ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОНФЛИКТОВ ПРЕОБРАЗОВАНИЕ СЕКТОРА ПРАВОСУДИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МИРА

Глобальное исследование по вопросам
осуществления резолюции 1325 Совета Безопасности ООН

Ознакомиться с глобальным исследованием можно по адресу
http://wps.unwomen.org/en

Мнения, выраженные в настоящей публикации являются мнениями автора и не обязательно отражают точку зрения структуры «ООН-женщины», Организации Объединенных Наций или любых аффилированных с ней организаций.

Список ошибок и упущений, обнаруженных после печати, приведен на нашем веб-сайте.

ISBN: 978-0-692-54940-7

Дизайн макета: Blossom – Милан
Печать: AGS Custom Graphics, RR Donnelly Company

© 2015 UN Women
Отпечатано в США
Все права сохранены

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОНФЛИКТОВ ПРЕОБРАЗОВАНИЕ СЕКТОРА ПРАВОСУДИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МИРА

Глобальное исследование по вопросам
осуществления резолюции 1325 Совета Безопасности ООН

ПРЕДИСЛОВИЕ

Пан Ги Мун
Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций

15 лет назад резолюция 1325 Совета Безопасности ООН подтвердила высокую значимость равноправного и всестороннего участия женщин во всех усилиях по поддержанию укреплению мира и безопасности. С тех пор изложенные в этом документе решения были подкреплены принятием шести последующих резолюций о женщинах, мире и безопасности.

Я взял на себя личную ответственность по осуществлению этих резолюций. В частности, я обозначил лидирующую роль женщин в миростроительстве одним из приоритетов и содействовал назначению в подразделениях Организации Объединенных Наций беспрецедентного количества женщин-руководителей. Чрезвычайно важно, чтобы в вопросах женщин, мира и безопасности деятельность ООН соответствовала заданным нашими резолюциями критериям и примеру нашей организации следовали все участники этого процесса.

В рамках стремления к миру и безопасности на международном уровне руководящая роль женщин и защита их прав всегда должны быть в центре нашего внимания и не должны отодвигаться на второй план. В период, когда вооруженные экстремистские группы провозглашают порабощение женщин одной из своих главных целей, нашим средством борьбы должна стать решительная поддержка расширения прав и возможностей девочек и женщин. Этот приоритет отражен в недавно принятой Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в которой сделан акцент на гендерном равенстве и уважении прав человека для всех без какого бы то ни было различия.

Глобальное исследование по вопросам осуществления резолюции 1325 играет важнейшую роль в глобальной повестке дня Организации Объединенных Наций, ориентированной на качественные изменения в защите наиболее уязвимых групп населения всего мира. Как отмечается Независимой группой высокого уровня по миротворческим операциям и Консультативной группой экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций 2015 года, в настоящее время изменения в конфликтах могут опережать возможности адекватного реагирования на них с помощью миротворческих операций Организации Объединенных Наций. В основе любых преобразований должны лежать гендерное равенство и поддержка лидирующей роли женщин.

Данное глобальное исследование содержит новые фактические данные, идеи и передовой опыт, которые могут оказаться полезными с точки зрения выполнения уже существующих и принятия новых обязательств. Я призываю всех нас не пренебрегать потенциальными преимуществами, которые открывает гендерное равенство в области мира и развития. Расширение прав и возможностей женщин, связанных с их участием в разрешении и предотвращении конфликтов, представляется чрезвычайно важной задачей, требующей скорейшего принятия мер.

Я высоко оцениваю итоги данного исследования. Оно заслуживает внимательного изучения и должно стать для нас руководством к действию.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Фумзиле Мламбо-Нгкука
Заместитель Генерального секретаря ООН и Исполнительный директор структуры «ООН-женщины»

Резолюция 1325 стала одним из главных достижений глобального движения за права женщин, а ее принятие — одним из самых единодушных решений Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Признание того факта, что поддержание мира неразрывно связано с гендерным равенством и руководящей ролью женщин, — решительный шаг высшего органа ООН, в сферу ответственности которого входит обеспечение международного мира и безопасности. Воплощение решений Совета Безопасности в жизнь с намерением действительно изменить ситуацию является основополагающим направлением работы структуры «ООН-женщины» с момента ее основания и положено в основу деятельности многих других участников процесса с момента принятия резолюции в 2000 году в качестве глобального стандарта.

Тем не менее, по-прежнему сохраняется большой разрыв между амбициозностью принимаемых нами обязательств и фактически оказываемой политической и финансовой поддержкой. Мы прикладываем все усилия к тому, чтобы внутренняя политика во множестве регионов мира, где осуществление резолюции 1325 особенно необходимо, соответствовала заявленным на международном уровне намерениям.

По поручению Генерального секретаря структура «ООН-женщины» была удостоена возможности принимать участие в подготовке данного глобального исследования. Мы хотели бы выразить благодарность его независимому ведущему автору Радхике Кумарасвами, ее консультативному совету, а также всем государствам-членам, научным сотрудникам, неправительственным организациям и органам ООН, поддержавшим эту инициативу. Процесс работы над исследованием включал в себя консультационные мероприятия по всему миру, сбор идей, технических рекомендаций и других данных, а также комментариев и рецензий к проектам документа. Мы надеемся, что данное исследование стимулирует обсуждение изложенной в нем проблематики, итогом которого станут выражение конкретных обязательств, выделение ресурсов, принятие волевых политических решений и внесение изменений в политику, а также меры по обеспечению подотчетности на всех уровнях.

Данное исследование подкрепляет чрезвычайно важный факт признания Советом Безопасности потенциала вовлечения женщин в мирные процессы и содержит убедительные доказательства этого потенциала. В исследовании демонстрируется, что участие и вовлечение женщин повышает эффективность предоставления гуманитарной помощи, укрепляет деятельность по защите, осуществляемой миротворческим персоналом ООН, способствует достижению результатов в мирных переговорах и прочного мира, ускоряет темпы экономического восстановления и играет важную роль в борьбе с насильственным экстремизмом. Результаты исследования и растущая фактологическая база указывают на то, что необходимость осуществления резолюции 1325 становится все более острой и насущной.

Проведенное исследование также включает в себя два важных элемента, благодаря которым мы сможем ускорить осуществление повестки дня по данной проблематике. В частности, оно содержит множество примеров передовой практики, которые должны стать общепринятым стандартом во всем мире. Кроме того, в нем детально рассмотрены вопросы осуществления и контроля соблюдения требований резолюции, а также недостающие стимулы и меры по обеспечению подотчетности, которые должны побуждать все стороны процесса к выполнению действующих норм и принятых обязательств. На основе этой информации строится детальный и многообещающий план действий в области поддержки женщин, мира и безопасности. На нас возложена огромная ответственность: нам предстоит продемонстрировать, что нормативная база, формирование которой было инициировано принятием резолюции 1325, не только регулярно оценивается и подвергается анализу, а лежит в основе деятельности ООН, направленной на обеспечение мира и безопасности.

В этом году отмечается пятнадцатилетие со дня принятия резолюции 1325 и двадцатая годовщина четвертой Всемирной конференции по положению женщин, состоявшейся в Пекине. Сегодня, по итогам принятия Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, мы наблюдаем новую динамику в направлении признания гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, лежащих в основе устойчивого прогресса во всем мире. В этом процессе появляется все больше новых участников, которые вкладывают свои усилия, предлагают новые концепции и берут на себя новые обязательства. Мы видим, что центральная роль гендерного равенства подчеркивается и в других направлениях нашей политики, от целей в области развития до миротворческих операций и миростроительства. Сейчас у нас появилась уникальная возможность определить подход к решению глобальных проблем на ближайшие десятилетия. Я призываю воспользоваться этой возможностью в полной мере.

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Данное глобальное исследование по вопросам осуществления резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности ООН было выполнено по поручению Генерального секретаря Организации Объединенных Наций в ответ на запрос Совета Безопасности, содержащийся в резолюции 2122 (2013).

Ведущий автор: Радхика Кумарасвами

Члены Консультативной группы высокого уровня по глобальному исследованию: генерал-майор Патрик Каммарт (Нидерланды), посол Анварул Чоудхури (Бангладеш), г-жа Лилиана Андреа Сильва Белло (Колумбия), г-жа Шарон Бхагван Роллз (Фиджи), г-жа Лейма Гбови (Либерия), г-жа Юлия Харашвили (Грузия), г-н Юсеф Махмуд (Тунис), г-жа Лус Мендес (Гватемала), д-р Алаа Мурабит (Канада/Ливия), г-жа Рут Очиенг (Уганда), г-жа Прамила Паттен (Маврикий), г-жа Бандана Рана (Непал), г-жа Мадлен Риз (Великобритания), г-жа Элизабет Рен (Финляндия), г-жа Игбалле Рогова (Косово) и г-жа Ясмин Соока (Южная Африка). Г-жа Маха Абу Дайя (Государство Палестина), также являвшаяся членом Консультативной группы, скончалась 9 января 2015 года.

Секретариат глобального исследования: структура «ООН-женщины», секция по проблемам мира и безопасности

Авторы исследовательских работ, выполненных в рамках глобального исследования:

Антони Амичелле, Кристин Белл, Малика Бхандаркар, Вирджиния Бувье, Йована Карапич, Стивен Диксон, Анн Мари Гетц, Рошми Госвами, Джейн Хакерби, Валери Хадсон, Сара Мачариа/Всемирная ассоциация христианских коммуникаций, Сара Магуайр, Эрешнее Наиду, Кэтрин О'Рурк, Таниа Паффенхольц, Фыонг Н. Фам, Михаэла Ракувица, Аманда Робертс, Ник Росс, Ирен М. Сантьяго, Анна-Лена Шлухтер, Ашлинг Суэйн, Сара Тейлор, Симон Торджман, Жаки Тру, Патрик Винк, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Сеть по вопросам гендерного равенства Комитета содействия развитию (КСР ГЕНДЕРНЕТ), Small Arms Survey (Михаэла Ракувица, Йована Карапич).

Дизайн и верстка: blossoming.it

Особая благодарность

Межучрежденческому постоянному комитету ООН по вопросам женщин, мира и безопасности: Управлению по координации оперативной деятельности в целях развития (УКОР), Департаменту по политическим вопросам (ДПВ), Департаменту общественной информации (ДОИ), Департаменту операций по поддержанию мира (ДОПМ), Департаменту полевой поддержки (ДПП), Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), Международной организации по миграции (МОМ), Управлению по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Управлению Организации Объединенных Наций по вопросам разоружения (УВР), Канцелярии Специального советника по предотвращению геноцида, Канцелярии Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах (КСПГС-ДВК), Канцелярии Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта (КСПГС-СНУК), Управлению по поддержке миростроительства (УПМС), Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Организации ООН по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Фонду ООН в области народонаселения (ЮНФПА), Агентству Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Детскому фонду Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Учебному и научно-исследовательскому институту Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР), Структуре Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины») и Всемирной продовольственной программе (ВПП). В том числе наблюдателям: Рабочей группе НПО по вопросу о женщинах, мире и безопасности и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Группе друзей глобального исследования при сопредседательстве Канады, Чили, Японии, Намибии и Ирландии.

Всем государствам-членам, агентствам и органам ООН, региональным и международным организациям, принявшим участие в проведении глобального исследования.

Участникам региональных консультационных мероприятий и мероприятий по посещению стран в связи с проведением глобального исследования, состоявшихся в период с января по июнь 2015 года: консультационных мероприятий с НАТО (Брюссель, Бельгия), государствами-членами Европейского Союза (Брюссель, Бельгия), организациями гражданского общества в Европе (Брюссель, Бельгия), государствами-членами Африканского союза (Аддис-Абеба, Эфиопия), организациями гражданского общества в Африке (Аддис-Абеба, Эфиопия); мероприятия по посещению Непала; консультационных мероприятий с региональными организациями гражданского общества в Азиатско-Тихоокеанском регионе (Катманду, Непал), с региональными организациями гражданского общества Балканских государств (Тирана, Албания), мероприятия по посещению Боснии и Герцеговины; консультационного мероприятия с ОБСЕ (Вильнюс, Литва); консультационного мероприятия с всемирными организациями гражданского общества (100-летие Международной женской лиги за мир и свободу, Гаага, Нидерланды); консультационного мероприятия с региональными организациями гражданского общества в Латинской Америке (Гватемала, Гватемала); консультационного мероприятия с региональными организациями гражданского общества Африканского Рога (Кампала, Уганда); консультационного мероприятия с организациями гражданского общества Гватемалы (Гватемала, Гватемала); консультационного мероприятия с организациями гражданского общества Сальвадора (Сан-Сальвадор, Сальвадор); консультационного мероприятия с организациями гражданского общества Мексики (Чьяпас, Мексика); консультационного мероприятия с региональными организациями гражданского общества Ближнего Востока / Северной Африки (Каир, Египет); консультационного мероприятия с организациями гражданского общества тихоокеанских островов (Сува, Фиджи).

Глобальной сети женщин-миротворцев (GNWP), Католической организации по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в целях развития (Cordaid), Международной сети действий по вопросам гражданского общества (ICAN) и Рабочей группе НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности, за проведение опроса организаций гражданского общества и целевых групп по теме женщин, мира и безопасности. Полные результаты опроса и работы целевых групп содержатся в отчете “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption” (Глобальная сеть женщин-миротворцев, Cordaid, Рабочая группа НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности, Международная сеть действий по вопросам гражданского общества, июль 2015 года)

Участие посредством сети Интернет: сорок семь (47) организаций гражданского общества, ученых и научно-исследовательских учреждений внесли свой вклад в исследование через общедоступный веб-сайт. Собранная информация была систематизирована в документе “Through the Lens of Civil Society: Summary Report of the Public Submissions to the Global Study”, опубликованном общественной организацией PeaceWomen. Отчет размещен по ссылке http://www.peacewomen.org/security-council/2015-high-level-review/resources.

Финансовая поддержка
Структура «ООН-женщины» выражает признательность правительствам Австралии, Австрии, Эстонии, Финляндии, Германии, Ирландии, Нидерландов, Норвегии, Катара, Объединенных Арабских Эмиратов и Великобритании за оказание финансовой поддержки по подготовке и выпуску глобального исследования.

Выражаем особую благодарность д-ру Фумзиле Мламбо-Нгкука, Заместителю Генерального секретаря ООН и Исполнительному директору структуры «ООН-женщины», руководству структуры «ООН-женщины», а также Канцелярии Генерального секретаря.

СОДЕРЖАНИЕ

00

4 | *Предисловие*

5 | *Предисловие*

6 | *Выражение признательности*

10 | *Сокращения*

13 | *Рабочее резюме*

01

18 | *Предпосылки*

02

26 | *Нормативная база по вопросам женщин, мира и безопасности*

03

36 | *Участие женщин и более глубокое понимание политической ситуации*

04

64 | *Защита и продвижение прав и руководящей роли женщин и девочек в критических гуманитарных ситуациях*

05

98 | *Переход к преобразующей системе правосудия*

06

130 | *Поддержание мира в условиях растущей милитаризации*

07

164 | *Построение инклюзивного и мирного общества в постконфликтный период*

08 190 | *Предотвращение конфликтов: истоки повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности*

09 220 | *Борьба с насильственным экстремизмом и уважение прав и независимости женщин и их общин*

10 234 | *Основные субъекты в решении вопросов женщин, мира и безопасности: контроль и подотчетность*

11 322 | *Вопросы женщин, мира и безопасности в деятельности Совета Безопасности ООН*

12 346 | *Укрепление связей между механизмами в области прав человека и резолюциями Совета Безопасности по вопросам женщин, мира и безопасности: возможности повышения подотчетности в целях осуществления резолюций*

13 368 | *Финансирование повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности*

14 392 | *Общие руководящие принципы и рекомендации*

398 | *Приложение. Полный список технических рекомендаций*

СОКРАЩЕНИЯ

АС	Африканский союз
БВСА	регион Ближнего Востока и Северной Африки
БДИПЧ ОБСЕ	Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ
ВАООНВТ	Временная администрация Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе
ВКБ	Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ВНД	валовой национальный доход
ВПЛ	внутренне перемещенное лицо
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПЧ	организация «Врачи за права человека»
ВСООНЛ	Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане
ГКФ	Глобальный контртеррористический форум
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира
ДПВ	Департамент по политическим вопросам
ДПП	Департамент полевой поддержки
ДРК	Демократическая Республика Конго
ЕС	Европейский союз
ЕСВД	Европейская служба внешнеполитической деятельности
ИГИЛ	Исламское государство Ирака и Леванта
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
ИМООНТ	Интегрированная миссия Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти
ИОФМ	Исламский освободительный фронт моро
КЛДОЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
КНДР	Корейская Народно-Демократическая Республика
КПР	Конвенция о правах ребенка
КПЧ	Комиссия по правам человека
КСР	Комитет содействия развитию
МИНУСКА	Многопрофильная комплексная миссия ООН по стабилизации в Центральноафриканской Республике
МИНУСМА	Многопрофильная комплексная миссия ООН по стабилизации в Мали
МКРВО	Международная конференция по району Великих озер
МОВР	Межправительственный орган по вопросам развития
МООНК	Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово
МООНЛ	Миссия Организации Объединенных Наций в Либерии
МООНСГ	Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити
МООНСДРК	Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго
МООНЧРЭ	Миссия Организации Объединенных Наций по чрезвычайному реагированию на Эболу
МООНЮС	Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане
МПК	Межучрежденческий постоянный комитет
МТБЮ	Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии

МУНИУЖ ООН	Международный учебный и научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин
МУС	Международный уголовный суд
МУТР	Международный уголовный трибунал по Руанде
НАТО	Организация Североатлантического договора
НПД	национальный план действий
НПЗУ	национальные правозащитные учреждения
НПО	неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОГО	организация гражданского общества
ОООНКИ	Операция Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре
ОООНТЛ	Отделение Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти
ОСР	ориентировочные стратегические результаты
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РДР	разоружение, демобилизация и реинтеграция
РВСК	Революционные вооруженные силы Колумбии (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)
РПД	региональный план действий
РПООНПР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
РСБ	реформа сектора безопасности
САДК	Сообщество по вопросам развития стран юга Африки
СГООН	страновая группа ООН
СГН	сексуальное и гендерное насилие
СЖА	Организация солидарности женщин Африки
Совбез ООН	Совет Безопасности Организации Объединенных Наций
СООННР	Силы Организации Объединенных Наций по наблюдению за разъединением
СПГС	Специальный представитель Генерального секретаря
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
УПМС	Управление по поддержке миростроительства
УПО	Универсальный периодический обзор
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ФМСООН	Фонд миростроительства Организации Объединенных Наций
ФТО	Форум тихоокеанских островов
ЦАР	Центральноафриканская Республика
ЮНАМИД	смешанная операция Африканского союза — Организации Объединенных Наций в Дарфуре
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций

ЮНМАС	Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием
ЮНПОЛ	полиция Организации Объединенных Наций
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения.
ЮНЭЙДС	Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу
GNWP	Global Network of Women Peacebuilders, Глобальная сеть женщин-миротворцев
HSC	Human Security Collective, Коллектив по вопросам человеческой безопасности
ICAN	International Civil Society Action Network, Международная сеть действий по вопросам гражданского общества
IPI	International Peace Institute, Международный институт мира
NDF	Национальный демократический фронт
PRIO	Peace Research Institute Oslo, Международный институт исследований проблем мира в Осло
SHaSA	Стратегия по согласованию статистических данных в Африке
WPP	Women Peacemakers Program, программа «Женщины-миротворцы»
WRC	Women's Refugee Commission, Женская комиссия по делам беженцев

РАБОЧЕЕ РЕЗЮМЕ

В свете пятнадцатилетия со дня принятия резолюции 1325 (2000) Совет Безопасности принял резолюцию 2122 (2013), предписывающую Генеральному секретарю провести обзор хода осуществления резолюции 1325. Целью этого обзора стало выявление имеющихся недостатков и проблем, а также возникающих тенденций и приоритетов в отношении принятия необходимых мер. Совет Безопасности поручил Генеральному секретарю представить в октябре 2015 года доклад по результатам обзора. По рекомендации Постоянного комитета по вопросам женщин, мира и безопасности Генеральный секретарь назначил ведущим автором исследования г-жу Радхику Кумарасвами. Секретариатом исследования стала структура «ООН-женщины». В помощь г-же Кумарасвами была сформирована Консультативная группа высокого уровня, в которую вошли представители всех регионов мира.

Г-же Кумарасвами было поручено руководство комплексным исследованием результатов деятельности по осуществлению резолюции 1325 за прошедшие пятнадцать лет. Г-жа Кумарасвами и участники Консультативной группы высокого уровня провели многочисленные консультационные мероприятия с различными группами заинтересованных сторон. Кроме того, структура «ООН-женщины» подготовила научно-исследовательскую документацию к глобальному исследованию, которая будет опубликована отдельным дополнительным томом. Ответы на информационные запросы в рамках глобального исследования предоставили более 60 государств-членов, международных и региональных организаций; 47 организаций гражданского общества, научных сотрудников и научно-исследовательских учреждений внесли свой вклад в исследование на общедоступном веб-сайте. В опросе организаций гражданского общества приняли участие 317 организаций из 71 страны.

С момента принятия Советом Безопасности резолюции 1325 в октябре 2000 года современный мир претерпел изменения. Характер конфликтов в некоторых регионах стал качественно иным, а значения понятий «мир», «безопасность» и «справедливость» трансформировались. Под влиянием динамичной, непрерывно меняющейся реальности четыре основных направления деятельности, обозначенных резолюцией Совета Безопасности 1325 и его последующими резолюциями, — предотвращение, защита, участие и миростроительство и восстановление — требуют выработки новых подходов. Именно в этом контексте глобальной трансформации и повышения значимости вопросов мира и безопасности оценивались результаты осуществления резолюции 1325 за пятнадцать лет в рамках глобального исследования.

Несмотря на все изменения, за прошедшие пятнадцать лет в осуществлении резолюции был достигнут ряд успехов.

- Международное сообщество разработало и приняло обширную нормативную базу применительно к проблемам сексуального насилия в условиях конфликта. В Римский статут Международного уголовного суда, вступивший в силу в 2002 году, был включен исчерпывающий список преступлений в отношении женщин. С 1990-х годов международные суды и трибуналы выработали комплексную правовую практику вынесения решений по такого рода преступлениям. Совет Безопасности также предпринял ряд решительных действий: в частности, была введена должность Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта, действующего под началом Совета, а также создана система контроля и отчетности местного уровня, позволяющая представлять Совету Безопасности актуальные данные о сексуальном насилии в отношении девочек и женщин в условиях конфликта. Сформированные Советом по правам человека комиссии по расследованию и миссии по установлению фактов получили более широкие полномочия в расследовании случаев сексуального и гендерного насилия, и в международном сообществе появился реестр экспертов, обеспечивающих поддержку таких расследований.

- Международное сообщество в целом и национальные правительства начали осознавать высокую значимость восстановительных мероприятий на уровне стран и местных сообществ, которые являются неотъемлемой составляющей комплексных процессов достижения правосудия и подотчетности, в том числе установления истины, примирения, увековечивания памяти и возмещения ущерба женщинам, подвергшимся насилию.

- Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин принял рекомендацию общего характера № 30 об участии женщин в предотвращении конфликтов, разрешении конфликтов и постконфликтном восстановлении, в которой содержатся подробные рекомендации для государств-членов по решению проблем, связанных с женщинами, миром и безопасностью, и критерии привлечения

к ответственности, а также приведены разъяснения относительно того, что осуществление резолюции 1325 является обязанностью каждого государства-члена ООН.

- В период с 1990 по 2000 годы, до принятия Советом Безопасности резолюции 1325, лишь 11 процентов заключенных мирных соглашений содержали положения, касающиеся женщин. После принятия резолюции 1325 доля таких мирных соглашений возросла до 27 процентов. Из шести соглашений, заключенных в 2014 году в результате мирных переговоров или процессов национального диалога при участии ООН, в четырех (что составляет 67 процентов) содержатся условия, касающиеся проблематики женщин, мира и безопасности.

- Количество женщин на должностях старших руководителей в ООН неуклонно росло, в том числе среди Специальных посланников Генерального секретаря. Впервые в истории женщина стала командующим вооруженными силами миссии ООН по поддержанию мира.

- За последние десять лет объем двусторонней помощи нестабильным государствам в области гендерного равенства вырос в четыре раза, однако следует учесть, что в самом начале процесса такая помощь практически не выделялась.

Несмотря на эти достижения, прогресс в осуществлении резолюции 1325 достигнут скорее благодаря первым в своем роде инициативам, нежели стандартным практикам. Препятствия и проблемы в этой области сохраняются и пока не позволяют в полной мере реализовать задачи повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности.

- Что касается сексуального насилия, то, несмотря на наличие весьма обширной нормативной базы, фактически количество судебных преследований, особенно на уровне отдельных стран, чрезвычайно мало. По мнению некоторых экспертов, формирование нормативной базы способствовало профилактике преступлений в долгосрочной перспективе, однако их оппоненты считают, что в действительности ситуация для женщин не изменилась каким-либо кардинальным образом. Для подтверждения или опровержения таких заявлений и достижения ситуации в судебной практике, которая бы в полной мере отражала интересы пострадавших, необходимы дополнительные исследования.

- Хотя участие женщин в формальных мирных процессах постепенно расширялось, анализ 31 мирного процесса, которые имели место с 1992 по 2011 год, продемонстрировал, что лишь девять процентов участников переговоров были женщинами. С учетом других сопутствующих проблем эту цифру нельзя считать значительной. Лишь три процента военнослужащих в миссиях ООН составляют женщины, при этом большинство из них выполняют роль вспомогательного персонала. Эти две сферы миротворческой деятельности требуют решения серьезной проблемы обеспечения равного и конструктивного участия женщин.

- Несмотря на существенный объем усилий, прилагаемых международным сообществом для стимулирования государств-членов к инклюзивным процессам разработки национальных планов действий, такие планы были сформулированы лишь в 54 странах. Многие из этих планов описывали исключительно процесс реализации декларируемых мер, но не включали в себя механизмы привлечения к ответственности и не предполагали выделение бюджетов на осуществление запланированных действий.

- Рост насильственного экстремизма во многих регионах мира привел к возникновению серьезной угрозы для жизни женщин, а также к новому этапу милитаризации, поставившему их в неоднозначное положение: женщины стремятся, с одной стороны, противостоять ограничениям, которые накладывают на них экстремисты, совершающие акты насилия, а с другой — защитить свои семьи и сообщества от раскола и угроз. Кроме того, женщины вступают в ряды боевиков и примыкают к экстремистским группам — некоторые совершают это против собственной воли, однако многие действуют согласно своим убеждениям. Женщины-миротворцы также вынуждены работать в условиях растущего экстремизма в местных сообществах и ограничений, которые накладывают на их работу стратегии по борьбе с терроризмом, ограничивающие доступ к необходимому финансированию и ресурсам.

- Несмотря на множество заявлений в поддержку женщин, мира и безопасности, объем финансирования программ и процессов по всем направлениям повестки дня остается несоразмерно низким. Интенсивность двусторонней помощи для решения проблем гендерного неравенства, выделяемой нестабильным государствам, увеличилась, однако такая помощь составляет лишь шесть процентов от всего объема выделяемых на эти цели средств и два процента от объема финансирования, направляемого на поддержание мира и безопасности. Качество проектной помощи также требует переоценки и реструктуризации.

В целях изменения существующего положения в области мира и безопасности каждая глава и каждая тема глобального исследования содержат подробные рекомендации. Кроме того, в документе приводятся общие рекомендации по стратегическому руководству и информационно-пропагандистской деятельности. В ходе

дискуссий и консультаций по проблематике, изложенной в глобальном исследовании, был выделен комплекс следующих принципов, которые должны лечь в основу консолидации общемировых усилий:

- **Главным приоритетом должно стать не применение силы, а предотвращение конфликтов.** Предотвращению конфликтов необходимо уделять более значительное внимание, а применение силы допустимо лишь в случае отсутствия иных возможностей для разрешения конфликта. В глобальном исследовании подчеркивается значимость краткосрочных превентивных мер и систем раннего предупреждения, а также необходимость активизации усилий по ведению упреждающего диалога на местном, национальном и международном уровнях. В нем также рассматриваются меры борьбы с первопричинами и структурными факторами возникновения конфликта, такими как изоляция, дискриминация, посягательства на человеческое достоинство и структурное неравенство. Эти меры должны быть реализованы наряду с борьбой с распространением стрелкового оружия, насилием со стороны мужчин и проблемой изменения климата.

- **В основе резолюции 1325 лежит соблюдение прав человека.** Не следует забывать о том, что резолюция 1325 была представлена как резолюция в поддержку прав человека, защищающая права женщин в условиях конфликта. Это необходимо учитывать при реализации любой политики и программ по вопросам женщин, мира и безопасности. Попытки «секьюритизации» проблем и использования женщин в качестве инструмента военной стратегии должны встречать неизменное противодействие. В глобальном исследовании анализируется роль механизмов защиты прав человека по возложению на государства-члены обязательств соблюдения прав человека, связанных с повесткой дня по вопросам женщин, мира и безопасности, в том числе через международные договорные органы, универсальные периодические обзоры, региональные суды и комиссии по правам человека.

- **Участие женщин является необходимым условием для достижения прочного мира.** Аналитические данные, приведенные в исследовании, убедительно демонстрируют, что участие женщин на всех уровнях имеет важнейшее значение для результативности, успеха и устойчивости мирных процессов и деятельности в области миростроительства. Посредники, содействующие стороны и руководители миротворческих операций должны проявлять инициативу по интеграции женщин во все аспекты деятельности по достижению и поддержанию мира и миростроительству. В глобальном исследовании отмечается значительное увеличение количества гендерных формулировок в мирных соглашениях, а также количества женщин, женских групп и специалистов по гендерной проблематике, выступающих в качестве представителей на переговорах, посредников, подписывающих документы сторон, свидетелей или представляющих консультативные органы. При этом нередко в условиях конфликта официальное участие женщин носит временный характер, их полномочия номинальны и недостаточно существенны, а возможности влияния напрямую ограничиваются действующими культурными нормами.

- **Правонарушители должны привлекаться к ответственности, и правосудие должно носить преобразующий характер.** В целях осуществления правосудия и предупреждения преступлений лица, совершающие тяжкие преступления против женщин, должны привлекаться к ответственности за свои действия. В то же время правосудие в условиях конфликта и в постконфликтный период должно носить преобразующий характер и совершаться не только в рамках рассмотрения частных случаев насилия, но и с учетом лежащих в их основе факторов неравенства, которые ставят женщин и девочек в уязвимое положение в условиях конфликта и которые приводят к испытываемым ими нарушениям прав человека. В глобальном исследовании подчеркивается значение борьбы с безнаказанностью за совершение преступлений против женщин средствами уголовного правосудия, а также признается важная роль возмещения ущерба, установления истины и примирения, что дает жертвам насилия и пострадавшим общинам возможность исцеления и восстановления.

- **Локализация подходов и процессов вовлечения и поддержки участия женщин чрезвычайно важна для успеха миротворческой деятельности на национальном и международном уровне.** Сфера миростроительства предполагает тщательное планирование и анализ местных факторов при участии женщин до начала разработки, формирования и осуществления любых программ. Во многих ситуациях конфликтов универсальный подход, при котором используются передовые практики, не является оптимальным. В глобальном исследовании период миростроительства рассматривается как возможность для общественных преобразований и серьезных шагов в направлении гендерного равенства, создания экономических условий и основания организаций, в задачи которых должно войти решение конкретных проблем женщин.

- **Поддержка женщин-миротворцев и уважение их автономности — важный этап на пути в борьбе с экстремизмом.** Вне зависимости от религии и региона, экстремистские группы объединяет то, что их деятельность сопряжена с ущемлением прав

женщин и девочек: права на образование, права на участие в общественной жизни, права распоряжаться собственным телом. Очевидно, что для искоренения насильственного экстремизма недостаточно одного лишь военного реагирования. Согласно выводам глобального исследования, финансирование и поддержка женщин-миротворцев в контексте развития экстремизма могут иметь определяющее значение в противостоянии распространению экстремистских идеологий.

- **Все основные субъекты должны выполнять свои функции.** Государства-члены, региональные организации, средства массовой информации, организации гражданского общества и молодежь играют чрезвычайно важную роль в совместном осуществлении повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности, а также контроле над соблюдением обязательств друг друга. В глобальном исследовании рассмотрены достижения и проблемы каждой группы сторон за последние 15 лет и обозначены ожидания по осуществлению поддержки женщин, мира и безопасности в будущем.

- **Гендерный аспект должен учитываться во всех направлениях работы Совета Безопасности.** Совет Безопасности должен продолжать работу по осуществлению повестки дня, касающейся женщин, мира и безопасности, что требует дополнительного участия и информационной поддержки. В ходе глобального исследования были изучены способы более эффективного обмена информацией с Советом Безопасности касательно ведущейся работы: от ускорения ратификации документов и увеличения частоты брифингов с организациями гражданского общества до более тесного взаимодействия с Советом по правам человека и создания неофициальной группы экспертов по вопросам женщин, мира и безопасности.

- **Сохраняющаяся проблема недостаточного финансирования деятельности по осуществлению повестки дня, касающейся женщин, мира и безопасности, требует скорейшего решения.** В последние 15 лет, вероятно, наиболее серьезным и неустранимым препятствием к выполнению обязательств в области женщин, мира и безопасности являлось отсутствие достаточных ресурсов и финансовых средств. Проблема недостаточности финансирования может быть решена в том случае, если государства-члены, региональные организации и система ООН возьмут на себя обязательства по резервированию по меньшей мере 15 процентов от всего объема финансовых средств, направляемых на деятельность по поддержке мира и безопасности, для программ, ключевой целью которых является удовлетворение конкретных потребностей женщин и продвижение гендерного равенства. Одним из выводов глобального исследования стала рекомендация по увеличению объемов прогнозируемого, доступного и гибкого финансирования для организаций гражданского общества, занимающихся вопросами женщин и работающих в сфере поддержания мира и безопасности, на всех уровнях посредством специальных инструментов финансирования, таких как новый Глобальный инструмент для усиления роли женщин в вопросах мира и безопасности и гуманитарного реагирования.

- **Необходимым условием для осуществления резолюции является эффективная гендерная архитектура Организации Объединенных Наций.** Исследование содержит однозначный вывод: Организация Объединенных Наций должна играть ведущую роль в создании мирного и безопасного общества для всех жителей планеты в русле своей первоначальной миссии — «перековать мечи на орала». Для достижения этой цели ООН необходимо реализовать структурные изменения и наиболее эффективно использовать доступные ресурсы для поддержки женщин, мира и безопасности и обеспечить последовательное и согласованное движение системы в целом к тому, чтобы сделать гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин ключевой задачей по всем направлениям своей работы. В связи с этим в исследовании были сформулированы следующие основные рекомендации:

  - После комплексной оценки работы по вопросам женщин, мира и безопасности, осуществляемой структурой «ООН-женщины» в штаб-квартире и на местах, назначить помощника Генерального секретаря, действующего в рамках структуры «ООН-женщины», для решения задач в условиях кризисов, конфликтов и чрезвычайных ситуаций и выделить необходимые ресурсы.

  - Выделить дополнительные ресурсы на деятельность структуры «ООН-женщины» в целом для поддержки ее работы в условиях конфликтов.

  - Назначить старшего советника по гендерным вопросам на уровне D1 в канцелярии каждого Специального представителя Генерального секретаря и универсальных технических специалистов по гендерным вопросам в отдельных подразделениях.

  - Усилить поддержку отделов по гендерным вопросам в ДОПМ и ДПВ.

  - Консолидировать техническую и политическую экспертизу структуры «ООН-женщины», ДОПМ и ДПВ для осуществления эффективной кадровой политики в миссиях по поддержанию мира и специальных политических миссиях.

- Инициировать дискуссию с участием всех заинтересованных сторон в отношении целесообразности создания международного трибунала по сексуальной эксплуатации и сексуальным надругательствам со стороны миротворческого персонала ООН и сотрудников ООН на местах. Данный вопрос по-прежнему вызывает серьезные разногласия и наносит ущерб репутации ООН и всего международного сообщества в глазах общественности.

Заключительные тезисы исследования не носят рекомендательный характер – они содержат в себе призыв к действию. **Серьезные изменения, через которые проходит современное общество, должны, прежде всего, рассматриваться в контексте потребностей и проблем женщин, находящихся в условиях конфликта.** Проблемам местного характера следует отдавать наивысший приоритет при анализе. Тем не менее женщины со всех континентов выразили Совету Безопасности одну ключевую идею: Организация Объединенных Наций должна играть ведущую роль в остановке милитаризации и борьбе с милитаризмом, который набирает силу с момента начала конфликтов в 2001 году. Принятие насилия как нормы на локальном, национальном и международном уровнях должно быть прекращено. Сетевые организации женщин-миротворцев должны расширяться, выходить на передний план борьбы и получать необходимую поддержку. В стремлении к миру, в котором, согласно философии Организации Объединенных Наций, государства разделяют призыв «перековать мечи на орала» и действуют в стремлении к предотвращению войн путем диалога и дискуссий, солидарность женщин чрезвычайно важна.

01

ПРЕДПОСЫЛКИ

«Равенство женщин и мужчин неразрывно связано с миром и безопасностью».

Посол **Анварул Чоудхури** ,
Консультативная группа высокого уровня по глобальному исследованию, видеоинтервью для структуры «ООН-женщины», 2015 год

С момента принятия Советом Безопасности резолюции 1325 в октябре 2000 года современный мир претерпел значительные изменения. Характер конфликтов в некоторых регионах стал качественно иным, а значения понятий «мир», «безопасность» и «справедливость» трансформировались. Под влиянием динамичной, непрерывно меняющейся реальности четыре основных направления деятельности, обозначенных в резолюции 1325 Совета Безопасности ООН и его последующих резолюциях, — предотвращение, участие, защита, миростроительство и восстановление — требуют выработки новых подходов. Именно в этом контексте в рамках глобального исследования оценивались результаты осуществления резолюции 1325 за пятнадцать лет. В глобальном исследовании анализируются недостатки, требующие устранения, а также выявляется необходимость пересмотра некоторых базовых предположений.

ИЗМЕНЕНИЕ ПРИРОДЫ КОНФЛИКТОВ

В период после Второй мировой войны фактическое количество конфликтов и численность затронутого ими гражданского населения резко снизились. Тем не менее в обществе сохраняется убежденность, что современный мир находится в беспрецедентно тяжелом состоянии конфликта и кризиса. Одна из причин такого восприятия заключается в том, что за счет международных СМИ и развивающихся коммуникационных технологий информация о жестокой действительности существующих конфликтов стала легкодоступной для каждого человека, а это, в свою очередь, повлекло за собой повышение уровня осведомленности относительно масштаба разрушений и бедствий, с которыми сталкивается гражданское население. В результате растущего уровня глобализации в мире создается убежденность в разрушительной силе и невозможности прекращения конфликтов.

Вторая причина кроется в том, что во многих регионах конфликты стали более затяжными. В таких ситуациях для проживающего в этих регионах гражданского населения насилие становится привычным, военные диктаторы и лидеры местных вооруженных формирований превращаются в примеры для подражания, экономическое регулирование отсутствует, а государства теряют стабильность на длительный период времени. Продолжительные конфликты ведут к разрушению мирного уклада жизни гражданского населения. Преступные действия становятся нормой, а такие явления, как наркоторговля, торговля людьми, контрабанда и коррупция, получают массовое распространение. Кроме того, растет количество случаев незаконного получения контроля над сырьем. Частные охранные компании, военизированные формирования и другие подпольные вооруженные группы нередко действуют независимо от наиболее крупных повстанческих движений. Чрезвычайно низкий уровень безопасности препятствует мирной жизни в зонах конфликтов, и вопрос выживания мирного населения в них становится первоочередным.

Третья причина заключается в существенной трансформации характера конфликтов в некоторых регионах мира с 2001 года. В действительности, **согласно результатам опроса, проведенного среди организаций гражданского общества в рамках данного глобального исследования, 84 процента респондентов назвали в числе новых беспокоящих их проблем насильственный экстремизм и контртеррористическую деятельность**. В 1990-х годах большинство военных действий разворачивались в Африке, и они были неразрывно связаны с нестабильностью африканских государств и сильной властью военных диктаторов. Сегодня возникают конфликты новых типов, которые принципиально иным образом отражаются на жизни гражданского населения.

В то время как террористические акты регулярно совершались и ранее, с 2001 года они приобрели иной характер и масштабы, демонстрирующие их колоссальную разрушительную силу. За первое десятилетие XXI века количество атак с участием террористов-самоубийц и взрывов, имеющих целью гибель гражданского населения, достигло исторического пика. Особая жестокость террористов не перестает потрясать международное сообщество, демонстрирующее беспрецедентную сплоченность.

В некоторых регионах военные действия приобретают все более асимметричный характер; повстанческие группы, применяющие самое простое вооружение и взрывчатые вещества, противостоят крупным военным формированиям, обладающим современным оружием. По словам одной из женщин, находящихся в зоне конфликта, «коалиция контролирует воздушное пространство, а повстанцы — местное население». Поскольку большинство боевиков из воинствующих экстремистских групп, участвующих в военных действиях, являются выходцами из местного населения или их собственными детьми, женщины нередко оказываются в неоднозначном положении, одновременно сталкиваясь с необходимостью защиты своего сообщества и детей и борьбы с экстремизмом, зачастую подразумевающим ущемление прав женщин. Многие женщины, вдохновленные революционной идеологией и риторикой спасения, также начинают примыкать к экстремистским группам в качестве боевиков и участвуют в конфликтах уже не только как матери, дочери и сестры.

В попытке воспрепятствовать распространению этого явления государства принимали решительные и жесткие — хотя и не всегда эффективные — меры. Стратегии внутренней и внешней политики подразумевали более активное применение средств наблюдения и силовое вмешательство. Если ранее борьба с террористическими организациями велась силами полицейских структур, то сегодня эта деятельность проводится под лозунгом «войны

с терроризмом». Размывание границ между борьбой за соблюдение прав человека в рамках выполнения задач полицейских служб и применением международного гуманитарного права в условиях вооруженных конфликтов привело к негативным последствиям как на уровне международного права, так и в сфере административной практики. Целевые убийства, бомбовые удары в ходе внутренних конфликтов, не считающихся вооруженными, и чрезвычайные меры на уровне законодательной и исполнительной власти, направленные на усиление наблюдения и задержание преступников, приводят к возникновению новых дилемм с точки зрения прав человека.

Такие меры могут укреплять уверенность населения в своей безопасности и в действительности предотвращать насилие, однако они в то же время усиливают раскол и радикализацию общества, а также провоцируют групповые и индивидуальные акты сопротивления. Как следствие, многие женщины, наблюдающие раскол или секьюритизацию своих сообществ в результате противостояния полярно противоположных сил, находятся в неоднозначном положении. Зачастую они не поддерживают тактику экстремистов, однако и не принимают и сторону силовых структур, представляющих угрозу для их сыновей, мужей и семей или проявляющих в отношении них дискриминацию. Такое противоречивое поведение рассматривается сторонниками решительных мер в рамках антитеррористической деятельности как соучастие, а ревностными повстанцами — как демонстрация недостаточной приверженности их идеям.

Период после 2000 года также был ознаменован большим количеством технологических инноваций, изменивших характер ведения войн. Несмотря на многочисленные примеры положительных результатов использования технологий в целях защиты населения и поддержки гуманитарной деятельности, технология вооружений, применяемых в ходе конфликтов, приобрела гораздо более разрушительную силу. Беспилотные боевые летательные аппараты, новые виды авиации и вооружение класса «земля — земля» вызвали непредвиденные проблемы, связанные с положением женщин в зонах боевых действий. За последнее десятилетие бесчеловечные казни путем обезглавливания стали столь же широко распространенными, как и хладнокровные удары по конкретным целям, в результате которых жертвы среди женщин представлялись в сухих цифрах как «сопутствующие потери». В XXI веке в одних регионах мира женщины по-прежнему подвергаются жестоким групповым изнасилованиям и калечащим операциям и нуждаются в индивидуальной помощи для получения шанса на выживание; в то же время в других регионах проблемы женщин анализируются сквозь призму безучастной статистики.

Текущие военные конфликты, будь то гражданская война в традиционном представлении или асимметричные военные действия, стали причиной появления наибольшего со времен Второй мировой войны количества ВПЛ и беженцев, что, в свою очередь, имело катастрофические последствия для гуманитарной ситуации. Данная картина значительно осложняется нередким игнорированием неприкосновенности гуманитарного пространства и нейтрального статуса гуманитарных организаций; в результате уязвимость гражданского населения сохраняется, а переселение в качестве беженца или ВПЛ становится практически единственной возможностью выживания в условиях конфликта. На этом фоне пожилые женщины часто выступают в роли миротворцев и участников гуманитарных процессов, так как нередко лишь они рассматриваются всеми сторонами конфликта как обладающие полномочиями для осуществления гуманитарной деятельности.

Подвергая критике текущую ситуацию, невозможно не обратить внимание на некоторые неотвратимые угрозы, связанные с деятельностью экстремистов из определенных этнических и религиозных групп, идеология которых отрицает инакомыслие, демократию и права женщин. Тем не менее подавляющее большинство женщин, проживающих в контролируемых такими группами регионах, а также ведущих в них общественную деятельность, убеждены, что одно лишь применение силы не может стать решением проблемы. Необходимо усиление работы по предотвращению конфликтов, расширению прав и возможностей женщин-миротворцев с сохранением автономности их деятельности, а также выделение дополнительных ресурсов на реализацию превентивных стратегий. Предотвращение конфликтов должно стать основной целью, а в тех случаях, когда столкновения неизбежны, боевые действия не должны противоречить принципам гуманности.

ИЗМЕНЕНИЕ ХАРАКТЕРА ПЕРВОПРИЧИН

По мере того как в некоторых регионах практика вооруженных конфликтов претерпевала изменения, также изменились и многие из «первопричин» этих столкновений. Если войны, имевшие место после Второй мировой войны, возникали на националистической или политической почве и в их основе лежала политическая идеология, то многие из современных военных конфликтов носят религиозный или этнический характер. Такие конфликты возникают в результате борьбы за сохранение самобытности в ее крайних проявлениях, одной из сторон которой является высокая степень консерватизма и реакционизма в отношении женщин и их прав.

На момент принятия резолюции 1325 в 2000 году основными проблемами, с которыми сталкивались женщины в зонах конфликтов, были сексуальное насилие, потеря детей и близких в результате конфликта, принудительное или добровольное участие в боевых действиях и/или потеря

Для проживающего в этих регионах гражданского населения насилие становится привычным, военные диктаторы и лидеры местных вооруженных формирований превращаются в примеры для подражания, экономическое регулирование отсутствует, что приводит к долгосрочному кризису государства.

имущества в тех случаях, когда женщины становились беженцами или внутренне перемещенными лицами. На сегодняшний день все перечисленные проблемы сохраняются, однако сверх этого некоторые войны порождают еще более катастрофичные последствия для женщин; при этом характер военных действий затрагивает личные сферы жизни женщин, такие как семья и сообщество, и представляет серьезную угрозу для их чувства идентичности и безопасности. В каждой новой конфликтной ситуации женщины оказываются перед жестоким и сложным выбором и, как следствие, вынуждены постоянно жить в небезопасных и неопределенных условиях.

Несмотря на преобладание среди первопричин конфликтов борьбы за сохранение самобытности, существуют и другие причины, от дискриминации до изменения климата, которые носят характер системных проблем, требующих структурных изменений в долгосрочной перспективе. Преимущественно «ориентированная на проект» деятельность доноров дает лишь временное решение и порой даже препятствует борьбе общества с существующими проблемами, которую оно могло бы осуществлять с помощью более дальновидных стратегий. В то же время некоторые из задач, касающихся женщин, требуют нескольких десятилетий целеустремленной и последовательной работы. Международное сообщество должно выработать более системный подход к решению этих долгосрочных структурных проблем.

ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ МНОГОСТОРОННИХ ПРОЦЕССОВ

Когда в 2000 году, после окончания войн в Боснии и Руанде, Совет Безопасности принял резолюцию 1325, мировое сообщество демонстрировало сплоченность, в особенности по вопросам женщин, мира и безопасности, а также детей и вооруженных конфликтов. Принятие резолюции послужило импульсом для начала активной деятельности на международном, национальном и региональном уровнях. Эта активность наблюдалась как со стороны организаций, поддерживающих интересы женщин, так и со стороны государств-членов ООН. Наконец, в их распоряжении были универсальные стандарты и передовые практики для ведения диалога и обмена опытом между различными странами и культурами. Однако с тех пор, несмотря на значительный прогресс в борьбе с сексуальным насилием, прежняя согласованность действий была явно утрачена. Политический процесс приобрел значительно более полязированный характер как внутри Совета Безопасности, так и за рамками деятельности этого органа; принятие решений предельно затруднено по причинам взаимного недоверия и опасений относительно скрытых намерений других сторон.

Поляризация и атмосфера недоверия отрицательно отразились на деятельности по поддержке женщин, мира и безопасности, а также на решении других вопросов в повестке дня Совета Безопасности. Существует мнение, что динамика в осуществлении резолюции 1325 и других связанных с ней резолюций снижается, что приводит к утрате общего знаменателя — зачастую в результате стремления к политической выгоде, а также политических сделок и переговоров. По этой причине заинтересованные стороны пришли к мнению, что в следующем десятилетии деятельность по поддержке женщин, мира и безопасности должна быть ориентирована не только на закрепление достижений на уровне Совета Безопасности, но и на выявление новых площадок и организаций для продвижения соответствующей проблематики.

В этой связи в качестве потенциальных участников процесса осуществления резолюции 1325 рассматривались не только многосторонние форумы, связанные с деятельностью ООН, но и региональные и субрегиональные организации. ООН также призвала национальные правительства активно содействовать осуществлению резолюции 1325 и обеспечить достаточность финансирования женских организаций на местном уровне, чтобы они могли осуществлять контроль над деятельностью правительств в этом направлении. Кроме того, органам ООН было поручено привлекать большее внимание к соответствующим проблемам и создать при штаб-квартире новые институты, задачей которых станет отслеживание соблюдения международных норм.

НЕСТАБИЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВ И УСИЛЕНИЕ РОЛИ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ СУБЪЕКТОВ

В то время как доктрина суверенитета вновь приобретает актуальность в результате последних событий на международном уровне, роль национальных государств

Текущие военные конфликты, будь то гражданская война в традиционном представлении или асимметричные военные действия, стали причиной появления наибольшего со времен Второй мировой войны количества ВПЛ и беженцев, что, в свою очередь, имело катастрофические последствия для гуманитарной ситуации.

как основы международной системы также подвергается сомнениям. Влияние глобализации и деятельности глобальных сетевых организаций на каждое решение суверенных государств, а также на региональные, политические, экономические и социальные связи нередко становится определяющим. Иногда негосударственные субъекты, будь то многонациональные добывающие компании или вооруженные группы, контролирующие большие территории, получают значительную власть на уровне отдельных государств. Так, некоторые ситуации оккупации, при которых на определенных территориях начинают действовать псевдогосударственные структуры, не имеющие международного признания, наносят урон интересам гражданского населения и препятствуют его защите с помощью механизмов международного права и международных норм в области прав человека.

