марта 2015 года Совет Безопасности принял резолюцию 2206 (2015) о введении режима, предусматривавшего наложение адресных санкций, «направленных на то, чтобы поддержать процесс установления в Южном Судане всеобъемлющего и устойчивого мира».

Критерии для включения в перечень позволяли Комитету по санкциям против Южного Судана оказывать адресное воздействие на физических лиц и структуры, которые несли прямую или косвенную ответственность за «нападения, направленные на женщин и детей, и включающие в себя акты насилия (в том числе — убийства, калечение, пытки, изнасилования или другие сексуальные преступления) и такие преступления, как похищения, насильственные

исчезновения, вынужденные перемещения, атаки на школы, больницы, религиозные объекты или места, в которых ищут убежища гражданские лица, а также действия, являющиеся серьезными злоупотреблениями или нарушениями прав человека или международного гуманитарного права».

Принимая во внимание, что признаваемые резолюцией 2122 последствия таких преступлений, как насильственные исчезновения, вынужденные перемещения и намеренное разрушение объектов гражданской инфраструктуры, являются дифференцированными по гендерному признаку и непропорционально тяжелыми для женщин и девочек, составление всеобъемлющего комплекса критериев для включения в санкционный перечень требует дополнительной работы, направленной на то, чтобы они соответствовали целям, поставленным в сфере женщин, мира и безопасности.

Совсем недавно, в 2014 году, в документе, содержащем краткое изложение результатов проведенного на высоком уровне обзора санкций и озаглавленном «Сборник материалов обзора высокого уровня санкций Организации Объединенных Наций», было замечено, что для того, чтобы учитывать при введении режимов санкций вопросы, связанные с сексуальным насилием и другими формами гендерных правонарушений, требуются более согласованные усилия всех участников этого процесса. Группы специалистов должны получать более широкий

доступ к информации и, при работе над конкретными проблемами, ощутимую поддержку от подразделений системы ООН; так, многочисленные базы данных, включая специализированные реестры, созданные в рамках проекта «Быстрое реагирование в области правосудия» / структуры «ООН-женщины» и содержащие данные о следователях, расследующих сексуальные и гендерные преступления, уже были предоставлены группам специалистов для проведения соответствующей работы.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОПТИМИЗАЦИИ ПОДХОДА СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ К РЕШЕНИЮ ВОПРОСОВ, СВЯЗАННЫХ С ЖЕНЩИНАМИ, МИРОМ И БЕЗОПАСНОСТЬЮ

Признавая наличие факторов, повлиявших на которые Совет Безопасности не в состоянии, нельзя не указать на два совершенно отчетливых аспекта его работы, в которых можно добиться определенного прогресса. Первый из них связан с неравномерностью усилий, предпринимаемых Советом для того, чтобы применять при рассмотрении ситуаций в разных странах последовательную стратегию учета гендерных аспектов. Второй заключается в продолжающейся склонности рассматривать решение вопросов женщин, мира и безопасности как некий «дополнительный» компонент мандатов, а не как один из основных принципов, следование которому способствует предотвращению конфликтов и поддерживает долгосрочную стабильность общества. Такая ситуация усугубляется тем, что в ряде подразделений Секретариата по-прежнему господствует пагубная тенденция рассматривать вопросы женщин, мира и безопасности как исключительно «женские дела».

Для ее изменения Совету Безопасности и системе Организации Объединенных Наций в целом следует предпринять ряд конкретных целенаправленных действий, которые позволят в значительной степени сократить имеющиеся пробелы в сфере осуществления принимаемых решений.

Советники по вопросам защиты женщин и советники по гендерным вопросам

- Секретариату следует расширить привлечение к работе советников по вопросам защиты женщин и советников по гендерным вопросам, включая соответствующие должности в основной бюджет миссий и добиваясь их соответствия рекомендованной гендерной архитектуре (см. главу 10 *Основные субъекты: Организация Объединенных Наций*). Руководителям миротворческих, миростроительных и политических миссий следует полнее интегрировать таких специалистов в общий ход работ по решению поставленных перед ними задач. Также Совету Безопасности следует провести более четкое разграничение между советниками по вопросам защиты женщин и советниками по гендерным вопросам (специалисты Совета отмечают недостаточную ясность в этом вопросе)²² и придерживаться последовательной стратегии в отношении привлечения их к работе.
- Совету Безопасности следует регулярно подчеркивать важность роли советников по вопросам защиты женщин в работе с механизмами контроля, анализа и отчетности и координировании их применения. В 2014 году Совет упомянул такие механизмы только в отношении двух миссий, несмотря на то, что советники по вопросам защиты женщин были приглашены для работы в пяти. Далее, полезным было бы вспомнить исходную концепцию, лежавшую в основе назначения советников по вопросам защиты женщин, которая заключалась в том, что они должны выполнять

функцию обеспечения операционной безопасности, включающую в себя работу с представителями военных и полицейских сил с целью подготовки для сотрудников миссий рекомендаций по способам защиты женщин от широкого круга опасностей, с которыми им приходится сталкиваться во время конфликта. Информационная роль, которую такие специалисты выполняют в отношении механизмов контроля, анализа и отчетности, безусловно, является важной, однако их участие в обеспечении операционной безопасности и подготовке рекомендаций пока не является частью работы миссий по решению конкретных проблем. Необходимо наладить более прямое взаимодействие советников по вопросам защиты женщин не только с руководителями миссий, но и с командующими операциями по поддержанию мира.

- Роль советников по гендерным вопросам и ее значимость следует рассматривать с аналогичной точки зрения. Несмотря на то, что Совет Безопасности не раз обращался с предложением о привлечении гендерных советников к работе как через мандаты миссий, так и в тексте резолюций, принятых им по вопросам женщин, мира и безопасности (в частности, резолюций 1889 и 2122), Секретариат так и не смог привлечь достаточное количество таких специалистов, обеспечить их назначение на достаточно высокие посты в структуре миссий, а также сохранить уже существующие должности (см. главу 10 *Основные субъекты: Организация Объединенных Наций*). Осуществление ряда операций предполагало участие советников по гендерным вопросам, и их отсутствие негативно отражалось на результатах работы. Доклады, получаемые как от Департамента по политическим вопросам, так и от Департамента операций по поддержанию мира, различаются по степени включения в них аналитических выкладок и рекомендаций по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности. Повышение качества содержания таких материалов и их целостности является одной из основных функций советников по гендерным вопросам и имеет критическое значение для получения Советом Безопасности важнейших информационных данных.