Повышение активности региональных организаций придало новый импульс деятельности по решению проблем женщин, мира и безопасности. Активную роль в этой деятельности начали играть Европейский союз и Африканский союз. Признавая необходимость улучшения достигнутых результатов, ООН надеется, что аналогичные инициативы будут предприняты и в других регионах.

Между тем деятельность региональных организаций также сопряжена с рядом спорных вопросов в отношении женщин, мира и безопасности и оказывает принципиально новое влияние на национальный суверенитет государств.В ходе консультационных мероприятий с женщинами, проживающими в странах Ближнего Востока, Кавказа и Южной Азии, были выявлены их настороженность и неодобрение в отношении деятельности региональных организаций, особенно в тех случаях, когда одно или несколько государств являлись доминирующими в этих регионах. Напротив, в Африке и Европе, где большинство государств обладают равными полномочиями, наблюдалась гораздо более высокая степень доверия в отношении региональных инициатив. Эти особенности также следует учитывать в решении проблем, связанных с миром и безопасностью.

Кроме того, не следует недооценивать роль негосударственных субъектов в нестабильных государствах. Безусловно, в мировом масштабе наиболее часто такими субъектами выступают вооруженные группы, контролирующие определенные территории; такие группы создают параллельные правительства, осуществляющие принудительный сбор налогов и управление на местном уровне. Для проживающего на контролируемых негосударственными субъектами территориях населения их статус с точки зрения международного права остается неопределенным. Согласно «доктрине Веласкеса», государства несут обязательства по обеспечению должной осмотрительности, гарантирующие соответствие действий негосударственных субъектов международным нормам. Тем не менее, если судебные распоряжения государства не действуют на территориях, контролируемых такими субъектами, вопрос обеспечения соблюдения международных норм остается открытым, равно как и вопрос оценки его прогресса.

Многие государства категорично запрещают любые контакты между органами ООН и негосударственными субъектами, которые, как они считают, являются преступными организациями. Однако чрезвычайно важно выработать признаваемые государствами и приемлемые для всех сторон процедуры допуска гуманитарных организаций на контролируемые негосударственными субъектами территории и привлечения их к участию в решении проблем защиты гражданского населения, в том числе женщин. Согласно Женевским конвенциям, а теперь и Римскому статуту, а также резолюциям Совета Безопасности по вопросам контроля и отчетности, негосударственные субъекты несут прямую ответственность за военные преступления и преступления против человечности. Работу по их привлечению к ответственности следует вести более интенсивно, чтобы внушать таким субъектам неотвратимость правосудия и сдерживать их деятельность угрозой наказания.

Еще одну категорию негосударственных субъектов составляют транснациональные корпорации. Во время войн и после их завершения корпорации, стремящиеся к легкой прибыли, по причине существования слабой нормативно-правовой базы нередко получают возможности для серьезных инвестиций, особенно в добывающие отрасли промышленности. Такие корпорации организовывают перемещение населения, создают собственные масштабные системы безопасности, поощряют распространение коррупции и оказывают колоссальное влияние на правительства на всех уровнях. Многие женщины и защищающие их права организации выражали жалобы на насильственное переселение с незначительной

компенсацией или вовсе без нее. Кроме того, женщины становятся жертвами насилия со стороны частных силовых служб, действующих в интересах таких корпораций.

МНОГООБРАЗИЕ

Одной из идей, ясно сформулированных в результате консультационных мероприятий в рамках проведения глобального исследования, стала констатация многообразия мира. Универсальность норм и ценностей ООН следует рассматривать именно в этом контексте. Признание многообразия требует инклюзивности в миротворческой деятельности, которая позволит женщинам и другим маргинализированным группам стать частью мирного процесса. Это также предполагает признание мирового разнообразия систем правосудия и путей к примирению. Стремясь вовлекать женщин в миростроительство, невозможно применять универсальный подход; при осуществлении программ в области миростроительства следует оценивать потребности на местном уровне и навыки, имеющиеся у местного населения.

Признание многообразия также предполагает понимание различий среди женщин и специфики проблем, с которыми каждая категория женщин сталкивается в определенных ситуациях. Это также означает, что при вовлечении женщин в мирный процесс требуется учитывать их различия и избегать их сугубо формального и символичного представления, а также отражения лишь интересов большинства, при котором остальные группы населения игнорируются.

ИЗМЕНЕНИЕ ПОНЯТИЯ «МИР»

В течение нескольких десятилетий под понятием «мир» подразумевалось прежде всего неприменение оружия и восстановление формальных политических институтов как способа государственного управления. В центре мирных процессов находились задачи прекращения огня и демобилизации. Однако сегодня международное сообщество признает, что понятие «мир» выходит далеко за рамки определения «отсутствие насилия». Оно все чаще стало обозначать инклюзивный политический процесс, приверженность соблюдению прав человека в послевоенный период и стремление к решению проблем правосудия и примирения.

С течением времени результаты аналитических исследований стали говорить о возможности достижения прочного мира только в случае инклюзивной миротворческой деятельности; к такому же выводу пришли авторы глобального исследования применительно к женщинам. Согласно предыдущим исследованиям, помимо участия женщин, залогом прочного мира также являются правосудие и примирение; эта комбинация факторов обеспечивает результативность программ.

> «В вопросах мира и безопасности мы полностью игнорировали интересы половины населения, поэтому вряд ли можно удивляться нестабильности результатов, которых нам удавалось достичь [...]. Единственный способ переломить ситуацию — осуществлять культурные изменения, ориентируясь на потребности коренного населения».
>
> **Алаа Мурабит**, Консультативная группа высокого уровня по глобальному исследованию, видеоинтервью для структуры «ООН-женщины», 2015 год

Таким образом, инклюзивность и правосудие зиждутся на процессах постконфликтного восстановления, в которых права человека становятся центральным элементом архитектуры послевоенного общества.

ИЗМЕНЕНИЕ ПОНЯТИЯ «БЕЗОПАСНОСТЬ»

Некоторое время назад понятие безопасности также рассматривалось в контексте отсутствия насилия. **Сегодня оно стало значительно более широким и не ограничивается лишь сдерживанием физического насилия.** Безопасность также включает в себя политические, экономические и социальные аспекты. Она может быть общественной и частной. Она предполагает отсутствие не только страха, но и нужды. Безопасность также означает существование активного общественного института, обладающего полномочиями для участия в принятии решений от имени граждан. Тогда как в прежней парадигме понятие

«безопасность» было связано с обеспечением выживания населения, за последнее время оно стало более широким термином, который обозначает защиту благополучия граждан и сообществ. Если ранее участие женщин не принималось во внимание в определении понятия безопасности, то современные подходы, подразумевающие безопасность на уровне семьи и общины, делают их центральными субъектами и заинтересованной стороной в данном процессе.

ПРЕОБРАЗУЮЩИЙ ХАРАКТЕР ПРАВОСУДИЯ

В течение многих веков правосудие рассматривалось как система наказания правонарушителей, совершающих преступления против своих жертв. В колониальных системах правового регулирования, ставших основой законодательства в большинстве стран мира, также закрепилось представление о правосудии как о карательном механизме. С учетом всей чудовищности военных преступлений и преступлений против человечности карательная функция правосудия не может быть полностью исключена, поскольку это означало бы согласие с безнаказанностью. Так, международное сообщество единогласно выступило с решительной и четкой позицией против сексуального насилия. Тем не менее в последнее время карательная роль системы правосудия также дополнялась призывами к возмещению ущерба и примирению, в том числе к коллективному установлению истины и сохранению памяти жертв. В гражданских войнах такой подход представляется чрезвычайно важным для восстановления сообществ и гарантии преобразующей роли правосудия в процессе восстановления.

ИЗМЕНЕНИЕ РОЛИ ООН

В 2000 году ООН главным образом воспринималась как организация, осуществляющая поддержку в развитии, ключевым инструментом деятельности которой, особенно на локальном уровне, выступала Программа развития Организации Объединенных Наций. На сегодняшний день при бюджете порядка девяти миллиардов долларов ключевой задачей ООН предстает миротворческая деятельность, хотя такая позиция по-прежнему встречает противодействие. Изменение вектора на проактивную миротворческую работу произошло в условиях недостаточной подготовленности организации. Реакция на него часто была ситуативной и не предполагала систематического планирования. В рамках анализа операций Организации Объединенных Наций в пользу мира, проведенного параллельно с глобальным исследованием, эти вопросы рассматривались детально. Изменение фокуса деятельности ООН оказало влияние на поддержку женщин. Уровень их представленности в Департаменте операций по поддержанию мира —как в штаб-квартире, так и на местах — недостаточно высок. Проблема сексуальных надругательств со стороны миротворческого персонала и сотрудников, участвующих в гуманитарных операциях, остается для ООН вопросом, требующим принятия эффективных и решительных мер. Наконец, роль ООН в защите гражданского населения, в том числе женщин, является первостепенной задачей для государств-членов и широкой общественности.

Конкуренция за ресурсы, в которой принимают участие миротворческие миссии, также усложняет положение женщин во всем мире, особенно тех из них, кто проживает за пределами находящихся в условиях конфликта регионов. Снижение остроты вопросов развития и защиты социальных и экономических прав, то есть прав, являющихся важнейшими в повседневной жизни женщин, означает, что в странах, нуждающихся в международной поддержке, эта деятельность не финансируется или финансируется недостаточно.

АКЦЕНТ НА ПРЕДОТВРАЩЕНИИ НАСИЛИЯ И РЕШИТЕЛЬНОЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ МИЛИТАРИЗАЦИИ

Приоритет в применении силы как единственного способа разрешения конфликтов действительно может провоцировать и стимулировать поддержание цикла насилия. Именно поэтому женщины со всего мира неоднократно заявляли о том, что к военному реагированию следует прибегать лишь в редких случаях. Как уже упоминалось ранее, они утверждают, что ненасильственные меры предотвращения конфликтов должны применяться международной системой чаще, и для осуществления таких мер следует выделять больше ресурсов. В случае применения силы, даже если это происходит в целях защиты гражданского населения, должен соблюдаться принцип прозрачности и должны быть определены четкие и реализуемые цели.

Серьезные изменения, через которые проходит современное общество, также должны рассматриваться в контексте потребностей и проблем женщин, находящихся в условиях конфликта. Проблемам местного характера следует отдавать наивысший приоритет при анализе. Тем не менее женщины со всех континентов выразили Совету Безопасности одну ключевую идею: Организация Объединенных Наций должна играть ведущую роль в остановке милитаризации и борьбе с милитаризмом, который набирает силу с момента начала конфликтов в 2001 году. Принятие насилия как нормы на локальном, национальном и международном уровнях должно быть прекращено. Сетевые организации женщин-миротворцев должны расширяться, выходить на передний план борьбы и получать необходимую поддержку. На пути к миру, в котором, согласно философии Организации Объединенных Наций, государства разделяют призыв «перековать мечи на орала» и действуют в стремлении к предотвращению войн путем диалога и дискуссий, чрезвычайно важное значение имеет солидарность женщин.

02

НОРМАТИВНАЯ БАЗА ПО ВОПРОСАМ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ

«Мне бы не хотелось, чтобы глобальное исследование [осуществления резолюции 1325] привело к написанию красивого, но никому не интересного доклада. Оно будет результативным, если заставит некоторых нервничать, то есть если удастся выявить чью-то неэффективную работу, поскольку резолюция 1325 выполняется недостаточно успешно».

Синтия Энло, профессор и исследователь в университете Кларка, видеоинтервью для структуры «ООН-женщины», 2015 год

31 октября 2000 года Совет Безопасности единодушно принял резолюцию 1325 о женщинах, мире и безопасности. Это резолюция, включающая в себя четыре направления деятельности, а именно: предотвращение, защиту, участие, миростроительство и восстановление, объединила глобальные усилия по решению множества проблем, с которыми сталкиваются женщины в условиях конфликта. Государствам-членам, органам ООН и организациям гражданского общества на международном, региональном и национальном уровнях удалось создать партнерские объединения, деятельность которых помогла привлечь внимание к этой проблематике и повысить осведомленность о нормативной базе, применяемой в регулировании соответствующих вопросов. Это можно считать огромным успехом.

В то же время за последние пятнадцать лет резолюция 1325 по-разному интерпретировалась в разных странах и формировала противоречивые ожидания. Это ясно продемонстрировали итоги консультационных мероприятий, проведенных в рамках подготовки глобального исследования. В странах Европейского союза и других обществах, приверженных западной культуре, проблематика женщин, мира и безопасности представлялась прежде всего как обеспечение уровня представленности женщин в секторе безопасности, обучение сотрудников этого сектора особенностям работы по проблемам женщин и наделение высоким приоритетом деятельности по предотвращению сексуального насилия в условиях конфликта, в первую очередь в Африке. Создавалось впечатление, что, несмотря на прогресс в повестке дня по вопросам женщин, мира и безопасности, значительный объем работы не был выполнен.

Хотя в Африке и Азии нередко признавалась необходимость решительной борьбы с безнаказанностью преступников и сексуальным насилием, значительно более актуальными оказывались вопросы возмещения ущерба, обеспечения средств к существованию и расширения экономических прав. Также существовало мнение о необходимости совершенствования локальной нормативной базы и уделения большего внимания потребностям местных сообществ и женщин. Ожидания многих женщин, предполагавших изменения на локальном уровне, не оправдались. Для них резолюция 1325 не принесла каких-либо реальных результатов.

ЗАДАЧИ ГЛОБАЛЬНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Среди 2200 резолюций, принятых Советом Безопасности за его семидесятилетнюю историю, сложно найти более известную своим именем, номером и содержанием, чем резолюция 1325. Она стала результатом действительно глобального взаимодействия женских организаций и защитников женщин и одним из наиболее мощных организационных инструментов. Принятие этой резолюции, воспринятое как историческое событие, стало настоящим триумфом для активистов — их революционная идея была признана глобальным стандартом и легла в основу официальной политики высшего органа ООН, задачей которого является поддержание мира и безопасности на международном уровне. **Эта простая, но в то же время принципиально новая идея заключалась в том, что стабильный мир может быть достигнут лишь при полноценном вовлечении женщин, и что достижение мира неразрывно связано с равенством женщин и мужчин.**

В годы, последовавшие за принятием резолюции 1325, международное сообщество сформировало обширную нормативную базу по проблематике женщин, мира и безопасности; в частности, было принято шесть последующих резолюций,[1] а от лица государств-членов и ООН был сделан ряд громких заявлений в поддержку гендерного равенства. Все эти события получили одобрение мирового сообщества. Тем не менее, несмотря на достигнутый прогресс, качественные изменения в жизни женщин в условиях конфликта зачастую практически незаметны. Так, в ходе консультационных в рамках подготовки глобального исследования женщины из числа бывших комбатантов заявляли о том, что их мнения не принимались во внимание в ходе мирных переговоров в Непале в 2006 году. Женщины, пережившие сексуальное насилие в Боснии и Герцеговине, рассказывали, что даже спустя несколько десятилетий после завершения конфликта правосудие так и не свершилось. Таким образом, женщины во всем мире продолжают нести на себе всю тяжесть последствий конфликтов и по-прежнему исключаются из миростроительной и миротворческой деятельности.

18 октября 2013 года Совет Безопасности принял резолюцию 2122, которая предписывала Генеральному секретарю обеспечить подготовку настоящего доклада, составленного по итогам глобального исследования по вопросам осуществления резолюции 1325.[2] Глобальное исследование должно было лечь в основу обзора

Среди 2200 резолюций, принятых Советом Безопасности за его семидесятилетнюю историю, сложно найти более известную своим названием, номером и содержанием, чем резолюция 1325.

результатов осуществления резолюции 1325 на высоком уровне, подготовленного в 2015 году, а Генеральный секретарь должен был включить его результаты в свой ежегодный доклад по вопросу о женщинах, мире и безопасности, также представленный Совету Безопасности в 2015 году.[3] **Однако проведение исследования имело и более высокую цель — предоставить государствам-членам ООН и гражданскому обществу возможность принять на себя обязательства и ответственность по достижению прочного и эффективного мира и безопасности для женщин. Сегодня мировому сообществу крайне важно получить ответ на вопрос: какие меры должны быть приняты для превращения звучащих заявлений в реальность для женщин во всем мире?**

Эта простая, но в то же время принципиально новая идея заключается в том, что мировая стабильность может быть достигнута лишь при полноценном вовлечении женщин, а также в неразрывной связи с достижением равенства мужчин и женщин.

ИСТОРИЯ ВОПРОСА О ЖЕНЩИНАХ, МИРЕ И БЕЗОПАСНОСТИ НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ: ИСТОКИ В ГРАЖДАНСКОМ ОБЩЕСТВЕ

В основе проблематики женщин, мира и безопасности лежит более чем вековая история активной борьбы женщин за мир. Женское общественное движение за мир в течение нескольких десятилетий развивалось в формате деятельности небольших организаций на местном и национальном уровнях и впервые вылилось в глобальный протест против масштабных разрушений, причиной которых стала Первая мировая война.[4] Женщины-пацифисты со всего мира приняли участие в Международном конгрессе женщин, состоявшемся в Гааге 28 апреля 1915 года, задачей которого было «изучение, обнародование и устранение причин войны».[5] Итогом работы конгресса стало основание Международной женской лиги за мир и свободу (Women's International League for Peace and Freedom, WILPF), которая по сей день остается организацией-лидером движения в поддержку женщин, мира и безопасности.[6] Во время Второй мировой войны международное женское движение за мир выступало за скорейшее завершение конфликта и разоружение во всем мире. Его центральной задачей было достижение мира.

В 1946 году, спустя год после основания Организации Объединенных Наций, при ней был создан специализированный орган, деятельность которого была посвящена гендерному равенству и расширению прав женщин, — Комиссия по положению женщин. Эта Комиссия и сегодня проводит ежегодные заседания, в ходе которых государства-члены и представители организаций гражданского общества обсуждают важнейшие проблемы женщин во всем мире, оценивают достигнутые результаты, вырабатывают рекомендации и программы по обеспечению гендерного равенства. Такие заседания нередко посвящаются проблематике женщин, мира и безопасности: в частности, в 1969 году Комиссия обсуждала необходимость особых мер по защите женщин и детей в условиях конфликта;[7] в 2004 году на заседании Комиссии рассматривались вопросы равноправного участия женщин в предотвращении и урегулировании конфликтов, а также в процессах миростроительства после их разрешения.[8] Женские организации гражданского общества активно участвуют в выдвижении вопросов женщин, мира и безопасности на рассмотрение Комиссией, и за последние годы более 6000 представителей таких организаций зарегистрировались на участие в ежегодных заседаниях, проходящих в Нью-Йорке.[9]

Во время холодной войны гражданское общество направило усилия на распространение международных норм в области прав человека и принятие государствами договоров и конвенций, закрепляющих принципы гендерного равенства. Одним из таких документов стала Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ), принятая в 1979 году. Несмотря на то, что она напрямую не затрагивает связь между правами женщин и конфликтами, в ней подчеркивается важность участия и руководящей роли женщин во всех контекстах. Таким образом, КЛДОЖ соответствует фундаментальным принципам защиты женщин, мира и безопасности. Во многом благодаря активности организаций гражданского общества и их участию в консультациях Комитет КЛДОЖ в 1992 году выпустил Общую рекомендацию № 19, разъясняющую применимость Конвенции в контексте обязательств по предотвращению и расследованию насилия в отношении женщин и наложению наказания за такого рода преступления. Некоторое время назад по результатам анализа мирового опыта Комитет принял Общую рекомендацию № 30, касающуюся положения женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях. В этой рекомендации приводятся конкретные обязательства по ликвидации дискриминации в отношении женщин в условиях конфликта (подробно обсуждается в главе 12 *Механизмы защиты прав человека*).

Четвертая Всемирная конференция по положению женщин, состоявшаяся в Пекине в 1995 году, стала новым поворотным моментом в сплочении гражданского общества вокруг проблемы женщин, мира и безопасности. На конференции в Пекине ООН удалось привлечь представителей 189 стран, а также 4000 представителей неправительственных организаций (НПО) к обсуждению обязательств по поощрению содействия равенству женщин.[10] Форум НПО, проходивший параллельно с официальными правительственными мероприятиями, собрал 40 000 участников от лица женских организаций гражданского общества.[11] Их активность позволила добиться того, что женские организации гражданского общества сыграли ведущую роль в формировании Пекинской платформы действий, единогласно принятой государствами-членами в завершение конференции. Одним из двенадцати направлений работы, выделенных в Пекинской платформе действий, стало направление «Женщины в вооруженных конфликтах», предполагающее, помимо других стратегических целей, усиление участия женщин в разрешении конфликтных ситуаций и защиту женщин, проживающих в зонах вооруженных конфликтов.[12]

После успеха конференции в Пекине женские организации гражданского общества сконцентрировали усилия на работе с Советом Безопасности в стремлении добиться признания вклада женщин в достижение мира и безопасности государствами-членами ООН.[13] В марте 2000 года на заседании Комиссии по положению женщин Председатель Совета Безопасности выступил с речью, которая дала организациям гражданского общества надежду на осуществление этого амбициозного плана.

> *«В первый Международный женский день нового тысячелетия члены Совета Безопасности признают, что достижение мира неразрывно связано с равенством мужчин и женщин. Они подтверждают, что право на равный доступ и всестороннее участие женщин в работе силовых структур, а также их полноценное вовлечение в любую деятельность по предотвращению и разрешению конфликтов чрезвычайно важны с точки зрения поддержания мира и безопасности и создания благоприятных условий для выполнения этой цели».*
>
> Посол **Анварул Чоудхури** (Бангладеш)[14]

НПО создали формальное объединение, целью которого стало принятие Советом Безопасности резолюции по вопросам женщин, мира и безопасности,[15] и спустя несколько месяцев интенсивной работы была принята резолюция 1325. Она стала единственной резолюцией Совета Безопасности, «в рамках которой подготовительная работа, дипломатические и переговорные усилия, подготовка и доработка проектов практически в полном объеме легли на плечи организаций гражданского общества».[16] Однако многие признали, что взаимодействуя с Советом в такой специфичной и интенсивной манере, они должны были отказаться от прямого призыва к глобальному миру и демилитаризации и ограничиться призывом к урегулированию военных действий на всех этапах конфликта. Такое мнение выражало реалистичную оценку необходимых в тот период мер. Сегодня как ученые, так и активисты, выступающие в защиту прав женщин, вновь возвращаются к анализу изменений в политике женских организаций гражданского общества, в результате которых трансформировался характер деятельности таких организаций в целом.

РОСТ МЕЖДУНАРОДНОЙ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ, В ТОМ ЧИСЛЕ ОБЗОР ЕЕ ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ И СОДЕРЖАНИЯ

Со дня принятия резолюции 1325 нормативная база, связанная с защитой и закреплением прав женщин в условиях конфликта и в постконфликтный период, существенно расширилась. Такое расширение произошло как в области переоценки прав и обязанностей, касающихся этой проблематики, так и в контексте деятельности глобальных, национальных и местных институтов, которые прилагают усилия по осуществлению данной повестки дня и следят за тем, кае ее осуществляют другие.

Рост нормативной базы деятельности в сфере поддержки женщин, мира и безопасности в значительной степени был связан с обязательствами по защите женщин в условиях конфликтов, в том числе от сексуального насилия. Совет Безопасности принял четыре резолюции, затрагивающие эти вопросы: 1820 (2009), 1888 (2009), 1960 (2010) и 2106 (2013). Среди прочих достижений эти резолюции предписали миротворческому персоналу ООН прохождение обучения по предотвращению и распознаванию случаев сексуального насилия, а также реагированию на них[17], установили необходимость применения режима санкций ООН в отношений стран, допускающих сексуальное насилие в условиях конфликта[18], и ввели новую должность Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта[19].

Помимо прогресса, достигнутого ООН в сфере предотвращения сексуального насилия в условиях конфликта и наказания за такого рода преступления, важную роль в совершенствовании норм, связанных с уголовным преследованием в случаях сексуального и гендерного насилия продолжает играть Международный уголовный суд (МУС). В Римском статуте Международного уголовного суда, вступившем в силу в 2002 году, были закреплены и расширены более ранние определения таких видов преступлений, как изнасилование, сексуальное рабство, принудительная беременность и преследования по признаку пола; более подробно роль этого документа рассматривается в главе 5 *Преобразующий характер правосудия*. Стремление

к предотвращению сексуального и гендерного насилия было также отражено договорными органами в других международных документах. В частности, договор о торговле оружием, вступивший в силу в декабре 2014 года, содержит положение, предписывающее государствам учитывать риск применения обычных вооружений для совершения актов гендерного насилия.[20] В 2014 году Африканская комиссия по правам человека и народов приняла резолюцию, касающуюся положения женщин и детей в условиях вооруженных конфликтов, которая призывает государства-участники Африканской хартии прав человека и народов предотвращать насилие над женщинами и детьми в ходе конфликтов и гарантировать жертвам таких преступлений возмещение ущерба.[21] Комиссия также призвала государства-члены обеспечить для жертв насилия, инцеста и других сексуальных посягательств доступ к безопасным абортам, что стало важным шагом с точки зрения нормативной базы.[22]

Несмотря на то, что повестка дня по вопросам женщин, мира и безопасности была преимущественно ориентирована на защиту женщин и предотвращение сексуального насилия, повышенное внимание также уделялось обязательствам по обеспечению участия женщин в предотвращении конфликтов и реагировании на них. В резолюциях 1889 (2009) и 2122 (2013) Совет Безопасности подчеркнул значимость активной лидирующей роли женщин в миротворческой деятельности и предотвращении конфликтов. В резолюции 1889 рассматривается проблема исключения женщин из процесса миростроительства и недостаточного внимания к потребностям женщин в период постконфликтного восстановления. Помимо прочих положений, резолюция призывает Генерального секретаря включить в состав миссий по поддержанию мира советников по гендерным вопросам и советников по вопросам защиты женщин, а также призывает государства-члены, органы ООН, доноров и гражданское общество к тому, чтобы вопросы расширения прав и возможностей женщин принимались во внимание в рамках планирования на постконфликтном этапе.[23] Резолюция 2122 предполагает, среди прочих обязательств, содействие со стороны миссий ООН всестороннему участию женщин в постконфликтном восстановлении, включая выборы, осуществлению программ демобилизации, разоружения и реинтеграции, а также проведению реформ сектора безопасности и судебной системы.[24]

Институциональный потенциал ООН по осуществлению резолюции 1325 и шести последующих резолюций по вопросам женщин, мира и безопасности в последние годы также динамично увеличивался. В 2007 году распоряжением Генерального секретаря была учреждена «Программа действий Организации Объединенных Наций по борьбе с сексуальным насилием в условиях конфликта», которая стала координационным органом, объединяющим деятельность 13 структур ООН по борьбе с сексуальным насилием в условиях конфликта.[25] В 2009 году Совет Безопасности принял

Концепция устойчивого развития определяет принципы деятельности, направленной на достижение гендерного равенства, и демонстрирует четкую связь между гендерным равенством, конфликтами и развитием.

решение о назначении председателем данного объединения Специального представителя по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта.[26] В 2010 году решением Генеральной Ассамблеи была создана Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»), задачей которой является расширение прав женщин во всем мире. Структура «ООН-женщины» ведет деятельность в условиях конфликтов и после их завершения, обеспечивая высокий приоритет проблематики женщин, мира и безопасности в работе Организации Объединенных Наций.

Немаловажно, что государства все чаще привлекаются к ответственности за невыполнение обязательств, связанных с вопросами женщин, мира и безопасности. В 2013 году Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Комитет КЛДОЖ) принял Общую рекомендацию № 30, касающуюся положения женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях. В рекомендации содержится руководство государствам-членам Комитета по обеспечению выполнения налагаемых Конвенцией обязательств до, во время и после конфликта.[27] В ней также рассматриваются обязательства негосударственных субъектов, включая корпорации и организованные преступные группы.[28] Эта рекомендация, как подробно рассматривается в главе 12 *Механизмы защиты прав человека*, предусматривает отчетность государств-членов перед Комитетом КЛДОЖ о ходе осуществления резолюций Совета Безопасности по вопросам женщин, мира и безопасности.[29] Кроме того, многие государства по собственной инициативе заявили о принятии обязательств, связанных с проблематикой женщин, мира и безопасности. К настоящему времени 54 страны приняли национальные планы действий по осуществлению резолюции 1325; эти директивные документы, описывающие внутренние обязательства по вовлечению женщин в процессы обеспечения мира и безопасности и защиты женщин в условиях конфликта,

также более подробно рассматриваются в главе 10 *Основные субъекты: государства-члены*.[30] Аналогичные планы были приняты региональными и многосторонними организациями, в том числе НАТО и Европейским союзом.

Что особенно важно, женские организации гражданского общества, которые изначально выступали наиболее активными участниками отстаивания прав женщин в условиях конфликта, продолжают действовать в направлении решения проблем женщин, мира и безопасности и способствовать прогрессу по этим вопросам на локальном, национальном и международном уровнях. Перечисленные выше достижения в развитии нормативной базы по вопросам женщин, мира и безопасности были бы невозможны без целеустремленного, нестандартного и стратегического подхода к информационно-пропагандистской деятельности со стороны этих организаций. Сферы ответственности государств и региональных организаций, а также роль гражданского общества более подробно рассматриваются в главе 10 *Основные субъекты*.

КОНТЕКСТ ГЛОБАЛЬНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Глобальное исследование проходило одновременно с важнейшими изменениями внутри системы ООН. Обзор результатов осуществления резолюции 1325 на высоком уровне на основе настоящего исследования проводится параллельно с двумя другими обзорами: Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям и Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций 2015 года. Проведение этих обзоров позволит ООН усовершенствовать меры реагирования в случаях конфликтов, в также обеспечить отражение мнений женщин и их лидирующую роль в формировании данных мер.

Данное исследование также совпало по времени с 20-летней годовщиной четвертой Всемирной конференции по положению женщин, на которой была принята Пекинская платформа действий. В честь этого события был проведен международный обзор результатов осуществления Платформы — «Пекин + 20». В рамках подготовки своей 59-ой сессии Комиссия по положению женщин предписала государствам провести на национальном уровне обзоры консультативного характера для оценки достижений, тенденций, пробелов и существующих проблем в осуществлении Платформы, результаты которых были включены в региональные доклады, подготовленные региональными комиссиями ООН.[31] Эти национальные и региональные доклады, а также результаты заседания Комиссии по положению женщин, состоявшегося в 2015 году, позволили правительствам и организациям гражданского общества пересмотреть стратегические цели в решении проблем женщин в условиях вооруженных конфликтов. Наконец, в 2015 году государства-члены приняли новые цели в области устойчивого развития (ЦУР) на ближайшие 15 лет.[32] Они отражают стремление к достижению гендерного равенства, в том числе в рамках цели, призывающей к созданию мирного общества. Новая концепция устойчивого развития определяет принципы деятельности, направленной на достижение гендерного равенства, и демонстрирует четкую связь между гендерным равенством, конфликтами и развитием.

ПРЕДЫДУЩИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПО ВОПРОСАМ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ

Глобальное исследование стало не первой попыткой Организации Объединенных Наций оценить влияние вооруженных конфликтов на жизнь женщин, отследить результаты осуществления резолюции 1325 и выработать рекомендации относительно будущей повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности. Эти вопросы также рассматривались в двух знаковых докладах, опубликованных в 2002 году. Выход глобального исследования и подведение итогов пятнадцатилетней работы по осуществлению резолюции 1325 делают целесообразным обращение к этим докладам для анализа изменения природы конфликтов и смещения приоритетов в вопросах женщин, мира и безопасности. В некоторых аспектах глобальное исследование актуализирует результаты предыдущих докладов. Тем не менее оно также добавляет собственный уникальный ракурс в анализ достижений и упущений в решении задач, связанных с женщинами, миром и безопасностью, и в том числе рассматривает проблемы, возникшие после принятия резолюции 1325.

Резолюция 1325 содержала просьбу в адрес Генерального секретаря о представлении доклада о «влиянии вооруженных конфликтов на женщин и девочек, о роли женщин в миростроительстве и о гендерных аспектах мирных процессов и урегулирования конфликтов».[33] Доклад под названием «Женщины и мир и безопасность» был представлен Генеральным секретарем Совету Безопасности в 2002 году.[34] Он был подготовлен Межучрежденческой целевой группой по вопросам женщин, мира и безопасности и опирался на существующие исследования, фокусируясь преимущественно на системе ООН и ее реагировании на вооруженные конфликты. Помимо выполнения просьбы Совета Безопасности о предоставлении информации о гендерных аспектах вооруженных конфликтов и миростроительства, каждая из семи глав доклада содержала до 19 тематических рекомендаций, направленных на повышение эффективности в деле осуществления резолюции 1325 в системе ООН.

Параллельно с докладом Генерального секретаря за 2002 год Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), предшественник структуры «ООН-женщины», опубликовал результаты независимой экспертной оценки по вопросам женщин, мира и безопасности, проведенной Элизабет Рен и Эллен

Принятие резолюции 1325 ознаменовало начало дискуссии по проблематике женщин, мира и безопасности на уровне Совета Безопасности, и с тех пор нормативная база, связанная с защитой и закреплением прав женщин в условиях конфликта и в постконфликтный период, существенно расширилась.

Джонсон-Серлиф. В итоговом докладе под названием «Women, War, Peace» рассматривался ход осуществления резолюции 1325 спустя два года после ее принятия и были отмечены факты «не только пережитых женщинами страданий, но и их значительного вклада».[35] Информация для доклада была собрана в ходе серии полевых визитов, совершенных авторами в 14 охваченных конфликтами регионов, где они проводили встречи с пострадавшими в результате конфликтов женщинами, активистами, лидерами женских организаций и представителями организаций гражданского общества. В каждом из регионов были собраны факты, указывающие на то, что милитаризация общества способствует переходу насилия на новый уровень, а безнаказанность за совершенные преступления порождает их массовое распространение. В докладе особо подчеркивается, что череда насилия оказывает разрушительное влияние на жизнь женщин до, во время и после конфликта. По итогам своей оценки авторы отметили, что были по-настоящему поражены масштабом проблемы: колоссальным количеством женщин, живущих в условиях военных действий и переживших ужасы насилия, сексуальной эксплуатации, калечащих операций, пыток и переселения, вопиющей распространенностью развратных действий в отношении женщин и их массовым исключением из мирного процесса.[36]

Помимо всеобъемлющих выводов и аналитических данных, в независимом экспертном докладе 2002 года приводятся 22 основные рекомендации по достижению полноты осуществления резолюции 1325.[37] Эти рекомендации были главным образом предназначены для органов ООН и государств-членов (в частности, доноров) и предполагали целый спектр мер: от усиления подотчетности (за счет создания международной комиссии по установлению истины в вопросах насилия в отношении женщин в условиях вооруженных конфликтов) до изменений в нормативно-правовой базе (признания гендерного равенства во всех мирных процессах) и системе финансирования (путем анализа бюджетов, выделяемых на гуманитарную помощь и постконфликтное восстановление).

Помимо двух вышеупомянутых знаковых исследований, с 2004 года Генеральный секретарь ежегодно представляет Совету Безопасности доклад по вопросам женщин, мира и безопасности. В этих докладах содержатся результаты оценки основных тематических направлений повестки дня, касающейся женщин, мира и безопасности, а именно: предотвращение, участие, защита, миростроительство и восстановление. Помимо представления Совету Безопасности всеобъемлющего обзора достижений, пробелов и вызовов в работе по этим направлениям, каждый доклад содержит ряд рекомендаций в адрес Совета, других органов ООН и государств-членов. За последние пятнадцать лет Генеральный секретарь и независимые эксперты ООН выступали с многочисленными рекомендациями по пробелематке женщин, мира и безопасности.

Большинство рекомендаций, изложенных в ранее проведенных исследованиях, по-прежнему остаются весьма мотивирующими. С учетом того что поддержка участия женщин и их защита в условиях конфликта остаются сложными, но выполнимыми задачами, целью настоящего доклада является дополнение предыдущих исследований и рекомендаций ООН за счет уникального взгляда на изложенные в нем проблемы.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «ЖЕНЩИНЫ»: НЕОДНОРОДНОСТЬ И ТОЧКИ ПЕРЕСЕЧЕНИЯ

Глобальное исследование основывается на представлении о том, что женщины не являются однородной группой. Несмотря на то, что наиболее распространенным контекстом в повестке дня по вопросам женщин, мира и безопасности является решение проблем женщин, ставших жертвами (в большинстве случаев — жертвами сексуального насилия), резолюция 1325, как и резолюции 1889 и 2122, напоминает о том, что женщины способны быть полноправными субъектами в урегулировании конфликтов и нередко выступают ими. Женщины становятся политическими и религиозными лидерами, участниками мирных переговоров и организаторами сообществ. Несмотря на то, что деятельность женщин обладает значительным потенциалом в достижении мира, они также входят в вооруженные и террористические группы. В этом контексте целями глобального исследования являются определение многообразия положения женщин и их точек зрения во время конфликтов и после их завершения и отражение этих точек зрения в докладе.

В исследовании также признается, что пол является лишь одним из признаков отличия, который также пересекается со многими другими формами идентичности и социальными

ролями. Национальность, этническое происхождение, политическая и религиозная принадлежность, каста, принадлежность к коренным народам, семейное положение, инвалидность, возраст, сексуальная ориентация — все эти и многие другие факторы играют важную роль в определении характера участия женщин в конфликтах и постконфликтном восстановлении. Очевидно, что факторы, формирующие идентичность, в комбинации друг с другом могут усиливать уязвимость женщин в определенных ситуациях; поэтому целью данного исследования также является изучение различных комбинаций их пересечения для получения уникального взгляда на вопросы достижения и поддержания мира и безопасности в многообразной среде.

СВЯЗЬ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОСНОВАМИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

В последнее время по вопросам женщин, мира и безопасности был проведен значительный объем исследовательской работы с последующей подготовкой всеобъемлющих докладов. Эта сфера также нередко интересовала авторов исследований в области безопасности. Тем не менее, не следует забывать о том, что первоначальная резолюция Совета Безопасности была представлена как документ, полностью соответствующий международной традиции защиты прав человека, и этот факт следует принимать во внимание при интерпретации ее положений и разработке стратегий осуществления. Эта особенность подчеркивается Комитетом КЛДОЖ в Общей рекомендации № 30, где также отмечается ее важность для понимания сферы применения и релевантности резолюции 1325 и последующих резолюций Совета Безопасности.

Пол является лишь одним из признаков отличия, который также пересекается со многими другими формами идентичности и социальными ролями. Национальность, этническое происхождение, политическая и религиозная принадлежность, каста, принадлежность к коренным народам, семейное положение, инвалидность, возраст, сексуальная ориентация — все эти и многие другие факторы играют важную роль в определении характера участия женщин в конфликтах и постконфликтном восстановлении.

ССЫЛКИ

1. Подразумеваются резолюции 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) и 2122 (2013).
2. Резолюция 2122 (2013), док. ООН S/RES/2122 (2013) (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 18 октября 2013 г.), п. 16.
3. Там же.
4. Cynthia Cockburn, From Where We Stand War: Women's Activism and Feminist Analysis (London; New York: Zed Books, 2007), 132.
5. "WILPF: History", данные от 26 декабря 2014 г., http://www.wilpfinternational.org/wilpf/history/.
6. Там же.
7. "Commission on the Status of Women-About the Commission", данные от 30 декабря 2014 г., http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/.
8. Комиссия по положению женщин, "Women's Equal Participation in Conflict Prevention, Management and Conflict Resolution and in Post-Conflict Peace-Building: Agreed Conclusions", 12 марта 2004 г.
9. Структура «ООН-женщины», "Commission on the Status of Women, CSW58, 2014", штаб-квартира, данные от 5 января 2015 г., http://www.unwomen.org/en/news/in-focus/csw.
10. Организация Объединенных Наций — Служба связи с неправительственными организациями, "Historic Overview on the World Conferences on Women", данные от 29 декабря 2014 г., http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_s&id_article=1725.
11. Anne Marie Goetz and Joanne Sandler, "Women's Rights Have No Country", openDemocracy, 5 января 2015 г., https://www.opendemocracy.net/5050/anne-marie-goetz-joanne-sandler/women%27s-rights-have-no-country.
12. Всемирная конференция по положению женщин, Report of the Fourth World Conference on Women (Пекин, Китай, 4–15 сентября 1995 г.). (New York: United Nations, 1996), п. 131–149.
13. Carol Cohn, Helen Kinsella, and Sheri Gibbings, "Women, Peace and Security Resolution 1325", International Feminist Journal of Politics 6, № 1 (январь 2004 г.): 131; Diane Otto, "Beyond Stories of Victory and Danger: Resisting Feminism's Amenability to Serving Security Council Politics", in Rethinking Peacekeeping, Gender Equality and Collective Security, ed. Gina Heathcote and Diane Otto (Palgrave MacMillan, 2014), 152–72.
14. "Peace Inextricably Linked with Equality between Women and Men Says Security Council, in International Women's Day Statement", United Nations Meetings Coverage and Press Releases, 8 марта 2000 г., http://www.un.org/press/en/2000/20000308.sc6816.doc.html.
15. Cohn, Kinsella, and Gibbings, "Women, Peace and Security Resolution 1325", 131.
16. Cockburn, "From Where We Stand War: Women's Activism and Feminist Analysis", 141.
17. Резолюция 1820 (2008), док. ООН S/RES/1820 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 19 июня 2008 г.), п. 6.
18. Там же, п. 5.
19. Резолюция 1888 (2009), док. ООН S/RES/1888 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 30 сентября 2009 г.), п. 4.
20. Договор о торговле оружием, 2014 г., разд. 7 (4).
21. Африканская комиссия по правам человека и народов, "Resolution on the Situation of Women and Children in Armed Conflict", 12 мая 2014 г., п. 1.
22. Африканская комиссия по правам человека и народов, "Resolution on the Situation of Women and Children in Armed Conflict".
23. Резолюция 1820 (2008), п. 5.
24. Резолюция 2122 (2013), п. 4.
25. "Stop Rape Now - About", данные от 29 декабря 2014 г., http://www.stoprapenow.org/about/.
26. Резолюция 1888 (2009), п. 4.
27. Общая рекомендация № 30, касающаяся положения женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях, док. ООН CEDAW/C/GC/30 (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 18 октября 2013 г.), п. 1.
28. Там же, пп. 10, 13.
29. Там же, пп. 82, 83.
30. PeaceWomen, "List of National Action Plans", PeaceWomen.org, данные от 2 января 2015 г., http://www.peacewomen.org/naps/list-of-naps.
31. Структура «ООН-женщины», "Preparations: National-Level Review of Implementation", штаб-квартира, данные от 5 января 2015 г., http://www.unwomen.org/en/csw/csw59-2015/preparations#National; структура «ООН-женщины», "Preparations: Regional 20-Year Review Process", штаб-квартира, данные от 5 января 2015 г., http://www.unwomen.org/en/csw/csw59-2015/preparations#Regional.
32. "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development", 1 августа 2015 г.
33. Резолюция 1325 (2000), док. ООН S/RES/1325 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 31 октября 2000 г.), п. 16.
34. Межучрежденческая целевая группа по вопросу о женщинах, мире и безопасности, "Women, Peace and Security: Study pursuant to Security Council Resolution 1325 (2000)" (Организация Объединенных Наций, 2002 г.), п. 37.
35. Elisabeth Rehn and Ellen Johnson Sirleaf, "Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building", Progress of the World's Women (New York, NY: United Nations Development Fund for Women, 2002 г.), vii.
36. Там же, п. 1:xi.
37. Там же, п. 1z:xviii–ixx.

03

УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН И БОЛЕЕ ГЛУБОКОЕ ПОНИМАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

«Если целью мирного процесса является лишь прекращение насилия как такового, то женщины, довольно редко выступающие одной из сторон конфликта, вряд ли могут считаться его правомочными участницами. Если же он направлен на достижение мира, целесообразно получать разносторонний вклад от всех слоев общества».

Мари О'Рейли, Андреа О Суиллеабхаин и Тания Паффенхольц,
"Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes"[1]

КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ РЕЗОЛЮЦИЙ

Резолюция 1325

Настоятельно призывает государства-члены обеспечить более активное участие женщин на всех уровнях принятия решений в рамках национальных, региональных и международных институтов и механизмов предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов

Резолюция 1820

Настоятельно призывает Генерального секретаря и его специальных посланников приглашать женщин для участия в обсуждениях, касающихся предотвращения и урегулирования конфликтов, поддержания мира и безопасности и постконфликтного миростроительства

2000

2008

2009

Резолюция 1889

Настоятельно призывает государства-члены, международные и региональные организации продолжать принимать меры для расширения участия женщин на всех этапах мирного процесса, [...] в том числе за счет более широкого их вовлечения в процесс принятия политических и экономических решений на ранних этапах процессов восстановления с помощью [...] поддержки руководящей роли женщин и расширения их возможностей принимать участие в распределении и планировании помощи, поддержки женских организаций и противодействия существующему в обществе отрицательному отношению к вопросам равного участия женщин

Резолюция 2122

Просит Генерального секретаря и его специальных посланников и специальных представителей при миссиях Организации Объединенных Наций в рамках их регулярных брифингов представлять Совету обновленную информацию о прогрессе в деле вовлечения женщин, в том числе посредством консультаций с гражданским обществом, включая женские организации, в обсуждения, посвященные предотвращению и урегулированию конфликтов, поддержанию мира и безопасности и постконфликтному миростроительству

2013

Резолюция 2122

Далее выражает свое намерение включать положения о содействии всестороннему участию женщин и их защите в таких процессах, как подготовка к выборам и политические процессы, программы разоружения, демобилизации и реинтеграции, реформирование сектора безопасности и судебной системы, а также более широкие процессы восстановления в постконфликтный период, если их осуществление входит в число задач, предусмотренных мандатом миссии

Женщины всегда принимали участие в мирных переговорах и миростроительстве, однако эти процессы осуществлялись неформально и оставались незаметными для участников официальной деятельности по достижению и поддержанию мира. Женщины окружали здания с целью заблокировать в них руководство страны, как, например, в Либерии; они оказались так называемой третьей силой на выборах, состоявшихся в Северной Ирландии; именно по требованию женщин правосудие стало частью мирного процесса, как в случае организации «Матери площади Мая»; благодаря своим призывам к миру им удавалось сплотить целые страны, как это было с «Женщинами в черном» в Сербии. Несмотря на эти значительные усилия, в статистике международных организаций, сосредоточенной на формальных процессах, отражена лишь небольшая доля женщин, принимающих участие в миростроительстве.[2] Таким образом, международные усилия и программная деятельность были преимущественно сфокусированы на вовлечении женщин в официальные мирные процессы и политическую жизнь соответствующих стран.

С технической точки зрения, это означало, что значительная доля донорских средств направлялась на реализацию женских программ по стимулированию политического лидерства женщин в официальных процессах. Такие программы имеют важное значение, и, как показывают результаты исследования, необходимо прилагать постоянные усилия к увеличению их количества. Тем не менее понятия «политика» и «миротворческая деятельность» также должны рассматриваться в ином ключе — не только как работа нескольких субъектов за столом переговоров, но в ракурсе комплексного инклюзивного и многостороннего процесса, учитывающего интересы всего общества. Продвигаемые международным сообществом имеющиеся программы в большинстве своем являются узкопрофильными: их задача состоит лишь в вовлечении женщин с некоторой технической экспертизой в процесс переговоров.

Большинство собранных и широко распространяемых данных как раз иллюстрируют преобладание таких программ. Как будет продемонстрировано далее, эти программы, хотя и влияют на ситуацию напрямую, недостаточны. Необходимы принятие коллективных обязательств и количественные изменения в понимании сути «инклюзивной» политики в ситуациях конфликта, особенно со стороны таких институтов, как Департамент по политическим вопросам (ДПВ) ООН и аналогичные структуры в государствах-членах. За последние несколько лет в деятельности таких институтов наблюдалось большое количество положительных изменений, но еще предстоит немало работы. Единственный способ достижения прогресса — развитие гендерного потенциала.

Появление новых эмпирических данных не позволяет сомневаться в положительном влиянии лидирующей роли женщин и их участия в мирном процессе. В этой главе рассматриваются результаты растущего числа исследований, в которых участие женщин в мирном процессе, в том числе в национальных диалогах и заключении мирных соглашений после урегулирования конфликтов, связывается с достижением продолжительного и устойчивого мира. В ней также описываются примеры успешного опыта и пробелы в осуществлении задач и содержатся всесторонние рекомендации по изменению ситуации.

ВОВЛЕЧЕНИЕ ЖЕНЩИН В МИРНЫЙ ПРОЦЕСС

Наиболее известным и резонансным дипломатическим успехом 2015 года стало не урегулирование военного конфликта, а его предотвращение. Спустя долгие годы неудачных переговоров и несколько десятилетий противостояния Исламская Республика Иран и группа стран, в которую вошли США, Россия, Китай, Франция, Великобритания и Германия, заключили исторически важное соглашение о сдерживании ядерной программы Ирана. Одной из важнейших особенностей этого дипломатического прорыва стала выдающаяся лидирующая роль трех женщин: Федерики Могерини и Хельги Шмид с европейской стороны и Венди Шерман со стороны США. Они опирались на результаты работы еще одной женщины, Кэтрин Эштон, которая до конца 2014 года являлась ведущим дипломатом от лица ЕС. Другие коллеги со стороны Запада доверили им руководящую роль в переговорах и заключении соглашения.[3] Тем не менее такой подход, бесспорно, не является типичным.

Многие участники посреднической деятельности и разрешения конфликтов по-прежнему препятствуют вовлечению женщин, указывая на недостаточность доказательств положительного влияния женского участия.[4] Они опасаются того, что такое участие может усложнить и даже воспрепятствовать ходу миротворческого процесса, и утверждают, что результативность посреднической деятельности должна быть основана не на вовлечении, а на эффективности.[5]

Такое определение эффективности является неверным. Более половины мирных процессов с положительным результатом вновь перетекают в состояние конфликта в течение первых пяти лет после урегулирования. Женщины-активисты справедливо указывают на то, что в истории миротворческой деятельности было множество примеров неудачных попыток посредничества и нарушения мирных соглашений. Это доказывает невозможность обоснования применимости традиционных моделей за счет существующих

предположений об эффективных подходах. Как отметила одна из активистов, вряд ли кто-то из пациентов предпочел бы обратиться к кардиохирургу, вероятность успешной операции у которого составляет всего 50 процентов; при этом международное сообщество по-прежнему выбирает низкоэффективные рабочие модели даже при наличии доказательств существования более эффективных путей.[6]

В то же время вопрос об эффективности продолжает оставаться ключевым в аргументации в пользу участия женщин. Вся информационно-пропагандистская деятельность в поддержку резолюции 1325 основана на утверждении о том, что, согласно положениям о равенстве, содержащимся в документах о защите прав человека, в том числе КЛДОЖ, женщины обладают правом на полное и равное представление своих интересов. Это утверждение было подкреплено одним из последних исследований, в котором приводятся конкретные доказательства связи участия женщин с более высокими в целом результатами,

Женщины-активисты справедливо указывают на то, что в истории миротворческой деятельности было множество примеров неудачных попыток посредничества и нарушения мирных соглашений. Это доказывает невозможность обоснования применимости традиционных моделей за счет существующих предположений об эффективных подходах.

а также чрезвычайно большого значения их вовлечения в мирные процессы и демократизацию разрешения конфликтов для достижения прочного мира и безопасности.[7] Несмотря на то, что эти утверждения подвергаются сомнениям в явной или неявной форме, объем данных, полученных в результате практических исследований и иллюстрирующих положительную роль участия женщин, продолжает расти.[8]

Положительное влияние вовлечения женщин

В период с 2011 по 2015 год Женевский институт высших исследований провел углубленный анализ 40 мирных процессов, имевших место после окончания холодной войны. На основе полученных данных ученые продемонстрировали, что в тех случаях, когда женские группы имели возможность оказывать существенное влияние на переговорный процесс, вероятность достижения соглашения был значительно выше, чем в процессах с очень слабым влиянием и при его полном отсутствии.[9] **В действительности в случае участия и сильного влияния женщин на переговоры мирные соглашения заключались почти всегда. Более того, важность роли женщин в переговорных процессах также прямо соотносится с высокой вероятностью осуществления заключенных соглашений.** Анализируя работу комиссий, созданных после подписания мирных соглашений с целью осуществления их ключевых положений (от написания проекта и принятия новой конституции до мониторинга процесса разоружения или прекращения огня, до создания комиссии по установлению истины и примирению), исследователи обнаружили, что чем более конкретно в соглашении отражен состав таких комиссий, тем более эффективной является их деятельность.[10]

Несмотря на высказываемые предположения о риске усложнения процессов из-за участия в них женщин, в 40 изученных случаях не было найдено ни одного примера отрицательного влияния женских организаций на мирный процесс, тогда как для других социальных субъектов это утверждение не является справедливым.[11] Напротив, **вовлечение женщин в мирные процессы очень часто способствовало началу, возобновлению или завершению потерявших динамику или зашедших в тупик переговоров.**

Полученные данные дополняются результатами недавно проведенного статистического анализа, выполненного на основе 181 мирного соглашения, подписанного в период с 1989 по 2011 годы.[12] При рассмотрении других переменных стало известно, что вероятность заключения мирных соглашений, действовавших не менее двух лет, в результате мирных процессов, где женщины принимали участие как свидетели, подписывающие документы стороны, посредники и/или участники переговоров, была на 20 процентов выше.[13] Со временем эта процентная доля увеличивалась, и вероятность заключения мирных соглашений, действующих в течение 15 лет, составила уже

Связь между влиянием женщин на мирные процессы, их результатами и ходом реализации мирных договоренностей[14]

Степень влияния женщин на процесс	Идут переговоры	Соглашение не заключено	Соглашение заключено/ не реализовано	Соглашение заключено/ частично реализовано	Соглашение заключено/ реализовано	Соглашение заключено/ в процессе реализации
Отсутствует или низкая		Ачех (1999–2003) Колумбия (1998–2002) Грузия и Абхазия (1997–2007) Молдова (1992–2005) Кипр (1999–2004)	*Руанда* (1992–1993) Турция и Армения (2008–2011) Израиль и Палестина — «Женевская инициатива» (2003–2013)	*Израиль и Палестина — «Соглашения в Осло»* (1991–1995) *Мали* (1990–1992)	*Таджикистан* (1993–2000)	Кыргызстан (с 2013 года по настоящее время)
Умеренная	Турецко-курдский мирный процесс (2009–2014)	Египет (2011–2013) Шри-Ланка (2000–2004)	*Эритрея* (1993–1997) *Сомали I* (1992–1994) *Сомали II* (2001–2005) Дарфур (2009–2013) Сомали III (1999–2001) Того (1990–2006)	Соломоновы острова (2000–2014) Македония (2001–2013) Непал (2005–2012)	Афганистан (2001–2005) Бенин (1990–2001) *Сальвадор* (1990–1994)	
Высокая		Фиджи (2006–2013)		*Гватемала* (1989–1999) *Мексика (Чьяпас)* (1994-1997) Бурунди (1996–2013) *Север Мали* (1990–1996)	Демократическая Республика Конго (1999–2003) Кения (2008–2013) Либерия (2003–2011) Северная Ирландия (2001–2013) Папуа — Новая Гвинея (1997–2011) *Сомалиленд* (1991–1994) *Южно-Африканская Республика* (1990–1997)	Йемен (2011–2014)

*Выделенные курсивом процессы совершились до принятия резолюции 1325.

35 процентов.[15] Эти выводы дополняют предыдущие количественные исследования относительно связи между инклюзивностью мирных процессов и качеством и стабильностью мирных соглашений. Была выявлена прямая взаимосвязь между открытостью переговоров и вероятностью сдерживания повторного развития конфликта в результате заключенных соглашений. В частности, успех мирных соглашений на 64 процента выше в тех случаях, когда в процессе их подготовки участвуют представители гражданского общества.[16]

В ходе проведенных ранее исследований мирных процессов, учитывающих гендерные факторы, особое внимание уделялось оценке вклада женщин в решение вопроса о защите прав женщин и социальных проблем. Однако другие аспекты мирных процессов, в которых женщины влияли на ход переговоров, изучались в гораздо меньших объемах — например изменение динамики процесса. Исследования все чаще демонстрируют, что **женщины оказывают влияние на эффективность переговоров за счет повышения качества формирования консенсуса в ходе общественных дебатов, не обязательно меняя ракурс видения проблем, но демонстрируя необходимость продолжать обсуждение и осуществлять достигнутые договоренности**.[17] Цель формирования консенсуса имеет особую ценность в мирных переговорах. Эти данные подчеркивают необходимость признания того факта, что участие женщин не должно означать их допуск к работе исключительно над женскими проблемами. Напротив, необходимо обеспечить участие женщин и принятие ими решений по широкому спектру проблем, рассматриваемых в рамках мирного процесса.

Еще одно важное изменение, произошедшее вследствие вовлечения женщин, связано с увеличением дивидендов мира и их влиянием на миростроительство после урегулирования конфликтов. Известно, что если интересы женщин напрямую учитываются в процессах обеспечения безопасности, правосудия, экономического восстановления и надлежащего управления, они чаще получают прямой доступ к дивидендам мира, к которым относятся создание рабочих мест и доступ к общественным услугам. Это означает, что результаты достижения мира начинают быстрее отражаться на жизни сообществ. В частности, несмотря на то, что женщины часто становятся во главе семьи во время и после конфликта, они не имеют возможности обеспечить средства к существованию и расширить свои экономические права. Женщины и девочки вынуждены искать низкооплачиваемую работу, связанную с высокими рисками, например оказывать услуги сексуального характера с целью выживания; это замедляет восстановление сообщества и нормализацию его жизни, усугубляет нищету и ухудшает отношения между женщинами и их детьми. При этом возможность заниматься приносящей доход деятельностью и экономическая безопасность, достигнутая в результате справедливых мирных соглашений, позволяют женщинам быстрее инвестировать средства в охрану здоровья и образование детей, обеспечение продовольственной безопасности и восстановление экономики сельских районов, что в долгосрочной перспективе является чрезвычайно важным вкладом в стабильность (см. главу 7 *Построение мирного общества*).

В целом, привлечение женщин за стол мирных переговоров способствует их успешному завершению и выполнению

В ФОКУСЕ

Мирный процесс на Филиппинах[18]

В марте 2014 года правительство Филиппин и Исламский освободительный фронт моро (ИОФМ) подписали всеобъемлющее мирное соглашение, которое стало итогом 17-летнего переговорного процесса. Оно заложило основу для создания на юге Филиппин новой политической автономии Бангсаморо.

Мирное соглашение содержало четкие положения о правах женщин: в восьми из шестнадцати статей упомянуты механизмы вовлечения женщин в государственное управление и развитие, а также их защиты от насилия. Это стало прямым результатом участия женщин в переговорном процессе, в основе которого лежит многолетняя история лидерства женщин на локальном и национальном уровнях, в том числе под руководством двух женщин-президентов — Корасон Акино и Глории Макапагал-Арройо. Обе они сыграли решающую роль в возобновлении переговоров с повстанцами.

Важный сдвиг в решении проблемы наметился в 2001 году, когда в правительственную комиссию из пяти членов вошли две женщины. С тех пор в состав каждой переговорной группы, назначаемой правительством, включалась как минимум одна женщина. К моменту подписания в 2014 году всеобъемлющего соглашения женщины составляли треть участников переговоров. Другие правительственные органы, оказавшие поддержку процессу (аппарат советника президента, секретариат, группа по правовым вопросам, технические рабочие группы), также возглавлялись или были преимущественно представлены женщинами. В декабре 2012 года Мириам Колонел-Феррер стала первой женщиной-председателем правительственной комиссии. Причинами избрания женщин на указанные должности становились их опыт участия в мирном урегулировании на острове Минданао, опыт в проведении переговоров и решении технических вопросах и их роль в отстаивании интересов значительной части электората в ходе их работы в рамках женских движений. Именно по запросу женщин был существенно расширен охват переговоров и обеспечено участие в них общественности. В 2010 году состоялся национальный диалог, итогом которого стал доклад, послуживший основой для дальнейшей дискуссии и принятия решений по острым вопросам, обсуждаемым за столом переговоров. Кроме того, женщины составили почти треть членов переходной комиссии, которой была поручена задача разработать проект Основного закона Бангсаморо — эквивалента конституции в новой политической системе.

Одновременно с этим женские группы гражданского общества поддерживали процесс с помощью массовых акций, чтобы избежать его срыва заинтересованными в этом сторонами. Например, когда в 2012 году за подписанием рамочного соглашения последовал трехнедельный конфликт между повстанцами и армией, женщины организовали мирные протесты, настоятельно призывая обе стороны к прекращению насилия и возвращению за стол переговоров.

Роль женщин в переговорах позволила включить в мирное соглашение ряд статей и положений, оказывающих непосредственное влияние на расширение прав и возможностей женщин в новой политической единице. Первоначально ИОФМ препятствовал женскому участию, однако в итоге назначил женщину-представителя со своей стороны и прекратил заявления, критикующие вовлечение женщин в общественную деятельность. Согласно договоренности, создаваемая политическая автономия должна направлять на программы по поддержке женщин не менее пяти процентов от официально выделяемых на развитие средств. Предполагается создание механизма консультаций для женщин и включение женщин в совет лидеров Бангсаморо, а также в число губернаторов провинций, мэров и представителей коренного населения. Для женщин, прекративших службу в женских военных формированиях ИОФМ, должны быть разработаны специальные экономические программы. Согласно проекту Основного закона Бангсаморо предполагается, что будущий парламент Бангсаморо примет закон, признающий важную роль женщин в государственном строительстве и развитии, и реализует меры по обеспечению их представленности в государственных органах, в том числе в парламенте. Кроме того, правительство анонсировало планы по строительству шести учебных центров по проблемам женщин и мира на предполагаемой территории Бангсаморо.

соглашений и имеет центральное значение для учета женской точки зрения по вопросам государственного управления, правосудия, безопасности и восстановления, которые рассматриваются в мирных соглашениях. Решение этих проблем может помочь в достижении более надежного и прочного мира, быстрее восстановить верховенство права и увеличить уровень доверия в обновленном государстве.[19] Участие женщин также играет роль в расширении мирного процесса, позволяя включить в него не только воюющие стороны и потенциальную третью силу, но и более широкие группы населения. Субъекты миростроительства на международном и национальном уровне признали, что социальная изоляция может являться серьезным фактором возникновения конфликта, а инклюзивность, напротив, расширяет количество сторон, заинтересованных в развитии системы управления, что, в свою очередь, повышает стабильность в обществе. Это особенно важно с точки зрения вовлечения женщин. Участие женщин способствует более широкому общественному признанию мирных соглашений и приверженности их положениям на уровне сообществ и пострадавших в результате конфликта групп населения, на которых в не меньшей степени отразится процесс восстановления общества.

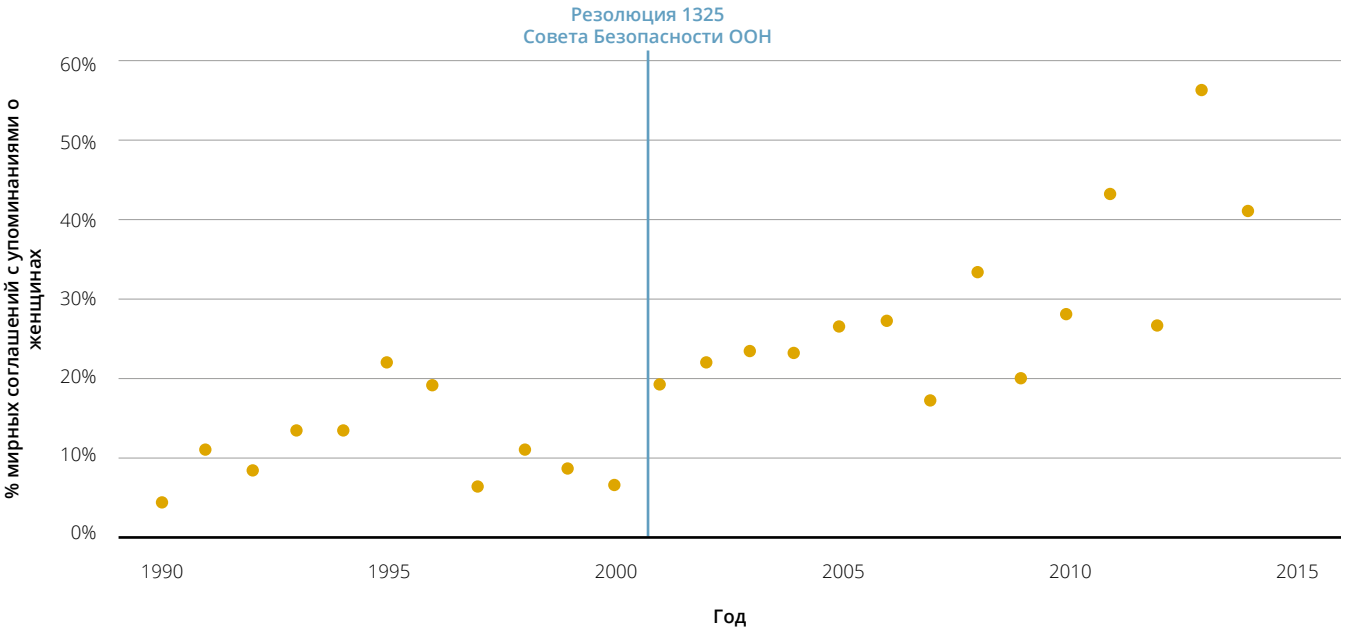
ПРИЗНАКИ ПРОГРЕССА В ОТКРЫТОМ МИРОСТРОИТЕЛЬСТВЕ ПРИ БОЛЬШОМ КОЛИЧЕСТВЕ НЕРЕШЕННЫХ ЗАДАЧ

В 2010 году, во время празднования десятой годовщины принятия резолюции 1325, были высказаны серьезные опасения в связи с отсутствием прогресса в решении задачи вовлечения женщин — вероятно, одной из наиболее знаковых в повестке дня. Государства-члены, региональные и международные организации приняли на себя обязательства по усилению работы в этом направлении. Спустя пять лет мы можем наблюдать значительный прогресс в этой сфере.

Во-первых, наблюдается значительное увеличение количества ссылок на вопросы о женщинах в текстах мирных соглашений. Из 1168 мирных соглашений, заключенных в период с января 1990 года по январь 2014 года, лишь 18 процентов содержат упоминания о женщинах или гендерной проблематике. Но при сравнительном анализе соглашений, заключенных до и после принятия резолюции 1325, разница будет заметной. **До 2000 года упоминания о женщинах или гендерной проблематике присутствовали лишь в 11 процентах таких документов. После 2000 года их доля увеличилась до 27 процентов.**[20] Несмотря на то, что она по-прежнему невысока, присутствует явная положительная тенденция. Согласно данным Департамента по политическим вопросам ООН, полученным с применением глобальных показателей осуществления резолюции 1325, уже 50 процентов мирных соглашений, заключенных в 2014 году, содержали ссылки на вопросы, связанные с женщинами, миром и безопасностью,[21] тогда как в 2010 году их доля составляла лишь 22 процента.[22]

Во-вторых, упоминания о гендерных вопросах с большей долей вероятности включаются в соглашения, заключению которых способствовала Организация Объединенных Наций. После принятия резолюции 1325 упоминания о женщинах или гендерном равенстве содержатся в 38 процентах соглашений, заключенных при участии ООН в переговорном процессе.[23] За последние пять лет их количество существенно возросло. Из шести соглашений,

Процентная доля мирных соглашений, содержащих по крайней мере упоминания о женщинах (с 1990 года по октябрь 2000 года и с ноября 2000 года по 2015 год)[24]



заключенных в 2014 году в результате переговоров или процессов национального диалога при участии ООН, в четырех (что составляет 67 процентов) содержатся условия, касающиеся женщин, мира и безопасности.[25]

В-третьих, эти упоминания приобретают все большее реальное значение. Вместо общих слов о гендерном равенстве речь идет о более конкретных обязательствах по обеспечению участия женщин в различных принимающих решения органах, соглашениях по вопросам безопасности и других касающихся женщин действиях, например по борьбе с насилием в отношении женщин и девочек.[26] В частности, в период с 2010 по 2014 год количество соглашений о прекращении огня, заключенных при содействии ООН, в которых содержатся упоминания о сексуальном насилии в условиях конфликта как о преступном деянии, утроилось.[27] В Бурунди женщинам удалось добиться включения в мирное соглашение положений о свободе выбора супруга и партнера. В Гватемале женские организации, работая в тесной координации с женщиной-переговорщиком, добились обсуждения в рамках переговоров обязательств по включению сексуальных домогательств в перечень новых уголовных преступлений и созданию организации по защите прав женщин коренных народов.[28] Кроме того, законодательно устанавливаемые квоты упоминались в 80 процентах всех соглашений по разграничению властных полномочий.[29] С другой стороны, в том небольшом количестве случаев, когда ни подготовка мирного соглашения, ни последующий выборный процесс не предполагали выделение квоты для поддержки участия женщин в политике, представленность женщин в законодательных органах была необычно низкой и выражалась однозначным числом.

В-четвертых, стандартной практикой стало включение специалистов по гендерным вопросам в состав групп поддержки посредничества и проведение консультационных мероприятий с женскими организациями. По данным мониторинга ДПВ, в 2013 году гендерная экспертиза ООН была предосталена в 88 процентах соответствующих процессов, тогда как в 2014 году этот показатель снизился до 67 процентов.[30] Тем не менее в сравнении с 36 процентами за 2011 год такой рост представляется весьма значительным. Кроме того, в 2014 году 88 процентов всех мирных процессов с участием ООН включали в себя регулярные консультационные мероприятия с женскими организациями; их доля значительно выросла с 2011 года, когда она составляла 50 процентов.[31] Однако консультации в рамках данного исследования и результаты внутреннего анализа ДПВ показали, что такие мероприятия порой носят символический характер и не предполагают тщательной подготовки, репрезентативности и каких-либо последующих действий.[32] Хотя услуги специалистов по гендерным вопросам систематически предлагаются через резервную группу экспертов ООН по вопросам посредничества и реестр старших технических специалистов, в целом спрос на их навыки со стороны участников переговоров остается на значительно более низком уровне в сравнении с другими сферами резервной экспертизы. Кроме того, даже в случае привлечения специалистов по гендерным вопросам они не всегда включаются в группы стратегического планирования, и в некоторых случаях их участие в дискуссиях ограничивается экспертной дипломатией (или дипломатией вторых трэков). Ниже будут представлены результаты более подробного анализа условий, которые могут повысить эффективность таких мероприятий.

В-пятых, общие показатели участия женщин в мирных процессах возрастают, пусть и недостаточно динамично. Исследование, проведенное структурой «ООН-женщины» в 2012 году, показало, что в репрезентативной выборке из 31 важнейшего мирного процесса, которые имели место с 1992 по 2011 год, лишь два процента ведущих посредников, четыре процента свидетелей и подписывающих сторон и девять процентов участников переговоров были женщинами.[33] Согласно результатам исследования 2008 года, в котором рассматривались 33 случая мирных переговоров, женщины составляли всего четыре процента от всех участников.[34] При этом в 2014 году женщины занимали ведущие позиции в 75 процентах мирных процессов, осуществляемых под руководством ООН или при ее участии, — в 2011 году их доля составляла лишь 36 процентов.[35] Мирные переговоры последних лет, в частности, направленные на разрешение конфликтов в Колумбии и на Филиппинах, отличаются значительно возросшим уровнем участия женщин в качестве делегатов или подписывающих сторон в рамках официальных процессов.

Процедуры выбора участников могут определяться посредником, сторонами переговорного процесса или официально согласовываться более широким кругом субъектов.[36] Такие процедуры включали в себя приглашение, выдвижение, выборы, открытое участие (стандартный формат для большинства консультационных мероприятий с общественностью) и публичное объявление о существующих позициях в ключевых комиссиях по осуществлению. Наиболее успешные с точки зрения инклюзивности процессы отбора участников отличаются прозрачностью и реализуются избирателями с учетом квот и других временных специальных мер в отношении женщин. При этом, если все участники выбираются одной из сторон конфликта, возможность женщин влиять на переговоры, особенно в разрезе представления вопросов гендерного равенства, с высокой вероятностью ограничивается.

Важно отметить, что улучшение количественных показателей не обязательно означает, что женщины получили возможность оказывать существенное влияние на ход переговоров и определять их развитие. Вышеупомянутые показатели сами по себе важны для иллюстрации достигнутого прогресса, однако часто они не отражают реальных ситуаций, когда женщин отстраняют от процесса принятия решений, ограничивая их участие до формальных и символических действий. Как демонстрируют собранные данные, преимущества от участия женщин в полной мере достигаются лишь при обеспечении качества такого участия и предоставлении женщинам возможности влиять на переговоры.[37]

В ФОКУСЕ

Мирный процесс в Колумбии[38]

Когда в начале 2002 года мирные переговоры между правительством и Революционными вооруженными силами Колумбии (РВСК, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) были свернуты, многие из женских организаций продолжали настаивать на поиске политических решений и готовить почву для начала нового переговорного процесса. В отсутствие официальных переговоров и несмотря на массовое разочарование итогами мирного процесса со стороны общества, женщины проводили национальные марши, привлекая общественное внимание к своим призывам к достижению мира. Они также продолжали повседневную работу на региональном уровне, решая проблемы, связанные с ростом уровня насилия: выступали посредниками в общинных конфликтах, вели прямой диалог с вооруженными группами по вопросам освобождения заложников, предотвращали насилие и перемещение местного населения, участвовали в реабилитации детей, входивших в вооруженные формирования, устраняли блокаду дорог для обеспечения транспортировки продуктов питания, медикаментов и людей.

Тем не менее, когда в конце 2012 года в Норвегии были предприняты новые попытки мирных переговоров, все участники за столом переговоров, за исключением одного модератора со стороны Норвегии, были мужчинами. В рамках официального переговорного процесса полномочными представителями также выступали исключительно мужчины; кроме того, среди тридцати участников переговоров с обеих сторон была лишь одна женщина. Однако уже год спустя благодаря мобилизации усилий женщин и упорному отстаиванию ими своих интересов, а также благодаря международной поддержке женщины составили уже около трети делегатов с каждой из сторон в ходе мирных переговоров, проходивших в кубинской столице Гаване. Более того, около половины участников всех консультационных мероприятий с общественностью в рамках мирных переговоров были женщинами; также была сформирована подкомиссия по гендерным вопросам, задачей которой стала интеграция в мирный процесс гендерной тематики и учет мнений женщин в ходе переговоров. Сегодня многие из женщин занимают руководящие позиции и являются ключевыми специалистами в технических консультационных мероприятиях при Управлении верховного комиссара по вопросам мира — правительственном учреждении, ответственном за проведение переговоров. Члены делегаций и содействующие стороны получали техническую информацию о гендерных аспектах каждого представленного в повестке дня вопроса, а также возможность участия в чрезвычайно трогательных визитах многочисленных делегаций жертв от всех сторон конфликта, большинством из которых являлись женщины.

Структура «ООН-женщины» и страновая группа ООН под руководством постоянного координатора в Колумбии поддержали вовлечение женщин во всех перечисленных аспектах: от консультаций с общественностью до визитов жертв в Гавану и непосредственного участия делегатов. Кроме того, в конце октября 2013 года в Боготе состоялся исторически важный Национальный саммит женщин за мир, собравший около 450 представителей женских организаций Колумбии. На момент подготовки глобального исследования, несмотря на большое количество существующих проблем и глубину раскола в колумбийском обществе, этот этап переговоров демонстрирует наиболее многообещающие предпосылки к прекращению одного из самых длительных вооруженных конфликтов в мире.

УСТОЙЧИВОСТЬ ПРЕПЯТСТВИЙ К ВСЕСТОРОННЕМУ УЧАСТИЮ ЖЕНЩИН

«Признание права женщин на участие в мирных процессах является недостаточным. Посредники, участники переговоров и правительства стран-доноров должны устранять все реальные препятствия к физическому присутствию женщин за столом официальных переговоров, а также в ходе кулуарных бесед. Например, многие женщины в действительности не являются представителями воюющих сторон, участвующих в переговорах, и не получат доступа к имеющимся у них ресурсам. Кроме того, у женщин часто имеются семейные обязательства, отсутствующие у мужчин. Чтобы женщины получили возможность участия на паритетных началах с мужчинами, им необходима поддержка в области ухода за детьми, транспорта, размещения и личной безопасности».

Сара Тэйлор, координатор рабочей группы НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности, прения Совета Безопасности по вопросу о женщинах, мире и безопасности, 2008 год.[39]

Несмотря на ежегодные заявления об обязательствах, проистекающих из резолюции 1325, и несколько успешных примеров мирных процессов, описанных в данной главе, в последние годы низкий уровень представленности женщин в официальных процессах урегулирования конфликтов сохраняется. Будь то мирные переговоры о ситуации в Южном Судане, Мали или Мьянме, женщины по-прежнему исключаются и сталкиваются с социальным отчуждением, а в тех случаях, когда они все-таки принимают участие в мирных процессах, их влиянию нередко препятствуют приемущественно мужской состав переговорщиков и сама структура переговоров. Отсутствие приоритета на вовлечение женщин и, как следствие, непрочность результатов связаны с общим подходом к переговорному процессу, корректировка которого требует пересмотра глобальных целей и путей достижения мира. В существующей практике центральной задачей предотвращения и разрешения конфликтов является нейтрализация действий сторон, заинтересованных в срыве мирного процесса и виновных в совершении насилия, но не инвестиции в ресурсы, необходимые для достижения мира.

Целью резолюции 1325 было расширение методик миростроительства благодаря включению в процесс той категории участников миротворческой деятельности и восстановления общества, интересы которой ранее не учитывались.

Целью резолюции 1325 было расширение методик миростроительства благодаря включению в процесс той категории участников миротворческой и общественной деятельности, интересы которой ранее не учитывались. Это попытка обратить внимание на ранее не заметную неофициальную и непризнанную роль женщин и девочек в предотвращении и разрешении конфликтов: от общественной деятельности за мир до каждодневного посредничества и содействия примирению на уровне семьи и общины. Кроме того, включение женщин в процесс миростроительства является попыткой использовать подходящие условия для расширения прав и возможностей женщин именно тогда, когда в кризисных и переходных ситуациях они начинают выполнять новые, нетрадиционные роли, и привнести инклюзивность, репрезентативность и многообразие в ситуации и процессы, в которых наблюдается практически полное преобладание мужчин.

Помимо ряда положительных сигналов и явных доказательств значимости участия женщин в мирных процессах, в ходе исследования также были выявлены некоторые тревожные тенденции. Так, **в 40 примерах, которые были изучены специалистами Женевского института высших исследований / Проекта по расширению участия, реализуемого в рамках инициативы по всеохватному мирному процессу и переходному периоду, участие женщин часто ставилось под сомнение и довольно редко являлось естественной и добровольно избранной составляющей процесса. При этом оно в большинстве случаев происходило в результате скоординированного давления и лоббирования со стороны женских организаций внутри страны, но не по инициативе конфликтующих сторон, посредников и организаторов переговоров.** Существует множество примеров, в которых конфликтующие стороны предпринимали шаги по включению в процесс политических партий или конкретных организаций гражданского общества с целью повышения легитимности или расширения состава переговорного процесса в благоприятном для них ключе, однако стремления к вовлечению в мирный процесс женских организаций с их стороны не наблюдалось. Как правило, поддержка женского участия являлась результатом активного лоббирования со стороны местного движения за права женщин и международных субъектов и почти никогда не являлась инициативой группы посредников или конфликтующих сторон.[40]

В ФОКУСЕ

Мирный процесс в Мали

В текущем мирном процессе в Мали принимают участие более 10 организаций-посредников, в том числе ООН, ЕС и АС, однако, несмотря на значительный уровень мобилизации малийских женщин, ни ведущий посредник, ни другие участники процесса не установили в качестве приоритета участие в мирном процессе представителей со стороны женщин. Такое сопротивление аргументируется культурными аспектами, опасениями относительно замедления хода переговорного процесса и обещаниями привлечь к участию женщин после заключения соглашения — на этапе примирения. Все дипломаты, входившие в международную посредническую миссию, были мужчинами старше 55 лет. В число 100 делегатов от трех групп, участвующих в переговорах, вошло лишь пять женщин, их доля в посреднических миссиях также чрезвычайно мала.[41]

Даже в случае существенной представленности женщины не всегда способны повлиять на ход и результаты переговоров. В некоторых случаях это происходит из-за несовпадения мнений женщин по ключевым вопросам или отсутствия выработанной коллективной позиции, но наиболее частой причиной является то, что даже при вовлечении в процесс женских групп все важные решения отдаются на откуп небольшой группе лидеров из числа мужчин. Например, в 2011 году при подготовке совместного заявления в Осло между правительством Филиппин и Национальным демократическим фронтом (NDF), организовавшим наиболее продолжительное коммунистическое восстание в Азии, женщины составляли примерно треть участников переговоров. Однако многие из женщин со стороны NDF являлись супругами лидеров организации, поэтому правомерность их действий для членов NDF и оперативных подразделений организации на Филиппинах, а также их влияние в этой среде были ограниченными. В результате переговоры были приостановлены.[42] В ходе мирного процесса в Сомали в 2001 году для женщин была выделена квота во всех шести комитетах по примирению, но любое решение требовало утверждения комитетом лидеров, в который входили мужчины-старейшины кланов.[43] **Также при анализе 16 примеров национальных диалогов в рамках данного исследования было выявлено, что в 15 из этих случаев реальные решения принимались небольшой группой лидеров, состоящей исключительно из мужчин**.[44]

Участие женщин также раз за разом ограничивается временными рамками и не обеспечивается на всех этапах процесса: от подготовки к мирным переговорам или политическим переменам до непосредственного осуществления договоренностей и контроля за их выполнением. Это справедливо и для национального диалога. Тогда как участие женщин в переходных процессах все чаще достигается за счет применения международных норм и общественного давления, женщины редко участвуют на подготовительных этапах и, как правило, в дальнейшем не получают достаточной поддержки в осуществлении достигнутых договоренностей.[45] В то же время резолюция 1325 и другие международные договоренности предполагают, что количество успешных примеров участия женщин как неотъемлемой составляющей мирного процесса на всех его этапах должно расти. Так, в мирные соглашения, заключенные в 1996 году в Гватемале, в результате непосредственного участия женщин в мирном процессе удалось включить конкретные положения о гендерном равенстве. При этом, даже несмотря на то, что женские организации продолжили отстаивание интересов женщин

«Вероятность заключения мирных соглашений, действовавших не менее двух лет, в результате мирных процессов, где женщины принимали участие как свидетели, подписывающие документы стороны, посредники и/или участники переговоров, была на 20% выше. Со временем эта процентная доля увеличивалась, и вероятность заключения мирных соглашений, действующих в течение 15 лет, составила уже 35%».

Лорел Стоун,
"Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Processes"[46]

В ФОКУСЕ

Количество против качества: важная роль женского участия[47]

Во время мирного процесса в Сомали в 2001–2005 годах, который проходил под эгидой Кении, женщинам была предоставлена демонстративно значимая роль. Ключевой составляющей этого процесса была работа шести «комитетов по примирению», в задачи которых входило выявление основных причин конфликта и представление рекомендаций по их устранению. Несмотря на то, что благодаря квотам женщины участвовали в работе всех шести комитетов, фактически их влияние на мирный процесс и его качество в целом было ограниченным. Все решения, согласованные на уровне комитетов, требовали утверждения со стороны комитета лидеров, в котором ключевую роль играли мужчины-старейшины кланов. Наличие такого комитета и реальная динамика принятия решений означали, что роль комитетов по примирению и участвующих в их работе женщин была в действительности сведена к нулю.

В Непале обеспечить интенсивное участие женщин в Учредительном собрании удалось благодаря применению системы квот: в итоге количество женщин в нем составило 197 из 601 члена. Таким образом, доля их представленности достигла почти 33 процентов. Кроме того, женщины также были участниками нескольких тематических комитетов Учредительного собрания. Однако увеличение представленности не было соразмерно увеличению их влияния. С одной стороны, в Непале традиционно наблюдалось и до сих пор сохраняется значительное сопротивление борьбе с неравенством и обсуждению проблем женщин и гендерных вопросов в целом со стороны основных политических партий, преимущественно представленных политиками-мужчинами. С другой стороны, среди политиков-женщин имеются значительные разногласия по ключевым вопросам и отсутствует выработанная коллективная позиция, что препятствует прогрессу в решении гендерных проблем. В попытке усилить защиту интересов женщин и разработать общую повестку дня женщины-члены Учредительного собрания сформировали женское объединение. Однако его работа не принесла успеха, поскольку в конечном итоге принадлежность женщин к политическим партиям оказалась для них определяющей. Такое развитие событий ограничивает влияние женщин, несмотря на их широкую представленность и дающую преимущества систему квот, и вновь демонстрирует, что в тех случаях, когда женщины не могут сформировать единую позицию по важнейшим вопросам (например, таким, как проблема получения гражданства по матери) и не имеют общей цели, совокупный уровень их влияния значительно снижается.

Противоположным примером может служить Северная Ирландия, где в ходе переговоров, предшествовавших заключению в 1998 году Соглашения Страстной Пятницы, десять ведущих политических партий, участвовавших в процессе, не имели в своем составе ни одной женщины-представителя. Это обстоятельство подтолкнуло нескольких неравнодушных женщин к созданию собственной политической партии (Женской коалиции Северной Ирландии, NIWC), которой впоследствии удалось получить необходимую поддержку и место за столом переговоров рядом с другими партиями. Хотя по численности NIWC не могла сравниться с партиями, представленными преимущественно мужчинами, ее степень влияния на принятие решений возросла, так как она принимала участие в переговорах наравне с другими политическими силами и смогла добиться включения в повестку дня многих вопросов, способствовавших достижению итогового соглашения. NIWC выступала за равенство, права человека и широкое вовлечение всех социальных групп. Ее члены высказывали стремление к инклюзивному и направленному на сотрудничество процессу и ставили на первое место в повестке дня вопросы участия женщин и борьбы за их права. Кроме того, целью NIWC стало предотвращение насилия и судебное преследование за преступления, связанные с насилием в отношении женщин.

после заключения соглашения и получили два постоянных места в Национальном Совете по Осуществлению Мирных Соглашений, результаты их деятельности перечеркивались отсутствием политической воли, слабостью механизмов осуществления, расширением транснациональных добывающих корпораций, значительным ростом организованной преступности (преимущественно наркоторговли), а также общим снижением уровня безопасности и милитаризацией.[48]

Наконец, не следует игнорировать и логистические препятствия к участию женщин. В частности, им могут потребоваться организация ухода за детьми, выделение средств на поездки или гарантии безопасности при посещении мероприятий. Одним из способов активизировать участие групп женщин в переговорах являются центры поддержки. В частности, во время мирных переговорах в Сомали в 2001–2005 годах в интересах женщин действовал целый ряд поддерживающих структур, спонсируемых международными организациями. Ключевую роль среди них играл ресурсный центр, в полном объеме оснащенный компьютерами, копировальными аппаратами, принтерами и доступом в Интернет. Во время переговоров он являлся одним из немногих мест с необходимым оборудованием, и группы женщин использовали его для лоббирования своих интересов, так как многие влиятельные фигуры, тоже были вынуждены пользоваться услугами данного центра.[49]

Наработка передовых практик вовлечения женщин в мирные процессы

В последние годы общество приблизилось к выработке стандарта ведения мирных переговоров с учетом гендерных аспектов. Субъектам посреднической деятельности известно (или должно быть известно), что участникам переговоров и группам поддержки посредничества всегда должен быть доступен технический опыт по гендерной проблематике; женские организации должны регулярно участвовать в консультациях с самого начала процесса и в течение всего этапа его осуществления; в повестке дня и итоговых документах должны быть явным образом учтены потребности и приоритеты женщин; женщины также должны быть адекватно представлены в качестве участников мирных переговоров и в институтах, ответственных за осуществление любых соглашений. Многие субъекты мирных процессов могут принципиально поддерживать идею гендерного равенства, однако хотели бы получить более подробную информацию и рекомендации о конкретных способах ее реализации на практике в рамках управления мирным процессом.[50]

Роль посредника в мирных переговорах является одним из наиболее важных факторов в определении качества участия в них женщин. Помимо прочих, именно в этой роли выступали Робинсон в регионе Великих Африканских озер, Машел в Кении, Мандела в Бурунди, Арно в Гватемале и Беномар в Йемене.[51] Участие женщин в национальном диалоге в Йемене (2013–2014 годы) представляет собой прекрасный пример возможных достижений в наименее благоприятных для расширения прав и возможностей женщин обстоятельствах. Оно демонстрирует, как выработка правил и структуры политического диалога, а также влияние роли посредника могут определить эффективность выражения женщинами своего мнения. **Кроме того, опыт Йемена является ярким примером значимости лидерства на высоком уровне и политической воли.** Вне зависимости от дальнейшего развития ситуации в Йемене вовлечение женщин в национальный диалог, невзирая на серьезные ограничения, накладываемые различными условиями, представляет разительный контраст с ходом мирных переговоров в Сирии, которые были начаты в тот же период. Несмотря на более долгую историю развития прав женщин и большее количество образованных женщин в Сирии, аргумент «культурного сопротивления» использовался здесь чрезмерно легко.[52] Безусловно, не существует двух ситуаций, которые можно было бы полноценно сравнить по одним и тем же параметрам,[53] и каждая из них предполагает поиск индивидуальных способов реагирования, однако в меняющемся глобальном политическом контексте, в котором релевантность деятельности ООН все чаще ставится под сомнение, важную роль в обеспечении легитимности играет последовательное соблюдение универсальных норм и стандартов.

В меняющемся глобальном политическом контексте, в котором релевантность деятельности ООН все чаще ставится под сомнение, важную роль в обеспечении легитимности играет последовательное соблюдение универсальных норм и стандартов.

В ФОКУСЕ

Мирный процесс в Судане[54]

В ходе мирных переговоров в Аддис-Абебе, проходивших под руководством Межправительственного органа по вопросам развития, женщины получили возможность участия в них лишь спустя 10 раундов переговоров и не менее семи нарушений договоренности о прекращении огня — через более чем полтора года. Несмотря на несколько выделенных мест за столом переговоров, выбор женщин-представителей происходил в интересах воюющих сторон. Тем не менее подписанное в августе 2015 года мирное соглашение продемонстрировало стремление учесть в тексте документа интересы женщин в мирных и политических процессах, их конкретные потребности во время и после конфликта, включая правосудие в переходный период, привлечение к ответственности, возможности для восстановления и примирения, а также расширение экономических прав женщин. В то же время в таких сферах, как гуманитарная помощь, реформы сектора безопасности и РДР, гендерные аспекты оказались недостаточно проработанными. Кроме того, в тексте соглашения не была четко определена роль женщин или гражданского общества в мониторинге процесса прекращения огня и осуществления мирного соглашения. В нем также не рассматривались такие важные вопросы, как возвращение ВПЛ, военнопленных и детей-солдат.

В ФОКУСЕ

Национальный диалог в Йемене[55]

Начавшаяся в 2013 году и продлившаяся в течение десяти месяцев Конференция по национальному диалогу в Йемене послужила почвой для ряда важных выводов. Одним из них стала возможность противостояния жестким аргументам против борьбы с гендерным неравенством и культурных возражений в отношении расширения прав и возможностей женщин за счет эффективного планирования и постоянного давления со стороны международного сообщества и местного движения за права женщин.

В 2013 году, согласно Индексу глобального гендерного разрыва Всемирного экономического форума, Йемен занимал последнее место в мире по показателям образования, здравоохранения, экономической и политической жизни. Тем не мение, в ответ на требования женщин Йемена и учитывая их роль в ходе революции, Джамаль Беномар, на тот момент занимавший пост Специального советника по Йемену, смог создать условия для принятия во внимание мнения женщин в процессе урегулирования конфликта. При поддержке органов ООН, в частности, структуры «ООН-женщины» и ЮНФПА, и международных НПО, таких как ОКСФАМ, Национальный демократический институт по международным вопросам, Фонд Бергхоф и Фонд Фридриха Эберта, были достигнуты следующие прогрессивные результаты:

- 19 процентов членов Подготовительного комитета по национальному диалогу являлись женщинами. После активного лоббирования со стороны женских организаций и Специального советника комитет подтвердил квоту для женщин на уровне 30 процентов.

- Помимо квоты, действующей для каждой из участвующих сторон, была сформирована женская делегация из 40 представителей. Подготовительный комитет согласовал для участников Конференции по национальному диалогу квоту из трех составляющих: 50 процентов мест для участников от Южного Йемена, 20 процентов мест для молодежи и 30 процентов мест для женщин. Эта квота применялась для всех представленных групп, таким образом, в молодежном объединении женщины должны были составлять 30 процентов участников, а в женской группе 20 процентов мест должны были предоставляться молодежи. Представляется, что такой принцип квотирования, зафиксировавший процентную долю женщин и молодежи относительно групп от Южного Йемена, обеспечил стабильность процесса на дальнейших этапах.

- Большинство участвующих сторон включили женщин в свои делегации согласно установленным квотам, кроме салафитов, которые оставили предназначавшиеся для женщин места пустыми. В общей сложности 28 процентов участников (161 из 565) были женщинами. Каждая сторона самостоятельно избирала представителей, в том числе женщин, однако как независимый блок женщин, так и участники, назначенные президентом, избирались на основе процесса открытой подачи заявок.

- Проекты резолюций конференции разрабатывались тематическими рабочими группами. Каждая такая группа возглавлялась председателем, двумя вице-председателями и докладчиком. В каждой рабочей группе по крайней мере одна из руководящих позиций должна была быть занята женщиной. В итоге три из девяти рабочих групп возглавляли женщины. В комитете по достижению согласия, содействовавшем согласованию вопросов, по которым рабочим группам не удавалось прийти к единому мнению, представленность женщин составляла 25 процентов.

- Для принятия резолюций на уровне рабочей группы и конференции требовался 90-процентный уровень поддержки (который во втором туре голосования снижался до 75 процентов), что делало невозможным их принятие без учета возражений большинства женщин-участниц.

- Всем участникам перед началом конференции было предложено записать телевизионное обращение, чтобы обеспечить для каждого из них как минимум одну возможность высказать свое мнение. Кроме того, перед началом национального диалога Агентство США по международному развитию выступило спонсором национальной женской конференции.

- Координационные группы для женщин и молодежи были сформированы на базе команды Специального советника и с привлечением консультанта[56] для поддержки женских организаций гражданского общества и политических групп, участвующих в преобразовании Йемена. Эти группы разрабатывали технические рекомендации по вопросам, которые могли бы повлиять на равноправный статус женщин в итоговом варианте конституции, в том числе по проблемам избирательной системы и квот, правосудия в переходный период и конституционным нормам о гендерном равенстве.

- Канцелярия Специального советника организовала специальную площадку для общения — Форум женского диалога, где женщины могли проводить встречи друг с другом и местными НПО. Участники Форума анализировали результаты деятельности каждой рабочей группы при поддержке специалистов по гендерным вопросам, делились предлагаемыми изменениями со всеми участниками, проводили консультации с НПО и формировали рекомендации для каждой рабочей группы. Такие встречи проходили в среднем раз в неделю. Также участники Форума провели ряд встреч с представителями НПО на областном уровне. Специалисты ООН тщательно следили за тем, чтобы время проведения встреч не препятствовало выполнению женщинами своих традиционных домашних обязанностей, таких как приготовление пищи или уход за детьми.

В ходе Конференции по национальному диалогу было рассмотрено множество проблем, связанных с гендерным равенством, в том числе вопросы о возрасте вступления в брак (18 лет), квоте для женщин в парламенте на уровне 30 процентов, праве на образование, оплачиваемом отпуске по беременности и родам, криминализации насилия в отношении женщин и торговле женщинами, праве на труд. Женщины-участники Конференции отметили значительное расширение своих прав благодаря взаимодействию, выработке новых навыков политической деятельности и лоббирования, а также возможности высказывать свою позицию среди мужчин, которой у них никогда не было ранее. Рекомендации, сформированные в рамках Конференции по национальному диалогу, были направлены в Комитет по разработке проекта конституции, в котором женщины были представлены в том же количественном соотношении, что и в рамках национального диалога. Сегодня итоговый документ Конференции по национальному диалогу, несмотря на приостановку осуществления его положений в связи с усугублением обстановки в области безопасности, и проект конституции рассматриваются как основа для строительства обновленного государства Йемен.

ДИПЛОМАТИЯ ВТОРЫХ ТРЭКОВ И ЖЕНСКАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

> *«Женщины исключены из процесса не потому, что у них отсутствуют навыки ведения переговоров или они неспособны сделать значимый вклад в мирные процессы. В Колумбии группам женщин удалось объединиться в движение «Женщины за мир» для выработки конкретных рекомендаций и предложений в рамках зарождающегося мирного процесса. Малийские женщины [...] в течение долгих месяцев кризиса вели активную деятельность, отстаивая свое право на участие в усилиях по поиску политического решения и напоминая всем остальным участникам процесса о серьезной уязвимости женщин, которые стали жертвами насилия во время конфликта, особенно на севере Мали».*
>
> **Бинета Диоп**, основатель и президент Организации солидарности женщин Африки, открытые прения Совета Безопасности по вопросам женщин, мира и безопасности, 2012 год[57]

Сосредоточив свои усилия лишь на официальных процессах, проходящих в национальном масштабе, международное сообщество в буквальном смысле определяет релевантность и значение различных составляющих мирного процесса. При этом оно не демонстрирует признание того, что вклад на локальном или региональном уровнях, или второй трэк, в котором женщины уже выступают посредниками в борьбе за мир или оказывают поддержку сообществам с целью воспрепятствовать развитию конфликтов, не менее важен и не должен игнорироваться. **Увеличение объема участия женщин в мирных процессах требует изменения параметров, по которым оценивается политическая деятельность.** Для ООН такое изменение подразумевает, во-первых, расширение процесса, контролируемого политической и военной элитой, чаще всего представленной мужчинами, а во-вторых — корректировку иерархических представлений о мирных процессах первого или второго трэков.

Концентрация на формальных национальных и международных мирных процессах, которые нередко затруднены или заходят в тупик, препятствует всестороннему рассмотрению интересов различных субъектов, часто занятых в процессах второго трэка, таких как миростроительство и прекращение огня в охваченных конфликтом сообществах.

Что же можно считать полноценным вовлечением или значимым участием женщин в мирных процессах на практике? Несмотря на большое количество примеров вклада женщин в достижение мира за последние двадцать лет, как правило, эти примеры нельзя считать стандартными моделями вовлечения, которые могли бы обеспечить минимальный уровень женского участия. В большинстве из них женщинам пришлось преодолеть серьезные барьеры: им не предоставлялись преимущества работы в условиях открытости; отсутствовали стандартные процессы, предполагающие определение минимальной доли вовлечения женщин. При этом существует масса примеров исключительных результатов деятельности женщин, достигнутых благодаря их настоящей смелости и выдержке; некоторые из них были описаны выше.

Концентрация на формальных национальных и международных мирных процессах, которые нередко затруднены или заходят в тупик, препятствует всестороннему рассмотрению интересов различных субъектов, зачастую занятых в процессах второго трэка, таких как миростроительство и прекращение огня в охваченных конфликтом сообществах.

Те региональные и локальные посреднические инициативы, в которых женщины обычно играют весьма значимую роль, не получают достаточного признания и поддержки. В Сирии женщины принимают участие в переговорах о прекращении военных действий и предоставлении доступа для гуманитарных организаций на местном уровне, однако до недавнего времени они продолжали быть в значительной степени исключенными из официальной работы по урегулированию кризиса в стране, даже несмотря на то, что их интересы отстаивали организации на самом высоком политическом уровне: выступающая посредником Лига арабских государств и Совет Безопасности ООН. В Южном Судане женщины продолжают активно бороться за мир и налаживание диалога между конфликтующими группировками, а также за снижение напряженности

в отношениях с Суданом, несмотря на множество личных потерь;[58] однако их влияние на официальные процессы остается чрезвычайно слабым.

В Колумбии, как и в Южном Судане, участие женщин и их руководящая роль в мирных процессах в рамках сообществ оказались чрезвычайно важными в обеспечении устойчивости процессов первого трэка. Расширение политического процесса предполагает также расширение понятия «мирный процесс» за счет включения в него работы на уровне сообществ и инициатив второго трэка. С учетом этих обстоятельств особенно важно, чтобы политическая работа ООН была нацелена на такие формы участия женщин, которые бы отражали разнообразие их интересов в соответствующих странах; кроме того, необходимо внимательно учитывать политические и социальные факторы, усложняющие или, наоборот, упрощающие вовлечение женщин в мирные процессы, — в частности, поддержку со стороны общества и элиты и влияние различных региональных субъектов.

В ФОКУСЕ

Женщины за мир и диалог в Бурунди[59]

Недавние конфликты на почве политических и электоральных противоречий в Бурунди привели к конфронтации между силовыми службами и протестующими, а также в ряде случаев повлекли за собой аресты протестующих и гражданских лиц, масштабное перемещение населения и рост напряженности, вылившийся в столкновения по всей стране. Ситуация усугублялась отсутствием заслуживающей доверия информации, что лишь усиливало напряжение.

Женщины Бурунди исторически играли важную миротворческую роль благодаря их способностям к инициированию процессов посредничества и примирения, сближению конфликтующих сторон и возобновлению мирного диалога между различными субъектами. Новая национальная сеть женщин-посредников, созданная ООН в тесном партнерстве с Министерством внутренних дел и организациями гражданского общества, эффективно предотвращала насилие на локальном уровне, развеивала слухи и снижала влияние текущего политического кризиса на население. Благодаря сотрудничеству с региональными и местными властями, она распространяла актуальную информацию, в том числе выполняла задачи раннего предупреждения, и способствовала организации консультаций на локальном уровне с целью обсуждения проблем заключения мира и выработки стратегий для достижения безопасности в общинах.