Доклады и брифинги

- Совет Безопасности может существенно повысить значимость повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности в ходе брифингов с прибывающими в Нью-Йорк руководителями миссий, в рамках которых члены Совета имеют возможность задать дополнительные вопросы о работе соответствующих миссий — именно этого требуют положения резолюции 2122. Проявление со стороны членов Совета большого интереса к данной тематике с высокой вероятностью приведет к тому, что Секретариат и руководители миссий также начнут уделять ей больше внимания.²³
- Несмотря на то, что результаты анализа показывают наличие устойчивой позитивной тенденции, свидетельствующей о наличии в докладах Генерального секретаря по конкретным странам вопросов, связанных с женщинами, миром и безопасностью, здесь также имеются возможности для дальнейшего

совершенствования. В частности, Совет может потребовать включить в доклады не описательную, а аналитическую информацию по гендерным вопросам, а также добавить в них раздел, содержащий оценку прогресса, достигнутого миссиями и отдельными странами, описание проблем, с которыми им приходилось сталкиваться, и рекомендации касательно повышения качества решения вопросов в области женщин, мира и безопасности. В подготовке такой аналитической информации могут помочь специалисты по гендерным вопросам, работающие в составе миссий ООН. Доклады, в настоящее время включающие в себя разделы, посвященные сексуальному насилию, также должны содержать разделы, посвященные более широкому рассмотрению вопросов, связанных с женщинами, миром и безопасностью, что позволит отслеживать проблемы, стоящие на пути расширения прав и возможностей женщин и их участия в миротворческих процессах, а также подкрепить данные о связях, существующих между сексуальным насилием и системной гендерной дискриминацией.

- Показатели по вопросам женщин, мира и безопасности направлены на измерение долгосрочной эффективности работы по основным для этой сферы направлениям: предотвращению, защите, участию и восстановлению. Данные, поступающие от различных подразделений Организации Объединенных Наций и входящих в нее государств-членов, собирают в одно целое специалисты структуры «ООН-женщины». Несмотря на усилия, предпринимаемые представителями организаций гражданского общества, эти показатели пока не входят в доклады, регулярно представляемые Совету Безопасности отдельными странами, хотя они были использованы при подготовке ежегодного доклада Генерального секретаря по вопросам женщин, мира и безопасности (подробнее о показателях в резолюции 1325 можно узнать в главе 10 *Основные субъекты: данные*). Кроме того, анализ данных, включаемых в доклады Генерального секретаря для Совета Безопасности, должен проводиться с их разбивкой по признаку пола.²⁴
- Взаимодействие между Специальным представителем по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта и Советом Безопасности по-прежнему является достаточно насыщенным. Брифинги, проведенные Специальным представителем, касались не только общих вопросов, входящих в ее мандат, но и ситуаций, сложившихся в конкретных странах, таких, как Центральноафриканская Республика, Дарфур, Южный Судан и Сирия. Совету Безопасности следует закрепить практику заслушивания Специального представителя перед продлением мандата, а также при рассмотрении конфликтов, одним из элементов которых является проблема сексуального насилия. Также важно, чтобы Совет смог наладить аналогичное взаимодействие с исполнительным директором структуры «ООН-женщины» за счет более частого привлечения ее к участию в работе — в частности, когда Совет Безопасности рассматривает вопрос о предоставлении мандата для поддержания постконфликтных структур в конкретной стране — что будет способствовать расширению участия женщин в руководящей

деятельности и в миротворческом процессе в целом.

Выездные миссии Совета Безопасности

- В заявлениях Председателя Совета Безопасности указывается на обязательство Совета «включать гендерную проблематику в круг ведения своих поездок и миссий по охваченным конфликтами странам и регионам. В этих целях Совет просит Генерального секретаря создать базу данных о специалистах по гендерной проблематике, а также женских группах и сетях в вовлеченных в конфликты странах и регионах и, когда это целесообразно, включать специалистов по гендерной проблематике в состав направляемых групп».²⁵ Всегда, когда вопросы, связанные с женщинами, миром и безопасностью входили в круг ведения поездок, Совет Безопасности проводил работу с представителями заинтересованных сторон на местах, хотя в разных ситуациях они привлекались к сотрудничеству в разной степени. Однако в ситуациях, когда вопросы женщин, мира и безопасности не были включены в круг ведения выездной миссии, члены Совета обычно не уделяли гендерным аспектам достаточного внимания.²⁶ Соответственно, Совету рекомендуется предпринимать более последовательные усилия для того, чтобы в ходе своих выездных миссий на рассматривать гендерную проблематику на регулярной основе, в том числе в форме выполнения его заявленных обязательств относительно организации конкретной миссии по решению вопросов, связанных с женщинами, миром и безопасностью, перед проведением Глобального исследования по вопросам осуществления резолюции 1325 в 2015 году.²⁷ Данная миссия не была направлена в указанный срок, однако необходимость ее проведения по-прежнему существует, поскольку оно также может способствовать установлению надлежащей практики, которая будет использована в ходе выездных миссий.
- Существует ряд положительных примеров, в которых члены Совета Безопасности прислушивались к мнению женских организаций гражданского общества: в Сьерра-Леоне в мае 2012 года — касательно установления парламентских квот для женщин, в Демократической Республике Конго в октябре 2013 года — по вопросу об ответственности за совершение сексуального насилия, в Мали в феврале 2014 года — относительно сложностей, с которыми сталкиваются женщины при попытках принять участие в национальном диалоге и в Южном Судане в августе 2014 года — по вопросу о представленности женщин в ходе государственных мирных переговоров. Однако в связи с тем, что такие встречи с организациями гражданского общества часто проводятся под конец выездных миссий, часто упускается возможность донести гендерную проблематику до высшего руководства государства во время проведения диалога высокого уровня с членами Совета на территории страны. Изменение такого порядка и организация обсуждений с местными женщинами в начале выездных миссий может повысить шансы на то, что члены Совета включают их предложения в последующие переговоры с политическими деятелями и руководством миссий. Специальные представители

 *Необходимо более последовательное вовлечение в работу женских организаций гражданского общества в качестве основного источника информации, причем не только в рамках проведения тематических прений, но и в ходе обсуждения ситуаций в конкретных странах.*

могут также рассказать об успехах в урегулировании выявленных проблем при ответах на последующие вопросы в ходе брифингов Совета в Нью-Йорке.

Улучшение взаимодействия с представителями местного сообщества

- Улучшение взаимодействия может включать в себя ведение с местными жителями дискуссии по вопросу о том, как именно Организация Объединенных наций может способствовать расширению экономических и политических прав и возможностей женщин, приведет ли участие ее миротворческих подразделений к повышению стабильности региона, благодаря чему внутренне перемещенные лица смогут вернуться в свои дома и если да, то по каким направлениям им следует действовать, как можно устранить структурные барьеры, препятствующие более широкому привлечению женщин-полицейских к операциям, проводимым ООН, и к деятельности внутригосударственных органов безопасности, а также какие конкретные меры могут быть приняты для привлечения к ответственности лиц, виновных в совершении сексуального насилия. Помимо этого, возможно проведение отдельных обсуждений относительно того, какие идеи представители организаций гражданского общества хотели бы более активно донести до государственных лидеров и руководителей миссий ООН.

Сексуальная эксплуатация и сексуальные надругательства

- Систематическое указание при предоставлении мандатов на действующие в ООН принципы «нулевой терпимости» в отношении сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, совершаемых ее собственными сотрудниками, в настоящее время отсутствует. Изменение такого положения дел является одной из мер, которую Совет может предпринять незамедлительно, просто включив соответствующие положения во все резолюции, предоставляющие или

продлевающие мандаты на проведение миротворческих операций. Кроме того, Совету Безопасности рекомендуется регулярно обращаться к странам, предоставляющим войска, с требованием проводить соответствующий инструктаж до их развертывания, принимать предупреждающие меры и, при необходимости, налагать дисциплинарные взыскания (более подробное рассмотрение этого вопроса содержится в главе 6 *Поддержание мира*).

Участие женщин

- До сих пор большую обеспокоенность вызывают признаки того, что при рассмотрении повестки дня в отношении женщин, мира и безопасности Совет Безопасности уделяет недостаточно внимания вопросу привлечения женщин к участию в миротворческих процессах. Несмотря на наличие в данной области проработанных формулировок, девять резолюций, принятых в 2013 году и содержащих существенные и оперативные ссылки на женщин, включали понятия, практически исключительно связанные с их защитой.²⁸ Еще большую озабоченность, чем использование именно таких формулировок, вызывает тот факт, что указания на участие женщин в миротворческом процессе по-прежнему носят слишком общий характер, в то время как формулировки, относящиеся к их защите, очень конкретно описывают различные виды нарушений и меры реагирования, которые следует принимать для их пресечения Организацией Объединенных Наций и участникам миротворческих операций. Повышения результативности работы по вопросам женщин, мира и безопасности можно достичь, только отказавшись от общих фраз в пользу указания конкретных мер по обеспечению подотчетности, направленных на то, чтобы участники полевых миссий вели более предметную работу в данной сфере.
- Архитектура Совета Безопасности по сексуальному насилию в условиях конфликта — элементами которой являются Канцелярия Специального представителя, Группа экспертов по вопросам верховенства права и сексуального насилия в условиях конфликта, советники по вопросам защиты женщин и межведомственная сеть «Программа действий Организации Объединенных Наций по борьбе с сексуальным насилием в условиях конфликта» — играет важную роль в обеспечении поступления в Совет информации и аналитических данных по аспектам повестки дня в отношении женщин, мира и безопасности, связанным с защитой женщин. Вопросы привлечения женщин к участию в предотвращении конфликтов, миротворчестве и миростроительстве требуют аналогичного уровня внимания и функционирования схожих систем.

РЕКОМЕНДАЦИИ О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕШЕНИЯ СОВЕТОМ БЕЗОПАСНОСТИ ВОПРОСОВ, СВЯЗАННЫХ С ЖЕНЩИНАМИ, МИРОМ И БЕЗОПАСНОСТЬЮ

Соведущая роль избираемых членов Совета

Более динамичное осуществление резолюций по вопросам женщин, мира и безопасности (1325 и последующих резолюций) требует согласованного и последовательного руководства. Политическая воля и постоянный надзор со стороны Совета Безопасности абсолютно необходимы для того, чтобы оптимизировать понимание Советом хода реализации повестки дня в этой сфере, а полноценное выполнение членами Совета руководящей роли по данному направлению (с устранением имеющихся пробелов) имеет огромное значение. Принимая во внимание, что недостатки реализации повестки дня по женщинам, миру и безопасности усугубляются отсутствием обсуждения соответствующих вопросов в ходе закрытых консультаций Совета, налаживание системы подотчетности требует со стороны его членов согласованных усилий по руководству их устранением и сотрудничества с другими подразделениями Организации Объединенных Наций.

В настоящее время Совет рассматривает работу по осуществлению задач в сфере женщин, мира и безопасности как состоящую из двух направлений, руководство каждым из которых осуществляет один из постоянных членов Совета: США возглавляет работу по решению проблем сексуального насилия в условиях конфликта, а Великобритания — по решению более широких вопросов, связанных с данной темой. Теоретически, то, что каждым из двух направлений занимается один из постоянных членов Совета Безопасности, должно приводить к повышению преемственности при их рассмотрении Советом, а также к осуществлению необходимых действий даже в тех случаях, когда другие его члены не проявляют большой заинтересованности в интеграции гендерных аспектов в свою работу и принимаемые итоговые документы. Однако на практике обеспечению такой внутриорганизационной преемственности существенно препятствует текучесть кадров среди дипломатических работников. Другим и, возможно, даже еще более значимым препятствием служит тот факт, что политические приоритеты пяти постоянных членов Совета Безопасности и их готовность использовать имеющееся у них политическое влияние не всегда отвечают целям по осуществлению повестки дня в области женщин, мира и безопасности. В результате получается, что избираемые члены Совета затрагивают в ходе проходящих в нем дискуссий вопросы данной тематики чаще, чем постоянные.²⁹

В таких условиях может оказаться полезным переход от эпизодического обсуждения гендерной проблематики к предоставлению избираемым членам Совета неформальной ведущей роли в данной сфере на протяжении всего двухлетнего срока их работы, с тем, чтобы они смогли привнести в работу постоянных членов энтузиазм и новые ресурсы, тем самым дополняя и повышая ее эффективность. Избираемые члены могут при этом возглавить систему внутренней подотчетности Совета Безопасности, способствуя интеграции в его итоговые документы гендерных целей, поставленных в сфере обеспечения безопасности.