Действуя группами из четырех посредников в каждом из 129 муниципалитетов по всей стране, эта сеть с января по май 2015 года смогла разрешить более 3000 местных конфликтов, большинство из которых происходило на политической и электоральной почве. Посредники инициировали диалог между властями, силовыми службами, политическими партиями, протестующими, ОГО и гражданским населением. Они минимизировали отрицательные последствия демонстраций, призывая их участников к уважению частной собственности и убеждая их в важности отказа от насилия. Кроме того, они поддерживали освобождение участников демонстраций и членов оппозиционных партий. В дальнейшем женщины-посредники оказывали поддержку семьям, обвиненным в попытке бегства, продвигали идеи толерантности с помощью диалога между конфликтующими сторонами и призыва к мирному разрешению политического и электорального конфликта, поддерживали стремление к диалогу и пониманию между разнородными группами и общинами, опровергали слухи и снижали уровень страха среди граждан, предоставляя им достоверную информацию.

Озвучивание мнений женщин: роль внешних субъектов

Женщины предпринимали попытки участия в мирных переговорах в самых различных форматах: через прямое присутствие за столом переговоров, в качестве наблюдателей, в рамках официальных или полуофициальных консультаций, в комиссиях по руководству процессом или осуществлению достигнутых договоренностей, в семинарах, в процессе открытого принятия решений (например, на выборах или референдумах), а также через массовые акции.[60] Такие важные нюансы, как процедуры выбора участников или механизм сбора предложений по работе участников переговоров со стороны организаций гражданского общества или внешних субъектов, могут оказывать серьезное влияние на характер и роль участия женщин. Как уже было сказано выше, роль внешних субъектов, в частности, посредников и посланников, в этом контексте может быть особенно важна.

Проведенные исследования показали, что наиболее эффективные стратегии по осуществлению результатов проведенных совещаний для женщин или согласованных приоритетов для женских организаций сочетают в себе «внутриорганизационную тактику», предполагающую представление документов с изложением позиции непосредственно участникам переговоров и проведение совещаний с привлечением посредников, сторон в переговорах или технических советников, с «внешней тактикой», заключающейся, в частности, в опубликовании докладов для общественности, лоббировании международных субъектов и ведении информационно-пропагандистской деятельности в средствах массовой информации.[61]

Одна из весьма успешных стратегий «переноса», используемых сетями и коалициями женских организаций, состоит в разработке общего документа, в котором излагается согласованная позиция различных женских групп и который может быть передан посредническим и переговорным группам. Так, в Кении Машел помогла женским организациям устранить противоречия и выработать совместный меморандум для комиссии АС, большинство положений которого были отражены в итоговом соглашении.[62] В Южной Африке после обширных исследований и интенсивных дискуссий Национальная женская коалиция выпустила документ «Women's Charter for Effective Equality», оказавший заметное влияние на содержание конституции, законодательство и осуществляемую политику в стране.[63] Эти примеры в очередной раз демонстрируют, что мало какие факторы могут иметь большее значение, нежели чем сила движений за права женщин в конкретной стране, и почему международному сообществу необходимо продолжать оказывать этим движениям постоянную и долгосрочную поддержку.

В ходе консультационных мероприятий, проведенных в рамках подготовки данного исследования, партнеры ООН поднимали вопросы обучения женщин из организаций гражданского общества, например формированию коалиций, стратегическим коммуникациям, определению круга заинтересованных сторон, выстраиванию партнерских отношений и посредничеству. Тогда как имеющиеся данные указывают на увеличение влияния женщин в результате повышения качества подготовки женских организаций, они также подтверждают, что **женщины зачастую обладают достаточными навыками; таким образом, наиболее распространенный аргумент о необходимости наращивания потенциала женщин со ссылкой на отсутствие у них необходимых навыков зачастую является лишь удобным способом исключить женщин из процесса**.[64] Этот аргумент часто озвучивается как повод не учитывать их мнения. В действительности же существует необходимость в обучении и повышении информированности лиц, закрывающих женщинам доступ к участию в мирных процессах, — особенно по вопросам важности вовлечения женщин.[65]

Напротив, во влечение женщин в мирные процессы очень часто способствовало началу, возобновлению и завершению потерявших динамику или зашедших в тупик переговоров.

Политическая воля и навыки играют ключевую роль в интеграции и улучшении восприятия мнения женщин в рамках политического диалога. Так, политическая воля часто демонстрируется партиями и их сторонниками в условиях необходимости политического урегулирования, когда они стремятся активно вовлечь женщин-лидеров и женские организации в диалог по разрешению конфликта, особенно когда такое вовлечение воспринимается как чуждое для местных политических реалий. Навыки посредников и политических субъектов постоянно повышаются благодаря созданию политического пространства, способствующего поиску компромисса и примирению. Этот процесс может включать в себя создание коалиций и поддержку возникновения новых политических сил, отличающихся инклюзивностью и демократичностью подходов. Зачастую женские организации исключаются из политического процесса доминирующими на местном уровне политическими

Исследования все чаще демонстрируют, что женщины оказывают влияние на эффективность переговоров за счет повышения качества формирования консенсуса в ходе общественных дебатов, не обязательно меняя ракурс видения проблем, но демонстрируя необходимость продолжать обсуждение и осуществлять достигнутые договоренности.

субъектами, и их деятельность практически незаметна извне; в таких случаях умение повысить их значимость в политической жизни особенно важно и, к сожалению, присутствует слишком редко.

Отказываясь от усилий по поддержке участия женских организаций, внешние субъекты также действуют в русле женоненавистничесва. Иногда это происходит в результате отсутствия соответствующих попыток, в других случаях — по причине чрезмерной демонстрации уважения к так называемым местным устоям. Однако в тех случаях, когда речь идет о других группах, участие которых считается чрезвычайно важным для успеха политического диалога, например влиятельных лиц в изгнании, известных предпринимателей, представителей общин беженцев или маргинализированных регионов, религий или рас, подобной демонстрации уважения к социальным нормам не наблюдается. Некоторые из этих групп, объединенных общими интересами, могут рассматриваться доминирующими политическими силами как нежелательные, однако внешние субъекты осознают высокую значимость их участия и используют свои политические навыки для обеспечения их вовлечения в процесс. В тех редких случаях, когда посредники оказывали аналогичную поддержку женщинам, эти действия служили для местной стороны важным сигналом о том, что участие женщин является значимым аспектом; в результате такие процессы приобретали больший вес на политическом уровне и позволили задействованным в них женщинам оказать более заметное влияние.

В стремлении обеспечить участие женщин в мирных переговорах их сторонники часто сталкиваются с дилеммой. С одной стороны, без выработки четкой политики определения временного периода, в течение которого внешние субъекты, выступающие посредниками в урегулирования конфликта, проводят совещания с лидерами женских организаций, принципов выбора женских организаций, регулярности совещаний и даже обсуждаемых тем, такие контакты фактически отсутствуют. С другой стороны, присутствует значительное сопротивление требованиям или ограничениям, которые буквально связывают руки посредников или посланников с точки зрения возможных уступок участникам переговоров в обмен на обещания принять участие в переговорном процессе или достичь важных договоренностей.

По этой причине практические действия по увеличению представленности женщин или веса их мнений в рамках мирных переговоров никогда не принимали формат жестких требований. В предыдущих рекомендациях посредники призывались к принятию «возможных мер» по укреплению вовлеченности женщин в политический диалог. Такие указания в сущности предписывают посредникам прилагать добросовестные усилия и не предполагают какой-либо системы отчетности для отслеживания результатов. Более строгие или конкретные требования, например установление для посредников временных рамок для проведения консультаций с представителями женских организаций или определенной их регулярности или введение обязательного участия посредников в переговорах между женскими организациями и другими политическими субъектами для обеспечения возможности влияния женщин на политические процессы, чаще всего считаются неприемлемыми, поскольку представляют собой чрезмерно прямолинейные меры.

Поскольку в определенных условиях и процессах такие ограничения могут быть неприменимыми, вызывать нежелательную реакцию сторон или быть более эффективными на заключительных этапах, в условиях недостаточности добросовестных усилий со стороны посредников и посланников сегодня, спустя пятнадцать лет призывов к проведению консультаций с женщинами, необходимо выработать более конкретные меры, обеспечивающие возможности для мониторинга и отчетности.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Условия для достижения прогресса после 2015 года: практические предложения

ООН следует:

✓ Включить в круг полномочий всех посредников, посланников, СПГС и их заместителей конкретные обязанности по расширению вовлечения женщин в процессы принятия решений на национальном уровне, в частности, во все аспекты урегулирования конфликтов, разграничения властных полномочий, национального диалога и примирения.

✓ Убедиться в том, что назначаемые ООН посредники и специальные посланники ведут отчетность по проведению консультаций и расширению контактов с женскими организациями в соответствии с резолюцией Совета Безопасности 2122 (2013).

Государствам-членам, ООН и международному сообществу следует:

✓ Убедиться в том, что все субъекты, посредники, группы друзей и стороны конфликта обеспечивают равноправное и эффективное участие женщин в переговорах, а препятствия к такому участию, будь то юридические или практические сложности, устраняются в полной мере.

✓ Отказаться от использования статуса наблюдателей как замены реальному и эффективному участию. Женщины должны выступать не сторонними наблюдателями, а быть неотъемлемой частью переговорного процесса и принятия решений относительно будущего своей страны.

✓ Инвестировать средства в разработку инструментов изучения влияния гендерных аспектов на результаты мирных переговоров по таким вопросам, как федерализм, разработка конституции, правосудие в переходный период, разделение властных полномочий или прекращение огня.

✓ Принять на себя обязательства по посредничеству между женскими организациями и национальными политическими лидерами, чтобы стимулировать национальные политические субъекты, в том числе руководство конфликтующих партий, к включению женщин в состав своих делегаций и рассмотрению проблем женщин в ходе переговоров. Государства-члены в контактных группах, поддерживающих определенные мирные процессы, могут предлагать участвующим в переговорах сторонам различную помощь в выполнении этой задачи: например, обучение, логистическую поддержку или выделение дополнительных делегатских мест.

✓ Принять на себя обязательства по включению пунктов повестки дня об участии женщин в совещания с группами друзей и другими содействующими сторонами национального диалога, в том числе по координации встреч между представителями национальных женских организаций и государств-членов, входящих в группы друзей.

✓ Разработать для каждого мирного процесса стратегию долгосрочной поддержки и обеспечить ее финансирование с целью увеличения потенциала женских сетевых организаций по участию в политическом диалоге, повысить информированность посредников, координаторов и конфликтующих сторон по гендерным вопросам и решить практические проблемы, ограничивающие вовлечение женщин: от конкретных процедур, например тираж повестки дня и других документов, до масштабных вопросов, таких как использование местных языков и защита женщин-активистов от возможной негативной реакции.

✓ Выступать с защитой и поддержкой инклюзивных и прозрачных критериев выбора женщин для участия в переговорах и других процессах, включая, например, обеспечение участия женщин в комитетах лидеров в рамках мирных переговоров, национальных диалогов и консультативных форумов, а также разработку официальных процедур по вынесению требований женщин на обсуждение за столом переговоров.

✓ Поддерживать вовлечение и участие женщин не только в мирных переговорах, но и в превентивной дипломатии, а также мониторинге осуществления положений достигнутых соглашений. Эта задача должна охватывать этапы подготовки и осуществления мирных

процессов и политических переходных периодов и не ограничиваться конкретным раундом переговоров или национального диалога.

Государствам-членам следует:

✓ Увеличить представленность женщин в своих дипломатических службах и национальных силах безопасности и принять меры по обеспечению участия женщин-дипломатов в разрешении конфликтов на ведущих ролях.

Посредникам и специальным посланникам следует:

✓ Принять на себя конкретные обязательства по предоставлению консультаций всем сторонам диалога / мирных переговоров / конституционных реформ относительно значимости временных специальных мер по увеличению численности женщин с каждой из участвующих в процессе сторон. В то же время управления посредников/посланников должны предоставлять национальным женским организациям информацию о доступных временных специальных мерах и их эффективности в различных ситуациях.

✓ Принять на себя обязательства по проведению совещаний с представителями различных женских организаций в течение первых 30 дней после развертывания миссий и обеспечить регулярность последующих встреч (не менее четырех раз в год), планирование, а также ведение протоколов обсуждений. Целью таких совещаний должно быть не только ознакомление с женскими точками зрения относительно урегулирования конфликтов, но и предоставление женским группам информации о возможностях участия в предстоящем диалоге, конференциях доноров, официальных и неофициальных мирных процессах.

✓ Принять на себя обязательства по обсуждению, согласно стандартному установленному порядку, конкретных гендерных вопросов с целью их рассмотрения в ходе переговоров по вопросам достижения мира и прекращения огня. Среди таких вопросов: предотвращение сексуального насилия, обеспечение правосудия в отношении преступлений на гендерной почве, временные специальные меры по вовлечению женщин в политические процессы, гендерные квоты в руководстве комиссий по постконфликтному восстановлению для осуществления мирных соглашений и гендерно-ориентированные положения в договоренностях по административному и экономическому устройству общества (включая доступ женщин к земле и предоставление им права собственности). Например, в рамках обсуждения разделения военных полномочий переговоры должны быть сконцентрированы не только на объединении армий и организационной структуры воинских формирований, но и на обеспечении защиты прав, гражданской и демократической подотчетности и всесторонней представленности женщин. Территориальное разделение властных полномочий должно предполагать защиту прав женщин и их участие на региональном и локальном уровне при уделении достаточного внимания взаимосвязи между правами женщин и сложившимся традиционным местным законодательством.

✓ Принять на себя обязательства по включению в посредническую миссию советника по гендерным вопросам, а также женщин-экспертов по политическому анализу и другим сферам компетенций, важным для работы миссии.

✓ Признать, что вовлечение женщин не предполагает их исключительную ответственность за решение гендерных проблем, но лишь дает им возможность участвовать в процессе и принимать решения по всем аспектам мирного процесса.

✓ Взять на себя обязательства по проведению обучения технических специалистов в сфере гендерных вопросов, касающихся определенной технической сферы, а также обеспечить наличие у этих специалистов достаточной технической экспертизы и навыков применительно к роли участия женщин и поддержке их успешного вовлечения.

ССЫЛКИ

1. Marie O'Reilly, Andrea Ó Súilleabháin, and Thania Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes" (International Peace Institute, июнь 2015 г.), 1.
2. Pablo Castillo Diaz and Simon Tordjman, "Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence", UN Women Sourcebook on Women, Peace and Security («ООН-женщины», 2012 г.).
3. Suzanne Kianpour, "Iran Negotiations: The Women Who Made the Iran Nuclear Deal Happen", BBC News, 6 августа 2015 г., http://www.bbc.com/news/world-us-canada-33728879.
4. O'Reilly, Ó Súilleabháin, Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes".
5. Там же, 4.
6. Комментарии Санам Андерлини, исполнительного директора Международной сети действий по вопросам гражданского общества (ICAN) на симпозиуме «Переговоры в успешном достижении мира: женщины и гражданское общество», организованном структурой «ООН-женщины», ICAN, Глобальной сетью женщин-миротворцев (GNWP) и Американским институтом мира (ЮСИП), июнь 2014 г.
7. В течение нескольких лет международное сообщество отмечало необходимость перехода к более инклюзивному взаимодействию для достижения успеха (см., в частности, «Доклад о мировом развитии за 2011 год: конфликты, безопасность и развитие» (Всемирный банк, 2011 г.)). Хотя нормы участия достаточно хорошо проработаны посредниками и для них установлены необходимые приоритеты, вопрос о выборе участников по-прежнему не имеет однозначного ответа. На практике женщины не рассматривались как группа для обязательного вовлечения в переговорный процесс, поскольку они традиционно не воспринимались как сила, способная стать для него помехой. См. Sara Hellmüller, Julia Palmiano Federer, and Mathias Zeller, "The Role of Norms in International Peace Mediation" (NOREF Norwegian Peacebuilding Resource Centre, 2015 г.).
8. В этом разделе приводятся результаты аналитической работы, проведенной учеными, политическими аналитиками и практикующими специалистами в рамках глобального исследования, в том числе: Thania Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation" (Graduate Institute Geneva, Centre on Conflict, Development and Peacebuilding, 13 апреля 2015 г.); Christine Bell, "Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their 'Gender Perspective'" (University of Edinburgh, Global Justice Academy, «ООН-женщины», март 2015 г.); Christine Bell, "Unsettling Bargains? Power-Sharing and the Inclusion of Women in Peace Negotiations" (University of Edinburgh, Political Settlements Research Programme, март 2015 г.); Virginia Bouvier, "Gender and the Role of Women in Colombia's Peace Process" (структура «ООН-женщины», 27 апреля 2015 г.); Christine Bell and Vanessa Utley, "Chronology of Mindanao Peace Agreements", 2015 г.; Christine Bell and Helia Farahnoosh, "Chronology of the Peace Process and Peace Agreements between the Philippines and the National Democratic Front", 2015 г.; Christine Bell, Sissela Matzner, and Catherine O'Rourke, "A Chronology of Colombian Peace Processes and Peace Agreements", 2015 г.; Irene M. Santiago, "The Participation of Women in the Mindanao Peace Process", июнь 2015 г., а также другие многочисленные исследования о значимости участия женщин: O'Reilly, Ó Súilleabháin, Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes"; Laurel Anne Stone, "Women Transforming Conflict: A Quantitative Analysis of Female Peacemaking" под номером SSRN 2485242, 2014 г., http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2485242.
9. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation". Комбинационные таблицы отражают роль участия женщин в переговорах / осуществлении договоренностей / итоговых результатах процессов. В рамках исследования был проведен качественный глубокий анализ 40 примеров переговорных процессов, в том числе осуществления достигнутых договоренностей, с 1999 по 2013 год. Понятия участия/вовлечения определялись как предоставление женщинам официальных и неофициальных ролей. Для анализа были выбраны примеры мирных переговоров, разработки конституций и политических преобразований. Стабильность соглашений определяется как уровень обращения к их положениям на этапе реализации и снижение уровня насилия, связанного с конфликтом, в течение 1 года и 5 лет после заключения соглашений. Показатели были рассчитаны на уровне отдельных примеров, что может затруднять оценку влияния женщин или его отсутствия для некоторых форм участия.
10. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation", 40–43; O'Reilly, Ó Súilleabháin, Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes", 17.
11. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation", 40–43; O'Reilly, Ó Súilleabháin, Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes", 11.
12. Laurel Stone, "Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Processes", Annex II в документе "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes".
13. Там же.
14. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation", 21.
15. Stone, "Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Processes", Annex II в документе "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes".
16. Desirée Nilsson, "Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace", International

Interactions 38, № 2 (апрель 2012 г.): 258. См. также Thania Paffenholz, Darren Kew, and Anthony Wanis-St. John, "Civil Society and Peace Negotiations: Why, Whether and How They Could Be Involved", конференция International Studies Association, март 2006 г.

17. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation".

18. Santiago, "The Participation of Women in the Mindanao Peace Process".

19. Более подробная информация содержится в документе: Michelle Bachelet, "Empowering Women to Meet New Challenges, from National Development to Conflict Prevention and Post-Conflict Recovery", структура «ООН-женщины», 17 мая 2011 г., http://www.unwomen.org/en/news/stories/2011/5/ empowering-women-to-meet-new-challenges-fromnational-development-to-conflict-prevention-and-post-c.

20. Bell, "Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their 'Gender Perspective.'"15

21. Доклад Генерального секретаря о женщинах, мире и безопасности, док. ООН S/2015/716 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 9 октября 2015 г.), п. 14. ДПВ с 2011 года отслеживает данные по показателю «Процентная доля мирных соглашений, содержащих конкретные положения, направленные на повышение уровня безопасности улучшение положения женщин и девочек». См. "Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010–2014)" (United Nations Department of Political Affairs, март 2015 г.).

22. Доклад Генерального секретаря о женщинах, мире и безопасности, док. ООН S/2015/716 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 9 октября 2015 г.), п. 14.

23. Bell, "Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their 'Gender Perspective.'" В тех случаях, когда ООН не являлась одной из сторон переговоров, этот показатель составлял 25 процентов.

24. Bell, "Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their 'Gender Perspective", 15 и приложение I. Эти данные включают в себя любые упоминания о гендере, женщинах или любых категориях женщин (вдовах, девочках, девочках-сиротах, матерях или женах), о женских организациях (даже выступающих одной из подписывающих соглашение сторон), конвенциях, непосредственно резолюции 1325, гендерном или сексуальном насилии, конкретных преступлениях, связанных с сексуальным насилием, в том числе об изнасилованиях, а также о поле и гендерном равенстве (исключая общие ссылки на вопросы о равенстве, если конкретные уточняющие термины отсутствуют).

25. "Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010–2014)", 14.

26. Bell, "Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their 'Gender Perspective.'" Из всех соглашений, содержащих упоминания о квотах для женщин, 79 процентов были подписаны после принятия резолюции 1325. Аналогичная тенденция наблюдается и в части положений о насилии в отношении женщин и девочек: 83 процента приходятся на соглашения, подписанные после принятия резолюции.

27. Доклад Генерального секретаря о женщинах, мире и безопасности, док. ООН S/2014/693 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 23 сентября 2014 г.), выноска 9.

28. Christine Bell, "Unsettling Bargains? Power-Sharing and the Inclusion of Women in Peace Negotiations" (University of Edinburgh, Political Settlements Research Programme, март 2015 г.), 23.

29. O'Reilly, Ó Súilleabháin, Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes", 11.

30. Эти данные ежегодно рассчитываются структурой «ООН-женщины» для доклада Генерального секретаря по вопросам женщин, мира и безопасности. См. Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности (2015 г.), п. 19.

31. Там же, п. 20.

32. "Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010–2014)".

33. Castillo Diaz and Tordjman, "Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence".

34. Vicenç Fisas, "Anuario 2008 de Procesos de Paz" (Barcelona: Escola de Cultura de Pau, 2008), 20–22.

35. Эти данные ежегодно рассчитываются структурой «ООН-женщины» для доклада Генерального секретаря по вопросам женщин, мира и безопасности. См. Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности (2015 г.), 12–13.

36. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation", 28–29.

37. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation".

38. Более подробно история участия женщин в мирном процессе в Колумбии описана в документе: Bouvier, "Gender and the Role of Women in Colombia's Peace Process".

39. "NGO Working Group on Women, Peace and Security to the Security Council Debate on Women, Peace and Security" (PeaceWomen, 29 октября 2008 г.), http://www.peacewomen.org/sites/default/files/ngowg_wps_08_0.pdf.

40. Известно несколько исключений: мирный процесс в Бурунди в 1999–2003 годах, руководство переговорным процессом на Филиппинах с 2001 по 2004 год, работа Национального демократического фронта на Филиппинах в 2011 году, деятельность комитетов по примирению в ходе мирного процесса в Сомали в 2001 году и Движения за освобождение Ачех в Индонезии в 2005 году. Кроме того, в ходе мирных переговоров между Папуа — Новой Гвинеей и Бугенвилем в 1997–2005 годах женщины представляли одну из ключевых групп в переговорном процессе и были одной из сторон, подписавших мирное соглашение в 2001 году. Женщины Папуа — Новой Гвинеи традиционно играли важную роль в разрешении споров. См. O'Reilly, Ó Súilleabháin, Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes"; Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation".

41. O'Reilly, Ó Súilleabháin, Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes", 9.

42. Там же, 20–21. Правительство сформировало переговорную группу из пяти участников, в которую вошли две женщины, тесно связанные с группами по борьбе за мир, а также организациями гражданского общества Филиппин.

43. Там же, 29.

44. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation", 29.

45. Независимое исследование Кристи Сэмюэлс, посвященное национальным диалогам и политическим преобразованиям на основе всеобщего участия, опубликованное структурой «ООН-женщины» в 2015 году.

46. Laurel Stone, "Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Processes", Annex II, в документе "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes".

47. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation", 20.

48. Данные предоставлены Лус Мендес, членом Консультативной группы высокого уровня по глобальному исследованию.

49. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation", 32.

50. Признавая необходимость создания практических инструментов для содействия разработке процессов, сочетающих в себе интересы гражданского общества и учитывающих гендерные аспекты, организация гражданского общества ICAN разработала Better Peace Tool — открытый инструмент по вопросам инклюзивности на всех этапах мирного процесса/ посреднической деятельности. См. "Better Peace Initiative", ICAN, данные от 10 сентября 2015 г., http://www.icanpeacework.org/better-peace-initiative/. Семинар высокого уровня по вопросам гендерного равенства и инклюзивных посреднических процессов, организованный ДПВ при поддержке ЕС, Норвегии, Финляндии в партнерстве с Инициативой, направленной на кризисное регулирование, и Международным институтом исследований проблем мира в Осло (PRIO), проходил уже восемь раз. В нем принимали участие 168 посланников, посредников и руководителей высокого уровня. В ходе семинара рассматриваются навыки и стратегии для повышения инклюзивности переговорных процессов при их планировании и возможности включения в соглашения гендерно-ориентированных положений, включая специфические формулировки по ключевым темам.

51. Мэри Робинсон, первая женщина, назначенная ООН ведущим посредником, разработала Женскую платформу для Рамочного соглашения о мире, безопасности и сотрудничестве, позволившую женщинам региона Великих озер принять участие в осуществлении мирного соглашения. К январю 2015 года уже 36 женских организаций получили гранты через эту платформу, и до конца 2015 года должны быть определены новые получатели грантов.

52. Несмотря на свое участие в общественной жизни Сирии, женщины были в значительной степени исключены из мирных процессов высокого уровня. См. Hibaaq Osman, "Where Are the Syrian Women at the Geneva Peace Talks?", The Guardian, 23 января 2014 г., http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/jan/23/syria-women-geneva-peace-talks.

53. Несмотря на то, что в одном случае речь идет о мирных переговорах, а в другом — о национальном диалоге, оба процесса предполагают переходный период и проведение переговоров.

54. Kelly Case, "Without Inclusion, No Hope for Peace in South Sudan", New America - The Weekly Wonk, 13 августа 2015 г., http://www.newamerica.org/the-weekly-wonk/without-inclusion-no-hope-for-peace-in-south-sudan/.

55. Независимое исследование Кристи Сэмюэлс (Kristi Samuels), посвященное национальным диалогам и политическим преобразованиям на основе всеобщего участия и опубликованное структурой «ООН-женщины» в 2015 году.

56. В рамках контракта со структурой «ООН-женщины».

57. "Statement by Ms Bineta Diop, Security Council Open Debate on Women, Peace and Security", 30 ноября 2012 г., http://www.peacewomen.org/sites/default/files/bineta_diop_0.pdf.

58. Так, многие из участников Рабочей группы по вовлечению женщин, трансграничной коалиции активистов Судана и Южного Судана, потеряли в ходе последнего конфликта членов семьи. См. документ "Without Inclusion, No Hope for Peace in South Sudan".

59. Информация для глобального исследования предоставлена страновым отделением структуры «ООН-женщины» в Бурунди.

60. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation"; O'Reilly, Ó

Súilleabháin, and Paffenholz, “Reimagining Peacemaking: Women’s Roles in Peace Processes”.

61. Paffenholz et al., “Making Women Count: Assessing Women’s Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”; O’Reilly, Ó Súilleabháin, and Paffenholz, “Reimagining Peacemaking: Women’s Roles in Peace Processes”.

62. Paffenholz et al., “Making Women Count: Assessing Women’s Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”, 30.

63. Там же, 36.

64. Это заключение подтверждается докладом Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям. 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.); O’Reilly, Ó Súilleabháin, and Paffenholz, “Reimagining Peacemaking: Women’s Roles in Peace Processes”.

65. Долгосрочное влияние на успех переговорных процессов благодаря включению в них женщин и на способы такого включения демонстрируется недостаточно широко, однако оно способно привести к значительным результатам. Одной из сфер, все субъекты которой, включая посредников, гражданское общество и экспертов, могли бы получить преимущества наращивания потенциала, является обеспечение достижения ориентированных на гендерное равенство результатов во всех технических областях мирных переговоров. Согласно проведенному исследованию, результаты обязательного общего обучения или применения сугубо нормативного подхода ограничены в своем эффекте и с учетом существующего отношения различных сторон к вопросу могут лишь усилить противодействие сил, препятствующих вовлечению женщин. Большую эффективность может обеспечить оперативный подход к вовлечению и поиску точек соприкосновения в ходе конкретных дискуссий по техническим вопросам. Так, изучение процессов разделения властных полномочий показало, что, хотя женские организации и сторонники гендерного равноправия с опаской относятся к участию в дискуссиях по этим вопросам, на практике включение в такого рода соглашения соответствующих формулировок может оказать существенное влияние на квотирование политического участия женщин на этапе осуществления положений. Эффективная деятельность субъектов по определению целевых результатов в достижении равенства в ходе мирного процесса предполагает необходимость учитывать технические аспекты разделения властных полномочий и возможности их использования в качестве отправных точек для дальнейшей борьбы за права женщин.

04

ЗАЩИТА И ПРОДВИЖЕНИЕ ПРАВ И РУКОВОДЯЩЕЙ РОЛИ ЖЕНЩИН И ДЕВОЧЕК В КРИТИЧЕСКИХ ГУМАНИТАРНЫХ СИТУАЦИЯХ

КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ РЕЗОЛЮЦИЙ

Резолюция 1325

Призывает все стороны в вооруженных конфликтах принимать специальные меры для защиты женщин и девочек от обусловленного половой принадлежностью насилия, особенно от изнасилования и других форм сексуального надругательства и всех других форм насилия, в ситуациях, представляющих собой вооруженный конфликт.

2000

Резолюция 1820

Просит Генерального секретаря и соответствующие учреждения Организации Объединенных Наций, [...] разработать эффективные механизмы для обеспечения защиты женщин и девочек от насилия, в том числе и в первую очередь от сексуального насилия, в находящихся в ведении Организации Объединенных Наций лагерях беженцев и лагерях для внутренне перемещенных лиц и поблизости от таких лагерей.

2008

2009

Резолюция 1888

Требует, чтобы все стороны в вооруженном конфликте незамедлительно приняли для защиты гражданских лиц, включая женщин и девочек, от всех форм сексуального насилия надлежащие меры.

Резолюция 1960

Призывает стороны в вооруженном конфликте взять на себя и осуществлять конкретные обязательства с установленными сроками исполнения по борьбе с сексуальным насилием, которые должны включать, в частности, вынесение четких предписаний через командные инстанции о запрещении сексуального насилия и запрещение сексуального насилия в кодексах поведения, полевых уставах или аналогичных документах; и далее призывает эти стороны взять на себя и осуществлять конкретные обязательства по проведению оперативных расследований предполагаемых нарушений в целях привлечения виновных к ответственности.

2010

2013

Резолюция 2122

Признает важность принятия мер по обеспечению того, чтобы в рамках предоставления гуманитарной помощи и финансовой поддержки предусматривались средства на оказание всего перечня медицинских, юридических, психосоциальных и жизненно необходимых услуг женщинам, затронутым конфликтом и постконфликтными ситуациями... Отмечает необходимость обеспечения на недискриминационной основе всего диапазона услуг в области сексуального и репродуктивного здоровья, в том числе в связи с беременностью, наступившей в результате изнасилования.

Подготовка данного Глобального исследования по вопросам осуществления резолюции 1325 Совета Безопасности ООН совпала по времени с одной из серьезнейших в современной истории волн организованного насилия. Вооруженные конфликты вспыхивают сегодня во многих странах мира. Количество людей, нуждающихся в получении международной помощи, за последние десять лет утроилось, причем 80 процентов из них пострадали именно в ходе вооруженных конфликтов.[1] Недавние исследования показывают, что уровень смертности в результате ведения военных действий возрос в 2014 году на 28 процентов,[2] а уровень связанного с вооруженными конфликтами насилия стабильно растет с 2007 года.[3] Зарегистрированный в прошлом году показатель числа беженцев и ВПЛ является одним из самых высоких в истории, самым высоким за период с 1995 года и составил наибольший годовой прирост с 1990 года.[4] Эти цифры означают, что в среднем каждый день 2014 года 42 500 человек были вынуждены оставлять свои дома, не зная, когда они смогут туда вернуться и смогут ли вообще.[5] Средняя продолжительность пребывания в условиях перемещения в настоящее время превышает 17 лет.

Эти данные, так же, как и многие другие, полученные нами за последние несколько месяцев, — всего лишь статистика, которая не может отразить всю глубину стоящей за ними человеческой боли. Представители вооруженных формирований с пугающей частотой демонстрируют пренебрежение к человеческой жизни и страданиям, а также к международным законам.[6] Их мишенью становятся самые уязвимые представители общества, они намеренно атакуют школы и больницы, нападают на журналистов и сотрудников гуманитарных миссий. Более 90 процентов пострадавших от действия взрывного оружия в городах и других населенных центрах — гражданские лица.[7] Обращаясь в начале 2015 года к Совету Безопасности, представитель Международного комитета Красного Креста (МККК) заявил: «Я с сожалением вынужден признать, что, согласно нашим данным, в масштабе планеты мы не можем говорить ни о каком-либо заметном прогрессе в способах ведения военных действий, ни о смягчении последствий, которые вооруженные конфликты несут для гражданского населения».[8]

Что касается женщин и девочек, для них последствия войны усугубляются исходной ситуацией гендерного неравенства и дискриминации. Более того, все формы насилия, направленного против женщин и девочек, во время вооруженных столкновений имеют тенденцию усугубляться. Такое насилие, возможно, более заметно в наше время — как для тех, кто занимается политической деятельностью, так и для широкой общественности — однако о сокращении его масштабов речи не идет. Так, в июне 2015 года прокурор Международного уголовного суда (МУС) сообщила Совету Безопасности, что ее службой получено максимальное на сегодняшний день количество заявлений с обвинениями в сексуальном насилии, совершаемом незаконными вооруженными формированиями в Дарфуре, — после 20 таких отчетов, представленных Совету на протяжении многих лет. Согласно поданным заявлениям, большинство жертв подвергались групповому изнасилованию во время работы на фермах или сбора древесного топлива и воды — печально знакомая ситуация, сообщения о которой уже поступали и привлекали внимание мировой общественности и НПО более 10 лет назад.[9] После обнародования этой статистики не прошло и недели, как сотрудники миссии ООН в Южном Судане сообщили о 172 фактах похищения женщин и девочек вооруженными лицами в штате Юнити и еще о 79 случаях изнасилования. Свидетели происшествий описывали, как женщин вытаскивали из их собственных домов и подвергали групповому изнасилованию на глазах их маленьких детей, либо сжигали живьем внутри их жилищ, предварительно изнасиловав.[10] В ежегодном докладе Генерального секретаря о сексуальном насилии в условиях конфликта за 2015 год описываются ужасающие примеры изнасилований, сексуального рабства, принуждения к занятию проституцией, принудительной беременности, принудительной стерилизации и других форм сексуального насилия сопоставимой тяжести в 19 различных странах.[11]

Другие формы насилия в отношении женщин и девочек встречаются с не меньшим постоянством. Почти двадцать лет назад Международный комитет спасения начал поддержку подпольных школ для девочек в Афганистане. Предоставление возможности получить образование миллионам девочек является крупнейшим достижением этой страны за период новейшей истории. Однако каждый год происходят сотни безжалостных нападений на учениц, женщин-преподавателей и здания женских школ.[12] Произошедшее в городе Чибок (Нигерия) похищение 276 школьниц получило широкий общественный резонанс, в то время как факт похищения более 2000 женщин и девочек в северной части Нигерии с 2014 года, многие из которых впоследствии использовались в качестве сексуальных рабынь, живых щитов и террористок-смертниц, обсуждается существенно меньше.[13] Год за годом мы слышим ужасающие истории, происходящие с женщинами из числа политических лидеров, сотрудников средств массовой информации, правозащитников и участников организаций гражданского общества и других женских объединений, — на них нападают, их запугивают и убивают. В ходе военного конфликта и после него завершения растет насилие со стороны сексуальных партнеров, а также учащаются случаи ранних, вынужденных и детских браков.[14]

Кризисы и столкновения усугубляют уже существующую дискриминацию в отношении женщин и девочек, еще больше ограничивая их доступ к реализации даже самых фундаментальных прав, таких, как право на получение медицинской помощи, образования, пищи, жилья и даже гражданства. Женщины, пытающиеся прокормить свои семьи, выучить детей и позаботиться о больных, часто становятся первыми, кто страдает от ограничения свободы передвижения, а также закрытия

школ, медицинских учреждений и рынков. В условиях нехватки продуктов питания девочек кормят в последнюю очередь и они первыми начинают голодать. В лагерях беженцев, интернированных и внутренне перемещенных лиц женщины и девочки страдают от недостаточного уровня санитарии и нехватки самого необходимого, особенно в периоды менструации и грудного вскармливания, а также от недостатка услуг по охране сексуального, репродуктивного и материнского здоровья, что для многих из них означает смертный приговор в случае родов или попытки прервать беременность. Девочки прекращают учебу, а женщины теряют доступ к земле и средствам к существованию Для многих из них единственным средством выживания становится оказание услуг сексуального характера или вступление в ранний брак.

Дискриминационные нормы и отсутствие документов не позволяют многим женщинам и девочкам бороться за свои права, включая право на владение собственностью, а также искать для себя убежище. В городских условиях, в которых проживает сегодня большинство беженцев и внутренне перемещенных лиц, женщины становятся мишенью организованной торговли людьми, насилия, эксплуатации и дискриминации со стороны владельцев помещений, в которых они проживают, и работодателей, а также несправедливых арестов, задержаний и выдворений — уже со стороны властей. Недостаточный объем предоставляемых гуманитарных услуг, организованных с учетом городских условий, только ухудшает ситуацию. Как недавно было замечено Специальным докладчиком по вопросу о насилии в отношении женщин, «они бегут от угрозы убийств, изнасилований, пыток, негуманного или унизительного обращения, принудительного привлечения к работе или от голодной смерти, но слишком часто встречают то же отсутствие безопасности, жестокость и угрозы, только отягощенные безнаказанностью, там, где надеялись найти помощь, включая лагеря для внутренне перемещенных лиц».[15]

В основу данной главы было положено три основных постулата:

- Во-первых, участникам гуманитарных операций, специалистам по вопросам развития, субъектам системы защиты прав человека на региональном и международном уровнях, и лицам, занятым в проведении мероприятий по обеспечению мира и безопасности, следует принимать все возможные меры по пресечению любых нарушений прав женщин и девочек, находящихся под защитой международного гуманитарного права, в том числе касающегося беженцев, и норм в области прав человека, включая, помимо прочего, их право на жизнь и физическую неприкосновенность.

- Во-вторых, права женщин на получение образования, охрану здоровья, землю и производственные активы, а также на участие в решении важных для деревень или общин вопросов и занятие руководящих постов неразрывно связаны с обеспечением их безопасности.

- В-третьих, мы все еще далеки от того, чтобы гендерное равенство на самом деле стало базовым принципом гуманитарной работы, и именно этот факт снижает эффективность оказываемой гуманитарной помощи.

Право на жизнь и физическую неприкосновенность

С момента принятия резолюции 1325 и разработки в начале и середине 1990-х годов первых программ, направленных на предотвращение сексуального и гендерного насилия в рамках гуманитарной деятельности, изменилось многое.[16] Благодаря освещению фактов сексуального и гендерного насилия средствами массовой информации, использованию социальных сетей, проведению социальных кампаний в сфере здравоохранения и разнообразных социальных исследований, осведомленность населения в данной сфере существенно возросла. Кроме того, повысился уровень внимания к этой теме со стороны политических деятелей. В период с 2008 по 2013 год Советом Безопасности были приняты четыре резолюции, посвященные предотвращению сексуального насилия в условиях конфликта как представляющего собой угрозу международной безопасности и благополучию, а также создана должность Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта.

Резолюции и декларации, имеющие аналогичное содержание, принимались Генеральной Ассамблеей ООН, Советом по правам человека, участниками Группы восьми и ряда других форумов.[17] За последние три года министерства иностранных дел двух самых влиятельных стран мира — Великобритании и США — запустили амбициозные программы, направленные на предотвращение сексуального и гендерного насилия в условиях конфликта и чрезвычайных ситуациях. Проведенный в 2014 году в Лондоне всемирный саммит собрал около 2000 делегатов и представителей из более чем 120 стран — для встреч по данной теме такой масштаб является беспрецедентным.[18] На международном уровне рассмотрение случаев сексуального насилия и других грубых нарушений прав человека в отношении женщин намного более часто включается в программы и повестки дня миротворческих миссий и комитетов по санкциям. На национальном уровне рядом государств были приняты законы, планы действий, кодексы поведения и принципы «нулевой терпимости» в отношении насилия, а также назначены специальные советники по данным вопросам. Помимо сексуального насилия, все большее внимание в рамках гуманитарной деятельности привлекают и другие формы насилия и вредных обычаев, такие как детские, ранние и принудительные браки и намеренные убийства женщин, занимающих публичные или руководящие посты, в том числе женщин-правозащитников.[19]

«И вот эти девочки, которых всячески поощряли на то, чтобы они пошли учиться в школу, не возвращаются. Некоторые — потому, что боятся сложившейся кризисной ситуации [...]. А другие — потому, что этому препятствуют их собственные семьи, их родители. Кто-то из родителей заявляет, что больше не отправит своих детей, в первую очередь — дочерей, в школу, поскольку боится, что девочек похитят, или убьют, или сделают с ними еще что-то подобное».

Сильви Жаклин Нгодонгмо, Президент Международной лиги женщин за мир и свободу, Камерун, видеоинтервью для структуры «ООН-женщины», 2015 год

Широкое распространение информации о подобных фактах не только разрушило стену молчания и отрицания, традиционно окружавшую вопросы насилия над женщинами и девочками в условиях конфликтов, но также существенно изменило реакцию на них со стороны мирового сообщества, от контроля за соблюдением прав человека до предоставления жертвам насилия медицинской помощи, принятия мер по отправлению правосудия в переходный период и подготовки миротворцев и привлечения их к патрулированию. Количество приговоров, вынесенных международными судами военным преступникам, за последние 15 лет заметно выросло, а международная судебная практика по данному направлению была существенно развита и углублена. Потенциал ООН и международных НПО в области решения проблем гендерного насилия при возникновении чрезвычайных ситуаций заметно повысился.[20] Участницами различных программ помощи жертвам насилия и его дальнейшего предотвращения стали сотни тысяч женщин и девочек. Эти программы предполагают предоставление экстренной медицинской помощи, поддержку психологов и психиатров, размещение в убежищах и безопасных жилищах, создание специальных полицейских подразделений, выездных судов, проведение информационных мероприятий, направленных на предотвращение насилия, выполнение мер постконтактной профилактики, предоставление наборов предметов личной гигиены и др. Стратегии предотвращения насилия включают в себя изменение пагубных моделей поведения и социальных норм, работу с религиозными и культурными лидерами по привлечению их внимания к правам женского населения, расширение возможностей женщин и девочек (в том числе в рамках программ обеспечения их средствами к существованию), нахождение альтернативных источников энергии (помимо топливной древесины) и организация охраны пунктов водоснабжения, уборных и банных комплексов в лагерях беженцев и на прилегающих к ним территориях. В частности, примером внутренней силы и устойчивости охваченных конфликтами сообществ можно считать выдвижение ими собственных инициатив, направленных на восстановление после перенесенных травм и учитывающих культурный и ситуативный контекст произошедшего. Другой важной частью таких инициатив является повышение потенциала, в том числе обучение местных медицинских работников методам оказания помощи жертвам изнасилований, социальных работников — психологическому консультированию, участников гуманитарных миссий — реагированию на ситуации сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, а полицейских, прокуроров и судей — способам проведения расследований случаев сексуального и гендерного насилия и судебного преследования виновных.

О том, какие последствия будут иметь эти инициативы, какие меры окажутся эффективными, а какие — нет, и в каких обстоятельствах, информации пока недостаточно. Рассмотрению перечисленных вопросов был посвящен ряд опубликованных за последние годы материалов, а также несколько недавно проведенных исследований.[21] К ним можно отнести, например, оценку программ, направленных на изменение моделей поведения, социальных установок и норм в рамках отдельных сообществ, по результатам которой можно сделать вывод о том, что такие программы могут быть эффективны для повышения осведомленности

В ФОКУСЕ

Представители ООН о сексуальном насилии в условиях конфликта

Пост **Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта** был утвержден резолюцией 1888 (2009) Совета Безопасности и начал функционировать в апреле 2010 года. Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта представляет ООН в рассмотрении соответствующих вопросов и несет ответственность за предложение их решений, мобилизацию международных политических сил, подготовку ежегодных докладов Генерального секретаря, в которых освещаются все подобные темы и ситуации, и придание случаев гендерного насилия публичной огласке. Специальный представитель Генерального секретаря совместно с Советом Безопасности занимается разработкой санкций и других целевых мер, направленных против лиц, совершающих, поощряющих или оправдывающих преступления, связанные с сексуальным насилием, а также совместно с государственными и негосударственными образованиями, представляющими конфликтующие стороны, добивается принятия обязательств, направленных на предотвращение и пресечение указанных преступлений. **Группа экспертов по вопросам верховенства права и борьбы с сексуальным насилием в условиях конфликта** также была создана в соответствии с резолюцией 1888 с целью оказания государствам поддержки в укреплении мер предотвращения гендерных правонарушений и борьбе с ними (см. далее, глава 5 *Преобразующий характер правосудия*).

Программа действий ООН по борьбе с сексуальным насилием в условиях конфликта — межведомственная сеть, в рамках которой были объединены усилия 13 структур ООН, действующих в сфере защиты прав человека, гуманитарной деятельности, здравоохранения, обеспечения мира и безопасности, а также формирования политики и стимулирования развития. Целью ее работы является содействие широкому, включающему в себя участие различных заинтересованных сторон реагированию на случаи сексуального насилия в ходе конфликта и после его завершения. С самого начала своей работы в 2007 году эта сеть стала воплощением согласованных усилий ООН, направленных на то, чтобы повышать координированность и прозрачность работы, расширять информационно-пропагандистскую деятельность, наращивать информационную базу и потенциал, оказывать поддержку усилиям по предотвращению сексуального насилия в условиях конфликта, предпринимаемым на уровне отдельных стран, и более полно удовлетворять нужды жертв насилия. Серия резолюций, принятых Советом Безопасности ООН с 2008 года, отражает его оценку данной структуры как основной платформы, координирующей действия по пресечению сексуального насилия в условиях конфликта. Ее работа, возглавляемая Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта, финансируется исключительно за счет добровольных пожертвований, вносимых рядом правительств в Многосторонний целевой фонд (МЦФ). МЦФ является важнейшим инструментом стимулирования сотрудничества, прозрачности и стратегического партнерства, которое достигается за счет финансирования совместных инициатив, объединяющих различные секторы и направления деятельности.

о различных формах насилия, изменения установок возлагающих вину за произошедшее на жертву, снижения терпимости к насилию, распространения информации о правах и сокращения масштабов применения вредных обычаев, таких, как ранние браки или проведение калечащих операций на женских половых органах. **Однако в том, что касается устранения причин гендерного насилия, то есть социально-культурных норм, способствующих его возникновению как до начала военных действий, так и во время и после их проведения, эти программы являются менее эффективными.** К таким социально-культурным нормам относятся традиционные, устоявшиеся представления о статусе женщин, моделях поведения, которых им следует придерживаться, а также об их репродуктивных и сексуальных правах. Кроме того, данные проведенных исследований дают мало оснований полагать, что принимаемые меры сокращают количество повторных нападений или заставляют потенциальных нарушителей отказываться от своих преступных намерений.[22] Результаты многочисленных проектов, предусматривавших привлечение к работе полицейских структур являются неоднозначными и часто рассматриваются как менее эффективные. Например, проведенное в 2012 году межнациональное исследование показало, что 50 процентов случаев, в которых были задействованы специальные защитные подразделения полиции Южного

Судана, по имеющимся донесениям, были связаны с преследованием женщин и девочек за их сексуальное поведение, в том числе — за супружескую неверность.[23] Кроме того, несмотря на тот факт, что в 55 процентах полицейских участков на Филиппинах предусмотрены отделы по работе с женщинами, в большинстве таких отделов приоритетной считается посредническая деятельность и воссоединение семей.

В чем мы уверены, так это в том, что несмотря на видимую внушительность приведенного выше списка проектов и широту международной информационно-пропагандистской деятельности, направленной на пресечение насилия в отношении женщин, фактический объем реализуемых мероприятий и программ явно недостаточен, а зачастую — практически незаметен. Учитывая, что финансовые и прочие ресурсы направляются в первую очередь на сферы коммуникации, координации и привлечения технических специалистов и концентрируются в столицах стран-доноров или штаб-квартирах международных организаций, рост осведомленности о проблеме в большей степени заметен в количестве готовящихся докладов, принимаемых стандартов, разрабатываемых программ обучения, инструкций и других методических материалов, чем в фактической реализации крупномасштабных программ, предназначенных для жертв насилия в затронутых конфликтами регионах. Международная организация «Врачи без границ» ссылается на этот феномен в своем широко известном докладе «Where Is Everyone?»,[24] где отмечается, что сексуальное насилие является одной из тех тем, в которых особенно велика дистанция между словом и делом. В лагерях беженцев бывают крайне неравномерно представлены даже такие базовые меры защиты, как освещение территории, возможность пользоваться уборными и запираться на замок.[25] Реализация предлагаемой в 2015 году версии глобальных руководящих принципов в отношении гендерного насилия в чрезвычайных ситуациях будет осуществляться на фоне понимания того, что принципы, изложенные в предыдущей версии этого документа, на протяжении последних 10 лет едва ли применялись на практике.[26]

Нам также известно, что финансирование проектов в данной сфере по-прежнему является чрезвычайно скудным (см. главу 13 *Финансирование повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности*).[27] Похвальная цель получения более точных данных о сексуальном и гендерном насилии, направленном против женщин и девочек в условиях конфликта, в том числе данных о широте распространения и регулярности, а также стремление более тщательно оценивать реализуемые проекты, чтобы выявить наиболее эффективные меры, сдерживаются тем фактом, что во многих случаях изучать и оценивать оказывается практически нечего — программ мало, а существующие имеют малый территориальный охват, глубину воздействия и продолжительность действия. Так, многочисленные звучавшие в СМИ репортажи и доклады

Было очевидно, что для женщин в охваченных конфликтами регионах наиболее предпочтительными являются меры, направленные [...] на расширение прав и возможностей женщин и девочек и на предоставление им услуг.