Рабочая группа

В ходе рассмотрения вариантов повышения эффективности

работы Совета Безопасности по решению гендерных вопросов неоднократно озвучивались две идеи: создание соответствующей рабочей группы Совета и осуществление руководства деятельностью в сфере женщин, мира и безопасности на высоком уровне. Ни одна из этих идей не получила полной проработки, однако они обе содержат элементы, работа по которым может принести положительные результаты. Обсуждения, связанные с осуществлением руководства на высоком уровне, были подробно рассмотрены в главе 10 *Основные субъекты: Организация Объединенных Наций*.

Для того чтобы Совет мог в более полном объеме выполнять обязательства, взятые им на себя в сфере женщин, мира и безопасности, большую пользу могло бы принести создание механизма, работа которого будет направлена не только на решение вопросов защиты и принятие карательных мер в рамках комитетов по санкциям, но также на реализацию более сложных проектов по привлечению женщин к участию в процессах миростроительства. Именно последнее направление требует более широкой поддержки со стороны Совета Безопасности.

Совет уже включает в себя Рабочую группу по вопросу о детях и вооруженных конфликтах и неофициальную группу экспертов по защите гражданского населения. Оба образования могут послужить образцами, наглядно демонстрирующими как возможности, так и недостатки создания аналогичной структуры по вопросам женщин, мира и безопасности. Обратив внимание при этом следует на два момента. Во-первых, большое значение имеет включение в создаваемую структуру уникальных элементов, присущих данной сфере, и не в последней степени таких ее аспектов, как «посредничество» женщин и «расширение их прав и возможностей», что может быть сопряжено для Совета Безопасности с определенными трудностями. Во-вторых, признавая, что работа структур по вопросам о детях (официальной) и защите гражданского населения (неофициальной), является в ряде отношений успешной, чрезвычайно важно учесть сложности, с которыми сталкиваются обе модели.

Рабочая группа по вопросу о детях и вооруженных конфликтах, являясь официальной структурой, обладает



Деятельность рабочей группы по вопросам, связанным с женщинами, миром и безопасностью, окажется эффективной, если такая структура будет организована как неофициальная группа экспертов, имеющая четко очерченный диапазон задач.

соответствующими преимуществами, такими, как непрерывность работы и возможность принимать официальные решения. Она является достаточно эффективной, поскольку сосредоточивает свои усилия на работе с узким кругом конкретных правонарушений, а также потому, что информирует членов Совета о проблемах безопасности детей в конкретных странах и ситуациях. Председатель этой рабочей группы обладает полномочиями по интеграции вопросов обеспечения безопасности детей в работу Совета, в том числе может задавать соответствующие вопросы в ходе брифингов и поддерживать учет этой тематики в решениях, принимаемых членами Совета. Кроме того, участники этой группы имеют возможность совершать рабочие поездки на места — так, они посетили Афганистан, Демократическую Республику Конго и Мьянму. Тем не менее официальный статус несет в себе и ряд недостатков. Серьезной проблемой является маргинализация, поскольку вопросы защиты детей могут оказаться погребены в одном из вспомогательных органов Совета Безопасности и так и не вынесены на широкое обсуждение в рамках его заседаний. Кроме того, участники группы говорят о том, что им приходится выполнять слишком большой объем работы, и это приводит к снижению гибкости и повышению формализации их деятельности. Фактически, отчасти благодаря достигнутым группой успехам, и не в последнюю очередь вследствие придания ею огласке списков правонарушителей, как представляющих государственные структуры, так и действующих самостоятельно, ее работа приобретает все более жесткий и механический характер и она занимается в основном вынесением заключений, а не имеющим большее значение внедрением мер противодействия угрозам безопасности детей.³⁰

Неофициальная группа экспертов по вопросу о защите гражданского населения не имеет статуса вспомогательного органа Совета Безопасности, и такой неформальный характер ее деятельности придает ей определенную гибкость, позволяющую организовывать работу таким образом, чтобы предоставить Совету возможность широко интегрировать вопросы защиты населения в реализуемые им проекты. Так, работники Управления по координации гуманитарных вопросов проводят регулярные брифинги для членов Совета Безопасности, в которых описывается положение дел в конкретных странах и которые предшествуют продлению соответствующих мандатов. В зависимости от того, какие именно вопросы рассматриваются на таких брифингах, в них принимают участие представители других подразделений Организации Объединенных Наций, в том числе сотрудники Департамента операций по поддержанию мира, Департамента по политическим вопросам, Канцелярии Специальных представителей по вопросам о детях и вооруженных конфликтах и сексуальному насилию в условиях конфликта, Службы Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, Детского фонда Организации Объединенных Наций, а также Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Кроме того, этой группой была разработана памятная записка, которая используется Советом Безопасности в качестве руководства при решении вопросов защиты населения в рамках мандатов миссий. Слабостью такой формы работы, ведущей к существенному ограничению ее эффективности, является то, что неофициальный характер группы не обязывает всех

членов Совета посещать организуемые ею мероприятия и принимать в них деятельное участие. Кроме того, эта группа организует совещания только по вопросам продления мандатов и не занимается более широкими вопросами, связанными с эффективностью осуществления мер по защите гражданского населения.

Анализ работы этих двух подразделений позволяет предположить, что деятельность рабочей группы по вопросам, связанным с женщинами, миром и безопасностью, окажется эффективной, если такая структура будет организована как неофициальная группа экспертов (по аналогии с группой по вопросу о защите гражданского населения), имеющая четко очерченный диапазон задач (такой же, как тот, над которым работает группа по вопросу о детях и вооруженных конфликтах). Работа такой группы в обязательном порядке должна включать в себя компоненты, присутствующие в обеих моделях: интеграция гендерных вопросов во все итоговые документы Совета Безопасности и предоставление его членам более предметной информации о том, с какими проблемами в области безопасности сталкиваются женщины в конкретных странах и какие барьеры препятствуют их участию в процессах миростроительства. Также ее участникам будет необходимо организовать обмен информацией со структурой «ООН-женщины», Специальным представителем по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта и межведомственной сетью «Программа действий Организации Объединенных Наций по борьбе с сексуальным насилием в условиях конфликта» — особенно это касается данных, подготовленных сотрудниками Департамента по политическим вопросам и Департамента операций по поддержанию мира, курирующими конкретные страны, поскольку позволит получать аналитические данные по гендерной проблематике от советников по гендерным вопросам и по вопросам защиты женщин, входящих в состав региональных миссий и работающих в Управлении по координации гуманитарных вопросов — данная мера будет способствовать поддержке решений, принимаемых Советом по гендерным вопросам в рамках гуманитарной деятельности.³¹

Если говорить более конкретно, работа такой группы должна включать в себя:

- Отслеживание гендерных данных в содержании брифингов и докладов по ситуациям в конкретных странах: таким образом можно будет гарантировать, что рассмотрение важных гендерных аспектов обеспечения безопасности будет включено в проведение консультаций с участниками брифингов и что соответствующие данные смогут стать основой для свободного обмена информацией, возможного благодаря закрытости таких встреч и их неформальному характеру. Кроме того, отслеживание гендерных данных поможет Совету точнее определять полномочия в рамках мандатов миссий и пользоваться гендерными формулировками, отражающими конкретные и наиболее приоритетные проблемы каждой отдельной ситуации.
- Организация полевых визитов, направленных на выявление ключевых партнеров на местах и наиболее важных проблем, особенно в преддверии

выездных миссий Совета Безопасности. Такой предварительный сбор информации может помочь членам Совета встретиться за короткое время их визита с действительно значимыми местными деятелями, заинтересованными в решении проблем женщин, мира и безопасности. А это, в свою очередь, приведет к оптимизации взаимодействия членов Совета по гендерным вопросам с членами правительства страны и руководителями миссии.

- Обеспечение отражения элементов повестки дня по женщинам, миру и безопасности в работе Совета, относящейся ко всем тематическим областям (как это предусмотрено в тексте резолюции 2122). К таким тематическим областям относятся: защита гражданского населения во время вооруженных конфликтов, постконфликтное миростроительство, поощрение и укрепление принципа верховенства права в поддержании международного мира и безопасности, поддержание мира и безопасности в Африке, устранение угрозы международному миру и безопасности со стороны террористических организаций.
- Отслеживание включения Советом других важных аспектов резолюции 2122 при запуске или продлении миротворческих операций, таких, как привлечение к работе советников по гендерным вопросам и по вопросам защиты женщин, а также подготовка руководств по использованию типовых лингвистических формулировок при разработке гендерных компонентов миротворческих операций.
- Увязка элементов повестки дня в сфере женщин, мира и безопасности с задачами, предусмотренными в рамках мандатов, таким, как подготовка проведения выборов и участие в различных политических процессах, реализация программ разоружения, демобилизации и реинтеграции, реформирование сектора безопасности и судебной системы, а также выполнение других работ, направленных на постконфликтное восстановление общества.

Следует отметить, что задача по актуализации гендерных вопросов является намного более легкой, чем отслеживание осуществления намеченных в этой области действий на местах и организация системы подотчетности в рамках Совета и выполнения им руководящей роли в Нью-Йорке. Для того чтобы деятельность рабочей группы по решению последней задачи оказалась эффективной, ее членам потребуется четко определить, за что именно Совет действительно может нести ответственность.

Усилия, предпринимаемые в этом направлении, должны быть целенаправленными, поэтому на начальной стадии работ рекомендуется применять поэтапный подход: количество стран, в которых на протяжении того или иного года будет отслеживаться осуществление поставленных задач, для начала можно ограничить, чтобы нагляднее увидеть, как именно такая работа повлияет на эффективность Совета в деле решения проблем женщин, мира и безопасности. При этом целью работы группы будет являться постепенное включение в зону ее внимания всех стран, в которых

сложились соответствующие ситуации. В то время как члены Совета Безопасности могут самостоятельно определять подходы к выполнению работ, страны, которые будут выбраны рабочей группой на начальном этапе, должны отражать характерные, регулярно встающие перед ними вопросы: например, там должна действовать миссия ООН по кризисным ситуациям (как в Мали или Центральноафриканской Республике) или постконфликтным ситуациям (как в Кот-д'Ивуаре). Также следует выбирать страны, в которых миссия со специальным мандатом не осуществляется, но ситуация при этом находится под контролем Совета, которые пользуются посредничеством ООН или в которых действуют какие-либо подразделения ООН или реализуются ее программы (как в Сирии). При этом аналитический фокус на таких ситуациях не должен мешать рабочей группе вести работу по актуализации других гендерных вопросов. Затем члены группы могут воспользоваться мандатом или резолюциями, вынесенными по выбранным странам, чтобы еще больше сузить предмет проводимого ими анализа и сделать возможным осуществление задач, непосредственно поставленных перед миротворческой операцией ООН или посредническим процессом, — таких как оказание помощи в проведении выборов, проведение реформы сектора безопасности, реализация программы разоружения, демобилизации и реинтеграции, обеспечение верховенства права, мониторинг соблюдения договоренностей о прекращении огня, помощь в составлении проекта конституции или отдельных нормативно-правовых актов, осуществление взаимодействия с организациями гражданского общества и тому подобное — с учетом гендерных аспектов (вне зависимости от того, использовались ли в текстах документов, предоставляющих соответствующие полномочия, формулировки, относящиеся к сфере женщин, мира и безопасности).

Такой подход поможет выяснить, насколько широко решаются гендерные вопросы на местном уровне, а также оперативно выявить пробелы, требующие приоритетного внимания не только со стороны членов Совета Безопасности, но и со стороны Специальных представителей, возглавляющих полевые миссии. Информация, полученная в результате проведения узконаправленного анализа, может быть использована для решения серьезных аналитических и зондирующих вопросов, которые Специальные



Эта работа может потребовать налаживания открытой коммуникации между членами Совета Безопасности, Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций и полевыми миссиями.

представители ставят в ходе проведения брифингов по ситуациям в отдельных странах, что, в свою очередь, может привести к возникновению «цепной реакции», когда руководители миссий и сотрудники Секретариата начнут более ответственно относиться к собственным обязательствам по решению гендерных проблем, в том числе по тем, которые связаны с привлечением в штат специалистов по гендерным вопросам и определением порядка подчиненности.

Помимо этого, описанное выше начало работы по отслеживанию хода осуществления деятельности по гендерной тематике, которое может потребовать налаживания открытой коммуникации между членами Совета Безопасности, Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций и полевыми миссиями, будет способствовать выстраиванию неформальной сети распространения информации, которая обеспечит Совету более широкие возможности по выполнению руководящей роли при продлении мандатов и информированию участников полевых миссий относительно того, каких приоритетов им необходимо придерживаться при решении гендерных вопросов. С этой точки зрения соответствующим членам Совета следует работать над тем, чтобы в рамках выполнения своей деятельности как представителей государств-членов в Пятом комитете Генеральной Ассамблеи по административным и бюджетным вопросам обеспечить предоставление миссиям ресурсов, требуемых для осуществления гендерных компонентов мандатов Совета Безопасности.