ООН и НПО способствовали широкому распространению тревожной информации о том, что с началом конфликта в Сирии и на территории соседних стран участились случаи детских браков. Подтверждением этого факта служат не только отдельные личные истории, но и сухие цифры: до начала конфликта количество девушек, вступающих в брак до достижения возраста 18 лет, оценивалось в 13–17 процентов.[28] После начала гражданской войны, по данным за 2013 год, описывающим ситуацию среди сирийских беженцев, размещенных в Иордании, их доля выросла до 51 процента.[29] Другие оценки также показывали постепенный рост этой цифры. В 2011 году процентная доля всех зарегистрированных среди сирийцев браков, в которых невеста была моложе 18 лет, составила 12 процентов. В 2013 году их количество выросло до 25 процентов, а в 2014 году, по мере усиления конфликта, до 32 процентов. И при этом ни один из 67 проектов, реализуемых в Сирии на средства, полученные в 2014 году на условиях объединенного финансирования, не затрагивает вопросы детских браков, только один является специально направленным на решение проблем гендерного насилия и только три имеют отметку, сообщающую, что их основной целью является поощрение гендерного равенства.[30] Такая картина отражает ситуацию и с другими проектами объединенного финансирования — принятие защитных мер, как правило, является одним из самых слабо финансируемых секторов гуманитарной работы.[31]

Данные, полученные в ходе проводившихся в рамках этого исследования консультационных мероприятий, и мнения, высказанные представителями гражданского общества, позволяют сделать ясный вывод о том, что для женщин в охваченных конфликтами регионах более предпочтительными являются меры, направленные не столько на работу с правонарушителями, будь то реальными или потенциальными, сколько на расширение

прав и возможностей самих женщин и девочек и на оказание помощи и предоставление услуг именно им.[32] Кроме того, как работающие на местах специалисты, так и сами пострадавшие женщины настаивают на том, чтобы мировая общественность занималась не только проведением исследований, составлением планов и анализом показателей, но и расширением реализуемых программ, включая поддержку местных инициатив — мера, которая уже доказала свою эффективность. Также было отмечено, что краткосрочные программы обучения зачастую несут лишь ограниченное воздействие, поэтому для пострадавшего населения более эффективным является либо прямое оказание помощи, либо реализация долгосрочных программ по укреплению их собственного потенциала. И то, и другое требует существенно больших финансовых, временных и других ресурсов. **Возможно, самым важным результатом проведенных бесед является получение информации о том, что огромное большинство женщин и девочек молчат о совершенном над ними насилии не только из чувства стыда или опасения наложить на себя клеймо позора, но и, в гораздо большей степени, потому, что они лишены свободного доступа к источникам получения помощи и способам заявить о правонарушениях без угрозы для себя и с возможностью сохранить свое человеческое достоинство.** Соответственно, неотъемлемой частью каждого нового проекта оказания помощи, проведения оперативной оценки или планирования гуманитарной операции должно стать получение ответа на следующие вопросы: что поможет повысить безопасность женщин, проживающих в затронутой конфликтом общине, по мнению самих этих женщин? Какие именно меры оказания помощи нуждаются в финансировании и поддержке со стороны международной общественности? И как мы можем добиться того, чтобы используемые нами материалы — в подавляющем большинстве составленные на английском языке и имеющие специальный технический характер — были поняты местным населением, представители которого, собственно, и являются основными исполнителями гуманитарных проектов, и помогали им защищать жителей затронутых сообществ и повышать их потенциал для сопротивления негативным воздействиям?

В ФОКУСЕ

Правозащитницы, отстаивающие права человека женщин

Правозащитницы, отстаивающие права женщин, сталкиваются с теми же проблемами, что и правозащитники в целом — их жизни угрожают, их убивают, они подвергаются необоснованным задержаниям, насильственному выселению, выслушивают угрозы в адрес членов своих семей, сталкиваются с незаконным проникновением в свои дома и так далее. Однако, помимо этого, им также приходится иметь дело с угрозами и насилием по гендерному признаку, такими, как изнасилования и сексуальные надругательства, и с дополнительным сопротивлением тех представителей общественности, которые заинтересованы в сохранении традиционных гендерных норм.[33] Нападения на правозащитниц нередко бывают направлены на умаление их репутации и/или гендерных характеристик как не соответствующих укоренившимся представлениям о «надлежащем» женском поведении. Во многих случаях связь между убийствами правозащитниц и журналисток и их деятельностью по отстаиванию принципов гендерного равенства или прав человека женщин, увы, совершенно очевидна. В целях укрепления солидарности и обеспечения безопасности женщины-правозащитники создают специальные сети взаимопомощи, и это направление работы стоит поддерживать и расширять. В рамках таких сетей женщины-правозащитники привлекают внимание международной общественности к актам насилия против них и требуют наказания виновных. В некоторых случаях они также мобилизуют средства на получение правовой и медицинской помощи и обеспечение безопасности. Оперативный сбор средств — например через Фонд экстренного реагирования, который предоставляет женщинам необходимые ресурсы в течение недели, — является в буквальном смысле спасением для правозащитниц, отстаивающих права женщин в разных странах мира, и заслуживает более широкой финансовой поддержки со стороны международных организаций.

Право на здоровье

Доступ женщин и девочек в охваченных конфликтами регионах к базовым услугам в сфере здравоохранения не только является одним из их основных прав человека, но и ключевым фактором преодоления разрушительных последствий войны. И тем не менее, данные, полученные в ходе проводившихся в рамках этого исследования консультационных мероприятий, свидетельствуют, что десятки миллионов женщин и девочек оказываются не в состоянии воспользоваться этим правом, либо их доступ к медицинскому обслуживанию находится под угрозой. Проблемы в этой сфере разнообразны и описать их все в рамках этого короткого раздела не представляется возможным, но мы постараемся осветить хотя бы самые явные и распространенные из них.

Во-первых, существует немало людей, как из пострадавших регионов, так и из иных мест, которые посвящают свои жизни, зачастую по-настоящему рискуя ими, оказанию медицинской помощи жителям самых опасных точек планеты — мест, где система здравоохранения была разрушена или где ее никогда практически и не существовало. Эта работа является одним из самых нужных и востребованных направлений оказания помощи другим людям. И все же количество нападений на медицинские учреждения и их работников сейчас постоянно растет. Исследование, проведенное МККК в 2014 году, задокументировало более 1800 инцидентов в 2012–2013 годах, связанных с серьезными актами насилия или угрозами применения насилия в отношении систем оказания медицинской помощи.[34] Так, в Мали, когда повстанцы захватили северную часть страны, вооруженные боевики регулярно врывались в больницы и выгоняли оттуда беременных женщин, чтобы освободить место для своих раненых.[35] Именно женщины и девочки в наибольшей степени страдают в результате таких преступлений, однако их отдаленный эффект ощущают на себе абсолютно все. После того, как за последние несколько лет в Пакистане было убито более 90 медицинских работников, проводивших вакцинацию от полиомиелита, причем большинство из них были женщины, количество зафиксированных в стране случаев смерти от этой болезни стремительно возросло до рекордных за последние 14 лет отметок.[36]

Во-вторых, женщины и девочки, проживающие в условиях конфликта и после его завершения в лагерях для внутренне перемещенных лиц и в поселениях беженцев, страдают от недоедания и инфекционных болезней, связанных с ужасающими условиями жизни, антисанитарией и отсутствием медицинского обслуживания, в том числе в области охраны репродуктивного здоровья. В некоторых из действующих в настоящее время на территории Южного Судана лагерях для ВПЛ плотность населения в 13 раз превышает рекомендованные для человеческих поселений минимальные стандарты, и на одну уборную приходится по 200–300 человек.[37] Оценка, проведенная в феврале 2014 года, показала, что в 90 процентах мест размещения перемещенных лиц в Центральноафриканской Республике возможность получения какой-либо медицинской помощи отсутствует. Малый охват и недостаточность помощи видны совершенно отчетливо. В 2001 году Агентством ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) были сформулированы пять обязательных требований, которые должны соблюдаться в отношении женщин и девочек в статусе беженцев. Пятое из этих требований — предоставление всем женщинам и

> «Мы считаем, что понятие мира включает в себя отсутствие заболеваний, приносящих боль и страдания, причиной которых являются насильственные конфликты. Мир для женщин — это возможность быть здоровыми физически, иметь надежду и уверенность в том, что они смогут обеспечить будущее своих семей, и внутренняя духовная свобода от гнева и ярости, особенно связанных с болезненным опытом пережитого насилия».
>
> Участница Открытого дня мира проведенного в 2014 году в рамках программы «Женщины, мир, безопасность» в Уганде

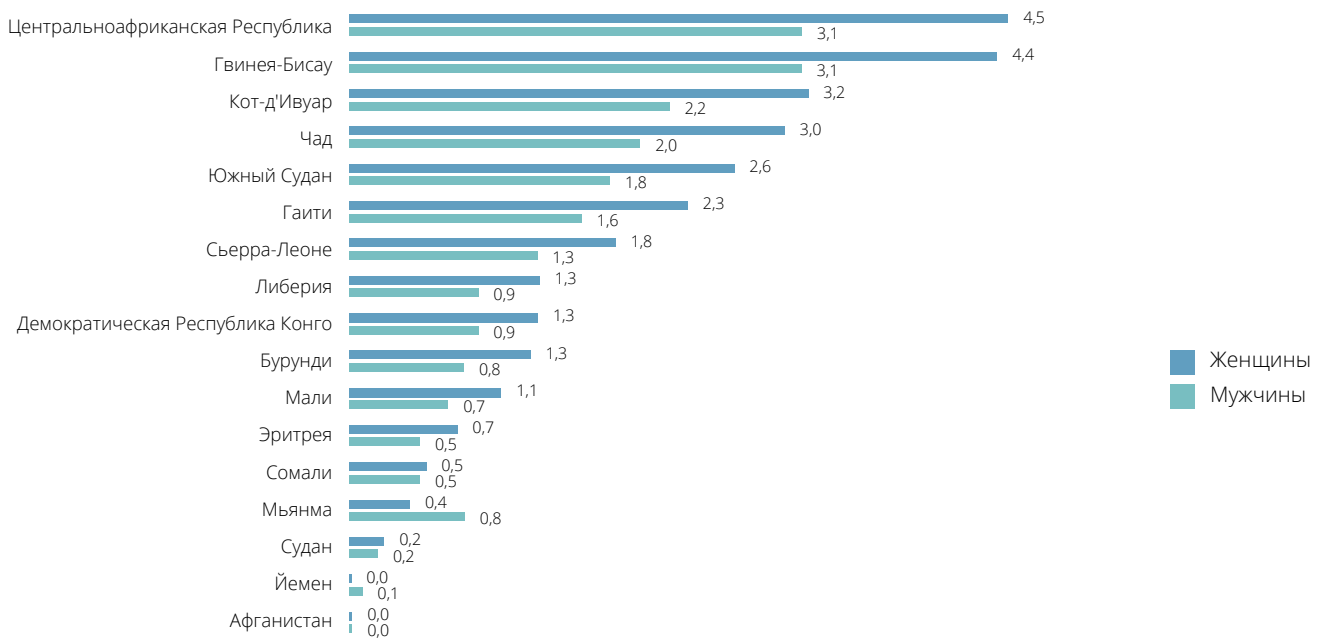
девочкам, охваченным программами помощи, санитарно-гигиенических средств — полностью выполняется только в 21 проценте лагерей, и еще в 21 проценте лагерей оно выполняется более чем на 90 процентов.[38] При этом качество жизни в некоторых лагерях оказывается выше, чем качество жизни коренного населения территорий, на которых они расположены, что быстро становится источником дополнительного социального напряжения.

В-третьих, гендерное неравенство, усиленное конфликтом, способствует повышению риска заражения женщин и девочек ВИЧ/СПИД. Возможности доступа женщин и девочек к информации о заражении ВИЧ являются более ограниченными, они обладают меньшими ресурсами для того, чтобы принимать меры предосторожности, и им намного сложнее договариваться о соблюдении правил безопасности во время секса вследствие неравных отношений с представителями противоположного пола, а также потому, что именно они составляют подавляющее большинство жертв сексуального насилия.[39] Помимо этого женщины несут на себе дополнительный груз ухода за больными и за детьми, осиротевшими в результате этой болезни. Гендерный перекос в частоте заражения ВИЧ является очень заметным.

«Над клиникой часто свистят пули, и нашим работникам приходится ложиться на землю и ждать, пока стрельба не прекратится. Но мы не собираемся прекращать оказывать женщинам медицинскую помощь. Мы не собираемся их бросать».

Мейни Николаи, Президент организации «Врачи без границ», Бельгия[40]

Процентная доля людей, живущих с ВИЧ, возраст 15–49 лет, 2013 год[41]



В ФОКУСЕ

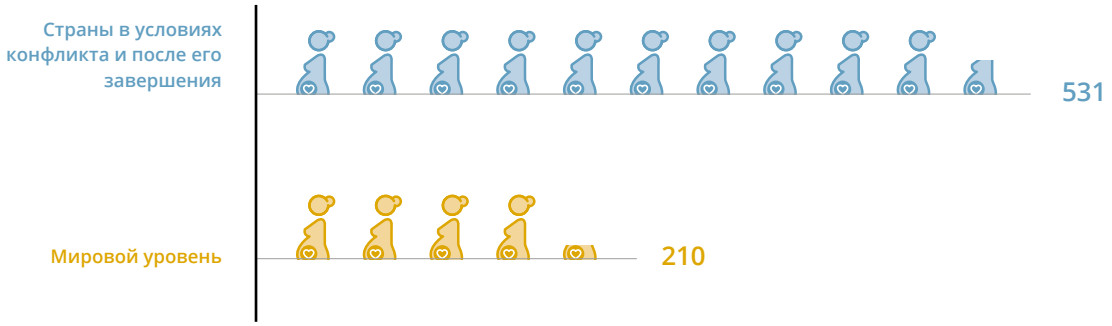
Пандемии

Наличие вирусов, вызывающих пандемии, еще больше осложняет процесс миростроительства и представляет собой дополнительную угрозу миру и безопасности на планете. Подтверждением этого является создание Советом Безопасности первой миссии, направленной на предотвращение пандемии как угрозы миру и безопасности, после того как в 2014 году в Западной Африке произошла вспышка заражений вирусом Эбола (МООНЧРЭ). Резолюция 1983 (2011) Совета Безопасности содержит вывод о том, что для стран, только что переживших конфликт, распространение ВИЧ и СПИДа вследствие повышенного уровня насилия в отношении женщин и ограниченного доступа к медицинскому обслуживанию и средствам защиты может в значительной мере подорвать их способность к восстановлению.[42] Борьбе с этим заболеванием часто препятствуют слабость или незрелость государственных институтов, низкая сопротивляемость общества социальному напряжению, а это, как совсем недавно продемонстрировала ситуация со вспышкой заражения вирусом Эбола в регионе, все еще находящемся в стадии восстановления после продолжительных гражданских войн, может иметь тяжелейшие последствия для экономики, усугубляя и без того немалые индивидуальные и социальные потери. Пандемии носят ярко выраженный гендерный характер, что способствует распространению заболеваний и влияет на численность населения, однако своевременное осознание этого факта и его учет при разработке и реализации мер предупреждения и реагирования может существенно ограничить как зону инфицирования, так и тяжесть его последствий. Так, распространенное в некоторых культурах представление о том, что за больными должны ухаживать женщины, приводит к тому, что женщины берут на себя большую часть нагрузки и, как следствие, подвергаются дополнительному риску заражения; это, в частности, справедливо для ситуаций с вирусом Эбола в Западной Африке и холерой на Гаити, где женщины и девочки подвержены дополнительному риску при чистке уборных, доставке в дом воды и приготовлении пищи без термической обработки.[43] Устранение гендерного неравенства в доступе к медицинскому обслуживанию является одним из самых эффективных способов предотвращения распространения заболеваний и смягчения их последствий.[44]

В-четвертых, оказание психологической поддержки и охрана психического здоровья часто обозначаются как проблемные направления, в которых не хватает программ и специалистов. Самым правильным методом ведения работы по данному направлению является привлечение к разработке и реализации проектов местных жительниц: как для того, чтобы точнее определить их потребности, так и для выявления уже существующих социально-культурных элементов, которые могут быть положены в основу новой системы оказания помощи. Например, проведение индивидуальных консультаций в некоторых общинах может рассматриваться как чужеродный западный обычай, поэтому большую эффективность будет иметь применение альтернативных подходов, таких, как работа в группах, организация диалога внутри общины, использование традиционных ритуалов исцеления, арт-терапия и организация совместных проектов по обеспечению средств к существованию. Недавно было проведено исследование, которое показало, что вмешательства такого характера могут принести значительные результаты как в ситуациях постоянной опасности и неопределенности, так и спустя годы после перенесенного насилия и надругательств.[45] Особенно важно, чтобы реализация проектов психологической помощи и охраны психического здоровья не приводила к еще большему укоренению гендерных стереотипов о жертвенной роли женщин, а вместо этого способствовала преобразованию гендерных норм и устранению социального неравенства в других сферах. В ситуациях восстановления после произошедших конфликтов охрана психического здоровья как на уровне отдельных лиц, так и социума в целом все чаще рассматривается как необходимость, а вовсе не роскошь. И все же во всем мире это направление страдает от недостатка финансирования. В частности, наблюдающееся в нестабильных государствах неизменно низкое количество профессиональных психологов, психиатров и других специалистов по охране и поддержанию психического здоровья говорит о том, что в большинстве стран системы охраны психического здоровья за время конфликтов уничтожаются практически полностью.

Среди этих разнообразных проблем, вероятно, наибольшее влияние на здоровье женщин и девочек оказывают две — охрана репродуктивного здоровья и гендерное насилие. В странах, затронутых конфликтами, показатели материнской заболеваемости и смертности достигают самых высоких

Уровень материнской смертности, количество смертей на 100 000 живорождений, данные за 2013 год[46]



уровней.[47] Более половины всех случаев смертей женщин во время беременности и родов происходит в нестабильных государствах и государствах, находящихся в состоянии конфликта, причем большинство и них предотвратимы.[48] В 2013 году в Сьерра-Леоне был зарегистрирован самый высокий уровень материнской смертности в мире — показатель материнской смертности составил 1100 смертей на 100 000 живорождений, что более чем в пять раз превышает средний мировой показатель (210 смертей).[49] В Сомали высокие шансы умереть во время родов имеет каждая шестнадцатая женщина.[50] В лагерях беженцев и внутренне перемещенных лиц недостаточно женщин-медиков, а доступ к образовательной информации о половой жизни, контрацептивам и гинекологической помощи ограничен или отсутствует вообще.[51] В некоторых странах процентная доля родов с участием квалифицированного медицинского персонала чрезвычайно мала, что самым непосредственным образом приводит высокому уровню материнской смертности.

В рамках усилий по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРТ),[52] международным сообществом был принят ряд мер, направленных на улучшение услуг в области репродуктивного здоровья в затронутых конфликтами регионах, и в этом отношении был достигнут ряд впечатляющих результатов. Так, в Непале уровень материнской смертности сократился за последние 15 лет на 78 процентов, а в Афганистане помощь профессиональных акушерок, расширение программ иммунизации и повышение образовательного уровня девочек привели к существенному улучшению здоровья женщин.[53] В некоторых случаях для достижения значительного прогресса в повышении уровня медицинского обслуживания в репродуктивной сфере бывает достаточно простых и малозатратных мер: в одном из округов Сьерра-Леоне организация «Врачи без границ» добилась снижения материнской смертности на 74 процента только за счет организации транспортировки женщин, имеющих осложнения беременности или родов, из местных клиник в больницу.[54] И все-таки слишком много женщин в затронутых конфликтами регионах умирают или получают серьезные физические повреждения из-за недостаточного доступа к репродуктивной медицинской помощи.

Возможность сделать безопасный аборт или получить послеоперационное наблюдение при аборте является жизненно важной частью такой помощи. Небезопасные аборты входят в число пяти основных причин материнской смертности — они вызывают 13 процентов всех подобных случаев в мире. В условиях конфликта и после их завершения, когда беременность бывает особенно опасна и часто является результатом сексуального насилия, возможность сделать аборт имеет особенно большое значение. Международное гуманитарное законодательство защищает право больных и раненых на получение должной медицинской помощи, требуемой с учетом их состояния здоровья. Беременность, наступающая вследствие сексуального насилия в условиях конфликта, дополнительно углубляет серьезные, а порой и опасные для жизни повреждения, полученные в процессе собственно изнасилования. Исследования показывают, что нежелательная беременность, наступившая в результате изнасилования, а также создаваемые войной условия жизни, в том числе плохое питание, анемия, малярия, незащищенность, стресс, инфекционные и другие болезни, являются факторами, повышающими уровень материнской смертности.[55] **Исключение одной из медицинских услуг — проведения абортов — из общего комплекса медицинского обслуживания, предоставляемого больным и раненым в условиях вооруженных конфликтов, особенно учитывая, что в оказании такой услуги нуждаются представители только одного пола, является нарушением не только права на получение медицинской помощи, но и запрета на «неблагоприятное различие»**, описанного в общей статье 3, дополнительных протоколах к Женевской конвенции и в положениях международного обычного права.[56] Важное значение также имеет тот факт, что такие действия являются нарушением международных правовых норм в области защиты прав человека. Комитет

по ликвидации дискриминации в отношении женщин (Комитет КЛДОЖ) указывает, что «отказ государства-члена от предоставления правовых оснований для оказания женщинам ряда медицинских услуг, относящихся к репродуктивной сфере, является дискриминационным».[57] Кроме того, по утверждению Комитета, правовые нормы, «предусматривающие уголовную ответственность за совершение медицинских процедур и наказание для женщин, обращающихся за их проведением», являются одним из барьеров, ограничивающих доступ женщин к получению медицинского обслуживания.[58] Комитет по правам ребенка также рекомендует государствам предоставить женщинам «доступ к безопасным абортам и послеоперационному наблюдению при аборте вне зависимости от того, является ли данная процедура легальной».[59]

В последние годы число голосов, подаваемых в защиту этой позиции, растет. Комитет по правам человека, Комитет против пыток и Специальный представитель ООН по данному вопросу полагают, что отказ в проведении аборта женщинам, чья беременность наступила в результате изнасилования, является актом жестокого, негуманного и унизительного обращения и может рассматриваться как пытка.[60] В 2013 году, в своем докладе о женщинах, мире и безопасности, Генеральный секретарь подчеркнул, что финансовые и иные меры оказания гуманитарной помощи жертвам насилия направляются на предоставление им полного комплекса медицинских, юридических, психологических и иных жизненно необходимых услуг, «включая услуги по безопасному прерыванию беременностей, наступивших в результате изнасилования».[61] В резолюции 2122 (2013) Совета Безопасности признается важность оказания медицинских услуг женщинам, пострадавшим в ходе вооруженных конфликтов, и специально отмечается «необходимость обеспечения на недискриминационной основе всего диапазона услуг в области сексуального и репродуктивного здоровья, в том числе в связи с беременностью, наступившей в результате изнасилования».[62] С 2012 года Европейским парламентом было принято не менее четырех резолюций, поддерживающих данную точку зрения,[63] а в 2013 году Комитет КЛДОЖ рекомендовал государствам-членам обеспечить включение проведения безопасных абортов и соответствующего послеоперационного наблюдения в перечень услуг в области сексуального и репродуктивного здоровья.[64] Международные нормы в области прав человека и гуманитарного права применяются по всему миру, вне зависимости от национального права отдельных стран. Вышеописанные принципы применяются и к политике оказания помощи, проводимой крупнейшим в мире государством-донором, США, и к ограничительным последствиям, оказываемым им на предоставление абортов гуманитарными организациями по всему миру.[65] В зонах военных действий женщины практически лишены доступа к использованию средств экстренной контрацепции. Поддержка свободы выбора на безопасное прерывание беременности может оказать огромное влияние на их жизни.

С 1999 года учреждения, занимающиеся гуманитарной деятельностью, предлагают применять в кризисных ситуациях так называемый минимальный комплекс начальных мер, направленный как на охрану репродуктивного здоровья, так и на оказание помощи жертвам изнасилований, однако широкого распространения этот комплекс (был пересмотрен в 2010 году) пока так и не получил. Согласно имеющимся данным, основной проблемой является то, что применение данного комплекса предусматривает исходное наличие хорошо функционирующей медицинской инфраструктуры, перебои в работе которой были вызваны конфликтом и могут быть устранены сотрудниками гуманитарных миссий. Однако в таких странах, как, например, Ливия или Сирия, массовый отток профессиональных врачей очень быстро приводит к разрушению национальных систем здравоохранения, а в государствах типа Южного Судана существует только та медицинская инфраструктура, которая была создана представителями ООН и неправительственных организаций. Эти данные еще раз подтверждают необходимость предоставления женщинам и девочкам-подросткам доступа к надежным и качественным медицинским услугам в сфере репродуктивного здоровья, который должен стать частью не только экстренного реагирования при возникновении кризисных ситуаций, но и основой долгосрочных проектов помощи и развития. Представители групп по вопросам здравоохранения, работающие в охваченных конфликтами государствах, сообщают о том, что местные медицинские работники не получают обучения методам стационарного лечения жертв изнасилований.[66] И хотя проведение двухдневных тренингов в условиях уже сложившейся кризисной ситуации можно считать положительным сдвигом, этого недостаточно для того, чтобы осветить всю сложность и деликатность гендерных аспектов насилия и изменить укоренившиеся социальные нормы (такие как, например, склонность обвинять в произошедшем саму жертву насилия), а также рассказать о наборах средств постконтактной профилактики и экстренной контрацепции.

Более половины всех случаев материнской смертности происходит в регионах, затронутых конфликтами, и в нестабильных государствах, причем большую часть из них вполне можно было бы предотвратить.

В ФОКУСЕ

Мобильные программы оказания медицинской помощи жертвам сексуального насилия

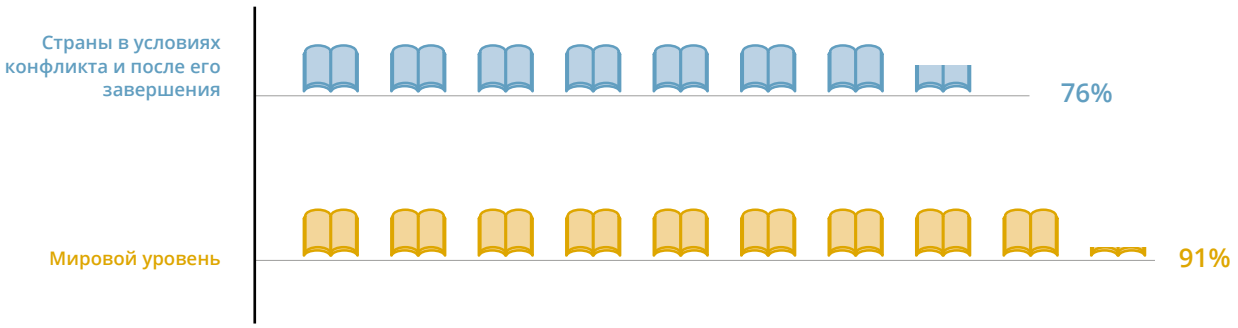
В 2004 году Фонд Рамалевина (Foundation RamaLevina, FORAL), конголезская НПО в сфере здравоохранения и социального обеспечения, начал реализацию мобильной программы, направленной на предоставление медицинской помощи жертвам гендерного насилия и членам их семей в провинции Южное Киву в восточной части Демократической Республики Конго.[67] В 2010 году фонд расширил эту мобильную программу, а также внедрил систему клинического мониторинга и оценки, в рамках которой осуществлялась запись личных историй пациенток, описывался пережитый ими опыт сексуального насилия, полученная медицинская помощь и планируемое дальнейшее наблюдение.[68] Кроме того, благодаря взаимодействию, налаженному с местными медицинскими работниками, сотрудники фонда вели работу с членами общин. Выводы, сделанные по результатам осуществления данной программы, показывают, что она привела к расширению доступа к медицинской помощи для женщин, ставших жертвами гендерного насилия, и их мужей и к повышению качества медицинского обслуживания, а также способствовала более активному участию местных жителей в учебных мероприятиях, которые проводились в преддверии открытия каждой мобильной клиники.

> «Я родилась девочкой в стране, где рождение сына отмечают пальбой из винтовок, а дочерей прячут за занавеской, сводя их роль всего лишь к приготовлению пищи и деторождению».
>
> **Малала Юзуфзай**,
> лауреат Нобелевской премии[69]

Право на образование

Тяжелый опыт, который пришлось пережить юной жительнице Пакистана Малале Юзуфзай в 2012 году, а также сотням школьниц, похищенных из нигерийского города Чибок в 2014 году, представляет собой всего лишь два получивших широкую огласку примера того, каким жестоким нападениям подвергается система женского образования во время конфликтов. В Сомали девочек насильно увозили из школ, чтобы сделать «женами» боевиков группировки Аль-Шабаб. В Афганистане талибы часто бомбят женские школы, обливают учениц кислотой, отравляют источники, из которых они берут воду, закладывают импровизированные взрывные устройства на дороги, по которым девочки ходят в школу. Каждая такая акция многократно осложняет доступ девочек к получению образования. Так, по оценкам за 2009 год, атаки и жестокие угрозы талибов в адрес школьниц, их родителей и учителей привели к тому, что в районе Сват школу перестали посещать 120 000 девочек, а 8000 учителей оставили свою работу.[70] Во время беспорядков, проходивших в июле и августе 2014 года, 66 процентов школьных зданий были повреждены или разрушены.[71] Более того, в большинстве вооруженных конфликтов последних лет как правительственные вооруженные силы, так и неправительственные вооруженные группировки использовали школы в военных целях.[72]

Скорректированная чистая процентная доля учащихся начальных классов, девочки, 2013 год[73]



Наличие конфликта усугубляет гендерный разрыв среди учащихся и по показателям грамотности среди населения. Как правило, в странах, затронутых конфликтами, объем ресурсов, выделяемых на образование, существенно сокращается, а повышенный уровень опасности не позволяет детям школьного возраста, в особенности девочкам, посещать школу. В Южном Судане шансы девочек умереть во время беременности или родов в три раза выше, чем закончить начальное образование.[74] В Демократической Республике Конго страх подвергнуться сексуальному насилию удерживает вдали от классов неисчислимое количество девочек. Во многих регионах количество женщин-учителей особенно занимающих руководящие посты, крайне мало, а санитарно-гигиенические условия, имеющие особое значение для девочек-подростков, находятся в зачаточном состоянии или отсутствуют вовсе. Часто девочки остаются дома по выбору собственных семей, предпочитающих смириться со скудостью и неопределенностью жизни, которые являются следствием гендерных норм, ставящих мальчиков в привилегированное положение по отношению к девочкам.[75] Девочки и женщины всех возрастов, являющиеся беженцами, ищущие укрытия или стремящиеся получить среднее или высшее образование, в городах сталкиваются с огромными трудностями, особенно если у них нет средств для оплаты стоимости обучения или если школы в принявших их сообществах уже являются переполненными. Женщины и девочки, вернувшиеся после похищения, в частности если они были вынуждены вступить в брак и родить хотя бы одного ребенка, крайне редко возвращаются к учебе.[76] Примерно половина детей, достигших школьного возраста, но не посещающих школу, проживает в регионах, охваченных конфликтами,[77] где чистая процентная доля девочек, учащихся в начальных классах, на 13,53 процента ниже среднемирового уровня.[78] Каждый дополнительный год, проведенный девочкой в школе, имеет огромные последствия для снижения уровня материнской и детской смертности и количества детских браков, не говоря уже о других социальных и экономических преимуществах, которые в совокупности влияют на общую стабильность регионов, особенно в постконфликтный период.[79] При этом программы, направленные на устранение гендерного неравенства, уже доказали свою действенность в том, что касается расширения доступа к образованию и пользы образования для девочек и мальчиков, демонстрируя наличие прочной связи между гендерным равенством и эффективностью гуманитарной помощи.[80]

Каждый дополнительный год, проведенный девочкой в школе, оказывает огромный эффект на снижение уровня материнской и детской смертности и количества детских браков, а также имеет ряд других социальных и экономических преимуществ.

Поскольку ограничение возможностей для получения образования является нарушением международных норм в области прав человека и положений гуманитарного права, для его устранения следует принимать более широкие и активные меры. Рекомендации, которые в настоящее время готовит Комитет КЛДОЖ в отношении общих вопросов предоставления женщинам и девочкам права на получение образования, в обязательном порядке должны особо оговаривать действия вооруженных формирований и обязательства государственных органов. Так, в случаях, когда нарушение права женщин и девочек на получение образования становится результатом вооруженного

конфликта, образовательным структурам следует вести информационно-пропагандистскую деятельность и предлагать корректировочные программы обучения для девочек, связанных с вооруженными силами, насильно выданных замуж, перемещенных или ставших жертвами торговли людьми.

Право на собственность, жилье и средства к существованию

Отсутствие доступа к земле, получению кредитов, владению собственностью, профессиональному обучению и информации существенно ограничивает возможности женщин по построению мирной жизни и участию в восстановлении общества после перенесенных потрясений. Во многих нестабильных регионах женщины лишены возможности пользоваться такими активами, как земля, кредитные программы, скот, сельскохозяйственный инвентарь или рыболовные суда и снасти. Вместо этого все, что у них есть — это их собственные руки и время, остающееся от ухода за детьми, стариками и больными. Такая ситуация пагубно сказывается не только на уровне их бедности и маргинализации, но и на способности улучшать жизнь своих общин и формировать будущее социума.

Стороны вооруженных конфликтов часто захватывают земли или намеренно разрушают их — такие действия являются одной из стратегий ведения войны. Земельные участки подвергаются незаконной конфискации, их жителей выселяют, вынуждают заключать сделки с имуществом под давлением, документальные подтверждения прав собственности уничтожаются.[81] Для женщин нарушение их прав на землю и жилище являются основной проблемой военного времени. Во многих случаях именно они находятся дома, когда туда вторгаются представители вооруженных формирований и захватывают или разрушают принадлежащую им собственность, как правило, применяя насилие. В других ситуациях, в условиях перемещения и последующего возвращения, потери семьи или отрыва от нее, женщины могут получить возможность снова пользоваться своей землей только через родственников мужского пола.[82] Юные, овдовевшие, одинокие или разведенные женщины сталкиваются со сложностями возвращения земельных участков или прав на них особенно часто. Для женщин, прежде служивших в вооруженных отрядах, забеременевших вне брака в результате изнасилования или несущих на себе социальное клеймо иного происхождения, препятствия в данном вопросе могут оказаться непреодолимыми. Даже в тех случаях, когда закон предусматривает для женщин право наследования имущества и земли, они не всегда могут воспользоваться им, поскольку не имеют необходимых документов или просто не знают о своих правах. Мало кто из них обладает достаточными социальными и экономическими средствами для того, чтобы подтвердить свои требования, как в официальном порядке, так и с использованием неформальных путей, особенно в тех случаях, когда им приходится иметь дело с пассивными государственными структурами, неэффективными судебными системами и предвзятым отношением со стороны родственников и других членов сообщества.[83] В результате этого процентная доля женщин, имеющих юридическое подтверждение права собственности на землю, в странах, переживающих конфликт или постконфликтный период, существенно снижена.

Для исправления такого положения дел может быть сделано многое, в том числе проведение законодательных и земельных реформ и внесение изменений в порядок регистрации прав собственности.[84] В ситуациях, когда нормы государственного статутного права входят в противоречие с положениями международного законодательства в области прав человека, требующими обеспечения равенства и ликвидации дискриминации, участникам гуманитарных проектов и программ развития следует способствовать отмене дискриминационных норм и внесению изменений в законы о браке, наследовании и прочие связанные с ними законодательные акты с целью предоставления женщинам равного доступа к земле и жилью. Донорские структуры могут инвестировать средства в организацию юридического представления интересов женщин и принятие иных мер, направленных на устранение реальных барьеров, создаваемых бедностью, маргинализацией или неграмотностью и препятствующих им в получении правовой помощи.

Международным организациям всегда следует по отдельности регистрировать женщин и мужчин, являющихся членами домохозяйств, а также способствовать принятию такой практики официальными органами государств-партнеров и воздерживаться от записи жилых помещений и земельных участков только на имя главного взрослого мужчины в семье и оформления на него соответствующих документов.[85] Однако также необходимо помнить о том, что на права женщин в отношении собственности, жилья и земли также влияют культурные, религиозные и традиционные

Отсутствие доступа к земле, получению кредитов, владению собственностью, профессиональному обучению и информации существенно ограничивает возможности женщин по построению мирной жизни и участию в восстановлении общества после перенесенных потрясений.

Количество женщин, обладающих юридическим правом собственности на сельскохозяйственные угодья, 2013 год[86]

нормы, часто существующие параллельно статутному праву. Их значение подробно рассматривается в главе 5 *Преобразующий характер правосудия.*

Хотелось бы повторить еще раз, что участие женщин в процессах принятия решений является самым прямым путем к внедрению значимых изменений как в формальных институтах, вовлеченных в реализацию земельных реформ, так и на уровне неформальных посреднических форумов отдельных сообществ, в рамках которых выносятся решения по спорным земельным вопросам и главенствующую роль в которых практически всегда играют мужчины. Через несколько лет после геноцида, произошедшего в Руанде, в этой стране была начата амбициозная реформа системы землепользования, направленная на устранение всех основных видов дискриминации. Среди членов каждой земельной комиссии и каждого комитета, ответственных за разделение земельных участков, рассмотрение споров и возражений и оформление арендных договоров, женщины должны были составлять не менее 30 процентов. В результате этого к настоящему времени женщины получили право владеть землей и наследовать ее, а при регистрации права собственности на земельные участки теперь требуется присутствие не только мужчин, но и женщин. По состоянию на март 2012 года распределение частной собственности на землю в этой стране выглядело следующим образом: 11 процентов земельных участков принадлежат женщинам, 5 процентов — мужчинам, и 83 процента — супружеским парам.[87]

Меры, направленные на предоставление молодым женщинам и девочкам-подросткам средств к существованию, хотя и не были в достаточной степени изучены и пока не получили широкого распространения в рамках осуществления гуманитарных операций (несмотря на то, что большинство из них представляли собой затянувшиеся на многие годы экстренные ситуации), продемонстрировали свою эффективность в плане повышения безопасности девочек, снижения количества случаев принуждения к сексу, рискованного сексуального поведения, ранних браков, насилия со стороны сексуального партнера, а также позволили женщинам отстаивать необходимость использования средств предохранения во избежание заражения ВИЧ. Например, сочетание микрокредитования с реализацией широкомасштабных программ гендерного обучения, организацией групп социальной поддержки и мобилизацией местных жителей привело к снижению количества случаев насилия со стороны сексуального партнера в целевой группе на 55 процентов. Выборочное контрольное исследование, проведенное в 2012 году, показало, что программы, направленные на укрепление экономики, осуществление которых проходило параллельно с принятием ряда социальных мер, привели к тому, что в Уганде количество случаев получения заявлений о принуждении к сексу от девочек-подростков сократилось почти до нуля.[88]

Право на убежище, гражданство и оформление документов

В резолюции 2122 (2013) Совет Безопасности выразил свою озабоченность по поводу уязвимости женщин, оказавшихся в ситуации насильственного перемещения, из-за неравных прав, связанных с гражданством, предвзятого (по гендерному признаку) применения законов об убежище и препятствий для получения удостоверений личности. В настоящее время международное определение беженца как лица, обоснованно опасающегося преследований на основании расовой принадлежности, религиозных убеждений, национальности, политических взглядов или принадлежности к определенной социальной группе, не включает в себя упоминания о гендерной принадлежности — защитники прав женщин и беженцев уже давно пытаются изменить эту ситуацию.[89]

Женщин и девочек, бегущих от конфликта или преследований в поисках убежища, ожидают самые разнообразные препятствия, включая отсутствие у них

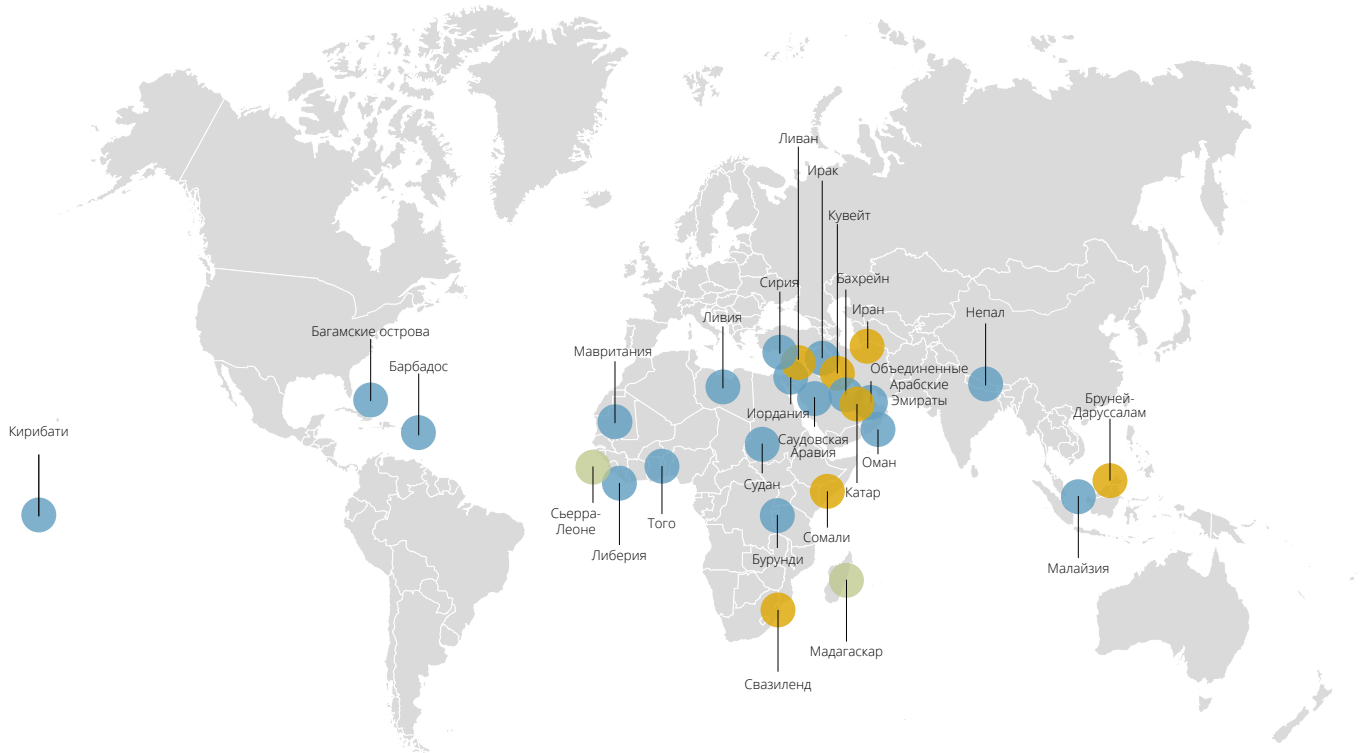
документов, содержащих указание на страну происхождения (необходимые для оформления убежища с учетом гендерного аспекта), и тенденцию со стороны судей рассматривать сексуальное насилие в условиях конфликта как частное событие, а не как форму политического преследования.[90] Последствия сексуального насилия, в том числе связанное с ним социальное клеймо, также часто не принимаются судебными органами во внимание при оценке риска дальнейшего преследования или альтернатив внутреннего перемещения.

В то время как количество женщин, оказывающихся в результате перемещения в положении главы семьи, растет, дискриминационные законы о гражданстве, действующие как в стране пребывания, так и в стране происхождения, не позволяют им владеть собственностью, получать права землепользования, а также ограничивают их доступ к полному диапазону принадлежащих им экономических, социальных и политических прав. Беженцы имеют право на оформление документов, включая удостоверения личности и проездные документы, и возвращающиеся на место постоянного проживания женщины и девочки имеют аналогичные права, в том числе на то, чтобы такие документы были оформлены на их собственное имя, однако на практике такое происходит далеко не всегда.[91] В некоторых странах прежде чем зарегистрировать рождение ребенка, от его матери требуют представить свидетельство о браке. В других новорожденного может зарегистрировать только его отец, вне зависимости от гражданства всех участвующих лиц и от того, известен ли отец ребенка вообще.

Законы о гражданстве, не предусматривающие равных для мужчин и женщин прав на передачу гражданства их детям, приводят к возникновению такого явления, как безгражданство, — проблемы, которой затронуто как минимум 10 миллионов человек во всем мире.[92] В настоящее время законы, дискриминирующие женщин в их праве на передачу гражданства своим детям, действуют в 27 государствах.[93]

Последствия безгражданства тяжелы и приводят к дискриминации, итогом которой становится отказ в удовлетворении даже самых базовых потребностей, включая получение медицинского обслуживания, образования и возможность трудоустройства. В то время как каждое не имеющее гражданства лицо сталкивается с существенными сложностями, для женщин и девочек такой

Законы о гражданстве и дискриминация в отношении женщин[94]



Примечание. На рисунке различными цветами обозначены страны, относящиеся к трем различным категориям: (1) страны (желтый цвет), законодательство о гражданстве которых не позволяет матерям передавать свое гражданство детям (за очень редкими исключениями); (2) страны (голубой цвет), законодательство которых предусматривает ряд мер, направленных на предотвращение появления лиц без гражданства (например, когда женщина может передать свое гражданство ребенку, отец которого неизвестен или сам не имеет гражданства); (3) страны (светло-зеленый цвет), в которых передача гражданства женщиной также ограничена, однако предусматриваются дополнительные механизмы, благодаря которым проблема безгражданства может возникнуть только в очень редких случаях.

статус связан с заметным повышением риска подвергнуться сексуальной эксплуатации и надругательствам, таким, как торговля людьми и вовлечение в коммерческую секс-индустрию, нелегальное удочерение и детский труд.[95] Законы, дискриминирующие по гендерному признаку, приводят к возникновению ситуации безгражданства в различных социальных контекстах. Так, высокий уровень потерь и вынужденное разделение семей в Сирии привели к тому, что четверть семей сирийских беженцев возглавляются женщинами, однако при этом законы страны не позволяют женщинам передавать свое гражданство детям, что ведет к появлению целого поколения лишенных гражданства лиц. Кроме того, согласно имеющимся неофициальным данным, девушек, не имеющих гражданства, часто выдают замуж в раннем возрасте — таким образом родственники пытаются защитить их от последствий безгражданства.[114]

Если говорить о позитивных изменениях, можно отметить, что за последние 10 лет в 12 странах была проведена реформа законодательства, направленная на устранение дискриминирующих гендерных норм в отношении гражданства. В 2014 году стартовала Глобальная кампания за равные права на гражданство, целью которой является искоренение гендерной дискриминации в законах о гражданстве, и в том же году Верховным комиссаром ООН по делам беженцев была начата Кампания по ликвидации безгражданства в течение ближайших 10 лет, одним из основных направлений которой является работа по устранению дискриминирующих гендерных норм на уровне отдельных государств.

Право на питание

Уже давно известно, что гендерное неравенство и дискриминационные социальные нормы ставят женщин и девочек в особенно уязвимое положение в том, что касается продовольственной безопасности. В условиях нехватки продовольствия они не только несут основную ответственность за обеспечение питанием членов своих семей, во многих случаях — в качестве главы семейства, но также часто их собственные потребности в питании отводятся на задний план, уступая перед необходимостью накормить мужчин и мальчиков. Более того, поскольку женщины, особенно в ситуации перемещения, нередко бывают лишены возможности зарабатывать деньги и выполняют только домашнюю работу, они, как правило, особенно нуждаются в продовольственной помощи. Так, согласно оценке, проведенной в 2015 году Всемирной продовольственной программой (ВПП), размещенные на территории Иордании семьи сирийских беженцев, возглавляемые женщинами, зависели от продовольственных карточек, распространяемых в рамках программы, как минимум на 10 процентов больше, чем семьи, возглавляемые мужчинами.[97] Для лагеря беженцев такого размера эта разница представляет собой десятки тысяч домохозяйств, лишенных взрослых мужчин и чрезвычайно уязвимых перед любыми изменениями, связанными с перебоями в питании.

> «Пока мужчины сражаются за власть, все вопросы семейной и общинной жизни ложатся на плечи женщин. В лагерях беженцев и внутренне перемещенных лиц это очень легко заметить: вы не найдете там мужчин, которые заботятся о том, чтобы обеспечить свои семьи средствами к существованию».
>
> **Рут Оджиамбо Очиенг**,
> Консультативная группа высокого уровня по глобальному исследованию, видеоинтервью для структуры «ООН-женщины», 2015 год

Одним из самых первых способов оказания гуманитарной помощи с учетом гендерных аспектов стали адресные программы помощи женщинам и девочкам в ходе распределения продуктов питания. Так, в 2001 году одним из пяти основных обязательств Верховного комиссара ООН по делам беженцев перед женщинами-беженцами стало обеспечение их участия в распределении как продовольственной, так и непродовольственной помощи,[117] а ВПП в том же году было установлено правило, согласно которому распределение 80 процентов продовольственной помощи семьям должно контролироваться женщинами.[99] Уже к 2005 году в большинстве лагерей беженцев количество продуктов питания, выдававшихся женщинам, было таким же, как и то, которое получали мужчины.[100]

Преимущества такого подхода очевидны. Меры по распределению продовольственной помощи, ориентированные на женщин, помогают существенно снизить показатели недоедания среди детей. Недавнее исследование, охватившее сразу несколько стран, показывает, что активное участие женщин в системе

распределения продовольствия имеет тесную связь с повышением пищевого разнообразия и, как было видно на примере одного из государств, снижению уровня голода на 37 процентов.[101] Тематические исследования, проведенные ВПП в Чаде и Демократической Республике Конго, позволяют сделать вывод о том, что предоставление девочкам в течение последних двух классов начальной школы продуктовых наборов, которые они могли взять с собой домой, внесло заметный вклад в сокращение количества ранних браков.

Однако рекомендации и нормы в данном отношении выполняются не всегда. Согласно недавним оценкам, в провинции Северное Киву только 23 процента женщин, проживающих в лагерях для внутренне перемещенных лиц, и восемь процентов тех, кто уже вернулся в свои дома, были зарегистрированы для получения продовольственных карточек. В отношении распределения сельскохозяйственных орудий и других средств производства гендерный перекос оказался еще больше — 96 процентов соответствующей помощи получили мужчины, и это в стране, где женщины производят 75 процентов всех продуктов питания.[102] Со стороны женщин-беженцев из Сирии поступила информация о том, что им приходится ждать в очередях по 8–12 часов, чтобы получить продовольственные карточки или другую необходимую им помощь; между тем, такие очереди считаются вторым по опасности местом после домов, где женщины становятся жертвами сексуальных домогательств.[103] Дорога в пункты распределения продуктов и обратно также сопряжена для женщин с высоким риском, а дома их ожидает негативная реакция со стороны мужчин, недовольных тем фактом, что семейными продуктами распоряжаются не они. Кроме того, распределение избытков продовольствия и иных предметов может использоваться как инструмент сексуальной эксплуатации, поскольку те, кто ими распоряжается, — а это обычно мужчины — обладают властью над теми, у кого продуктов нет.

В последние десять лет международное сообщество обращает большое внимание на то, что во многих нестабильных регионах женщинам и девочкам приходится добывать продовольствие, воду или древесину очень далеко от дома, и в дороге они подвергаются высокому риску нападения.[104] Так, в лагерях, расположенных на территории Чада, женщины в поисках топливной древесины преодолевают в среднем по 13,5 км. В Кении женщины-беженцы тратят примерно по 40 часов в месяц на сбор дров для приготовления пищи. За 2014 год в Чаде и в лагере беженцев Накивале в Уганде более 40 процентов домашних хозяйств подали заявления о совершенных в течение последних шести месяцев нападениях на женщин, собиравших древесину. Тяжесть преступлений варьировалась от нанесения побоев до изнасилований или попыток изнасилований.[105] Инициатива SAFE (Safe Access to Fuel and Energy — обеспечение безопасного доступа к топливу и энергии) выросла в самостоятельное направление гуманитарной деятельности,[106] а проекты, связанные с распространением экологически чистых кухонных плит, реализуемые Всемирной продовольственной программой, Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП), УВКБ, Женской комиссией по делам беженцев и другими структурами, продемонстрировали видимый успех в снижении регулярности, с которой женщинам приходится выходить за топливом, причем нередко — наполовину. Все перечисленные меры в ряде случаев оказались напрямую связаны со снижением количества нападений и оптимизацией внутриобщинных стратегий защиты, таких как, например, организация коллективного сбора топлива группами женщин или более активное вовлечение мужчин в этот процесс.[107]

Распространение плит, потребляющих малое количество топлива, и самого топлива следует рассматривать как одну из мер, остро необходимых в кризисных ситуациях, таких же необходимых, как и распределение продуктов питания. Еще более важно добиться, чтобы планирование и внедрение таких проектов осуществлялось под руководством женщин пострадавших сообществ. Эффективность их участия в этих процессах очевидна. В Туркане, Кения, включение женщин в комитеты по вопросам водоснабжения и инфраструктуры привело к тому, что они получили право голоса в вопросах определения мест расположения, порядка обслуживания и типа пунктов водоснабжения, в результате чего на 44 процента уменьшилось количество случаев, когда женщинам и девочкам приходится тратить на поход за питьевой водой больше часа в одну сторону.[108] Активное участие женщин в управлении общиной имеет решающее значение для обеспечения того, чтобы подобные инициативы учитывали местные условия и особенности, а их осуществление было устойчивым носило преобразующий характер.

Важность руководящей роли женщин и гендерного равенства при осуществлении гуманитарной деятельности

В 2011 году УВКБ было организовано проведение ряда диалогов с беженцами, в рамках которых тысячи из них получили возможность высказаться по разнообразным вопросам, с акцентом на нужды и приоритеты женщин и девочек.[109] Женщины, участвовавшие в обсуждениях, говорили о том, что они вынуждены бороться за место в переполненных и опасных для жизни жилищах, получают недостаточное медицинское обслуживание, ограничены в доступе к образованию, имеют скудный доход или вовсе лишены средств к существованию и каждый день испытывают страх свою жизнь. И тем не менее, в ходе каждого диалога женщины настаивали на своем желании активно участвовать в принятии решений — хотя лишь немногие из тех, кто занимается гуманитарной деятельностью, готовы признать, что такое желание является одной из основных потребностей женщин. Речь идет не о громких словах, а о всеобщем требовании женщин на местах, включая тех, чья жизнь проходит в самых тяжелых обстоятельствах. Кроме того, удовлетворение данной потребности является одним из самых главных инструментов повышения эффективности гуманитарной деятельности —

в существующих условиях постоянно возрастающих потребностей и ограниченных ресурсов это является особенно важным.

Гуманитарному сообществу следует рассматривать обеспечение гендерного равенства в качестве одного из основных принципов своей работы и способствовать привлечению женщин к руководящим ролям в ходе реализации гуманитарных проектов. **В период между 2011 и 2014 годами менее двух процентов всех гуманитарных программ, зарегистрированных в системе отслеживания финансовых ресурсов Управления по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), включали в себя конкретную цель достижения гендерного равенства или были адресно ориентированы на работу с женщинами и девочками**.[110] Несмотря на растущее количество подтверждений повышения результативности гуманитарной деятельности за счет программ, способствующих гендерному равенству,[111] многие проекты по-прежнему игнорируют гендерные аспекты, собираемые данные редко бывают дифференцированы по полу и возрасту, а пропасть, лежащая между формальными инструкциями и реальными ситуациями на местах, является огромной.[112] Проведенное недавно исследование наглядно продемонстрировало, что существование независимых женских групп является самым важным фактором эффективности деятельности по пресечению насилия против женщин и девочек. И все же женские организации по-прежнему остаются на периферии процессов разработки и внедрения гуманитарного реагирования — именно на устранение этого недостатка стоит направить применение глобального инструмента ускорения для приобщения женщин к вопросам мира и безопасности и гуманитарным вопросам (см. главу 13 *Финансирование повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности*). В 2014 году показатели гендерного равенства впервые были включены в планы гуманитарного реагирования. На первом Всемирном гуманитарном саммите, который состоится в 2016 году, будет намечен путь к определению более устойчивых, справедливых и эффективных методов работы.[113] Гендерное равенство, расширение прав и возможностей женщин и выдвижение их на лидерские позиции должно быть выдвинуто на передний план как в ходе соответствующих дискуссий, так и в итоговых решениях.

Принципы гендерного равенства, лежащие в основе оказания гуманитарной помощи, относятся не только к ситуациям, затронутым конфликтом, но и к мерам, принимаемым для устранения последствий стихийных бедствий. Стихийные бедствия, приводящие к возникновению чрезвычайных ситуаций и гуманитарным кризисам, все чаще оказываются тесно связанными с конфликтами и гендерным неравенством. Ограничение доступа к информации и ресурсам, глубокое укоренение гендерных стереотипов и неравенства, а также действие культурных барьеров приводит к тому, что женщины и девочки являются особенно уязвимыми перед лицом природных катастроф, особенно в странах, переживающих конфликт. Так, цунами, ударившее в 2004 году по раздираемой внутренними противоречиями Шри-Ланке, привело к смерти каждой пятой женщины из числа перемещенных лиц — среди мужчин этот показатель был в два раза меньше. По мере увеличения частоты и серьезности стихийных бедствий, вызванных климатическими изменениями и ухудшением состояния окружающей среды, в ходе оказания гуманитарной помощи международному сообществу следует шире применять стратегии вовлечения местных жителей, предусматривающие признание роли женщин и учитывающие их права и потребности.

При этом, несмотря на то, что меры, принимаемые для поддержки женщин и девочек, являются в настоящее время совершенно недостаточными, международным графическим символом гуманитарной помощи является изображение нуждающейся в поддержке женщины или девочки. Женщин часто изображают рядом с детьми, как на плакатах, так и в иллюстрациях к репортажам и докладам, и практически всегда их вид говорит об уязвимости и беззащитности перед насилием. Такой подход находит свое отражение как в идеологии, так и в практике гуманитарной работы. Меры экстренного реагирования на чрезвычайные ситуации заключаются в попытках защитить женщин и девочек, а не в том, чтобы расширить их права и возможности для того, чтобы они могли защищать себя сами. С ними редко советуются при разработке программ помощи, и еще реже привлекают к их реализации в качестве равноправных партнеров. Лишь относительно недавно внимание международной общественности было обращено к вопросам лидерства женщин в действующих в лагерях комитетах, их включение в проведение комплексных исследований и намеренное вовлечение в программы расширения прав и возможностей, благодаря которому женщины могут самостоятельно решать свои проблемы и сами помогать окружающим.

Проведенное в 2015 году с участием нескольких стран исследование показало, что программы по поощрению гендерного равенства повышают для женщин, мужчин, девочек и мальчиков уровень доступности гуманитарной помощи и ее использования, а также в целом повышают эффективность этих программ.

Например, в Восточном Непале благодаря введению гендерных квот при проведении очередных выборов, женщины смогли добиться равного положения с мужчинами в комитетах по вопросам управления лагерями. В поселении Мехеба в Замбии результатам кампаний, направленных на поощрение женщин на выдвижение своих кандидатур на выборах представителей беженцев, стало повышение их доли в системе управления с почти нуля до тридцати с лишним процентов, а их ответом на проблему недостаточного участия женщин в процессе распределения продуктов стало создание комитетов, состоящих исключительно из женщин. В Колумбии женщины постепенно перестали принимать участие в работе государственных организаций по решению вопросов перемещенных лиц, в которых главенствующую роль традиционно играли мужчины и которые были ориентированы на принятие мер правового характера, не учитывающих гендерные аспекты, и сформировали свои женские объединения, деятельность большинства из которых была направлена на решение вопросов экономического выживания.[114]

Специалистами в области развития было получено немало подтверждений тому, что программы, направленные на стимулирование гендерного равенства, способствующие предоставлению равных условий доступа к получению услуг, расширению прав и возможностей женщин и девочек и включающие в себя проведение информационно-разъяснительной работы с мужчинами и мальчиками — включая привлечение их к исполнению нетрадиционных гендерных ролей — приводят к существенным и вполне реальным переменам к лучшему в жизни сообщества в целом. Теперь у нас есть свидетельства того, что такие преимущества могут быть получены и в рамках гуманитарной деятельности.[115] **Исследование, проводившееся в нескольких странах и направленное на изучение того, какое влияние оказывают программы, способствующие внедрению принципов гендерного равенства, на эффективность гуманитарных проектов, показало, что реализация таких программ[116] приводит к расширению для женщин, мужчин, девочек и мальчиков доступа к получению и использованию гуманитарных услуг, а также повышает общую результативность работы.** В отдельных исследованных областях, таких, как здравоохранение, образование, обеспечение чистой водой и санитарно-гигиеническими средствами и снабжение продовольствием, расширение доступа и рост эффективности деятельности отмечается для всех социально-демографических групп, а особенно заметные результаты в отношении именно женщин и девочек можно увидеть в сферах образования, здравоохранения и обеспечения чистой водой и санитарно-гигиеническими средствами. Так, в Туркане, Кения, программы, направленные на внедрение принципов гендерного равенства, привели к повышению уровня грамотности среди мальчиков, повышению качества медицинского обслуживания девочек, женщин и мужчин и облегчению доступа к воде для взрослых и детей обоего пола, а также к увеличению разнообразия их пищевого рациона. В Непале наблюдалась связь между такими программами и расширением участия женщин в принятии решений как на уровне отдельных домохозяйств, так и общины в целом, а также повышением самооценки женщин и их уверенности в себе. Оборудование территорий всем необходимым для женщин и детей, оказание услуг жертвам гендерного насилия и проведение информационно-разъяснительной работы напрямую связано со снижением частоты случаев совершения такого насилия во всех обследованных регионах.

Программы по поощрению гендерного равенства улучшают для женщин, мужчин, девочек и мальчиков доступ к гуманитарной помощи и ее использованию, а также в целом повышают общую эффективность этих программ для всех социально-демографических групп.

Результаты ряда исследований и мнения, полученные в ходе консультационных мероприятий, содержат информацию о том, что необъективность, вызываемая патриархальными нормами культуры и характерная как для мужчин из числа местного населения, так и для гуманитарных работников, является серьезным препятствием — причем многие рассматривают его как самое основное — для того, чтобы должным образом удовлетворять потребности женщин и вовлекать их в реализацию гуманитарных проектов в качестве равноправных партнеров.[117] Гуманитарные работники часто сами оказывают активное сопротивление внедрению механизмов обеспечения гендерного равенства в свою работу, оправдывая это как тем, что в условиях чрезвычайных ситуаций у них нет возможностей для соблюдения соответствующих требований, так и нежеланием нарушать местные обычаи. При этом полученные в ходе исследования данные показали, что общее недовольство людей — как мужчин, так и женщин — навязыванием им чужеродных внешних требований и порядков смягчается, когда речь идет о принципах гендерного равенства. **Фактически, и мужчины, и женщины неоднократно высказывали международным гуманитарным структурам признательность за стимулирование гендерного равенства и говорили о положительных результатах, программ, основанных на использовании такого подхода.**[118] Помимо множества правил и инструкций, принятых гуманитарными службами в отношении гендерного равенства, оно очень точно описывается в опубликованном

почти десять лет назад Пособии по гендерным аспектам гуманитарной помощи Межучрежденческого постоянного комитета: «Продвижение принципов гендерного равенства следует рассматривать как центральный элемент деятельности гуманитарного сообщества по защите пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций и оказания им помощи и поддержки».[119]

ВЫВОДЫ

Один из вопросов, затронутых в ходе проводившихся в рамках данного исследования консультационных мероприятий, заключался в том, что программы, касающиеся женщин, мира и безопасности, с одной стороны, и внедрение принципов гендерного равенства в рамках реализации гуманитарных проектов, с другой, направлены на достижение одних и тех же общих целей, имеют одинаковый фокус на вовлечение женщин в руководящую работу и защиту их прав, а так же обращают одинаковое внимание на их потребности и приоритеты. Кроме того, оба направления реализуются во многом параллельно, поскольку большинство чрезвычайных ситуаций бывает связано с вооруженными конфликтами и все чаще носят длительный характер. Фактически, женщины, проживающие в регионах, пострадавших от различных бедствий, сами призывают к официальному применению на их территории положений резолюции 1325, поскольку считают их полезными и эффективными.[120] Соответственно специалисты, работающие по обоим направлениям, могут только выиграть, объединив свои усилия. Например, возможно более оперативное привлечение к гуманитарной работе женских организаций, занимающихся вопросами миростроительства, а национальные планы действий по выполнению требований резолюции 1325 могут включать в себя требования международного законодательства в области прав человека и гуманитарной деятельности в намного более выраженной форме.[121]

Аналогичным образом, на уровне систем, используемых международным сообществом для устранения имеющихся недостатков, следует на более регулярной основе объединять механизмы, как специально направленные на борьбу с гендерным насилием, так и те, целью которых является решение комплексных проблем гендерного неравенства, связанных с возникновением вооруженных конфликтов и кризисных ситуаций.[122] Несмотря на повторяющиеся призывы к сокращению дистанции между проектами развития и оказания гуманитарной помощи, ни одна из 169 конкретных целей, достижение которых предусматривалось 17 проектами устойчивого развития, не была направленна на удовлетворение потребностей именно женщин и девочек — или гражданских лиц в целом, — проживающих в конфликтных зонах. Как проведенный на высоком уровне обзор результатов осуществления резолюции 1325 в октябре 2015 года, так и запланированный на 2016 год Всемирный гуманитарный саммит предоставляют широкие возможности для открытого и прозрачного обсуждения многих затронутых в данной главе вопросов, а также для ведения информационно-пропагандистской деятельности на уровне отдельных государств, направленной на то, чтобы их решение было включено в национальные программы и планы действий.

Другой важной темой обсуждений и консультационных мероприятий стал тот факт, что неспособность гуманитарных систем принимать во внимание потенциал местных организаций гражданского общества и женщин и девочек по участию в работе в качестве равноправных партнеров, обладающих ценными знаниями и опытом, существенно ограничивает эффективность их функционирования. Меры, принимаемые для поддержки выбора женщин и их голоса при оценке, разработке и осуществлении проектов оказания помощи, являются исключением из этого правила. Среди других недостатков, выявленных в ходе проведения данного исследования, можно назвать нерешенные проблемы женщин и девочек, ставших жертвами изнасилования, в результате которого наступила нежелательная беременность, сложности, с которыми сталкиваются при попытке найти для себя убежище или реализовать другие свои права, женщины и девочки, не имеющие необходимых документов, разнообразные нападения на девочек, учащихся в школах, и то, как их насильственными методами или угрозами вынуждают отказываться от посещения учебных заведений, тревожащий разрыв между тем, какое внимание уделяется сексуальному насилию в условиях конфликта в международных политических кругах, и тем, что в реальности правовая и иная помощь жертвам изнасилований не оказывается практически нигде, кроме крупных городов, а также устойчивое лишение женщин возможности пользоваться земельными ресурсами и средствами производства, усиливающее их зависимость от родственников мужского пола, приводящее их к нищете и/или способствующее сохранению их подчиненного положения.

Что касается других областей, большого внимания требует вопрос выделения большего объема ресурсов и повышения прозрачности деятельности. Несмотря на то, что в 2014 году государства-члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) потратили 135 млрд долл. США на реализацию проектов оказания помощи, двустороннее сотрудничество и гуманитарную деятельность, многие из описанных в данной главе программ и мероприятий получили на удивление ограниченное финансирование со стороны доноров и недостаточное внимание со стороны ООН и других гуманитарных структур. И все это — невзирая на то, что в политике государств-доноров содержатся громкие призывы к обеспечению гендерного равенства и большему уважению прав женщин и девочек в условиях конфликта. Такие ситуации следует регулярно отслеживать и доносить информацию о полученных выводах до широкой общественности. Ниже будут приведены некоторые общесистемные рекомендации по оптимизации работы, которые дополнят конкретные рекомендации, содержащиеся в данной главе.

«В сообществах, раздираемых конфликтами, гуманитарную деятельность следует вести [...] включая женщин и девочек в процессы разработки, осуществления и оценки реализуемых проектов».

Бриджит Балипу,
судья Конституционного суда Центральноафриканской Республики, член совета директоров Организации солидарности женщин Африки (СЖА) и основатель Ассоциации женщин-юристов Центральноафриканской Республики, в ходе открытых прений Совета Безопасности по вопросам женщин, мира и безопасности, 2014 год

РЕКОМЕНДАЦИИ

Условия для достижения прогресса после 2015 года: практические предложения

Государствам-членам следует:

✓ Устранить из своих правовых систем дискриминационные законы и нормы, препятствующие равноправному доступу населения к получению базовых услуг и осуществлению основных прав во время конфликтов и после их завершения — включая право на жизнь, здоровье, образование, собственность и средства к существованию, — а также устранить дискриминационные законы и нормы, препятствующие равноправному доступу к осуществлению права на гражданство.

Государствам-членам и ООН следует:

✓ Обеспечить уделение особого внимания вопросам гендерного равенства и соблюдению прав человека женщин во время подготовки и проведения Всемирного гуманитарного саммита 2016 года, включение их в его программу в качестве центральной темы и учет при рассмотрении других вопросов.

Донорам, в том числе государствам-членам и частным фондам, следует:

✓ Четко сформулировать требования, чтобы в ходе принятия и осуществления любых программ, а также при рассмотрении заявок на финансирование были учтены гендерные показатели и соблюдены соответствующие инструкции, изложенные в Пособии по гендерным аспектам гуманитарной помощи Межучрежденческого постоянного комитета.

✓ Повысить текущий уровень целевого финансирования проектов, направленных на работу с женщинами и девочками, не менее чем до 15 процентов. Нынешний уровень финансирования местных женских организаций, включая деятельность правозащитниц, отстаивающих права человека женщин, в объеме приблизительно одного процента следует увеличить, с тем чтобы по истечении трех лет уровень такого финансирования составил не менее пяти процентов, а в дальнейшем достиг и более высоких значений. Финансирование основной деятельности, информационно-пропагандистской работы и укрепления потенциала должно осуществляться в объеме, соответствующем объему финансирования проектов.[123]

✓ Выделить средства на внедрение независимого механизма мониторинга под управлением женских гражданских объединений и правозащитниц, отстаивающих права человека женщин, направленного на отслеживание соответствия гуманитарной помощи требованиям нормативной базы и международным стандартам в области защиты прав человека, а также соблюдения принципов гендерного равенства — от сбора статистических данных с разбивкой по полу и регулярного использования гендерного анализа до систематического применения системы гендерных показателей и вовлечения в работу представительниц местных общин.

✓ Выделить средства на перевод материалов и пособий по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья, профилактике и мерам реагирования на сексуальное и гендерное насилие на местные языки с целью обеспечения участия местного населения и устойчивого характера осуществляемых гуманитарных программ. Выполнение такого перевода и долгосрочное укрепление потенциала должно рассматриваться как направления более приоритетные, чем разработка новых пособий и методик, стратегий, руководств и проведение информационно-пропагандистских кампаний в столицах стран-доноров.

ООН и НПО следует:

✓ Взять на себя обязательства по созданию гуманитарных подразделений, на 50 процентов состоящих из женщин, все работники которых прошли полный курс подготовки по применению принципов гендерного равенства при реализации гуманитарных программ и защите прав человека женщин.[124]

ООН следует:

✓ Обеспечить участие структуры «ООН-женщины» во всех соответствующих форумах высокого уровня по вопросам мира, безопасности и гуманитарной деятельности, включая Межучрежденческий постоянный комитет и Группу старших советников по вопросам мира и безопасности, с целью обеспечения широкого включения гендерного подхода во все меры реагирования ООН на возникновение конфликтов и чрезвычайных ситуаций.

Всем участникам соответствующих проектов, в том числе государствам-членам, ООН, донорам и представителям гражданского общества, следует:

✓ Обеспечить обучение всех гуманитарных работников, действующих в разных странах мира, и местных работников системы здравоохранения основным мерам оказания помощи по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья, отвечающим международным стандартам в области прав человека, а также мерам экстренного реагирования на случаи домашнего и сексуального насилия, включая экстренную контрацепцию, проведение абортов и последующего медицинского наблюдения. Кроме того, следует расширить объем инвестиций в местные системы здравоохранения с целью обеспечить качественное оказание услуг в области сексуального и репродуктивного здоровья и помощи жертвам насилия, а также предоставить жителям нестабильных регионов возможность получения помощи узких специалистов.

✓ Обеспечить предоставление женщинам, пострадавшим от последствий гуманитарных катастроф, включая тех, кто имеет статус беженцев, внутренне перемещенных лиц или лиц без гражданства, возможностей для активного и равноправного участия в руководстве жизнью общин и принятии решений по значимым для них вопросам, а также в разработке, внедрении, мониторинге и оценке мер гуманитарного вмешательства. Устранение факторов, препятствующих такому участию, должно быть предусмотрено еще на этапе планирования программ.

ССЫЛКИ

1. Доклад Генерального секретаря по вопросу о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте, док. ООН S/2015/453 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 18 июня 2015 г.), п. 3.
2. Alexander Mattes, "Death Toll in 2014's Bloodiest Wars Sharply Up on Previous Year" (проект Project for the Study of the 21st Century, 17 марта 2015 г.), 1.
3. Глобальный рейтинг "Global Peace Index 2015: Measuring Peace, Its Causes and Its Economic Value" (составлен Институтом экономики и мира (Institute for Economics and Peace), 2015 г.).
4. "World at War: Forced Displacement in 2014" (Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, 2015 г.), 9.
5. Там же, 2.
6. Для получения более подробной информации касательно применимости международных норм в области прав человека и гуманитарной деятельности в условиях вооруженного конфликта см. "International Human Rights Law and International Humanitarian Law in Armed Conflict: Legal Sources, Principles and Actors" (Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, 2011 г.).
7. Доклад Генерального секретаря по вопросу о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте (2015 г.), п. 31; Jane Hunter and Robert Perkins, "Explosive States: Monitoring Explosive Violence in 2014" (Action on Armed Violence, май 2015 г.), 3.
8. Dr. Helen Durham, ICRC Director of Law and Policy, statement at "Security Council Open Debate on Protection of Civilians in Armed Conflict Meeting Records", док. ООН S/PV.7374 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 30 января 2015 г.), 4.
9. "The Crushing Burden of Rape: Sexual Violence in Darfur", справочный документ (Medecins Sans Frontieres, 8 марта 2005 г.), 4; Tara Gingerich and Jennifer Leaning, "The Use of Rape as a Weapon of War in the Conflict in Darfur, Sudan" (Program on Humanitarian Crises and Human Rights и организация «Врачи за права человека», октябрь 2004 г.); "Twenty-First Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council Pursuant to UNSCR 1593 (2005)" (Международный уголовный суд, Канцелярия прокурора, 29 июня 2015 г.), 7.
10. "Flash Human Rights Report on the Escalation of Fighting in Greater Upper Nile: April/May 2015" (Миссия Организации Объединенных Наций в Республике Южный Судан, 29 июня 2015 г.), 7.
11. Доклад Генерального секретаря «Сексуальное насилие в условиях конфликта», док. ООН S/2015/203 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 23 марта 2015 г.)
12. Несмотря на то, что школы для девочек составляют только 19 процентов от общего числа школ, они становятся объектами нападений в 40 процентах случаев. Marit Glad, "Knowledge on Fire: Attacks on Education in Afghanistan, Risks and Measures for Successful Mitigation" (организация CARE International, сентябрь 2009 г.), 2, 33. См. также "Education Under Attack 2014" (Глобальная коалиция по защите учебных заведений от нападений, 2014 г.); "Background Paper on Attacks Against Girls Seeking to Access Education" (Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, 2015 г.).
13. "Nigeria: Abducted Women and Girls Forced to Join Boko Haram Attacks", организация Amnesty International, 14 апреля 2015 г., https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/04/nigeria-abducted-women-and-girls-forced-to-join-boko-haram-attacks/.
14. "Too Young To Wed: The Growing Problem of Child Marriage among Syrian Girls in Jordan" (организация Save the Children, июль 2014 г.); Danielle Spencer, "'To Protect Her Honour' Child Marriage in Emergencies - the Fatal Confusion between Protecting Girls and Sexual Violence" (организация CARE International UK, 2015 г.).
15. "Eliminate Violence against Internally Displaced Women and Girls, Say UN Experts", Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, 25 ноября 2014 г., http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=15343.
16. Считается, что первой гуманитарной программой, направленной на борьбу с насилием против женщин и девочек, переживших конфликт, является совместный проект Международного комитета Красного Креста и Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев "The Sexual and Gender-Based Violence Program", стартовавший в 1996 году и направленный на оказание помощи женщинам-беженцам, размещенным в лагерях Танзании. См. Rebecca Holmes and Dharini Bhuvanendra, "Preventing and Responding to Gender-Based Violence in Humanitarian Crises", Network Paper (Humanitarian Practice Network, январь 2014 г.).
17. См., например, "122 Countries Endorse Historic 'Declaration of Commitment to End Sexual Violence in Conflict'", Управление Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта, 2 октября 2013 г., http://www.un.org/sexualviolenceinconflict/press-release/122-countries-endorse-historic-declaration-of-commitment-to-end-sexual-violence-in-conflict/.
18. Инициатива по предотвращению сексуального насилия была запущена в 2012 году министром иностранных дел Великобритании Уильямом Хейгом и специальным посланником ООН по вопросам беженцев Анджелиной Джоли. В июне 2014 года в Великобритании прошел Глобальный саммит по пресечению сексуального насилия в условиях конфликта, связанный с этой инициативой. Саммит стал платформой, объединившей ведущих мировых специалистов и политиков для решения этого вопроса.
19. Саммит "Girl Summit 2014", Правительство Великобритании, данные от 18 сентября 2015 г., https://www.gov.uk/government/topical-events/girl-summit-2014; резолюция "Resolution on Child, Early and Forced Marriage", док. ООН. A/C.3/69/L.23/Rev.1 (Генеральная Ассамблея ООН, 17 ноября 2014 г.); резолюция «Активизация усилий по предотвращению и ликвидации детских, ранних и принудительных браков», док. ООН A/HRC/29/L.15 (Совет по правам человека ООН, 1 июля 2015 г.); резолюция «Пропаганда Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы: защита женщин-правозащитников

и лиц, отстаивающих права человека женщин», док. ООН A/RES/68/181 (Генеральная Ассамблея ООН, 30 января 2014 г.).

20. В частности, ЮНИСЕФ и ЮНФПА играют ведущую роль в решении международных задач, касающихся проблем гендерного насилия, объединяя усилия, предпринимаемые в этом направлении несколькими агентствами ООН и десятками международных неправительственных организаций. Осуществляемая ими работа варьируется от координирования проектов на уровне отдельных стран до разработки методического инструментария — сюда можно отнести, например, недавно пересмотренное и обновленное руководство по интегрированию мер предотвращения гендерного насилия в проекты оказания гуманитарной помощи (ознакомиться с данным руководством можно на сайте www.gbvguidelines.org) — и оперативного оказания технической поддержки при возникновении чрезвычайных ситуаций. Более подробную информацию об этой работе см. на сайте www.gbvaor.net.

21. См., например, Jo Spangaro et al., "What Evidence Exists for Initiatives to Reduce Risk and Incidence of Sexual Violence in Armed Conflict and Other Humanitarian Crises? A Systematic Review", под ред. Patricia Kissinger, PLoS ONE 8, № 5 (15 мая 2013 г.): e62600; Charlotte Watts, Mazeda Hossain, and Cathy Zimmerman, "War and Sexual Violence — Mental Health Care for Survivors", New England Journal of Medicine 368, № 23 (6 июня 2013 г.): 2152–54; Wietse A. Tol et al., "Sexual and Gender-Based Violence in Areas of Armed Conflict: A Systematic Review of Mental Health and Psychosocial Support Interventions", Conflict and Health 7, № 1 (2013 г.): 16.

22. "Gender-Based Violence in Emergencies" (организация Humanitarian Policy Group, февраль 2014 г.); Gerry Mackie et al., "What Are Social Norms? How Are They Measured?" (ЮНИСЕФ, Университет Калифорнии в Сан-Диего и центр Center on Global Justice, 27 июля 2015 г.).

23. Jeanne Ward, "Scoping Mission: South Sudan, May 2011" (организация Global Protection Cluster, май 2011 г.), 32.

24. Sean Healy and Sandrine Tiller, "Where Is Everyone?: Responding to Emergencies in the Most Difficult Places" (международная организация «Врачи без границ», июль 2014 г.).

25. "Gender-Based Violence in Emergencies", 13; Ward, "Scoping Mission: South Sudan, May 2011", 32.

26. "Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action: Reducing Risk, Promoting Resilience, and Aiding Recovery" (Межучрежденческий постоянный комитет, 2015 г.).

27. Имеются основания полагать, что данная ситуация начинает меняться. Причиной перемен является расширение финансирования таких программ, как «Призыв к действию», «Инициатива по предотвращению сексуального насилия» и «Безопасность с самого начала». "New World Bank Project Will Help Survivors of Sexual and Gender-Based Violence in Africa's Great Lakes Region", Всемирный банк, 26 июня 2014 г., http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/06/26/world-bank-project-survivors-sexual-gender-based-violence-africa-great-lakes.

28. "Syrian Arab Republic: Multiple Indicator Cluster Survey 2006" (Central Bureau of Statistics Pan-Arab Project for Family Health/League of Arab States and UNICEF, февраль 2008 г.); "The State of the World's Children: Adolescence: An Age of Opportunity, 2011" (ЮНИСЕФ, 2011 г.), 122; Danielle Spencer, "'To Protect Her Honour' Child Marriage in Emergencies - the Fatal Confusion between Protecting Girls and Sexual Violence", 6–7.

29. "Inter-Agency Assessment: Gender-Based Violence and Child Protection Among Syrian Refugees in Jordan, with a Focus on Early Marriage" (структура «ООН-женщины», июль 2013 г.).

30. Danielle Spencer, "'To Protect Her Honour' Child Marriage in Emergencies - the Fatal Confusion between Protecting Girls and Sexual Violence".

31. Julian Murray and Joseph Landry, "Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action: Study on Protection Funding in Complex Humanitarian Emergencies" (Global Protection Cluster, 17 сентября 2013 г.).

32. "Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption" (Глобальная сеть женщин-миротворцев, Cordaid, Рабочая группа НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности, Международная сеть действий по вопросам гражданского общества, июль 2015 г.)

33. "Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders, Margaret Sekaggya", док. ООН A/HRC/16/44 (Генеральная Ассамблея ООН, 20 декабря 2010 г.).

34. "Health Care and Violence: The Need for Effective Protection", документ с изложением позиции (Международный комитет Красного Креста, 25 сентября 2014 г.), 1.

35. Lakshmi Puri, "Words Alone Won't End Violence against Women in Armed Conflict", The Guardian, 2 июля 2013 г., http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2013/jul/02/violence-against-women-armed-conflict.

36. Пакистан, Афганистан и Нигерия — три оставшихся в мире страны, где проблема полиомиелита до сих пор не решена и сохраняется угроза распространения эпидемии. В Пакистане боевики начали нападать на центры вакцинации против полиомиелита и на работающих в них женщин-медиков после того, как лидеры пакистанских талибов объявили против них священную войну. В 2014 году число случаев возникновения заболевания в Пакистане резко выросло и достигло в этом году отметки 306 человек. "Polio This Week", Global Polio Eradication Initiative, 23 сентября 2015 г., http://www.polioeradication.org/dataandmonitoring/poliothisweek.aspx; "Polio Eradication Initiative: Pakistan", Всемирная организация здравоохранения, данные от 26 сентября 2015 г., http://www.emro.who.int/polio/countries/pakistan.html.

37. При осуществлении гуманитарной деятельности стандартом является одна уборная на 20 человек и три уборных для женщин на одну — для мужчин, однако эта норма соблюдается крайне редко. После произошедшего на Гаити землетрясения, по оценкам Международной организации по миграции в период с февраля по март 2010 года, одной уборной в среднем приходилось пользоваться 411 людям, а в некоторых лагерях их число доходило до 900. Кроме того,

Международная организация по миграции также выяснила, что 33 процента лагерей не были оснащены уборными вообще, а если и были, то они не освещались, не запирались и не разделялись на мужские и женские. В результате этого жители лагерей уборными не пользовались или пользовались в редких случаях. См. Prisca Benelli, Dyan Mazurana, Peter Walker, "Using Sex and Age Disaggregated Data to Improve Humanitarian Response in Emergencies", Gender & Development 20, № 2 (июль 2012 г.): 227.

38. Еще 26,6 процентов лагерей удовлетворяли санитарно-гигиеническим требованиям только на 50–89 процентов, а 19 процентов лагерей — на 1–49 процентов (по результатам исследования, проведенного Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев в 94 лагерях, 2010 г.).

39. «Общая рекомендация № 30, касающаяся положения женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях», док. ООН CEDAW/C/GC/30 (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 18 октября 2013 г.), п. 37.

40. Meinie Nicolai, "Introduction", в *Because Tomorrow Needs Her* (международная организация «Врачи без границ», 2015 г.).

41. Данные для глобального исследования предоставлены ЮНЭЙДС, Объединенной программой ООН по ВИЧ/СПИДу.

42. Резолюция 1983 (2011), док. ООН S/RES/1983 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 7 июня 2011 г.).

43. "Strategy for Integrating a Gendered Response in Haiti's Cholera Epidemic", справочная записка (UNICEF Haiti Child Protection Section/GBV Program, 2 декабря 2010 г.), 1.

44. Всемирная организация здравоохранения, "Integrating Gender into HIV/AIDS Programmes in the Health Sector: Tool to Improve Responsiveness to Women's Needs" (Женева: Всемирная организация здравоохранения, 2009 г.).

45. В Кабуле представители организации Medica Mondiale предложили организовать групповую терапию жертв гендерного насилия, произошедшего много лет назад. Несмотря на такой временной интервал, подавляющее большинство участниц программы заявили о том, что по итогам терапии они почувствовали улучшение общего физического состояния и общественной жизни. Сравнительные результаты терапевтических мероприятий, проведенных в провинциях Северное и Южное Киву, одно из которых заключалось в индивидуальной, а другое — в групповой терапии жертв насилия, показало, что эффективность последнего была намного выше. См. Rebecca Holmes and Dharini Bhuvanendra, "Preventing and Responding to Gender-Based Violence in Humanitarian Crises", 11.

46. Доклад Генерального секретаря о женщинах, мире и безопасности, док. ООН S/2014/693 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 23 сентября 2014 г.), выноска 20.

47. "Trends in Maternal Mortality, 1990 to 2013: Estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, The World Bank, and the United Nations Population Division" (Всемирная организация здравоохранения, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, Всемирный банк, Отдел народонаселения Организации Объединенных Наций, 2014 г.).

48. "State of the World's Mothers 2014: Saving Mothers and Children in Humanitarian Crises" (организация Save the Children, 2014 г.), 1.

49. "Trends in Maternal Mortality, 1990 to 2013", 1–2.

50. "State of the World's Mothers 2014: Saving Mothers and Children in Humanitarian Crises", 72.

51. Среди материалов, полученных от Специального докладчика по правам внутренне перемещенных лиц в рамках подготовки данного исследования, содержалась рекомендация о применении превентивного подхода к решению проблемы сексуального и гендерного насилия в отношении женщин, подвергшихся внутреннему перемещению, который должен включать в себя, в том числе, проведение соответствующего обучения работников государственной службы и органов безопасности, а также акцентирование внимания на превентивных стратегиях при работе с общинами и отдельными домохозяйствами. См. Chaloka Beyani, "Note from the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons: Considerations in Light of the High-Level Review on Progress in Implementing Resolution 1325 on Women, Peace and Security" (Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, март 2015 г.).

52. Сформулированная в Декларации тысячелетия цель развития номер пять направлена на снижение уровня материнской смертности. "United Nations Millennium Development Goals", данные от 13 мая 2015 г., http://www.un.org/millenniumgoals/maternal.shtml.

53. "State of the World's Mothers 2014: Saving Mothers and Children in Humanitarian Crises", 68.

54. Meinie Nicolai, "Introduction", в *Because Tomorrow Needs Her* (международная организация «Врачи без границ», 2015 г.).

55. "The Right to an Abortion for Girls and Women Raped in Armed Conflict: States' Positive Obligations to Provide Non-Discriminatory Medical Care under the Geneva Conventions" (центр Global Justice Center, 2011 г.), 5; "Re: Written Contribution to the Human Rights Committee, Half Day of General Discussion on Article 6 'Right to Life'" (центр Global Justice Center, 26 июня 2015 г.); "Submission from the Global Justice Center: Serving the Needs of People in Conflict by Guaranteeing the Rights Specific to Conflict" (центр Global Justice Center, май 2015 г.); Jean-Marie Henckaerts et al., eds., Customary International Humanitarian Law (Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2005). Кроме того, Женевские конвенции содержат требование об обращении с будущими матерями «с особой бережностью и уважением», а в Дополнительном протоколе повторяется призыв к тому, чтобы предоставляемые медицинские услуги соответствовали потребностям пациентов.

56. Louise Doswald-Beck, "Letter to President Obama", 10 апреля 2013 г.

57. "General Recommendation No. 24, Article 12 of the Convention (Women and Health)", док. ООН A/54/38/Rev.1 (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,1999 г.), п. 11.

58. Там же, п. 14.

59. Замечание общего порядка № 15 о праве ребенка на пользование наиболее совершенными услугами системы здравоохранения (статья 24), док. ООН CRC/C/GC/15

(Комитет по правам ребенка, 17 апреля 2013 г.), п. 70.

60. "Information Series on Sexual and Reproductive Health and Rights: Abortion" (Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), июль 2015 г.).

61. Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности, док. ООН S/2013/525 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 4 сентября 2013 г.), п. 72(a).

62. Резолюция 2122 (2013), док. ООН S/RES/2122 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 18 октября 2013 г.); резолюция 2106 (2013), док. ООН S/RES/2106 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 24 июня 2013 г.); «Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности (2014 г.)»; "Guidance Note of the Secretary-General: Reparations for Conflict-Related Sexual Violence" (ООН, июнь 2014 г.)

63. Европейский парламент, "Resolution on the Situation in Nigeria", 2015/2520(RSP) (Европейский парламент, 30 апреля 2015 г.). Европейский парламент, "Resolution on the Situation of the Yarmouk Refugee Camp in Syria", 2015/2664(RSP) (Европейский парламент, 30 апреля 2015 г.); Европейский парламент, "Resolution on the Millennium Development Goals- Defining the Post-2015 Framework", 2012/2289(INI) (Европейский парламент, 13 июня 2013 г.); Европейский парламент, "Resolution on Equality between Women and Men in the European Union-2011", 2011/2244(INI) (Европейский парламент, 13 марта 2012 г.).

64. «Общая рекомендация № 30, касающаяся положения женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях (2013)», 30.

65. The Editorial Board, "Abortion and Women Overseas", The New York Times, 17 марта 2013 г., http://www.nytimes.com/2013/03/18/opinion/abortion-and-women-overseas.html; Brian Atwood and Peter Fenn, "The President Should Permit Aid to Allow Abortions for Wars' Rape Victims", The Washington Post, 13 февраля 2014 г., https://www.washingtonpost.com/opinions/the-president-should-permit-aid-to-allow-abortions-for-wars-rape-victims/2014/02/13/68cb0298-9359-11e3-84e1-27626c5ef5fb_story.html; Serra Sippel, "Time to Act for Women and Girls Raped in Conflict", Huffington Post, 29 октября 2014 г., http://www.huffingtonpost.com/serra-sippel/time-to-act-for-women-and_b_6069086.html; Michael D. Shear, "Religious Leaders Urge U.S. to Fund Abortions for Rape Victims in Conflicts Abroad", The New York Times, 4 июня 2015 г., http://www.nytimes.com/2015/06/05/us/rights-leaders-urge-us-to-fund-abortions-for-rape-victims-in-conflicts-abroad.html.

66. Но даже в том случае, если местные медицинские работники обладают необходимыми знаниями и навыками, часто из-за неразвитости системы поставок и отсутствия национального протокола или полномочий они бывают лишены необходимых ресурсов и возможностей для вмешательства, либо их непосредственное руководство рекомендует им сосредоточиться на решении более важных задач. Для получения более подробной информации см. Chen Reis, "Challenges to Achieving the MISP Standard for Clinical Management of Rape in Humanitarian Crises" (форум SVRI Forum, 2013 г.).

67. Anjalee Kohli et al., "A Congolese Community-Based Health Program for Survivors of Sexual Violence", Conflict and Health 6, № 1 (29 августа 2012 г.): 1.

68. См. Rebecca Holmes and Dharini Bhuvanendra, "Preventing and Responding to Gender-Based Violence in Humanitarian Crises", Network Paper (Humanitarian Policy Group, январь 2014 г.).

69. Malala Yousafzai and Christina Lamb, "I Am Malala: The Girl Who Stood up for Education and Was Shot by the Taliban", издание первое (New York, NY: Little, Brown, & Company, 2013 г.).

70. Global Coalition to Protect Education from Attack, "Submission to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Discussion on Girls'/Women's Right to Education (Article 10)", 7 июля 2014 г.

71. Доклад Генерального секретаря по вопросу о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте (2015 г.), п. 33.

72. "Lessons in War 2015: Military Use of Schools and Universities during Armed Conflict" (Глобальная коалиция по защите учебных заведений от нападений, май 2015 г.). В период с января 2005 по март 2015 года государственные и негосударственные вооруженные группировки по крайней мере 26 стран использовали здания школ и университетов в качестве своих баз, казарм, мест содержания под стражей, проведения допросов и пыток, а также складских помещений для хранения оружия и боеприпасов.

73. «Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности (2014)», выноска 19.

74. "Building a Better Future: Education for an Independent South Sudan" (ЮНЕСКО, июнь 2011 г.), 1.

75. "Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action: Reducing Risk, Promoting Resilience, and Aiding Recovery".

76. Khristopher Carlson and Dyan Mazurana, "Forced Marriage within the Lord's Resistance Army, Uganda" (Feinstein International Center, Tufts University, май 2008 г.), n. 20; Jeannie Annan et al., "The State of Female Youth in Northern Uganda: Findings from the Survey of War-Affected Youth (SWAY)", апрель 2008 г., 53. У женщин, вступивших в вынужденный брак и родивших при этом хотя бы одного ребенка, шансы вернуться к учебе в три раза меньше, чем у тех, кому не приходилось рожать в неволе.

77. Источник данных: http://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/PR_conflict_en.pdf

78. Источник данных — Институт статистики Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), оценка зачисления в учебные заведения в 2013 г., выполненная в 2015 г.: http://data.uis.unesco.org/

79. "Background Paper on Attacks Against Girls Seeking to Access Education", 20–22.

80. "The Effect of Gender Equality Programming on Humanitarian Outcomes" (структура «ООН-женщины» и Институт исследований по проблемам развития, апрель 2015 г.).

81. "UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls" (Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, 2008 г.).

82. Исследование, проведенное в 2011 году структурой «ООН-женщины», позволило выявить, по меньшей мере,

115 стран, в которых специально оговаривается, что права женщин и мужчин на владение собственностью являются одинаковыми. Даже в тех случаях, когда закон предусматривает для женщин право наследования имущества и земли, они зачастую не имеют необходимых документов, подтверждающих их права собственности.

83. "UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls"; "Realizing Women's Rights to Land and Other Productive Resources" (Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, структура «ООН-женщины», 2013 г.).

84. Равенство прав на землю и жилье предусматривается международными нормами в области прав человека. См. "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", 16 декабря 1966 г., 27; "Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women", 18 декабря 1979 г., ст. 14(2), 16(1)(h); Paulo Sergio Pinheiro, "Housing and Property Restitution in the Context of the Return of Refugees and Internally Displaced Persons", док. ООН E/CN.4/Sub.2/2005/17 (Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций, 28 июня 2005 г.). Четвертый принцип Пиньейру утверждает равенство прав мужчин и женщин и мальчиков и девочек в отношении реституции жилья, земли и имущества, включая получение правовой защиты прав собственности на них, а также равенство прав наследования, пользования и управления жильем, землей и имуществом и получения доступа к ним. Данный принцип особо оговаривает, что программы, политика и практика реституции жилья, земли и имущества не должны ставить женщин и девочек в невыгодное положение, и что государствам следует принимать меры по обеспечению гендерного равенства в данных вопросах.

85. Monica Sanchez Bermudez, Laura Cunial, and Kirstie Farmer, "Life Can Change: Securing Housing, Land and Property Rights for Displaced Women" (Норвежский совет по делам беженцев, март 2014 г.).

86. «Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности (2014)», п. 50.

87. "Realizing Women's Rights to Land and Other Productive Resources".

88. Carolyn Caton et al., "Empowered and Safe: Economic Strengthening for Girls in Emergencies" (образовательная программа Child Protection Crisis Network, Женская комиссия по делам беженцев, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), 2014 г.). ЮНИСЕФ и Женская комиссия по делам беженцев осуществляли руководство работой по сбору информации и составлению программ экономического укрепления положения девочек-подростков, которым оказывается гуманитарная помощь.

89. В 2002 году Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев выпустил два руководства — по проведению оценки с учетом гендерных аспектов и предоставлению убежища на основе гендерного фактора. См. "Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention And/or Its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees" (Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, 7 мая 2002 г.). Помимо этого, рядом стран, включая Австралию, Канаду, США, Южно-Африканскую Республику и Великобританию, а также страны Европейского союза, были приняты законодательные нормы, регулирующие предоставление убежища с учетом гендерных аспектов. В рамках применения законов об убежище некоторые государства пользуются понятием «принадлежность к социальной группе», которое позволяет предоставить убежище женщинам, пытающимся спастись от гендерного насилия.

90. Valerie Oosterveld, "Women and Girls Fleeing Conflict: Gender and the Interpretation and Application of the 1951 Refugee Convention" (Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, сентябрь 2012 г.), 20, 41.

91. "UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls".

92. "Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2015" (Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, 6 марта 2015 г.).

93. "Removing Gender Discrimination from Nationality Laws", Good Practices Paper (Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, 2014 г.), 1.

94. "Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2015", 3.

95. Там же. См. также «Общая рекомендация № 30, касающаяся положения женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях (2013)».

96. Emma Batha, "War May Make Hundreds of Thousands of Young Syrians Stateless", Reuters UK, 17 сентября 2014 г., http://uk.reuters.com/article/2014/09/17/uk-foundation-syria-crisis-stateless-idUKKBN0HC1W620140917.

97. "Comprehensive Food Security Monitoring Exercise: May 2015, Jordan" (Всемирная продовольственная программа, 31 мая 2015 г.).

98. "UNHCR's Commitments to Refugee Women" (Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, 12 декабря 2001 г.).

99. Всемирная продовольственная программа, "Policy Commitments to Women: 1996–2001" (Всемирная продовольственная программа, 1995 г.).

100. Benelli, Mazurana, and Walker, "Using Sex and Age Disaggregated Data to Improve Humanitarian Response in Emergencies".

101. "The Effect of Gender Equality Programming on Humanitarian Outcomes".

102. Benelli, Mazurana, and Walker, "Using Sex and Age Disaggregated Data to Improve Humanitarian Response in Emergencies".

103. "Inter-Agency Assessment: Gender-Based Violence and Child Protection Among Syrian Refugees in Jordan, with a Focus on Early Marriage"; "Are We Listening? Acting on Our Commitments to Women and Girls Affected by the Syrian Conflict" (Международный комитет спасения, сентябрь 2014 г.).

104. Как правило, считается, что такие работы должны выполняться женщинами, включая беременных и престарелых. Женская комиссия по делам женщин-беженок и детей-беженцев, "Beyond Firewood: Fuel Alternatives and Protection Strategies for Displaced Women and Girls" (New York: Женская комиссия по делам

женщин-беженок и детей-беженцев, 2006 г.) См. также "Safe Access to Fuel and Energy (SAFE) - History of SAFE", SafeFuelAndEnergy.org, данные от 26 сентября 2015 г., http://www.safefuelandenergy.org/about/history.cfm.

105. Global Alliance for Clean Cookstoves, "Statistical Snapshot: Access to Improved Cookstoves and Fuels and Its Impact on Women's Safety in Crises" (Глобальное объединение за экологически чистые кухонные плиты и Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, 2014 г.).

106. Инициативы по распространению экологически чистых кухонных плит имеют отношение не только к снижению рабочей нагрузки на женщин и девочек и уменьшению их шансов подвергнуться насилию, но и к решению ряда важных экологических и медицинских вопросов. Большинство женщин, охваченных программами оказания гуманитарной помощи, до сих пор готовят пищу на открытом огне или с использованием плит, загрязняющих окружающую среду; проблемы со здоровьем, вызванные вдыханием дыма от плит, работающих на твердом топливе, каждый год уносят жизни более четырех миллионов человек.

107. Исследование, проведенное в 2013 году в Какуме, Кения, где в рамках Всемирной продовольственной программы проводилось распространение среди беженцев и коренных жителей плит, потребляющих малое количество топлива, показало наличие связи между использованием таких плит, повышением грамотности в отношении гендерного насилия и снижением опасности подвергнуться такому насилию во время сбора топливной древесины. "WFP SAFE Project in Kenya: Kakuma Fuel-Efficient Stoves and Gender-Based Violence Study Report" (Всемирная продовольственная программа, июнь 2013 г.).

108. "The Effect of Gender Equality Programming on Humanitarian Outcomes".

109. Результатом организации и проведения таких диалогов стало принятие предложенной Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев политики учета возрастных и гендерных аспектов и многообразия: "Age, Gender and Diversity Policy: Working with People and Communities for Equality and Protection" (Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, 8 июня 2011 г.).

110. "Funding Gender in Emergencies: What Are the Trends?", Briefing Paper (Global Humanitarian Assistance, сентябрь 2014 г.).

111. "The Effect of Gender Equality Programming on Humanitarian Outcomes".

112. "Restoring Humanity - Global Voices Calling for Action: A Synthesis of the Consultation Process for the World Humanitarian Summit" (ООН, август 2015 г.).

113. См. веб-сайт Всемирного гуманитарного саммита 2016, http://www.whsummit.org/.

114. "UNHCR Input into Global Study on Implementation of UNSCR 1325 (2000)" (Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, 2015 г.).

115. "The Effect of Gender Equality Programming on Humanitarian Outcomes".

116. Использование принципов гендерного равенства при реализации гуманитарных программ отражается в применении гендерного анализа с целью обеспечения равного доступа к получению помощи для женщин, мужчин, мальчиков и девочек и во избежание того, что какая-либо из социальных групп окажется в уязвимом положении, а также с целью предоставления их представителям равных возможностей по участию в руководстве жизнью сообщества.