Другие направления аналитической работы потенциальной неофициальной группы экспертов включают в себя следующие:

- Рассмотрение возможности добавления санкционными комитетами нарушений гендерного характера к категории критериев для включения в перечень, в который уже входят грубые нарушения международных норм в области прав человека и положений международного гуманитарного права.
- Разработка стратегических подходов к постановке вопросов, связанных с женщинами, миром и безопасностью, перед другими членами Совета во время брифингов или когда соответствующие проблемы поднимаются среди «прочих вопросов» в ходе проведения консультационных мероприятий.
- Анализ возможностей полномасштабного использования Советом заседаний по формуле Аррии, открытых прений и брифингов для рассмотрения вопросов, связанных с женщинами, миром и безопасностью, и выработки конкретных рекомендаций, которые будут способствовать осуществлению решений, принимаемых в данной сфере.

Наконец, принимая во внимание приведенную выше рекомендацию относительно соведущей роли, выполняемой избираемыми членами Совета, можно предложить также сопредседательство, совместно осуществляемое одним постоянным и одним избираемым членом Совета, и выполнение функций Секретариата при новом образовании структурой «ООН-женщины».

 Такой подход поможет выяснить, насколько хорошо гендерные вопросы решаются на местах, а также оперативно выявить пробелы, которые требуют приоритетного внимания.

Система Организации Объединенных Наций и осуществление задач, поставленных повесткой дня в сфере женщин, мира и безопасности

Как уже ранее было отмечено в этой главе, Совет Безопасности нуждается в получении более качественных информационных и аналитических данных от Организации Объединенных Наций в целом. Эта потребность была отражена в обращении Совета к Департаменту операций по поддержанию мира и Департаменту по политическим вопросам, содержащемся в резолюции 2122. Поскольку эти структуры несут основную ответственность за выполнение мандатов Совета Безопасности на проведение миротворческих операций, обе они играют центральную роль в осуществлении задач, поставленных повесткой дня в сфере женщин, мира и безопасности, как в рамках системы ООН, так и на местах, а также в обеспечении того, чтобы все доклады, предоставляемые Совету Безопасности, и проводимые для него брифинги включали в себя информацию о привлечении женщин к участию в процессах миростроительства.

В настоящее время такие данные предоставляются нерегулярно и часто касаются только одного аспекта гендерной проблематики (как правило, вопросов защиты). Им зачастую не хватает тщательно проработанного анализа или они полностью отсутствуют в брифингах, проводимых руководителями миротворческих операций, и страновых докладах Генерального секретаря. Повышение качества таких данных и их аналитической обработки, а также налаживание каналов, которые сделают возможным их своевременное предоставление Совету Безопасности, потребует выделения дополнительных ресурсов, в том числе связанных с осуществлением руководящей функции, со стороны основных подразделений Организации Объединенных Наций. Соответственно, чрезвычайно важно, чтобы Департамент операций по поддержанию мира и Департамент по политическим вопросам, являющиеся ключевыми субъектами деятельности по вопросам мира и безопасности, и структура «ООН-женщины», выполняющая ведущую роль в решении задач, связанных с женщинами, миром и безопасностью, оптимизировали ресурсное обеспечение работ по данному направлению, приложили политические усилия для их полноценного включения в свою текущую деятельность и способствовали регулярному освещению гендерных проблем, характерных для складывающихся в отдельных странах ситуаций, в рамках как страновых докладов, так и регулярных и экстренных брифингов, проводимых для членов Совета Безопасности.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Условия для достижения прогресса после 2015 года: практические предложения

Совету Безопасности следует:

- ✓ Создать неофициальную группу экспертов, которая будет заниматься увеличением объема сбора информации, мониторингом и укреплением потенциала системы ООН в целом. На начальном этапе своей работы такой группе следует сосредоточить внимание на 3–4 странах, что позволит ей вести всесторонний и адресный мониторинг последовательного осуществления Советом резолюции 2122, в том числе обеспечение включения информации о женщинах, мире и безопасности во все предоставляемые Совету доклады и проводимые для него брифинги, а также направление представителям старшего руководства соответствующих вопросов о ходе реализации данных задач.
- ✓ Расширять каналы передачи информации от Совета по правам человека и связанных с ним структур, в том числе от мандатариев, полномочия которых связаны с урегулированием конфликтов, и от комиссий по расследованию и других органов, занимающихся установлением фактов, с целью получения ценных источников информации, которая будет использована в работе Совета и включена в принимаемые им итоговые документы. Кроме того, следует внедрить в работу применение более последовательных подходов, в том числе — регулярно проводить заседания по формуле Аррии с участием членов Совета Безопасности и созданных Советом по правам человека комиссий по расследованию ситуаций, складывающихся в отдельных странах.
- ✓ Регулярно приглашать к участию в брифингах представителей организаций гражданского общества, включая, в частности, женские организации, причем не только для обсуждения тематических вопросов, но и в ходе рассмотрения общих ситуаций по различным странам.
- ✓ Обеспечить более широкие возможности для проведения гендерного анализа в странах, охваченных конфликтами, и повысить эффективность его проведения (см. главу 10 *Основные субъекты: Организация Объединенных Наций*).
- ✓ Расширить обязанности по предоставлению отчетов о ситуациях в конкретных странах для руководителей высокого уровня системы ООН, деятельность которых сосредоточена на решении вопросов женщин, мира и безопасности (см. главу 10 *Основные субъекты: Организация Объединенных Наций*).
- ✓ Обеспечить систематическое включение старшими руководителями миссий анализа ситуации в области женщин, мира и безопасности во все предоставляемые ими доклады и регулярно проводимые брифинги (в соответствии с требованиями резолюции 2122).
- ✓ Последовательно включать рассмотрение гендерных вопросов в программы выездных миссий, причем заниматься их решением в приоритетном порядке и в самом начале визита.
- ✓ Расширить круг членов Совета, занятых работой над вопросами женщин, мира и безопасности, за счет избираемых членов, которые будут выполнять при этом соведущую роль.
- ✓ Обеспечить участие членов Совета, также входящих в состав Пятого комитета Генеральной Ассамблеи, в принятии положительных решений о выделении ресурсов, необходимых для осуществления гендерных компонентов мандатов, предоставляемых Советом.
- ✓ Периодически запрашивать Специальных представителей Генерального секретаря предоставлять специальные страновые доклады о ходе осуществления поставленных перед ними в рамках их мандатов задач в области женщин, мира и безопасности. Такая мера даст возможность проведения коллективного рассмотрения, принятия решений и реализации действий на уровне отдельных стран, параллельно предоставляя Совету более глубокие и содержательные данные о конкретных ситуациях.
- ✓ Укрепить работу комитетов по санкциям за счет:
 - повышения эффективности использования существующих режимов санкций для поддержания тематических направлений, признанных приоритетными по результатам проведенного на