117. Включая исследование гражданского общества, проведенное в 2015 году в рамках подготовки к Всемирному гуманитарному саммиту, и проект The Listening Project. См. Mary B. Anderson, Dayna Brown, and Isabella Jean, "Time to Listen: Hearing People on the Receiving End of International Aid" (Cambridge, MA: CDA Collaborative Learning Projects, ноябрь 2012 г.).

118. Там же, 63.

119. Комитет КЛДОЖ также подтвердил, что государства-члены обязаны соблюдать Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин при реализации двусторонних или многосторонних проектов оказания гуманитарной помощи. «Общая рекомендация № 30, касающаяся положения женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях (2013)», п. 9.

120. Такие замечания неоднократно высказывались в рамках проведения консультационных мероприятий по вопросам обеспечения гендерного равенства в рамках подготовки к Всемирному гуманитарному саммиту 2016 г.

121. Есть и ряд заметных исключений: так, осуществление гуманитарной работы с учетом гендерных аспектов находится в центре внимания нового национального плана действий Норвегии, хотя включение таких аспектов в различные гуманитарные проекты является приоритетным для Норвегии уже на протяжении нескольких лет. В национальном плане действий Грузии определены комплексы целей, показателей и сопутствующих действий, направленных на защиту внутренне перемещенных женщин, включая меры по оценке соответствия законодательства страны требованиям международных конвенций, законов и соглашений, а также механизмы защиты женщин, затронутых конфликтами, от физических, социальных, экономических и политических угроз.

122. "Contributions to the Global Study on the Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security" (проект создания резерва специалистов по гендерным вопросам Gender Capacity Standby Project (GenCap Project), июль 2015 г.).

123. Документ «Призыв к действию по ликвидации насилия в отношении женщин и девочек», а также вытекающие из него письменные обязательства государств-членов, представляют собой любопытную модель продвижения и выполнения этих обязательств. "A Call to Action on Gender and Humanitarian Reform: From the Call to Action on Violence Against Women and Girls in Emergencies to the World Humanitarian Summit", Policy Brief (организация CARE International, сентябрь 2014 г.).

124. Обучение может быть опробовано в рамках новой академии по руководству гуманитарными операциями, а его основой может стать курс Межучрежденческого постоянного комитета по обеспечению гендерного равенства в рамках гуманитарной деятельности, прохождение которого в настоящее время является добровольным, а обучение проходят преимущественно представители НПО, а не сотрудники ООН.

05

ПЕРЕХОД К ПРЕОБРАЗУЮЩЕЙ СИСТЕМЕ ПРАВОСУДИЯ

«Мы говорим не просто о мире. Мы говорим о прочном мире, основанном на правосудии, — такой мир мы называем действительно демократическим».

Лидер движения в защиту прав женщин Сирии,
“The Pieces of Peace: Realizing Peace Through Gendered Conflict Prevention”[1]

КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ РЕЗОЛЮЦИЙ

Резолюция 1325

Особо отмечает, что все государства несут ответственность за то, чтобы положить конец беззаконию и осуществлять судебное преследование лиц, виновных в геноциде, преступлениях против человечества и военных преступлениях, включая преступления, касающиеся сексуального и других форм насилия в отношении женщин и девочек, и в этой связи подчеркивает необходимость обеспечения того, чтобы, когда это возможно, на эти преступления не распространялось действие положении об амнистии.

2000

2008

Резолюция 1820

Отмечает, что изнасилование и акты сексуального насилия в других формах могут представлять собой военное преступление, преступление против человечности или одно из составляющих деянии применительно к геноциду, [...] призывает государства-члены выполнять их обязательства по привлечению к ответственности лиц, виновных в совершении таких деянии, для обеспечения всем жертвам сексуального насилия, особенно женщинам и девочкам, равной защиты в соответствии с законом и равного доступа к судебной системе и подчеркивает необходимость покончить с безнаказанностью в случаях совершения таких актов

Резолюция 2122

Признавая в этой связи, что необходимо делать больше для обеспечения того, чтобы меры по линии правосудия в переходный период охватывали весь спектр нарушений и ущемлений прав человека женщин и учитывали неодинаковые последствия для женщин и девочек этих нарушений и ущемлений, а также насильственного перемещения, насильственных исчезновений и разрушения гражданской инфраструктуры.

2013

Резолюция 2122

Обращает внимание на важность применения, в соответствующих случаях, всеобъемлющего подхода к правосудию в переходный период в условиях вооруженного конфликта и в постконфликтных ситуациях, охватывающего весь комплекс судебных и несудебных мер.

В академических кругах и среди практикующих специалистов по защите прав женщин сегодня ведутся активные дискуссии о характере и качестве правосудия в условиях вооруженного конфликта. Некоторые эксперты склоняются к мнению, что приоритет должен отдаваться индивидуальному правосудию, ориентированному на наказание правонарушителей и препятствование аналогичным преступлениям в будущем. Другие считают, что правосудие должно в конечном итоге рассматриваться с точки зрения блага для целых сообществ, а применяемые механизмы и процедуры, обеспечивающие защиту прав отдельных лиц, также должны помогать обществу решать задачи восстановления после потрясений и добиваться прочного мира.

Итоги консультационных мероприятий, проводившихся по всему миру, ясно указывают на то, что для всех женщин, ставших жертвами насилия, чрезвычайно важно индивидуальное правосудие. Они выражают глубокое чувство обиды и разочарования в связи с тем, что в определенных случаях по окончании войны правонарушители остаются безнаказанными. Так, например, после завершения в Руанде суда «гачача», который позволил заслушать жертв и виновников преступлений и постановил возможным их дальнейшее совместное проживание в общинах, одна из рассерженных женщин задала вопрос: «Стало быть, вы хотите, чтобы я снова жила бок о бок с человеком, который изнасиловал меня и убил моего мужа и сыновей?» Для женщин, находящихся в подобных ситуациях, индивидуальное правосудие особенно важно и необходимо; оно должно быть предусмотрено любой системой, регулирующей конфликтные ситуации.

В то же время в ходе консультационных мероприятий, проведенных по всему миру в рамках подготовки настоящего глобального исследования, лишь немногие вопросы вызвали столь же единодушную реакцию, как требования женщин рассматривать правосудие в неразрывной связи с более масштабными проблемами благополучия на уровне общин. Для женщин, насилие в отношении которых явилось прямым следствием их неравного положения, правосудие в равной степени должно быть направлено на устранение последствий уже совершенных преступлений и на обеспечение лучшего будущего, в основе которого лежат гарантии недопущения повторных преступлений.

РОСТ ЧИСЛА СУДЕБНЫХ ПРОЦЕССОВ И ПРЕОДОЛЕНИЕ БЕЗНАКАЗАННОСТИ

Злодеяния, совершенные в Руанде и на территории бывшей Югославии, послужили причиной создания в 1990-х годах двух Международных уголовных трибуналов (соответственно по Руанде (МУТР) и бывшей Югославии (МТБЮ)), в ходе которых международное право в отношении преступлений, совершаемых по гендерному признаку, сделало важный шаг вперед. В руководящих статутах этих судебных процессов изнасилование впервые было определено как преступление против человечности, а судебная практика предусматривала беспрецедентные меры возмещения ущерба жертвам преступлений, совершенных в отношении женщин. Несколько важных судебных процессов в ходе МУТР и МТБЮ, а также Специального суда по Сьерра-Леоне расширили рамки международного права касательно сексуального насилия

> «Незначительное количество внутренних судебных преследований за преступления, связанные с сексуальным насилием, ограниченное число международных судебных процессов и всемирный масштаб, который приобрело сексуальное насилие, особенно в условиях вооруженных конфликтов, — все эти факторы настолько явно демонстрируют безнаказанность преступников, что эта проблема была отражена сразу в нескольких резолюциях Совета Безопасности».
>
> Г-жа Джейн Адонг Анивар
> «Инициативы женщин по обеспечению гендерной справедливости», открытые прения Совета Безопасности по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта, 2013 год

и определили ряд его основополагающих принципов, включая следующие: изнасилование может являться средством геноцида;[2] сексуальное насилие может являться предсказуемым следствием других совершаемых в военное время преступлений;[3] принудительный брак может представлять собой преступление против человечности.[4] Более того, в судебной практике указанных процессов элементы изнасилования были определены как военные преступления и преступления против человечности, изнасилования были признаны пытками и порабощением; были также определены конкретные элементы преступлений против человеческого достоинства.

Вероятно, самым знаменательным достижением в этой области за последние 15 лет стало вступление в силу Римского статута, положенного в основу деятельности Международного уголовного суда (МУС) и содержащего самую последовательную и полную на сегодняшний день нормативно-правовую базу касательно преступлений, совершаемых по признаку пола, В Римском статуте были не только закреплены предыдущие определения, но и введены новые: в частности, изнасилование, сексуальное рабство, принуждение к занятию проституцией, принудительная беременность, принудительная стерилизация и другие формы сексуального насилия были признаны преступлениями против человечности, военными преступлениями и актами геноцида. Поскольку Римский статут ратифицировали 123 государства, что составляет более 60 процентов от общего числа государств, МУС представляет собой совместную приверженность коллективной системе правосудия, выходящей за пределы национальных границ, с акцентом на усилия по привлечению к ответственности за сексуальное и гендерное насилие.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ УГОЛОВНЫЙ СУД: ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕР ПРАВОСУДИЯ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ, КЛАССИФИЦИРУЕМЫЕ КАК СЕКСУАЛЬНОЕ И ГЕНДЕРНОЕ НАСИЛИЕ

С учетом опыта ранее действовавших судебных инстанций МУС обращает особое внимание на процедуры, необходимые для надлежащего рассмотрения дел, связанных с преступлениями по признаку пола. Канцелярия Прокурора, один из четырех органов Суда, несет конкретные обязательства по принятию соответствующих мер в целях обеспечения безопасности, физического и психического благополучия, защиты достоинства и частной жизни жертв и свидетелей, а также расследования преступлений, связанных с сексуальным и гендерным насилием, и назначения специальных советников по этим вопросам. [6]

Одним из важных нововведений Римского статута стало участие жертв в судебных разбирательствах. Это помогло сформировать основу для официального признания жертв со стороны МУС и обеспечить их участие в судебном процессе и предоставило пострадавшим возможность выражать свою точку зрения и интересы через законного представителя. В целях защиты жертв и свидетелей слушания могут проходить в закрытом режиме, а суд обладает полномочиями обязать использование псевдонимов, запретить разглашение имен и разрешить предоставление свидетельских показаний иными способами, помимо личного участия, включая использование технологий, искажающих лица и голоса.[7] Среди других важных положений — обязательное требование о наличии квалификации по работе с травмами, связанными с сексуальным насилием, для сотрудников Группы по делам потерпевших и свидетелей в Секретариате, ответственных за обеспечение защиты и охрану безопасности свидетелей.[8]

Римский статут также предусматривает возмещение ущерба жертвам как посредством адресных выплат со стороны лиц, признанных виновными, так и через первый в своем роде Целевой фонд в интересах потерпевших при МУС. С 2008 года этот фонд уже оказал поддержку более чем 110 000 жертв преступлений, рассмотренных Судом, в том числе десяткам тысяч пострадавших от сексуального и гендерного насилия, обеспечив для них физическую и психологическую реабилитацию и предоставив материальную поддержку.[9]

Тогда как необходимая нормативная база для осуществления правосудия по части преступлений, связанных с сексуальным и гендерным насилием, несомненно, присутствует, ее практическая реализация требует принятия дополнительных мер. Так, в шести из девяти расследований в рамках МУС и в 14 из 19 процессов, в которых рассматривались дела, связанные с геноцидом, преступлениями против человечности и военными преступлениями, были выдвинуты обвинения в преступлениях по признаку пола. Однако в трех вердиктах, вынесенных Судом до настоящего времени, отсутствовали пункты относительно такого рода преступлений. В связи с этим в 2014 году Канцелярия Прокурора выпустила Программный документ о преступлениях, классифицируемых как

Тогда как необходимая нормативная база для осуществления правосудия по части преступлений, связанных с сексуальным и гендерным насилием, несомненно, присутствует, ее практическая реализация требует принятия дополнительных мер.

В ФОКУСЕ

Сексуальное насилие: результаты последних исследований

Международные, региональные и национальные инициативы по борьбе с сексуальным насилием, его предотвращению и уголовному преследованию также дали начало множеству научных исследований вопросов сексуального насилия в условиях конфликта. Хотя многие исследования считаются недостаточно полными, недавние работы, проведенные в области социальных наук, были нацелены на изучение группового поведения, в наибольшей степени определяющего всплеск сексуального насилия в условиях конфликта. Интервью с бывшими комбатантами, причастными к актам насилия, позволяют предположить, что позиция и влияние лидеров вооруженных сил и группировок являются основной причиной распространения сексуального насилия в условиях конфликта.[10] Кроме того, в ходе аналогичного исследования был сделан вывод о том, что динамика поведения внутри группы является для бывших комбатантов одной из важных, если не первоочередных, причин сексуального насилия в условиях конфликта, связанных со стремлением продемонстрировать свою силу перед сослуживцами.[11] В итоге в актах сексуального насилия над женщинами принимали участие даже женщины. Результаты исследований, проведенных после 2006 года, указывают на необходимость установления ответственности, судебного преследования и сдерживания как важных инструментов в борьбе с криминальной активностью вооруженных групп и их лидеров.

сексуальное и гендерное насилие, в котором подтвердила приверженность уголовному преследованию лиц, ответственных за совершение такого рода преступлений. Выпуск Программного документа ознаменовал важные перемены в методике работы Канцелярии Прокурора: он свидетельствовал о введении в действие гендерно-ориентированного подхода к привлечению нарушителей к ответственности, благодаря которому должна повыситься эффективность судебных процессов в отношении всех видов сексуального и гендерного насилия.

ПРЕДСТАВЛЕННОСТЬ ЖЕНЩИН НА ВСЕХ УРОВНЯХ КАДРОВОГО СОСТАВА МУС

Обеспечение представленности женщин среди сотрудников суда, в том числе и на высоких должностях, может сыграть важную роль в повышении доступности судов для женщин. В 1993–2004 годах в каждом судебном процессе до начала МУТР, приговор которого включал в себя серьезные объемы возмещения ущерба жертвам сексуального насилия (как женщинам, так и мужчинам), принимали участие судьи-женщины.[12] Дело Акайесу, которое рассматривалось в рамках МУТР и стало первым, в результате которого подсудимый был признан виновным в изнасиловании как акте геноцида и преступлении против человечности, первоначально было передано в суд без обвинений или каких-либо свидетельств сексуального насилия; при этом прокурор утверждал о невозможности получения таких свидетельств в связи с отказом женщин давать показания.[13] Включить в обвинительное заключение эти преступления удалось лишь благодаря информационно-пропагандистской деятельности национальных и международных женских организаций гражданского общества и, в частности, действиям единственной женщины-судьи в этом процессе,[14] что позволило собрать исчерпывающий объем свидетельских показаний. Несмотря на то, что участие женщин в качестве судей и работников суда не может по умолчанию предполагать учет гендерных аспектов и поддержку прав женщин, на практике такая вероятность повышается. Это подтверждает важность применения нормативной базы, связанной с вопросами женщин, мира и безопасности, в отношении равноправного участия женщин в любой деятельности по обеспечению правосудия.

В октябре 2012 года руководство Специального суда по Сьерра-Леоне было приглашено на заседание Совета Безопасности ООН для выступления с докладом о прогрессе, достигнутом в части выполнения своего мандата. **Все руководящие должности в структуре Суда, а именно позиции председателя, секретаря, прокурора и защитника, на тот момент занимали женщины. Это был первый в истории прецедент на уровне международных судов и трибуналов, имевший огромное значение с точки зрения продвижения женщин на**

Несмотря на то, что участие женщин в качестве судей и работников суда не может по умолчанию предполагать учет гендерных аспектов и поддержку прав женщин, на практике такая вероятность повышается.

руководящие посты. С организационной точки зрения МУС стремится к соблюдению принципа гендерного равенства при укомплектовании штата, в том числе к справедливому соотношению женщин и мужчин среди судей, сотрудников Канцелярии Прокурора и секретариата, а также признает необходимость включения в кадровый состав судей, обладающих соответствующей квалификацией в рассмотрении дел, связанных с насилием в отношении женщин и детей. Текущий состав МУС в достаточной мере учитывает гендерный фактор: в настоящее время женщины занимают 47,9 процента всех штатных должностей, в том числе должность прокурора; 10 из 18 судей также являются женщинами.[15] Кроме того, несколько женщин назначены на высшие руководящие посты, в том числе Председателя МУС, Вице-председателя Суда, Главного Прокурора и Специального советника Прокурора по гендерным вопросам.

ВЗАИМОДОПОЛНЯЕМОСТЬ И УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Основополагающий принцип деятельности МУС заключается в том, что он является судом последней инстанции, содействующим формированию систем правосудия на уровне отдельных стран и рассматривающим лишь уголовные дела исключительной важности.
В последние годы некоторые страны, ратифицировавшие Римский статут, внесли изменения в свои уголовные кодексы с целью установления уголовной ответственности за целый ряд преступлений, совершаемых по гендерному признаку, согласно своим обязательствам по приведению национального законодательства в соответствие со Статутом. Проведенное в 2014 году исследование, посвященное ратификации Римского Статута, показало, что из 122 государств, включенных в исследование, 95 внесли в свое внутреннее законодательство изменения, направленные на борьбу с насилием в отношении женщин (хотя далеко не все из этих преступлений касались международного права). Эти данные позволяют говорить о возможной «цепной реакции» включения международных норм в состав национального права.[16]

По мере развития международного права был достигнут значительный прогресс в вопросах уголовного преследования на уровне отдельных стран за сексуальное насилие как международное преступление. Так, в ходе вооруженного конфликта в Гватемале женщины из числа коренного населения деревни Сепур-Зарко на протяжении пяти лет находились в сексуальном и бытовом рабстве в одном из военных отрядов. В 2011 году при поддержке двух гватемальских организаций по защите прав женщин они подали первый в истории системы правосудия Гватемалы официальный иск о преступлениях, связанных с сексуальным насилием и совершенных в ходе конфликта в этой стране, в котором изнасилования со стороны военных классифицировалось как средство ведения войны и элемент геноцида.[17] Суды Колумбии также все чаще обращаются в ходе национального расследования дел, связанных с сексуальным насилием, к международной судебной практике. Так, бывшим членам военизированного формирования Клодомиро и Сезару Ниньо Балагера было предъявлено обвинение в похищении и изнасиловании женщины, а также в применении пыток. В ноябре 2014 года Палата по уголовным делам Высшего суда отменила решение суда низшей инстанции, который не выявил в деле об изнасиловании признаков, позволяющих классифицировать его как военное преступление. Помимо других прецедентов, в своем заключении о том, что изнасилование было тесно связано с текущим конфликтом и в связи с этим должно рассматриваться как военное преступление, Палата в значительной мере основывалась на решениях, вынесенных МТБЮ. В итоге обоим подсудимым был вынесен обвинительный приговор, а мера наказания, установленная предыдущим приговором, была увеличена.[18]

По мере развития международного права был достигнут значительный прогресс в вопросах уголовного преследования на уровне отдельных стран за сексуальное насилие как международное преступление.

«Проблема сексуального насилия не может рассматриваться отдельно от проблемы ограничения [...] участия в политических процессах или доступа к системе правосудия для людей, пострадавших от сексуального насилия или живущих под его страхом. Государствам-членам следует увеличить число женщин в органах правосудия [...] для упрощения доступа женщин к средствам правосудия».

Рабочая группа НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности, заявление Совета Безопасности на открытых прениях по вопросам женщин, мира и безопасности, 2008 год

В Хорватии, ДРК, Либерии, Сербии, Уганде были созданы специализированные палаты или суды, задачей которых стало урегулирование преступлений, связанных с конфликтами; кроме того, были созданы специальные подразделения по уголовному преследованию и расследованию актов сексуального и гендерного насилия.[19] В рамках судебных разбирательств подобного рода от национальных систем судопроизводства требуется наличие возможностей для проведения расследований и судебного преследования актов сексуального и гендерного насилия в качестве международных преступлений — усилия, которым в настоящее время способствует все большее число международных субъектов. Так, Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК) на национальном уровне поддерживает военные расследования и привлечение к ответственности за тяжкие преступления посредством групп по поддержке уголовного преследования.[20] МООНСДРК, ПРООН и УВКПЧ, с участием организаций гражданского общества и другими партнерами, вели совместную деятельность с Канцелярией Прокурора МУС в следующих направлениях: обучение должностных лиц Конго специфике проведения расследований и уголовного преследования за акты сексуального и гендерного насилия; оказание поддержки миссиям по расследованию; укрепление усилий по мониторингу судебных процессов; повышение информированности населения и расширение охвата информационно-пропагандистской деятельности; создание системы защиты свидетелей.[21] Эти меры привели к увеличению количества вынесенных обвинительных приговоров.[22]

Такие меры можно считать уверенными шагами на пути к искоренению безнаказанности за преступления, связанные с сексуальным насилием, а также к признанию сексуального и гендерного насилия в качестве средства ведения войны. Они также указывают на то, что международная нормативно-правовая база может служить важным катализатором для привлечения виновных к ответственности на уровне отдельных стран. Вместе с тем фактическое число таких преступлений, расследуемых в рамках национального законодательства, по-прежнему составляет лишь малую долю от общего числа совершенных насильственных преступлений сексуального и гендерного характера, поэтому для того, чтобы такие преступления не замалчивались и не оставались безнаказанными, необходимо в максимальной степени расширять знания и опыт, увеличивать финансирование, наращивать потенциал и укреплять политическую волю.

В конечном итоге реализация всех возможностей международной системы правосудия и ее потенциала с точки зрения возмещения ущерба жертвам потребует не только утверждения определений соответствующих преступлений на уровне отдельных стран, но и внедрения ими всех принципов Римского статута. Это позволит государствам-членам получить в свое распоряжение всеобъемлющую нормативно-правовую базу для проведения расследований и судебного преследования актов сексуального и гендерного насилия в качестве международных преступлений, специальные процедуры оказания помощи жертвам и свидетелям в совокупности с достаточными ресурсами для их осуществления, а также процедуры по возмещению нанесенного ущерба. Каждый из этих компонентов оказывает существенное влияние на доступ женщин к средствам правосудия и лежит в основе Римского статута, но зачастую игнорируется в ходе более узконаправленных обсуждений вопросов иерархии полномочий.

В ФОКУСЕ

Инициативы по повышению потенциала национальных органов правосудия

Использование технологий для повышения эффективности правосудия в отношении актов сексуального и гендерного насилия в условиях конфликта

Новые технологии упрощают выявление фактов правонарушений в ходе конфликтов и сбор подробных данных, которые могут служить свидетельством преступлений, связанных с сексуальным и гендерным насилием. Так, в настоящее время организация «Врачи за права человека» ведет разработку программы MediCapt — мобильного приложения, с помощью которого медицинские работники смогут переводить в цифровую форму стандартную медицинскую информацию, получаемую при проведении медицинского осмотра у пострадавших от сексуального насилия, в целях ее дальнейшего использования в судах.[23] Тогда как основным назначением MediCapt является содействие уголовному преследованию за преступления, связанные с сексуальным насилием, на национальном уровне, лежащие в его основе технологии

также обеспечивают сохранение геопространственных метаданных, что позволяет в режиме реального времени отслеживать случаи сексуального насилия для выявления тенденций и, в конечном итоге, содействия расследованию массовых преступлений.[24] Картографические инструменты, такие как KoBo Toolbox, также способны помочь в сборе данных для выявления определенных тенденций нарушения прав человека в условиях конфликта.[25]

Группа экспертов по вопросам верховенства права и борьбы с сексуальным насилием в условиях конфликта

Группа экспертов по вопросам верховенства права и борьбы с сексуальным насилием в условиях конфликта, созданная в соответствии с резолюцией 1888 (2009) Совета Безопасности, сосредоточила свои усилия на укреплении потенциала национальных структур, относящихся к области верховенства права и правосудия, в том числе в специализированных областях оперативно-розыскной деятельности и судебного преследования; сбора, анализа и обеспечения сохранности доказательств; расследования и судебного преследования в системе военной юстиции; реформы уголовного и процессуального права; защиты потерпевших, свидетелей и должностных лиц органов юстиции; работы надзорных систем/органов в секторе безопасности; возмещении ущерба.[26]

Ниже перечислены некоторые примеры деятельности Группы.

- В Демократической Республике Конго в тесном сотрудничестве с местными специалистами ООН Группа поддерживала расследование преступлений и преследование нарушителей в уголовном порядке, проводимые военными судьями и выездными военными судами, а также оказывала властям страны помощь в разработке плана осуществления совместного коммюнике по борьбе с сексуальным насилием в условиях конфликта, подписанного правительством и ООН в марте 2013 года.

- Благодаря технической поддержке, предоставленной Группой Гвинейской судебной коллегии, 12 офицерам, включая старшие офицерские чины, и одному жандарму были предъявлены обвинения в преступлениях, в том числе связанных с сексуальным насилием, предположительно совершенных в ходе событий 28 сентября 2009 года.[27] Назначенный Группой судебный эксперт продолжает оказывать Коллегии поддержку в расследованиях и в вопросах возбуждения дел.

Группа экспертов по вопросам верховенства права и борьбы с сексуальным насилием в условиях конфликта принимала участие в проведении учебного курса по борьбе с сексуальным насилием в Кампале в рамках Международной конференции по району Великих озер (МКРВО), в ходе которого полицейские стран МКРВО прошли обучение работе с данными судебной экспертизы.

Реестр экспертов в области расследования сексуального и гендерного насилия проекта «Быстрое реагирование в области правосудия» и структуры «ООН-женщины»

Особая деликатность любых тем, связанных с актами сексуального и гендерного насилия, а также чрезвычайно высокая уязвимость жертв таких преступлений определили необходимость в привлечении особых специалистов, в частности, в области сбора информации такими методами, которые бы не усугубляли состояние пострадавших. Такие специалисты проходят специальное обучение по проведению бесед с пострадавшими и свидетелями без ущерба для их безопасности и конфиденциальности и без ущемления достоинства личности, а также должны обладать навыками документирования и сохранения свидетельских показаний, которые в дальнейшем могли бы использоваться в судебных процессах на национальном или международном уровне. Кроме того, чтобы ответные действия в ситуации конфликта были максимально эффективными, такие специалисты обычно требуются в кратчайшие сроки — в течение нескольких недель или даже дней.

Структура «ООН-женщины» и проект «Быстрое реагирование в области правосудия», предоставляющий доступ к межправительственному реестру, при участии Института международных уголовных расследований выступили с инициативой обучения экспертов расследованию актов сексуального и гендерного насилия как международных преступлений и включения их в реестр экспертов в области расследования сексуального и гендерного насилия. В такой реестр входят специалисты, которые готовы в любой момент приступить к участию в механизмах отправления правосудия на международном и национальном уровнях. Вплоть до настоящего времени структура «ООН-женщины» в тесном сотрудничестве с УВКПЧ включала экспертов по расследованию сексуального и гендерного насилия в общий реестр, доступный для всех комиссий ООН по расследованию, созданных с 2009 года.[28] По мере повышения информированности об этом ресурсе и его возможностях количество запросов на привлечение экспертов значительно возросло; в частности, помимо комиссий по расследованию и миссий по установлению фактов, эксперты все чаще участвуют в работе Международного уголовного суда, региональных механизмах привлечения к ответственности, расследовании преступлений, совершенных в ходе конфликтов на уровне отдельных стран, а также в поддержке собственных инициатив ООН по повышению результативности комплексных мер по привлечению правонарушителей к ответственности.

ВЫХОД ЗА РАМКИ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ: ПРЕОБРАЗУЮЩАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ ДЛЯ ОТПРАВЛЕНИЯ ПРАВОСУДИЯ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

Поддержка механизмов и процессов отправления правосудия в переходный период приобрела не только огромное значение в любой деятельности по укреплению верховенства права после урегулирования конфликта, но и стала постоянным элементом постконфликтного восстановления и неотъемлемой частью повестки дня по вопросам миростроительства. Правосудие в переходный период, в основе которого лежит постулат о необходимости восстановления социальной структуры в соответствии с потребностями общества после периода массового нарушения прав человека, включает в себя весь спектр процессов и механизмов, связанных с попытками общества адаптироваться к последствиям крупномасштабного посягательства на права человека в недавнем прошлом. Эти механизмы и процессы могут быть как судебными, так и внесудебными; к ним относятся институциональные реформы, преследование в уголовном порядке, обнародование истины, программы возмещения ущерба, средства традиционного правосудия и контроль деятельности государственных должностных лиц.

Результаты опросов, проведенных с целью изучения мнений и восприятия правосудия в переходный период специалистами Гарвардской гуманитарной инициативы среди 30 000 человек в восьми охваченных конфликтом районах в течение нескольких лет, свидетельствуют о том, что женщины, как правило, менее информированы и имеют более ограниченный доступ как к официальным, так и к традиционным механизмам отправления правосудия по сравнению с мужчинами.[29] Беспрецедентно обширные и полные данные, собранные в ходе этих опросов, указывают на то, что гендерные различия в установках и мнениях по вопросу правосудия не могут приниматься за данность, а само значение правосудия во многом зависит от контекста. Так, контекст оказывал существенное влияние на приоритеты, отдаваемые женщинами различным механизмам правосудия. Согласно полученным данным, в некоторых странах женщины в большей степени поддерживали привлечение виновных к ответственности и установление истины в сравнении с мужчинами и отдавали больший приоритет официальным механизмам правосудия, нежели традиционным. При этом в других странах результаты были полностью противоположными. Это свидетельствует об огромной роли общих консультационных мероприятий с женщинами и местным населением, включая опросы мнений на начальных этапах планирования любых процессов осуществления правосудия в переходный период.[30]

Гендерные различия в установках и мнениях по вопросу правосудия не могут приниматься за данность, а само значение правосудия зависит от контекста.

«Обеспечить правосудие и наказание правонарушителей недостаточно — многие женщины требуют возмещения ущерба и реабилитации. Без этого они не будут давать показания».

Участник консультационного мероприятия с организациями гражданского общества Непала в рамках глобального исследования

ОГРАНИЧЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ОТПРАВЛЕНИЯ ПРАВОСУДИЯ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД: ИГНОРИРОВАНИЕ ОПЫТА ЖЕНЩИН

За последние 15 лет механизмы отправления правосудия в переходный период получили широкое распространение; в частности, состоялось несколько уголовных трибуналов и были созданы комиссии по установлению истины, которые должны были обеспечить привлечение правонарушителей к ответственности и возмещение ущерба жертвам. Сегодня многие из таких механизмов создаются в результате переговоров воюющих сторон, направленных на урегулирование насильственных конфликтов. Однако ведение войн и переговоры относительно заключения

мирных соглашений в подавляющем числе случаев были и остаются в ведении мужчин. Исключение женщин как из официальных мирных переговоров, так и в целом из процесса принятия решений по вопросам мира и безопасности отрицательно сказывается на эффективности формируемых механизмов отправления правосудия в постконфликтный период. В результате на сегодняшний день многие из таких механизмов едва ли учитывают пережитое женщинами за время конфликта, их приоритеты, потребности, а также влияние повсеместного гендерного неравенства и предвзятости, ограничивающих возможности активного участия женщин на каждом уровне и этапе постконфликтного переходного периода.

Ограниченность сферы деятельности механизмов отправления правосудия в переходный период, зачастую не позволяющая преодолевать структурное неравенство и уязвимость женщин как результат военного или репрессивного режима, который стал причиной ущемления прав женщин в значительно большей степени по сравнению с мужчинами, имеет серьезные последствия для защиты прав человека в целом. Например, механизмы отправления правосудия в переходный период неизменно ориентированы на нарушение гражданских и политических прав, при этом приоритет отдается вопросам физической неприкосновенности и свободе личности.[31] Хотя эти сферы частично затрагивают проблемы, с которыми сталкиваются женщины, они игнорируют, в первую очередь, характер ущемления гражданских и политических прав девочек и женщин либо непропорциональность предоставления им социально-экономических прав.

Кроме того, такая узкая направленность не позволяет преодолевать структурное неравенство и уязвимость женщин, являющиеся результатом военного или репрессивного режима, в условиях которого в несоразмерно большей степени ущемлялись права женщин, что несет серьезные последствия для защиты прав человека в целом. Наиболее актуальными вопросами сегодня можно считать сферу действия и объем мер по осуществлению правосудия в переходный период, особенно в связи с тем, что деятельность нынешних экстремистских групп непосредственно направлена на ущемление прав женщин и девочек, в том числе путем применения сексуального насилия как инструмента террора, при этом их основной идеей является ограничение всего спектра прав женщин: от образования до здравоохранения, семейной жизни и участия в общественной жизни. При сборе документальных подтверждений, осуществлении правосудия и привлечении виновных в этих преступлениях к ответственности необходимо в равной степени учитывать факт ущемления прав женщин.

Наиболее актуальными вопросами сегодня можно считать сферу действия и объем мер по осуществлению правосудия в переходный период, поскольку деятельность нынешних экстремистских групп непосредственно направлена на ущемление прав женщин и девочек.

Наглядным примером гендерной предвзятости при определении нанесенного вреда согласно приоритетам механизмов отправления правосудия в переходный период является проблема насильственных исчезновений. Несмотря на отсутствие конкретных цифр, согласно данным Рабочей группы ООН по насильственным или недобровольным исчезновениям, в подавляющем большинстве заявленных случаев пропавшими являются мужчины.[32] Однако женщины составляют большую часть членов их семей, и в условиях изначального гендерного неравенства они страдают от проявления или усугубления социальной и экономической дискриминации в результате потери члена семьи мужского пола.[33] Недавнее исследование о влиянии насильственных исчезновений во время гражданской войны в Ливане (1975–1990 годы) на женщин выявляет серьезные юридические и финансовые проблемы и эмоциональные страдания, с которыми они столкнулись. Отказ от признания юридического статуса пропавших в Ливане значительно затруднил доступ женщинам к банковским счетам, открытым на имена их супругов, получение удостоверений личности на детей, решение вопросов опеки над детьми, заявление своих прав на наследство, вступление в новый брак и передачу принадлежащих супругу прав собственности другим членам семьи. [34] Такие примеры системной дискриминации и маргинализации не рассматриваются в разрезе нарушения прав человека в рамках существующих механизмов отправления правосудия в переходный период и не предполагают возмещение ущерба.

УСТАНОВЛЕНИЕ ИСТИНЫ

Комиссии по установлению истины обладают значительным потенциалом в вопросе преобразования гендерных отношений на этапе постконфликтного восстановления. Они открывают беспрецедентно широкое окно возможностей для привлечения внимания к замалчиваемым случаям насилия, выявления условий, способствующих совершению преступлений по признаку пола, создания единой площадки для диалога с пострадавшими в ходе конфликта, а также представления концепций институциональных реформ и возмещения ущерба. В то время как преобразующие результаты деятельности комиссий еще

не проанализированы в полной мере, с момента принятия резолюции 1325 наблюдается значительный прогресс в плане учета гендерной проблематики в их работе. Что особенно важно, все чаще такие комиссии демонстрируют, что сфера действия механизмов отправления правосудия в переходный период может быть расширена и, таким образом, может распространяться на любые нарушения прав женщин, имевшие место в ходе конфликтов.

За последние 15 лет комиссии по установлению истины в Перу (2001–2003 годы),[35] Тиморе-Лешти (2001–2006 годы) и Сьерра-Леоне (2002–2004 годы) стали первыми в вопросе встраивания гендерных аспектов в свою деятельность. Комиссия по установлению истины и примирению (Comisión de la Verdad y Reconciliación), действовавшая в Перу, впервые широко признала факты сексуального насилия и приняла на себя обязательства по масштабному учету гендерных вопросов в своей деятельности под контролем специальной группы. Комиссия по установлению истины, принятию беженцев и примирению в Тиморе-Лешти в настоящее время считается одним из наиболее успешных примеров учета гендерных аспектов в деятельности комиссии по установлению истины.[36] Действовавшая в рамках Комиссии группа по гендерной проблематике принимала участие в рассмотрении самого широкого спектра вопросов: от сбора показаний до публичных слушаний, а слушания с участием пострадавших предусматривали обсуждение проблем сексуального насилия и нарушения социально-экономических прав женщин. Эти достижения отражены в итоговом докладе Комиссии, в котором подробно описывается ущерб, наносимый женщинам в ходе насильственного перемещения: голод, повышенная уязвимость, сексуальные надругательства.[37]

Еще одним примером достижения значительного прогресса является работа Комиссии по установлению истины и защите достоинства в Тунисе. Эта комиссия, действующая в рамках закона об отправлении правосудия в переходный период, рассматривает случаи нарушения экономических и социальных прав, включая коррупцию и исчезновения, а также гражданских и политических прав. В сферу ее ответственности входит разработка комплексной программы индивидуального и коллективного возмещения ущерба пострадавшим.[38] Пострадавшими признаются не только отдельные лица, которым был причинен вред, но и группы лиц, а также члены семей и «каждый регион, который был маргинализирован или пострадал от системного неравноправия».[39] Полномочия Комиссии признавать пострадавшими группы лиц, а также рассматривать нарушения социально-экономических прав позволили ей провести структурный анализ условий, в которых женщины оказались уязвимыми для насилия, и внести значимый вклад в преобразование общества.

Нередко для обеспечения полноты участия женщин в процессах установления истины требуются специальные меры. К ним можно отнести применение квот представленности женщин на руководящих должностях, а также введение стратегий и процедур для обеспечения безопасности и защиты достоинства пострадавших и свидетелей с целью получения как можно большего числа показаний. Кроме того, такие меры могут включать в себя предоставление компенсаций за потраченное время и поездки, например оплату дороги и покрытие расходов по уходу за детьми, проведение информационно-разъяснительной работы на местном языке, а при необходимости — выпуск документов, удостоверяющих личность. Например, Комиссия по вопросам установления истины, справедливости и примирения (КИСП) в Кении провела по всей стране 39 специальных слушаний для женщин,[40] при этом предоставив услуги перевода и в тех случаях, когда это требовалось, покрыв транспортные расходы и расходы на услуги по уходу детьми, чтобы обеспечить участие женщин. Кроме того, КИСП также привлекла консультантов, которые оказывали женщинам психологическую и социальную поддержку до, во время и после слушаний.

В некоторых обстоятельствах, когда женщины испытывают дискомфорт в связи с необходимостью дачи свидетельских показаний, может потребоваться поиск альтернативных подходов. Так, в Тиморе-Лешти Комиссия по установлению истины, принятию беженцев и примирению предприняла попытки компенсировать недопредставленность женских показаний за счет проведения глубинных интервью и записи рассказов 200 пострадавших, которые легли в основу устных свидетельств о положении женщин во время конфликта.[41] В Либерии, чтобы устранить необходимость дачи свидетельских показаний лично, Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ, предшественник структуры «ООН-женщины») организовал в пострадавших от конфликта общинах встречи женщин, где они могли рассказать о своем опыте другим с целью дальнейшего распространения этой информации.[42] В этом контексте партнерство с женскими гражданскими организациями может послужить весьма значимым вкладом в расширение возможностей комиссий по установлению истины в решении гендерных проблем, а также в закрепление правомерности их деятельности.

Итоговый доклад и рекомендации комиссий по установлению истины могут лечь в основу программы общественных реформ, учитывающих гендерную проблематику. Например, рекомендации комиссии по установлению истины в Сьерра-Леоне включали в себя проведение правовых и институциональных реформ с учетом гендерных аспектов, в том числе признание недействительными всех дискриминирующих законов, принятие нового законодательства, основанного на принципе равенства полов, и установление минимальной квоты для участия женщин-кандидатов в открытых выборах на уровне 30 процентов. Как результат выполнения рекомендаций комиссии по установлению истины парламент страны принял три закона о правах женщин, устраняющих ключевые аспекты гендерного неравенства. Однако для осуществления таких рекомендаций на практике даже при высокоэффективной организации работы комиссии по установлению истины необходима, прежде всего, политическая воля.

В ФОКУСЕ

Альтернативные инициативы по установлению истины

Комиссии по установлению истины, действующие на уровне отдельных стран или в любом другом официальном статусе, являются не единственным механизмом установления истины в постконфликтный период. Женщины и женские организации нередко берут на себя разработку и осуществление неофициальных или альтернативных инициатив по установлению истины, особенно когда их потребности и потребности их общин в озвучивании правды и правосудии игнорируются в ходе официальных процессов. Так, Ассоциация женщин из Приедора и Извора в Боснии и Герцеговине в течение 14 лет составляла каталог всех убитых в муниципалитете Приедор в 1992–1995 годах с фотографиями и краткой информацией о каждом погибшем.[43]

Одним из самых наглядных примеров того, каким образом женские организации могут играть ведущую роль в формировании механизмов установления истины и привлечения виновных в преступлениях к ответственности с целью признания проблем женщин и инициирования официальных действий, являются женские трибуналы. Хотя их приговоры и не имеют юридической силы, они помогают обратить внимание общества на проблему гендерного насилия и усилить моральное давление, направленное на официальное признание нарушений прав женщин. Организации гражданского общества провели по всему миру десятки трибуналов по множеству тем: от сексуального насилия и нарушений прав женщин из числа коренного населения до влияния неолиберальной политики на проблему гендерного неравенства.

Ниже перечислены некоторые из последних трибуналов.

В мае 2015 года сотни женщин из всех районов бывшей Югославии собрались на суд, созванный женскими организациями, — эта инициатива позволила устранить политические и этнические барьеры. Это мероприятие стало результатом основанного на всеобщем участии процесса, в рамках которого были проведены консультации с жертвами с наделением их широкими полномочиями по участию в этом процессе.[44] Женщины дали свидетельские показания, описав непрекращающиеся акты насилия в период до, во время и после конфликта, последствия гендерного насилия для семей и общин, атмосферу постоянной безнаказанности и важность активной работы сетей женщин для преодоления препятствий на пути к правосудию и равенству. [45]

В декабре 2014 года женщины, пострадавшие от сексуального насилия во время вооруженного конфликта в Непале, дали свидетельские показания в ходе женского трибунала, проведенного под эгидой Национальной комиссии по правам человека в Непале и созванного местными женскими организациями гражданского общества.[46] Женщины, большинство из которых ранее никогда не делились случившимся с ними, рассказали о тяжелых событиях того времени, в том числе об изнасилованиях, пытках и последующем отстранении от жертв со стороны членов семьи и общины. Присяжные заседатели трибунала, в число которых вошли региональные и международные эксперты по правам человека, констатировали в этих показаниях нарушения законодательства Непала и международного права и сформировали ряд всеобъемлющих рекомендаций, в том числе о проведении Национальной комиссией по правам человека срочного расследования соответствующих случаев, принятии необходимых мер по обеспечению правосудия и включению всех жертв в национальные программы возмещения ущерба. [47]

В декабре 2011 года в Камбодже прошли женские слушания, в ходе которых рассматривались случаи сексуального насилия, имевшие место во время действия режима «красных кхмеров» в 1975—1979 годах. Возглавлявшая слушания панель активистов, выступающих в защиту прав человека, пришла к выводу о том, что жертвы этих преступлений пострадали от нарушений международных норм в области прав человека и международного уголовного права; такие нарушения требовали возмещения ущерба со стороны национального и международного сообществ, в том числе обеспечения уголовного правосудия, компенсаций и гарантий недопущения повторных нарушений.[48]

КОМИССИИ ПО РАССЛЕДОВАНИЮ И МИССИИ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ ФАКТОВ

За последние 15 лет количество комиссий по расследованию и миссий по установлению фактов, созданных ООН, возросло. Во многих случаях комиссия по расследованию является первой для ООН возможностью документирования серьезных нарушений прав человека. Это также позволяет заложить основу для надлежащего отправления правосудия в постконфликтных ситуациях и принятия мер по привлечению правонарушителей к ответственности, в том числе в рамках уголовного преследования. Например, сформированная ООН Международная комиссия по расследованию событий в Дарфуре установила, что среди преступлений, совершенных в этом регионе, «широко распространенными и систематическими» были изнасилования и акты сексуального насилия, при этом их масштаб позволил квалифицировать их как преступления против человечности. Учитывая это и другие заключения Комиссии по расследованию событий в Дарфуре, Совет Безопасности передал собранную информацию на рассмотрение МУС.[49] В докладе Комиссии по расследованию для Гвинеи сообщалось о том, что не менее 109 девочек и женщин подверглись изнасилованиям и другим видам сексуального насилия, и эти преступления также могли рассматриваться как преступления против человечности. Некоторым из главных подозреваемых, имена которых были названы Комиссией, включая бывшего президента Дадиса Камару, были предъявлены обвинения в национальном суде Гвинеи. Этот пример демонстрирует, насколько важное значение такие комиссии могут иметь для осуществления правосудия в отношении актов сексуального и гендерного насилия на уровне отдельных государств.

С учетом высокой значимости деятельности этих следственных комиссий в создании фундамента для процессов отправления правосудия в переходный период особое внимание к проблемам сексуального и гендерного насилия в рамках их работы может сыграть чрезвычайно важную роль в установлении истины, отправлении правосудия и возмещении ущерба с учетом гендерных аспектов.[50] С 2009 года в каждую комиссию ООН по расследованию, рассматривающую события в период конфликтов, входит советник по гендерным вопросам / эксперт по расследованию преступлений сексуального и гендерного насилия, прикомандированный структурой «ООН-женщины» к УВКПЧ и выступающий полноправным членом группы по расследованию.[51] Такие эксперты смогли обратить внимание комиссий на специфику и масштаб сексуального и гендерного насилия и обеспечили надлежащее рассмотрение гендерных вопросов в ходе расследований и анализа нарушений прав человека и международного гуманитарного права. В их задачи также входит обеспечение проведения бесед с жертвами и свидетелями сексуального и гендерного насилия без усугубления их состояния, а также контроль надлежащего порядка сбора и отражения в документации сведений, касающихся таких преступлений.

Вероятно, наиболее результативным с точки зрения гендерной проблематики до настоящего времени является доклад Комиссии по расследованию положения в области прав человека в Корейской Народно-Демократической Республике (КНДР). Эта Комиссия, в 2013 году получившая мандат Совета по правам человека на проведение расследования систематических, широко распространенных и серьезных нарушений прав человека в КНДР, представила доклад, содержащий заключения относительно ряда преступлений, совершенных по признаку пола, а также относительно гендерных аспектов нарушений прав человека во всех девяти ключевых направлениях, по которым был проведен анализ. В число задокументированных преступлений в отношении женщин вошли: повсеместно распространенная дискриминация по признаку пола, торговля женщинами и девочками, принудительные аборты и инфантицид, сексуальное насилие и насильственные исчезновения с прослеживаемыми гендерными и этническими мотивами.[52] Доклад содержит рекомендации в адрес государства КНДР по решению гендерных проблем, в том числе призыв к устранению «структурных причин уязвимости женщин для такого рода преступлений».[53] В 2014 году после публикации доклада Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности призвали принять меры по устранению проблемы серьезнейших нарушений прав человека в Северной Корее; многие из стран в своих заявлениях цитировали выводы Комиссии.

Комиссия по расследованию событий в Сирийской Арабской Республике, сформированная Советом по правам человека в 2011 году, за последние четыре года смогла привлечь внимание к проблеме сексуального и гендерного насилия, которая особенно остро проявилась в этом конфликте. Выводы Комиссии неоднократно цитировались в СМИ и были представлены Совету Безопасности как непосредственно членами комиссии, так и СПГС по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта.

Совет по правам человека все чаще демонстрирует свою готовность включать в основополагающие резолюции таких органов, будь то комиссии по расследованию или миссии по установлению фактов, положения КЛДОЖ как руководящие принципы для проведения расследований, прямые упоминания об актах сексуального и гендерного насилия и соответствующие формулировки обязательств Совета Безопасности по вопросам женщин, мира и безопасности с целью обеспечения согласованности и единообразного подхода. Недавно созданная миссия по установлению фактов, цель которой состоит «в улучшения ситуации в области прав человека, привлечении виновных к ответственности и примирению в Южном Судане»,[54] отмечает, что «сохраняющиеся препятствия к осуществлению резолюции 1325 (2000), принятой Советом Безопасности 31 октября 2000 года, могут быть преодолены только благодаря целенаправленным и серьезным усилиям по расширению прав и возможностей женщин, обеспечению их участия в политических процессах и защите их прав, а также с помощью согласованного руководства, последовательной информационной деятельности, необходимых действий

В ФОКУСЕ

Директивная записка по интеграции гендерного вопроса в деятельность комиссий по расследованию и миссий по установлению фактов

В настоящее время Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) работает над итоговой версией директивной записки по расширению возможностей комиссий по расследованию и миссий по установлению фактов в рассмотрении актов сексуального и гендерного насилия путем проведения анализа гендерных факторов в ходе своих расследований и учета гендерных аспектов на всех этапах своей работы.

Список основных рекомендаций включает в себя следующие пункты:

- Учитывать конкретные указания по рассмотрению актов сексуального и гендерного насилия и гендерной дискриминации во все мандаты комиссий по расследованию и миссий по установлению фактов.
- Включить гендерные аспекты на всех этапах деятельности комиссий по расследованию/миссий по установлению фактов, включая подготовку, расследование, анализ и отчетность.
- Обеспечить гендерный баланс кадрового состава, а также проведение оценки гендерных факторов при выборе состава комиссии.
- Включить в состав Секретариата советника по гендерным вопросам и эксперта по расследованию сексуального и гендерного насилия с момента основания комиссии по расследованию/миссии по установлению фактов до подготовки итогового доклада.
- Обеспечить для всех участников расследований проведение тренингов/брифингов по особенностям расследований с учетом гендерной специфики, в том числе гендерных аспектов нарушения прав человека и особой уязвимости некоторых категорий женщин.
- Принять и соблюдать стандартный порядок действий при расследовании актов сексуального и гендерного насилия в соответствии с международными стандартами.
- Обеспечить надлежащие меры безопасности с учетом гендерных аспектов и защиту свидетелей.
- Интегрировать расследование актов сексуального и гендерного насилия в общий план и стратегию проведения расследований с применением всеобъемлющего подхода к анализу конфликтов, отражающего весь спектр правонарушений, совершенных в отношении женщин.
- Обеспечить координацию действий и сотрудничество с соответствующими органами ООН, в том числе со структурой «ООН-женщины», а также с женскими организациями гражданского общества.
- Обеспечить включение в итоговый доклад конкретных рекомендаций по вопросам сексуального и гендерного насилия и гендерных аспектов нарушения прав человека.

и поддержке в вовлечении женщин в работу на всех уровнях принятия решений»[55]. В частности, в пункте о подготовке доклада УВКПЧ для Совета по правам человека в резолюции упоминается необходимость включения в него справки об актах сексуального насилия.