высоком уровне обзора санкций и включающих в себя вопросы женщин, мира и безопасности, а также возможного дополнения санкций, установленных для конкретных стран, тематическими режимами, направленными на устранения международных угроз, таких, как сексуальное насилие в условиях конфликта, торговля людьми и грубые нарушения прав женщин;

- расширения критериев для включения в перечень других соответствующих режимов санкций, связанных с систематическим совершением сексуального и гендерного насилия и нападения, специально направленных на женщин;
- стимулирования обмена информацией между Специальным представителем по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта, структурой «ООН-женщины» (в надлежащих случаях) и всеми соответствующими комитетами по санкциям и связанными с ними группами экспертов;
- предъявления официального требования о включении в состав групп экспертов,

поддерживающих деятельность комитетов по санкциям, специалистов по гендерным вопросам — в соответствии с рекомендациями, подготовленными по результатам проведения на высоком уровне обзора санкций и предлагающими Генеральной Ассамблее выделить дополнительные ресурсы на обеспечение санкционных органов и работающих с ними групп экспертов необходимыми для укрепления их потенциала техническими, лингвистическими и основными профессиональными навыками;

- включения требования о соблюдении прав женщин в качестве критерия для исключения из перечня режимов санкций, направленных против политических сторон, заинтересованных в срыве мирного процесса, которые, в конечном итоге, могут оказаться необходимыми для реализации найденных политических решений;
- обеспечения систематического включения информации о конкретных гендерных последствиях санкций во все доклады по введению соответствующих режимов.

ССЫЛКИ

Материалы данной главы были основаны на результатах предварительного исследования, проведенного Амандой Робертс и Сарой Тейлор. Значительная часть данных, послуживших основой для анализа, была получена из интервью, проведенных авторами в 2011–2015 годах с дипломатами, представляющими в Совете Безопасности ООН Аргентину, Австралию, Чили, Францию, Германию, Гватемалу, Индию, Люксембург, Малайзию, Марокко, Норвегию, Пакистан, Португалию, Южную Африку, Испанию, Великобританию и Соединенные Штаты Америки. В тот же период времени был проведен ряд интервью с сотрудниками Секретариата ООН, а именно его Департамента по политическим вопросам и Департамента операций по поддержанию мира, и с представителями структуры «ООН-женщины». Выводы, сделанные в ходе исследования, также основываются на результатах изучения миротворческих операций, проведенных в Демократической Республике Конго, Южном Судане, Сомали, Либерии, Мали и Сьерра-Леоне, на тщательном анализе итоговых документов Совета Безопасности, принятых им в 2000–2014 годах, и на гендерных данных, собранных Рабочей группой НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности, из устных и письменных докладов, представленных Совету Безопасности сотрудниками Секретариата в этот же период. Кроме того, в основу анализа были положены исследования и публикации Аманды Робертс, ставшие результатом ее профессионального сотрудничества с организацией Security Council Report, и материалы, собранные Сарой Тейлор в ходе ее прежнего сотрудничества с Рабочей группой НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности.

1. Такие сомнения звучали, в том числе, от пяти постоянных членов Совета Безопасности, два из которых, США и Великобритания, в настоящее время возглавляют работу Совета по данному направлению.
2. Для Совета такая ситуация, вероятно, отчасти связана с возросшей рабочей нагрузкой, вызванной необходимостью реагировать на распространение существующих кризисов, а также со свойственным системе ООН фрагментарным подходом к решению вопросов мира и безопасности. См. "The Challenge of Sustaining Peace", док. ООН A/69/968-S/2015/490 (Консультативная группа экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций 2015 г., 29 июня 2015 г.), п. 67.
3. Следует заметить, что различие между привлечением женщин к участию в процессах миростроительства и обеспечением их защиты является достаточно условным, поскольку применение сексуального насилия и угроза его применения сами по себе препятствуют вовлечению женщин в социальную, политическую и экономическую сферы, а эффективность мер по обеспечению их защиты снижается при отсутствии акцента на привлечении женщин к участию в работе, направленной на повышение их безопасности.
4. Члены Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям отметили, что, в общем, «получило распространение ошибочное представление о том, что вопросы, связанные с женщинами, миром и безопасностью, являются «женской проблемой», которую могут решить только сами женщины, а не к проблемам мира и безопасности, общим для женщин и мужчин и для всего социума в целом». См. "Uniting Our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People", док. ООН A/70/95-S/2015/446 (Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям, 16 июня 2015 г.), п. 239(i).
5. Заключение о фрагментарном характере системы

ООН и ее влиянии на процессы миростроительства и, более широко, на решение вопросов мира и безопасности, стало одним из основных выводов отчета Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций 2015 г. См. документ «Доклад Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций (2015 г.)», п. 61–67.

6. «Заседания по формуле Аррии» носят характер весьма неформальных конфиденциальных встреч, которые позволяют членам Совета Безопасности проводить в частном порядке откровенный обмен мнениями с участием лиц, которых, по мнению члена или членов Совета, было бы полезно заслушать. Такие неофициальные встречи не относятся к числу мероприятий Совета и решение об участии в таких заседаниях принимается отдельными членами самостоятельно. Заседания по формуле Аррии начали проводиться Советом сравнительно недавно по инициативе посла Венесуэлы Диего Аррии, который впервые применил эту практику в 1992.
7. Доклад Генерального секретаря «Сексуальное насилие в условиях конфликта», док. ООН S/2015/203 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 23 марта 2015 г.), п. 4.
8. По информации Департамента по политическим вопросам, интеграция данных с разбивкой по признаку пола в доклады Специальных политических миссий значительно выросла с 2010 года, когда этим департаментом были взяты на себя 15 обязательств, связанных с повесткой дня по женщинам, миру и безопасности.
9. Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (2015 г.), п. 239(viii).
10. В отношении статистического анализа, приведенного в данной главе, следует отметить, что из выборки были исключены технические резолюции, касающиеся, например, продления мандатов миссий, а также миссии по поддержанию мира, выполнение которых не имеет отношения к постконфликтным процессам, проходящим в соответствующих странах (такие, как размещение Временных сил Организации Объединенных Наций в Ливане или Сил Организации Объединенных Наций по наблюдению за разъединением на Голанских высотах). Кроме того, при проведении анализа не учитывались продления полномочий групп экспертов, работающих при комитетах по санкциям над вопросами, не связанными с женщинами, миром и безопасностью (например, вопросы нераспространения оружия).
11. Случай Тимора-Лешти (подробно описанный в главе 10 Основные субъекты — Организация Объединенных Наций) и Сомали показывает, что, хотя последовательное включение формулировок, связанных с женщинами, миром и безопасностью в итоговые документы Совета имеет большое значение, должная интерпретация и осуществление содержащихся в них требований возможны и в отсутствие гендерных понятий (Тимор-Лешти), в то время как тщательная проработка соответствующих формулировок может и не привести к принятию реальных мер на местах (Сомали). Полноценное осуществление запланированных действий требует четкого направления политической воли, усилий специалистов и выполнения руководящей функции как Советом Безопасности, так и всей системой ООН в целом.
12. Так, принимая в апреле 2013 года резолюцию 2100

- о создании Многопрофильной комплексной миссии ООН по стабилизации в Мали, Совет Безопасности специально подчеркнул необходимость включения в состав ее участников специалистов по гендерным вопросам. Однако тогда руководители как Департамента операций по поддержанию мира, так и самой миссии оказали серьезное сопротивление попыткам внедрить штатное расписание, включающее в себя соответствующие позиции.
13. Более подробные данные по этой теме см. в "Women, Peace and Security", Cross-Cutting Report (организация Security Council Report, апрель 2014 г.); "Women, Peace and Security: Sexual Violence in Conflict and Sanctions", комплексный отчет (организация Security Council Report, 10 апреля 2013 г.); Simon Tordjman and Anthony Amicelle, "The Gendered Dimensions of International Sanctions: Normative Evolution and Operational Dilemmas" (структура «ООН-женщины», подготовлено к изданию).
 14. В 1990-х и 2000-х годах Совет Безопасности также начал налагать санкции на такие сырьевые товары, как лесоматериалы, алмазы и древесный уголь, с целью остановить добычу природных ресурсов, послужившую причиной разгорания конфликта.
 15. Maria Butler, Kristina Mader, and Rachel Kean, "Women, Peace and Security Handbook: Compilation and Analysis of United Nations Security Council Resolution Language (2000-2010)" (Проект Международной женской лиги за мир и свободу PeaceWomen Project, октябрь 2010 г.), 10.
 16. Источник данных: http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml.
 17. В ходе введения шести режимов санкций, в критерии включения в перечень которых входят явные или косвенные указания на совершение гендерных преступлений, по этим критериям были отобраны только 16 человек и четыре структуры: 12 человек и четыре структуры включил в санкционный перечень Комитет по санкциям против Демократической Республики Конго, одного человека — Комитет по санкциям против Южного Судана и еще троих — Комитет по санкциям против Кот д'Ивуара.
 18. Кот-д'Ивуар, Демократическая Республика Конго, Судан и Южный Судан
 19. Источник данных: http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml.
 20. Источник данных: http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml.
 21. Информационная служба Организации Объединенных Наций, "Boko Haram, Nigerian Group That Kidnapped Schoolgirls, Put on UN Terror Sanctions List", Центр новостей ООН, 23 мая 2014 г., <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47874#.VfHQGBFvHx>.
 22. Вопрос о таком разграничении часто задают как члены Совета Безопасности, так и руководители Организации Объединенных Наций в ее штаб-квартире и на местах. Советники по гендерным вопросам несут ответственность за обеспечение учета гендерных аспектов по всем направлениям деятельности миротворческих операций. Советники по вопросам защиты женщин обладают специальными полномочиями по мониторингу вызванного конфликтом насилия в отношении женщин и подготовке рекомендаций по пресечению такого насилия. Недостаток ясности относительно этих двух понятий привел к их смешению и распространению представления о том, что для обеспечения эффективной работы вполне достаточно упомянуть в мандате только одного из таких специалистов.
 23. Департамент по политическим вопросам предоставил неофициальные данные, подтверждающие, что такое проявление заинтересованности со стороны Совета Безопасности вызывает «цепную реакцию» положительных изменений в данной сфере. Во время проведения закрытых консультаций один из членов Совета задал руководителю миссии вопрос по гендерной тематике, на который тот не смог ответить. И похоже, что, вернувшись на территорию осуществления миссии, этот руководитель стал уделять больше внимания работе ее гендерного подразделения.
 24. По информации Департамента по политическим вопросам, интеграция данных с разбивкой по признаку пола в доклады Специальных политических миссий значительно выросла с 2010 года, когда этим департаментом были взяты на себя 15 обязательств, связанных с повесткой дня по женщинам, миру и безопасности.
 25. Резолюция 2122 (2013), док. ООН S/RES/2122 (2013) (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 18 октября 2013 г.), п. 17.
 26. Ознакомиться с докладами по проведению миссий Совета Безопасности можно на сайте: <http://www.un.org/en/sc/documents/missions/>
 27. Резолюция 2122 (2013), док. ООН S/RES/2122 (2013) (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 18 октября 2013 г.), п. 17.
 28. Только одна резолюция в отношении Мали включала сравнимые указания одновременно и на защиту женщин, и на привлечение их к участию в процессах миростроительства, однако, как было замечено выше, активное использование гендерных формулировок в итоговом документе Совета не привело к реальному осуществлению требуемых мер и, фактически, встретило сопротивление со стороны старших руководителей миссии. В 2014 году Совет повысил эффективность своей работы, начав включение положений о привлечении женщин к участию в процессах миростроительства в оперативные параграфы принимаемых им резолюций (48 процентов).
 29. Одним из таких примеров может служить лидирующая роль, принятая на себя в 2015 году Испанией, в том числе в отношении проведения обзора пятнадцатилетней работы над решением вопросов, связанных с женщинами, миром и безопасностью.
 30. См., например, "Children and Armed Conflict", Cross-Cutting Report (организация Security Council Report, 21 февраля 2014 г.); "Children and Armed Conflict", комплексный отчет (организация Security Council Report, 27 августа 2012 г.).
 31. Неофициальная группа экспертов по вопросу защиты гражданского населения подготовила памятную записку, включающую в себя ряд специфических гендерных положений, которую новая рабочая группа по вопросам женщин, мира и безопасности может использовать, дополнять и расширять в ходе своей работы. "Aide Memoire for the Consideration of Issues Pertaining to the Protection of Civilians in Armed Conflict", Policy and Studies Series (Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), Сектор разработки политики и исследований, 2014 г.).