Очевидно, что наличие квалификации в соответствующих областях, инклюзивных мандатов и стремления различных организаций расследовать преступления в отношении женщин и девочек в формате комиссий по расследованию и миссий по установлению фактов самым положительным образом отражаются на эффективности работы этих структур. Однако деятельность по осуществлению сформулированных ими рекомендаций далеко не всегда достаточно успешна. Один из возможных способов повышения результативности работы таких комиссий заключается в формировании неофициальных каналов обмена информацией между ними и Советом Безопасности, в особенности в части обсуждения проблематики конкретных стран и принимаемых в их отношении мер в повестке дня Совета (см. главу 11 *Совет Безопасности*).

ВОЗМЕЩЕНИЕ УЩЕРБА

Хотя уголовные процессы и установление истины и имеют критически важное значение для борьбы с безнаказанностью и восстановления верховенства права, одних лишь этих механизмов недостаточно для осуществления социальных преобразований, необходимых для предотвращения преступлений в будущем, компенсации ущерба жертвам или смягчения последствий таких преступлений для пострадавших и их общин. В этой связи важным и неотъемлемым аспектом миростроительства является процесс возмещения ущерба жертвам, носящий всеобъемлющий, устойчивый и преобразующий характер.

Международным уголовным судом в первом вынесенном им приговоре по делу Лубанги было дано широкое определение возмещения ущерба.[56] Предложенные меры включали в себя, помимо прочего, финансовые компенсации, реституцию, коллективное возмещение ущерба, принятие законодательных и административных актов, извинения и увековечивание памяти. Возмещение ущерба особенно важно для женщин, поскольку является подтверждением их статуса равноправных граждан и одним из средств осуществления правосудия, предоставляет доступ к необходимым для восстановления ресурсам и помогает бороться с укоренившимся в обществе гендерным неравенством после урегулирования конфликта.[57] Однако, несмотря на огромный потенциал, возмещение ущерба наименее редко используется в постконфликтном восстановлении, и на эти цели выделяется весьма скромное финансирование. В тех случаях, когда программы возмещения ущерба все же были реализованы, они зачастую не отличались масштабностью, выполнялись с задержкой в несколько лет и осуществлялись без должных консультаций, поэтому их компенсирующий эффект для жертв преступлений оказался весьма ограниченным.

> «Преобразующая роль возмещения ущерба... предполагает проведение реституции и перераспределения земли и обеспечение доступа к кредитованию, приобретению необходимых навыков и возможность превращения земельных ресурсов в источник средств к существованию. Преобразующий характер возмещения ущерба подразумевает доступность операций по устранению акушерских свищей для жертв изнасилований, а также содействие получению такими женщинами профессиональных навыков».
>
> Фумзиле Мламбо-Нгкука
> Исполнительный директор структуры «ООН-женщины»

Необходимость предоставления женщинам голоса и возможности активно участвовать в процессах возмещения ущерба подчеркивается в исследовании практики правосудия в переходный период, проведенного специалистами Гарвардской гуманитарной инициативы; в частности, результаты этого исследования указывают на различное восприятие возмещения ущерба женщинами и мужчинами.[58] Например, в Кот-д'Ивуаре женщины почти

Процентная доля респондентов, высказавшихся в пользу возмещения ущерба отдельным лицам/сообществам/и тем, и другим[59]

в три раза чаще упоминали финансовые компенсации, чем мужчины, тогда как в Центральноафриканской Республике ситуация была обратной. Женщины в целом чаще мужчин отмечали потребность в психосоциальных консультациях, за исключением северной части Уганды. На вопрос о том, какой вид компенсаций предпочтителен — индивидуальный, коллективный или комбинированный, — респонденты в большинстве случаев высказывались в пользу коллективного возмещения, кроме, опять же, респондентов северной части Уганды. При этом особенно важно, что во всех странах идея индивидуального возмещения находила большую поддержку среди женщин, нежели среди мужчин.[60] Это указывает на необходимость предоставления женщинам голоса и возможности активного участия в процессах возмещения ущерба.

За последнее десятилетие политики и эксперты в области политики и юриспруденции пришли к единому мнению о том, что роль возмещения ущерба должна носить преобразующий характер, особенно в отношении пострадавших женщин и девочек. Специальный докладчик ООН по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях отметил, что, поскольку насилие, совершаемое в отношении отдельных женщин, как правило, находится в русле тенденций уже существующей и зачастую системной маргинализации, «меры по возмещению ущерба должны объединять в себе индивидуальное возмещение и структурные преобразования».[61] При этом лишь немногие программы возмещения ущерба учитывают специфику ущерба, нанесенного женщинам в ходе конфликта. Так, например, они не включают в себя компенсации жертвам репродуктивного насилия, в том числе пережившим принудительную беременность, стерилизацию или аборт, а также различных нарушений социально-экономических прав женщин во время конфликта.[62]

Прогресс в разработке подходов к возмещению ущерба

Тем не менее по некоторым направлениям наблюдается определенный прогресс. Например, благодаря деятельности Комиссии по установлению справедливости и примирению в Марокко удалось внедрить гендерный подход к возмещению ущерба за счет признания специфических видов вреда, нанесенного женщинам (включая родственников жертв), и дискриминационного характера ранее существовавших подходов к возмещению, а также за счет определения сексуальных посягательств как категории преступлений, предполагающих выплату компенсаций.[63]

Возмещение ущерба в форме восстановления прав на землю может быть для женщин решающим фактором, особенно в тех странах, где отсутствие доступа к земле и прав наследования с юридической и практической точек зрения до начала конфликта может привести к росту неопределенности, снижению уровня безопасности и экономической маргинализации в постконфликтный период. Принятый в Колумбии закон о жертвах преступлений предполагает реституцию земли для тех пострадавших, которые безосновательно были лишены права собственности или перемещены в результате внутреннего вооруженного конфликта. Положения этого закона предусматривают особые меры по защите прав женщин, уделяя приоритетное внимание женщинам, возглавляющим домашние хозяйства, в юридических и административных процессах, акцентируя внимание на рассмотрении требований о реституции, поступающих от женщин, и предоставляя женщинам приоритетный доступ к другим услугам, включая кредитование, образование, обучение и субсидии.[64] Связь процессов возмещения ущерба с реформированием законодательства, касающегося земли и собственности, является одной из составляющих преобразующего подхода.[65]

Вероятно, наиболее заметным признаком прогресса в вопросе возмещения ущерба за последние годы стало укрепление политической воли в предоставлении компенсаций жертвам сексуального насилия в условиях конфликта. Так, в июне 2015 года суд по рассмотрению военных преступлений в Боснии вынес исторически важное решение о первой выплате компенсации жертве изнасилования, совершенного в военное время.[66] Ряд других государств также разрабатывает специальное законодательство в этой сфере. В 2014 году правительство Ливии издало указ о возмещении ущерба жертвам актов сексуального насилия, совершенных в период правления Каддафи и во время восстания в Ливии в 2011 году.[67] Этот указ предусматривает 12 различных мер помощи пострадавшим, в том числе финансовую и психологическую поддержку. Хотя Комиссия по возмещению ущерба пока

В ФОКУСЕ

Записка Генерального секретаря по вопросу о руководящих принципах предоставления возмещения жертвам сексуального насилия, связанного с конфликтом

В 2014 году ООН опубликовала записку Генерального секретаря по вопросу о руководящих принципах предоставления возмещения жертвам сексуального насилия, связанного с конфликтом, которая содержала сведения об участии ООН в возмещении ущерба. В этом документе перечислены восемь ключевых принципов эффективного возмещения ущерба:

- Обеспечение надлежащего объема возмещения ущерба жертвам сексуального насилия в условиях конфликта предполагает комбинацию различных форм компенсаций.
- Возмещение ущерба через судебные и/или административные меры должно быть доступно жертвам сексуального насилия в условиях конфликта как часть их права на быстрый, достаточный и эффективный доступ к средствам правовой защиты.
- Индивидуальные и коллективные виды возмещения ущерба должны взаимно дополнять и усиливать друг друга.
- Меры по возмещению ущерба должны носить преобразующий характер: как по своей сути, так и на уровне осуществления и достигнутых результатов.
- Практика сотрудничества в целях развития должна поддерживать государства в выполнении обязательств по обеспечению доступа к возмещению ущерба.
- Требуется обеспечить эффективное участие жертв преступлений и предоставление им консультаций по вопросам планирования, организации, осуществления, контроля и оценки мер по возмещению ущерба.
- Необходимо обеспечить доступность срочных промежуточных мер по возмещению ущерба для решения наиболее актуальных проблем пострадавших.
- Требуется выработать необходимые процессуальные правила для ведения дел, затрагивающих вопросы сексуального насилия и возмещения ущерба.

не сформирована, этот указ является беспрецедентным шагом со стороны правительства. В 2014 году Скупщина Косово утвердила закон, признающий статус жертв сексуального насилия среди гражданского населения в ходе вооруженного конфликта,[68] а парламент Хорватии недавно принял законопроект, предусматривающий разовые выплаты для всех пострадавших от сексуального насилия во время войны, пожизненные ежемесячные компенсации, а также доступ к юридической помощи, обязательное и дополнительное медицинское страхование, ежегодные медицинские обследования и размещение в организациях, предоставляющих услуги и помощь ветеранам и жертвам войны.[69]

Как и все прочие меры правосудия в случае преступлений, связанных с сексуальным насилием, программы возмещения ущерба должны учитывать специфические проблемы доступа к правосудию и осуждения пострадавших. Их необходимо осуществлять, ориентируясь на гендерную и культурную специфику и соблюдая принцип «не навреди». Важно также уделять внимание внедрению процессуальных правил в целях защиты интересов жертв и осуществления разумных надлежащих мер в связи с бременем доказывания, что значительно усложняется в случае актов сексуального насилия в условиях конфликта. Административные программы возмещения ущерба могут служить важными инструментами для предоставления компенсаций пострадавшим в результате преступлений данной категории.[70]

В Перу для регистрации жертв применялся целый набор механизмов, в том числе принимались заявления от лидеров общин и проводился анализ контекстуальной информации.[71] В Чили для выплаты компенсаций пострадавшим от пыток не требовалось подробно раскрывать или доказывать свой статус. Сам факт пребывания в центре, известном повсеместным применением пыток, подтверждал право на получение компенсации без необходимости возложения бремени доказывания на пострадавшую сторону.[72] Этот прогрессивный подход может быть использован и в случае преступлений, связанных с сексуальным насилием, что позволило бы исключить публичную огласку и снять с пострадавших обязанность по предоставлению доказательств.[73]

Связь возмещения ущерба с более широкими стратегиями и субъектами в области развития

Хотя право на возмещение ущерба и право на развитие являются отдельными и не зависящими друг от друга правами, координация программ, стратегий и деятельности субъектов может помочь добиться прогресса в реализации обоих прав. Для достижения максимальной эффективности программ возмещения ущерба, особенно в случаях масштабных преступлений и массовой нищеты, необходимо обеспечить взаимодополняемость целенаправленных стратегий в области развития и деятельности субъектов развития даже в условиях, когда предлагается исключительно индивидуальное возмещение. Например, для предоставления определенного вида специализированных медицинских услуг жертвам наиболее серьезных преступлений необходимо обеспечить работу оснащенного медицинского центра поблизости от места их проживания. Для выделения учебных стипендий детям, родители которых подверглись принудительным исчезновениям, изнасилованиям, пыткам или убийствам, необходимым условием должно стать наличие действующего учебного учреждения, которое могло бы предоставлять образование надлежащего качества.[74] Более того, в тех случаях, когда от конфликтов страдали целые сообщества, обозначение связи между индивидуальным возмещением ущерба и компенсациями для сообщества в целом и целенаправленными программами развития может предотвратить возникновение претензий в дальнейшем.[75] Например, единоразовая денежная выплата, даже в существенном размере, не решает проблему нищеты маргинализированных сообществ, которая может являться основополагающим фактором возникновения конфликта.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что, хотя некоторые из жертв и отдают приоритет индивидуальному правосудию, предполагающему наказание правонарушителя и создание системы предотвращения подобных преступлений в будущем, другие считают, что правосудие должно в конечном итоге рассматриваться с точки зрения блага для сообщества в целом. Следовательно, важно учитывать, каким образом применяемые механизмы и процедуры, обеспечивающие защиту прав отдельных лиц, также могут помочь обществу решать задачи постконфликтного восстановления и двигаться вперед к достижению прочного мира. Инициативы, сочетающие в себе индивидуальное и коллективное возмещение ущерба, и механизмы отправления правосудия, предполагающие уголовное преследование, могут эффективно дополнять друг друга, одновременно обеспечивая компенсацию вреда для пострадавших и восстановление общества. Коллективное возмещение ущерба также может включать в себя такие символические акты, как создание мемориалов, принесение извинений и перезахоронение жертв. В случае женщин публичное признание нарушения их прав также может служить подтверждением их равноправного гражданского статуса.

Формирование ожиданий

В ходе рассмотрения своего первого дела Международный уголовный суд определил общие принципы деятельности по возмещению ущерба.[76] Целевому фонду в интересах потерпевших при МУС, основанному государствами-членами, была поручена задача по осуществлению такого возмещения при наличии весьма ограниченных ресурсов. В настоящее время попечители сталкиваются со значительными сложностями в разработке плана действий. Хотя призыв к возмещению ущерба основательно закреплен в теории,

на практике лишь немногие организации, особенно осуществляющие деятельность в тех странах и регионах, которые находятся в состоянии конфликта, способны выполнять требования новых программ в этой области. Это говорит о высокой важности изначально правильного формирования ожиданий и взвешенного определения осуществимых действий до того, как пострадавшим будут даны какие-либо обещания касательно возмещения ущерба.

ДОСТУП ЖЕНЩИН К СРЕДСТВАМ ПРАВОСУДИЯ В УСЛОВИЯХ СМЕШАННЫХ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ

Положения международного гуманитарного права, резолюции 1325 и шести последующих резолюций по вопросам женщин, мира и безопасности в равной степени подталкивают государства-члены к поддержке и защите права доступа женщин к правосудию на всех этапах процессов привлечения виновных к ответственности в период постконфликтного восстановления, а также к реформированию правовой и судебной систем для обеспечения доступа к правосудию и верховенства права для всех граждан.

Около 80 процентов претензий или споров рассматриваются параллельными системами правосудия; это указывает на то, что в развивающихся странах большинство женщин получает доступ к правосудию в условиях смешанных правовых систем.[77] При этом на практике правовой плюрализм может быть сопряжен с целым рядом проблем для женщин, особенно в условиях слабости государственных институтов в постконфликтный период. В частности, обеспечение правосудия для женщин в ходе активного конфликта представляется чрезвычайно сложной задачей. Официальные системы правосудия находятся в состоянии упадка или дестабилизации, а доверие граждан к государству может быть подорвано. В таких условиях неформальные системы правосудия и применяемое ими обычное право являются единственными доступными механизмами правосудия и разрешения конфликтов для всех граждан и, в частности, женщин, и во многих случаях результаты их деятельности не позволяют разрешить споры в пользу женщин и девочек.

На практике правовой плюрализм может быть сопряжен с некоторыми проблемами для женщин, особенно в условиях слабости государственных институтов в постконфликтный период.

Понятие «правовой плюрализм» часто является предметом споров и предполагает сосуществование различных законов и правовых режимов. Они могут включать в себя различные сочетания кодифицированных норм гражданского права, религиозного права, правовых кодексов коренных народов или обычного права, общинные арбитражные решения или другие процедуры урегулирования споров. Такие процедуры могут быть формальными или неформальными, при этом только некоторые принимаемые в результате решения могут быть признаны и одобрены государством. И хотя сосуществование различных правовых режимов может повышать уровень неопределенности в обществе и вызывать ряд проблем, для женщин оно также открывает определенные возможности для ведения переговоров и достижения своих целей с точки зрения доступа к правосудию.[78]

В качестве примера государства, где сочетание множества различных пересекающихся и иногда противоречащих друг другу правовых систем с культурными нормами отрицательно сказывается на соблюдении прав женщин, можно привести Сомали. Согласно обычному праву этой страны, сомалийская женщина, ставшая жертвой изнасилования, может быть принудительно выдана замуж за насильника. Изнасилование здесь рассматривается как проблема, требующая решения с участием двух кланов, — такой подход предполагает сохранение мира, защиту чести жертвы, в том числе от общественного остракизма, и гарантирует выплату выкупа за нее со стороны клана, к которому относится преступник.[79] В то же время официальный закон предусматривает тюремное заключение за такое преступление, а исламское право — смертную казнь в том случае, если преступник женат, или 90 ударов плетьми, если он холост.[80] Таким образом, одно и то же преступление влечет за собой совершенно разных наказания в зависимости от правовых концепций и носителя прав.

Целью многих негосударственных систем правосудия является восстановление мира, но не возмещение ущерба отдельным лицам, и такое целеполагание нередко приводит к дискриминации в отношении женщин и игнорированию их прав.[81] В некоторых ситуациях выбор оптимальной судебной инстанции теоретически может расширить возможности сторон и повысить вероятность благоприятного исхода дела. Однако с учетом давления со стороны сообщества и общественного мнения в целом такой выбор редко дает женщинам какие-либо преимущества.

Хотя проблемы обеспечения доступа женщин к правосудию в ситуациях государственного кризиса и восстановления после конфликтов и являются значительными, правовой

В ФОКУСЕ

Неформальные системы правосудия и роль традиционных и религиозных лидеров

Поскольку большинство людей предпочитает обращаться к неофициальным системам правосудия, особенно во время конфликтов и в постконфликтный период, деятельность религиозных и традиционных лидеров может иметь большое значение для защиты и закрепления прав женщин.

В правовых режимах, основанных на религиозных, традиционных законах или обычаях коренных народов, в большинстве случаев доминирующая роль принадлежит мужчинам и закреплены принципы патриархальной культуры; такие режимы не обеспечивают равные права и средства защиты женщин и мужчин и, в частности, редко предусматривают наказания за гендерное насилие.[82] В то же время традиционное право отличается определенной гибкостью и способностью подстраиваться под изменение ценностей общества. Например, в Афганистане религиозные лидеры являются основной силой, определяющей принятие решений на местном уровне, особенно тех, которые касаются прав женщин. Если на национальном уровне деятельность по защите прав женщин встречала сопротивление, то на местном уровне религиозные лидеры выразили заинтересованность в защите прав женщин в рамках принципов ислама. Организации гражданского общества сотрудничали с мусульманскими деятелями на региональном уровне с целью разработки учебной программы по защите прав женщин в исламе. Имамы, принявшие участие в этом проекте, в своих проповедях начали упоминать о религиозных и юридических правах женщин, в том числе о правах на наследование семейной собственности, трудоустройство, образование, участие в политической жизни, а также о праве распоряжаться собственным телом. Хотя эффективность таких проповедей оценить довольно сложно, результаты различных проектов свидетельствуют о том, что количество судебных решений в пользу женщин возросло в три раза.[83]

плюрализм может быть использован в позитивном ключе при разработке программ с учетом особенностей и причин выбора женщинами различных систем правосудия, результатов этого выбора и его влияния на их дальнейшую жизнь.[84] На сегодняшний день существует ряд положительных примеров, когда правительства, международные субъекты и женские организации работали с различными правовыми режимами и достигали с их помощью определенных положительных изменений.

Институциональные реформы

Реформирование смешанных правовых систем, в том числе в постконфликтных условиях, может быть затруднено, когда принципы обычного или религиозного права исключаются из конституционных положений о равенстве. Более того, даже если полномочия традиционных или религиозных лидеров закреплены конституцией и должны соответствовать конституционным принципам, включая положения о гендерном равенстве, на практике женщины по-прежнему часто подвергаются систематической дискриминации.

В Бурунди, несмотря на закрепление принципов гендерного равенства и недискриминации по половому признаку в Конституции 2005 года,[85] важные аспекты семейной жизни, такие как наследование и совместное владение собственностью, по-прежнему регулируются обычным правом, которое содержит дискриминационные в отношении женщин положения,[86] запрещающие им наследовать землю отцов или мужей.

Поскольку постконфликтный период почти всегда сопровождается конституционными и законодательными реформами, он предоставляет уникальную возможность закрепить гендерное равенство и равные права во всех правовых системах. Как уже отмечалось, сами по себе законодательные реформы не гарантируют социальных перемен. Однако приведение смешанных правовых систем в соответствие с международными правовыми стандартами может сыграть конструктивную роль в формировании общего понимания прав человека. Утверждение верховенства конституционных законов над религиозным и обычным правом, и правовыми кодексами коренных народов и обеспечение соответствия этих законов конституционным нормам в вопросах равенства является необходимым этапом для обеспечения защиты и отстаивания прав женщин.[87]

Участие женщин в обеспечении доступа к правосудию

Участие женщин во всех структурах и формах отправления правосудия само по себе тоже может оказывать преобразующее воздействие. Так, в Тиморе-Лешти

Поскольку постконфликтный период почти всегда сопровождается конституционными и законодательными реформами, он предоставляет уникальную возможность закрепить гендерное равенство и равные права во всех правовых системах.

в результате работы лидеров низовых женских организаций со старейшинами деревень («сукко») возросла частота обращения последних к официальной системе правосудия в связи с гендерным насилием. Это позволило снизить количество случаев домашнего насилия. Женщины, принимавшие участие в работе таких механизмов, утверждают, что это повысило их уверенность в своих силах и углубило понимание проблем, связанных с миром и безопасностью, что, в свою очередь, помогло им предпринимать необходимые действия от лица целых сообществ.[88]

Собранные данные указывают на то, что трудоустройство женщин в секторе официального правосудия (например, в качестве полицейских, сотрудников исправительных учреждений, законных представителей и административных работников судов), а также на высших должностях, предполагающих определенное политическое влияние (в качестве законодателей, судей и специалистов профессиональных надзорных органов) может помочь выстраиванию систем правосудия с учетом гендерных факторов.[89] Например, увеличение числа женщин-офицеров полиции напрямую связано с ростом количества заявлений о сексуальном насилии.[90] Не менее важно, что для обеспечения потребностей женщин-заключенных и соблюдения их прав, в том числе с точки зрения их доступа к правосудию, необходимо соблюдение гендерного баланса среди сотрудников исправительных учреждений. Участию женщин в деятельности судов могут успешно способствовать программы, стимулирующие получение женщинами образования и работы в правовой сфере, а также установление квот.

Все эти подходы к формированию правосудия объединяет необходимость обеспечения доступа к механизмам отправления правосудия на основе понимания носителя прав. Это предполагает учет многообразия потребностей, обусловленных такими факторами, как возраст, культура, этническая и религиозная принадлежность, социально-экономический статус и принадлежность к местному сообществу, которые следует в равной степени принимать во внимание при разработке стратегий реагирования.

Доступ к правосудию в активную фазу конфликта

В разгар конфликта доступ к правосудию наиболее затруднен, особенно для маргинализированных групп населения и меньшинств, включая женщин и девочек.[91] Нередко правовые структуры, которые должны обеспечивать защиту населения, являются недоступными и/или полностью уничтожены. Нарушены могут быть даже традиционные механизмы урегулирования споров, поскольку традиционные лидеры также подвергаются переселениям, тюремным заключениям, а порой пыткам и убийствам. Например, в Дарфуре, где изнасилование и другие формы сексуального и гендерного насилия получили повсеместное распространение, доступ

Трудоустройство женщин в секторе официального правосудия, для непосредственного оказания услуг (например, в качестве полицейских, сотрудников пенитенциарных учреждений, законных представителей и административных работников судов), а также на высших должностях, предполагающих определенное политическое влияние (в качестве законодателей, судей и специалистов профессиональных надзорных органов), может помочь выстраиванию систем правосудия с учетом гендерных факторов.

к правосудию, особенно для женщин и девочек, практически полностью отсутствует. Многие суды были закрыты правительством или повстанцами, либо их деятельность была парализована в результате массового применения насилия и переселения людей.[92] В некоторых районах, подконтрольных суданской освободительной армии, традиционные суды были закрыты и заменены военными судами, которые, по различным сообщениям, выносят решения в пользу комбатантов, ущемляя права гражданских лиц, и в интересах определенных этнических групп.[93] Этот конфликт также усложнил возможность разрешения споров с использованием традиционных механизмов, так как традиционные лидеры были подвержены переселениям, тюремным заключениям, а в некоторых случаях пыткам и убийствам. Очевидно, что в условиях конфликта усложняется доступ к механизмам как официального, так и неофициального правосудия, что, в частности, влияет на доступ к правосудию маргинализированных групп населения и меньшинств, включая женщин и девочек.[94] В связи с этим ООН выступила с несколькими инициативами по усилению реагирования в области правосудия во время конфликта на национальном уровне; такие инициативы предусматривают создание единых центров (например, в Сомалиленде и Бурунди), открытие кабинетов по делам женщин при отделениях полиции в Ираке, организацию выездных судов в восточной части ДРК и создание полицейской «горячей линии» для жертв сексуального и гендерного насилия в Мали.

Единые центры, предлагающие жертвам насилия медицинскую помощь, психологическое консультирование, взаимодействие с полицейскими следователями и правовую защиту в одном месте, представляют собой успешную модель.

Инициативы по расширению юридических прав

Повышение доступности юридической помощи и оказание услуг жертвам сексуального и гендерного насилия, в том числе медицинской, психосоциальной и экономической поддержки, является важной составляющей обеспечения их доступа к комплексной системе правосудия. В восточной части ДРК ПРООН поддерживает крупную сеть центров по оказанию правовой помощи в борьбе с безнаказанностью за совершение преступлений, в том числе связанных с сексуальным и гендерным насилием. Эти центры оказывают медицинскую, социально-психологическую и юридическую помощь и недавно приступили к рассмотрению проблем социальной реинтеграции, с которыми сталкиваются жертвы сексуального и гендерного насилия, посредством предоставления психологической помощи, организации занятий по обучению грамоте, оказания социально-экономической поддержки и просвещения лидеров общин по вопросам поведения в отношении пострадавших.[95] Как показывает практика, единые центры, предоставляющие жертвам насилия весь спектр услуг, включая медицинскую помощь, психологическое консультирование, взаимодействие с полицейскими следователями и правовую защиту, в одном месте, представляют собой успешную модель, совмещающую в себе юридические услуги и удовлетворение более широких потребностей жертв, на основе координации деятельности медицинских работников, к которым, как правило, обращаются за помощью в первую очередь, и сотрудников полиции.

Благодаря знанию смешанных правовых систем и пониманию социально-политической структуры на местном уровне средний юридический персонал, работающий в общинах, может оказывать женщинам чрезвычайно ценную поддержку, помогая им ориентироваться в различных формальных и неформальных системах правосудия, защищая свои интересы.[96] Такие специалисты могут способствовать доступу женщин к формальным системам правосудия, а также предлагать альтернативы в тех случаях, когда их официальные права не признаются учреждениями местного уровня. Организация по вопросам развития женщин Турканы реализует параюридическую программу, задачей которой является отслеживание случаев насилия в отношении женщин и детей в отдаленном регионе Кении — Туркане. Она выступает в поддержку локальных процедур разрешения конфликтов на основе обычного права, принимая участие в рассмотрении дел, связанных с защитой прав женщин. Эта организация также осуществляет мониторинг дел, требующих передачи в официальные суды, и помогает семьям в получении доступа к этому механизму отправления правосудия.[97]

Для задержанных и содержащихся под стражей женщин возможность получения юридической помощи имеет огромное значение с точки зрения обеспечения справедливого судебного разбирательства и вынесения приговора, особенно учитывая тот факт, что женщины-заключенные нередко являются жертвами жестокого обращения, страдают от психических заболеваний

и продолжают обеспечивать уход за своими детьми. Например, в Дарфуре ЮНАМИД поддержала создание в тюрьмах пунктов оказания юридической помощи, услугами которых к настоящему моменту воспользовались уже более 550 заключенных (включая мужчин). МООНЛ упростила доступ к данным заключенных, создав национальный ресурс по управлению данными исправительных учреждений, благодаря чему количество лиц, содержащихся под стражей до суда, сократилось на 27 процентов.

В целях усиления эффекта правовые реформы и поддержка в получении юридической помощи должны сочетаться с повышением информированности населения, а также диалогом между государственными и негосударственными заинтересованными сторонами, а также женщинами, проживающими в городах и сельских районах. Это помогает создать для женщин информационное пространство, в котором они могли бы бросить вызов культурным ценностям и правилам, закрепляющим практику систематической дискриминации и затрудняющим их доступ к правосудию. В провинциях Папуа — Новой Гвинеи Восточное высокогорье и Симбу проживает несколько общин, которым удалось благополучно разрешить межобщинный конфликт благодаря созданию собственных площадок для восстановления мира и урегулирования споров. В округе Куп провинции Симбу организация «Женщины Купа за мир» проводит для старейшин деревень и судебных чиновников инструктаж по правам и возможностям жертв, включая применение положений КЛДОЖ. Эта деятельность привела местные власти к решению о назначении так называемых общинных полицейских, задачей которых является поддержание связи между общиной и ближайшим полицейским участком округа.[98]

Правовые реформы и поддержка в получении юридической помощи должны сочетаться с повышением информированности населения и диалогом между государственными и негосударственными заинтересованными сторонами, а также женщинами, проживающими в городах и сельских районах.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Условия для достижения прогресса после 2015 года: практические предложения

Государствам-членам, ООН и гражданскому обществу следует:

✓ Осуществлять преобразующий подход к правосудию для формирования программ предоставления женщинам доступа к правосудию, в том числе посредством разработки проектов по поддержке правовых режимов, ориентированных на борьбу с социокультурными нормами и ситуациями неравенства, закрепляющими дискриминацию в отношении женщин и способствующими совершению преступлений в условиях конфликта.

✓ Обеспечить использование при реализации механизмов привлечения к ответственности, задачей которых является предотвращение актов насилия со стороны экстремистских групп и реагирование на них, необходимой гендерной экспертизы в свете увеличения частоты преднамеренных посягательств на права женщин такими группами, в том числе через сексуальное и гендерное насилие.

УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ
Государствам-членам и ООН следует:

✓ Вкладывать средства в расширение возможностей национальных систем правосудия в расследовании международных преступлений, в том числе актов сексуального и гендерного насилия, и их уголовном преследовании, в соответствии с принципом взаимодополняемости. Эта мера предполагает:

- Поддержку нормативно-правовых баз, предусматривающих определения преступлений, связанных с сексуальным и гендерным насилием, и их отдельных составляющих, меры поддержки жертв и свидетелей и процедуры возмещения ущерба в соответствии с международными нормами, в том числе Римским статутом;
- Сотрудничество и предоставление экспертизы для обеспечения технических возможностей расследования актов сексуального и гендерного насилия в условиях конфликта и судебного преследования правонарушителей.

Гражданскому обществу следует:

✓ Выступать в поддержку ратификации и осуществления на уровне государств Римского статута, а также за изменение национального законодательства в соответствии с международными нормами в отношении прав женщин, в том числе специального законодательства относительно сексуального и гендерного насилия.

ПРАВОСУДИЕ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД
Государствам-членам и ООН следует:

✓ Выделять средства на разработку и осуществление мер отправления правосудия в переходный период с учетом гендерных аспектов, которые предполагают признание вреда, причиненного женщинам в ходе конфликта, и обеспечение их потребностей в правосудии и привлечении виновных к ответственности.

✓ Определить приоритеты в разработке и осуществлении учитывающих гендерные аспекты программ возмещения ущерба, носящих преобразующий характер, в том числе посредством выполнения указаний, содержащихся в записке Генерального секретаря по вопросу о руководящих принципах предоставления возмещения жертвам сексуального насилия, связанного с конфликтом.

✓ Ввести специальные меры по обеспечению активного

участия женщин и организаций гражданского общества в планировании, осуществлении, контроле и оценке механизмов отправления правосудия в переходный период, с тем чтобы гарантировать принятие во внимание вреда, причиненного женщинам во время конфликта, их особых потребностей и приоритетов, а также реагирование на все случаи преступлений в отношении женщин.

Государствам-членам и ООН следует:

✓ Инвестировать средства в развитие сектора правосудия с учетом гендерного подхода следующими способами:

- Через проведение обучения по гендерным аспектам правосудия для всех лиц, работающих в секторе правосудия, особенно для принимающих участие в оказании услуг, связанных с правосудием, в том числе традиционных лидеров, медицинских работников и сотрудников полиции.

- Посредством увеличения доли женщин, участвующих в оказании услуг на всех уровнях как официальных, так и неофициальных систем правосудия, с помощью таких мер, как введение квот и поддержка получения женщинами юридического образования, включая предоставление стипендий.

Государствам-членам, ООН и гражданскому обществу следует:

✓ Сотрудничать в области разработки и осуществления инициатив по расширению юридических прав, повышающих уверенность женщин, открывающих для них доступ к правовым системам и позволяющих им быть активными участниками управления такими системами.

✓ Поддерживать низовые женские организации в осуществлении руководящей роли и использовании традиционных механизмов отправления правосудия.

Государствам-членам следует:

✓ Гарантировать применение конституционных положений о равенстве во всех законах и системах правосудия в соответствии с международным правом.

ССЫЛКИ

1. Maria Butler, Abigail Ruane, and Madhuri Sastry, "The Pieces of Peace: Realizing Peace Through Gendered Conflict Prevention", материалы, предоставленные для глобального исследования (Women's International League for Peace and Freedom, 2015 г.), 22.
2. См. документ "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.); O'Reilly, Ó Súilleabháin, and Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes".
3. Обвинение против Радислава Крстича (решение суда), IT-98–33-T (Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии, 2001 г.).
4. Обвинение против Алекса Тамбы Брима, Бримы Баззи Камара и Сантиги Борбора Кану (Революционного совета вооруженных сил) (решение аппеляционного суда), SCSL-2004–16-A (2008); Jennifer Gong-Gershowitz, "Forced Marriage: A 'New' Crime Against Humanity?", Northwestern Journal of International Human Rights, том 8, № 1 (осень 2009 г.): 53–76.
5. "Is the International Community Abandoning the Fight against Impunity?", Women's Voices - Women's Initiatives for Gender Justice, март 2015 г.
6. Римский статут Международного уголовного суда, 2002 г., 42(9); "Regulations of the Office of the Prosecutor", ICC-BD/05-01-09 (Международный уголовный суд, 23 апреля 2009 г.).
7. «Правила процедуры и доказывания для Международного уголовного суда», док. ООН PCNICC/2000/1/Add.1 (Подготовительная комиссия Организации Объединенных Наций для Международного уголовного суда, 2 ноября 2000 г.), правила 87 и 88.
8. Римский статут Международного уголовного суда, 68(2) и (3); «Правила процедуры и доказывания для Международного уголовного суда», правила 89–93.
9. "TFV Strategic Plan 2014-2017" (The Hague: Trust Fund for Victims, август 2014 г.).
10. Elisabeth Wood, "Variation in Sexual Violence During War", Politics & Society 34, № 3 (сентябрь 2006 г.): 307–41.
11. Там же.
12. Julie Mertus et al., Women's Participation in the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY): Transitional Justice for Bosnia and Herzegovina (Hunt Alternatives Fund, 2004 г.), 11.
13. Binaifer Nowrojee, "We Can Do Better: Investigating and Prosecuting International Crimes of Sexual Violence", документ представлен на коллоквиуме Канцелярии Прокурора в Аруше, (ноябрь 2004 г.); Human Rights Watch, ed., Shattered Lives: Sexual Violence during the Rwandan Genocide and Its Aftermath (New York: Human Rights Watch, 1996 г.).
14. Этой женщиной была судья Наванетхем Пиллэй, которая в дальнейшем заняла пост Верховного комиссара ООН по правам человека. См. Richard Goldstone and Estelle Dehon, "Engendering Accountability: Gender Crimes Under International Criminal Law", New England Journal of Public Policy 19, № 1 (21 сентября 2003 г.): 124.
15. "The Global Study on Women, Peace and Security: Submission by the International Criminal Court" (Международный уголовный суд, 20 мая 2015 г.).
16. Fionnuala Ní Aoláin, "Gendered Harms and Their Interface with International Criminal Law", International Feminist Journal of Politics 16, № 4 (2 октября 2014 г.): 630.
17. "Sepur Zarco: First Case of Sexual Slavery Will Be Heard in Guatemalan Courts", Network In Solidarity With The People Of Guatemala (NISGUA), 8 июля 2015 г., http://nisgua.blogspot.com/2015/07/sepur-zarco-first-case-of-sexual.html.
18. Верховный суд Колумбии, Аппеляционная коллегия по уголовным делам, SP15512-2014, Radicación № 39392. См. также Daniela Kravetz, "Recent Developments in Colombian Jurisprudence on Conflict-Related Sexual Violence", IntLawGrrls, 15 апреля 2015 г., http://ilg2.org/2015/04/15/recent-developments-in-colombian-jurisprudence-on-conflict-related-sexual-violence/.
19. Совет по правам человека, "Analytical Study Focusing on Gender-Based and Sexual Violence in Relation to Transitional Justice, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights", док. ООН A/HRC/27/21 (Генеральная Ассамблея ООН, 30 июня 2014 г.), п. 32.
20. "Improving Women's Access to Justice During and After Conflict: Mapping UN Rule of Law Engagement" (структура «ООН-женщины», Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), 2013 г.), 39.
21. "Complementarity and Transitional Justice: Synthesis of Key Emerging Issues for Development", документ для обсуждения (Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), 16 ноября 2012 г.), 9.
22. "Progress and Obstacles in the Fight against Impunity for Sexual Violence in the Democratic Republic of the Congo" (Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), апрель 2014 г.), пп. 29, 31.
23. "MediCapt", организация «Врачи за права человека», данные от 26 сентября 2015 г., http://physiciansforhumanrights.org/medicapt/?referrer=https://www.google.com/.
24. Sucharita S.K. Varanasi, "Using Technology to End Impunity for Mass Atrocities, Including Rape", International Justice Monitor, 26 мая 2015 г., http://www.ijmonitor.org/2015/05/using-technology-to-end-impunity-for-mass-atrocities-including-rape/.
25. Инструмент KoBo Toolbox был специально разработан для получения данных опросов в сложных условиях, например в районах, затронутых конфликтами. Он упрощает создание опросов и сбор данных на смартфонах, а также позволяет моментально анализировать полученные сведения. См. "KoBoToolbox: Data Collection Tools for Challenging Environments", данные

от 26 сентября 2015 г., http://www.kobotoolbox.org/.

26. Группа экспертов по вопросам верховенства права и сексуального насилия в условиях конфликта непосредственно подчиняется Специальному представителю Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта; в нее входят эксперты ДОПМ, ПРООН и УВКПЧ.

27. Доклад Генерального секретаря «Сексуальное насилие в условиях конфликта», док. ООН S/2015/203 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 23 марта 2015 г.), 96.

28. Кроме того, эксперты реестра были включены в группу экспертов по Шри-Ланке, миссии по установлению фактов по ЦАР, Ираку, Ливии и «Боко харам», а также в состав Комиссии по расследованию АС по Южному Судану.

29. Исследование проводилось при поддержке структуры «ООН-женщины». Были проанализированы данные по Руанде, Ираку, северной части Уганды, восточной части ДРК, Центральноафриканской Республике, Либерии, Кот-д'Ивуару, Камбодже. Опросы проводились в 2002–2013 годах. См. Phuong N. Pham and Patrick Vinck, "Gender and Transitional Justice: Evidence from Multi-Country Surveys on Attitudes and Perceptions about Transitional Justice" (Harvard Humanitarian Initiative, структура «ООН-женщины», Brigham and Women's Hospital, май 2015 г.).

30. Там же, 3. В пользу важности консультационных мероприятий с женщинами и местным населением можно привести еще один пример: в 2004 и 2005 годах ЮНИФЕМ выступил соорганизатором двух конференций по гендерным аспектам правосудия, к участию в которых были приглашены женщины-лидеры из 12 стран, переживающих конфликт или находящихся в постконфликтном состоянии. Основные наблюдения и рекомендации этих экспертов относительно обеспечения доступа к правосудию оказались схожими, и многие из них были процитированы в данной главе. См. Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) и Международный консорциум по оказанию правовой помощи, "Report of the Conference on Gender Justice in Post-Conflict Situations: "Peace Needs Women and Women Need Justice (15-17 September 2004)", док. ООН S/2004/862 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций 26 октября 2004 г.); Министерство иностранных дел Швеции, Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) и Международный консорциум по оказанию правовой помощи, «Доклад совещания высокого уровня по теме "Создание механизмов партнерства по содействию отправлению правосудия с учетом гендерной специфики в постконфликтных странах" (Стокгольм, Швеция, 25–26 августа 2005 г.)», док. ООН A/60/444-S/2005/669 (Генеральная Ассамблея ООН, Совет Безопасности ООН, 25 октября 2005 г.).

31. «Общая рекомендация № 30, касающаяся положения женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях», док. ООН CEDAW/C/GC/30 (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 18 октября 2013 г.), п. 76; Nahla Valji, "A Window of Opportunity: Making Transitional Justice Work for Women", методический материал (структура «ООН-женщины», октябрь 2012 г.).

32. Рабочая группа по насильственным или недобровольным исчезновениям при Совете по правам человека, «Замечание общего порядка по вопросу о женщинах, затрагиваемых насильственными исчезновениями», док. ООН A/HRC/WGEID/98/2 (Генеральная Ассамблея ООН, 14 февраля 2013 г.), п. 4.

33. Polly Dewhirst and Amrita Kapur, "The Disappeared and Invisible: Revealing the Enduring Impact of Enforced Disappearance on Women" (Центр по вопросам правосудия в переходный период, март 2015 г.), 6.

34. Там же, 19–23, 28.

35. "Progress of the World's Women: In Pursuit of Justice" (структура «ООН-женщины», 2011 г.), 95.

36. Valji, "A Window of Opportunity: Making Transitional Justice Work for Women", 12.

37. Там же.

38. "Organic Law on Establishing and Organizing Transitional Justice" (Тунисская Республика, Министерство по правам человека и правосудию в переходный период, 15 декабря 2013 г.), ст. 39.

39. Там же, ст. 10.

40. Комиссия по вопросам установления истины, справедливости и примирения (КИСП), Кения, "Report of the Truth, Justice and Reconciliation Commission, Vol I", 2013 г., 105–106.

41. Vasuki Nesiah, et al., "Truth Commissions and Gender: Principles, Policies, and Procedures" (Центр по вопросам правосудия в переходный период, июль 2006 г.), 18.

42. Совет по правам человека, "OHCHR Study on SGBV in Relation to Transitional Justice (2014)", п. 9.

43. Graeme Simpson, Edin Hodzic, and Louis Bickford, "Looking Back, Looking Forward: Promoting Dialogue through Truth-Seeking in Bosnia and Herzegovina" (Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), июнь 2012 г.), 80–81.

44. Marieme Helie Lucas, "The Women's Court in the Former Yugoslavia", Portside, 8 мая 2015 г., http://portside.org/2015-05-11/bosnie-sarajevo-women's-court-former-yugoslavia.

45. Andrea Oskari Rossini, "Sarajevo, the Women's Tribunal", Osservatorio Balcani E Caucaso, 11 мая 2015 г., http://www.balcanicaucaso.org/eng/Regions-and-countries/Bosnia-Herzegovina/Sarajevo-the-Women-s-Tribunal-161486.

46. Трибунал был созван НПО WOREC, Национальным альянсом лиц, отстаивающих права человека женщин, Nagarik Awaj и Форумом отстаивания интересов. "Women's Tribunal in Nepal Hears from Survivors of Sexual Violence in Armed Conflict", Азиатско-Тихоокеанский форум по проблемам женщин, права и развития,

15 декабря 2014 г., http://apwld.org/womens-tribunal-in-nepal-hears-from-survivors-of-sexual-violence-in-armed-conflict/.

47. Женский трибунал по сексуальному насилию в отношении женщин во время конфликта, вердикт (Катманду, Непал: Женский трибунал по сексуальному насилию в отношении женщин во время конфликта, 8 декабря 2014 г.), 5.

48. Cambodian Defenders Project, "Panel Statement for the Women's Hearing: True Voices of Women under the Khmer Rouge Regime" (Пномпень, Камбоджа: Cambodian Defenders Project, 7 декабря 2011 г.).

49. Резолюция 1593 (2005), док. ООН S/RES/1593 (2005) (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 31 марта 2005 г.), п. 1.

50. Совет по правам человека, "OHCHR Study on SGBV in Relation to Transitional Justice (2014)", п. 30.

51. В 2011 году Генеральный секретарь ООН поручил структуре «ООН-женщины» обеспечить включение в каждую комиссию по расследованию эксперта по расследованию сексуального и гендерного насилия. См. Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности, док. ООН S/2011/598 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 29 сентября 2011 г.), п. 69. С 2009 года эксперты по расследованию сексуального и гендерного насилия или советники по гендерным вопросам вошли в состав комиссий по расследованию Гвинеи (Конакри), Кот-д'Ивуара, Ливии, Сирийской Арабской Республики, Корейской Народно-Демократической Республики, Центральноафриканской Республики (ЦАР), Эритреи, Газы (в 2014 г.).

52. «Доклад комиссии по расследованию положения в области прав человека в Корейской Народно-Демократической Республике», док. ООН A/HRC/25/CRP.1 (Совет по правам человека, 7 февраля 2014 г.), пп. 963–975.

53. Там же, п. 1220(i).

54. Совет по правам человека, «Миссия по установлению фактов в целях улучшения положения в области прав человека, привлечения к ответственности и примирения в Южном Судане», док. ООН A/HRC/29/L.8 (Генеральная Ассамблея ООН, 30 июня 2015 г.).

55. Там же, 2.

56. Международный уголовный суд, Судебная палата I, описание ситуации в Демократической Республике Конго в деле «Прокурор против Томаса Лубанги Дьило», ICC–01/04–01/06, 66–85 (2012 г.).

57. См., например, Valji, "A Window of Opportunity: Making Transitional Justice Work for Women", 16–19.

58. Pham and Vinck, "Gender and Transitional Justice: Evidence from Multi-Country Surveys on Attitudes and Perceptions about Transitional Justice".

59. Там же, 11.

60. Там же, 11.

61. См. Совет по правам человека, «Доклад Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях, Рашида Манжу», док. ООН A/HRC/14/22 (Генеральная Ассамблея ООН, 23 апреля 2010 г.), п. 24. См. также «Общая рекомендация № 30, касающаяся положения женщин условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях (2013)», п. 79. «[М]еры по возмещению ущерба должны быть направлены на преобразование социального неравенства, ведущего к нарушению прав женщин, удовлетворению особых потребностей женщин и предотвращению повторных преступлений».

62. Ruth Rubio-Marin, "Reparations for Conflict-Related Sexual and Reproductive Violence: A Decalogue", William & Mary Journal of Women and the Law 19, № 1 (2012 г.): 69–104.

63. Valji, "A Window of Opportunity: Making Transitional Justice Work for Women", 19. Предыдущие программы возмещения ущерба в Марокко были основаны на концепции наследования, согласно которой старшие сыновья получали приоритет по отношению к женам, в результате чего вдовы, как правило, оказывались без средств к существованию и их выживание зависело от родственников-мужчин. В доклад комиссии по установлению истины были включены рекомендации по изменению процесса наследования таким образом, чтобы женщины, являющиеся главами семей, имели равные права на компенсацию и могли получить ее напрямую, а не через старшего родственника из числа мужчин, как это предусматривается законом о наследовании по шариату.

64. Конгресс Колумбии, Закон о жертвах и реституции земель, Закон 1448, 2011 г., 114–118; "Guidance Note of the Secretary-General: Reparations for Conflict-Related Sexual Violence" (ООН, июнь 2014 г.)

65. Fionnuala Ni Aolain, Catherine O'Rourke, Aisling Swaine, "Transforming Reparations for Conflict-Related Sexual Violence: Principles and Practice", Harvard Human Rights Journal, Forthcoming, Minnesota Legal Studies Research Paper № 15–02 (2 марта 2015 г.).

66. "Bosnian Court Grants Wartime Rape Victim Compensation in Landmark Ruling", The Guardian, 24 июня 2015 г., http://www.theguardian.com/world/2015/jun/24/bosnian-court-grants-wartime-victim-compensation-landmark-ruling.

67. Доклад Генерального секретаря «Сексуальное насилие в условиях конфликта», док. ООН S/2014/181 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 13 марта 2014 г.), п. 72.

68. Скупщина Республики Косово, Об изменении и дополнении Закона № 04/L-054 о статусе и правах пострадавших, инвалидов, ветеранов, бывших солдат Освободительной армии Косово, жертв сексуального насилия во время войны, жертв среди гражданского населения и членов их семей, Закон № 04/L-172, 2014 г.

69. Zoran Radosavljevic, "Croatia Passes Law to Compensate War Rape Victims", Reuters, 29 мая 2015 г., http://uk.reuters.com/article/2015/05/29/uk-croatia-rape-idUKKBN0OE1M820150529.

70. Некоторые из этих инструментов описаны в следующих работах: Carla Ferstman, Mariana Goetz, and Alan Stephens,

ed., Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes against Humanity: Systems in Place and Systems in the Making (Leiden: Nijhoff, 2009), гл. 6; Cristian Correa, "Integrating Development and Reparations for Victims of Massive Crimes" (The Center for Civil & Human Rights, University of Notre Dame, июль 2014 г.).

71. Correa, "Integrating Development and Reparations for Victims of Massive Crimes", № 28.

72. "Progress of the World's Women: Correa, "Integrating Development and Reparations for Victims of Massive Crimes", № 28.

73. Nahla Valji, "Gender Justice and Reconciliation", Occasional Paper, Dialogue on Globalization (Friedrich Ebert Stiftung, ноябрь 2007 г.).

74. Correa, "Integrating Development and Reparations for Victims of Massive Crimes", № 21–22.

75. "Reparations, Development and Gender", доклад по итогам семинара в Кампале (структура «ООН-женщины», Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), 1 декабря 2010 г.). Содержание дискуссии о преобразующем характере возмещения ущерба и его связи с развитием см. в документе "A Transformative Approach to Transitional Justice: Building a Sustainable Peace for All: Summary Document and Analysis" (Постоянное представительство Объединенных Арабских Эмиратов при ООН, Georgetown University Institute for Women, Peace and Security, структура «ООН-женщины», 24 февраля 2015 г.), http://wps.unwomen.org/en/highlights/uae-panel-discussion-transitional-justice-as-transformative-building-a-sustainable-peace-for-all.

76. Международный уголовный суд, Судебная палата I, описание ситуации в Демократической Республике Конго в деле «Прокурор против Томаса Лубанги Дьило», ICC–01/04–01/06 (Международный уголовный суд, 2012 г.).

77. "Accessing Justice: Models, Strategies and Best Practices on Women's Empowerment" (Международная организация права в области развития, 2013 г.), 12; Совет по правам человека, «Доклад Рабочей группы по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике», док. ООН A/HRC/29/40 (Генеральная Ассамблея ООН, 2 апреля 2015 г.), п. 53.

78. Brian Z Tamanaha, "Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global", Sydney Law Review № 30 (2008): 375.

79. Joakim Gundel and Ahmed A. Omar "Dharbaxo", "The Predicament of the 'Oday': The Role of Traditional Structures in Security, Rights, Law and Development in Somalia" (Danish Refugee Council and Oxfam Novib, ноябрь 2006 г.), 55; Andre Le Sage, "Stateless Justice in Somalia: Formal and Informal Rule of Law Initiatives" (The Centre for Humanitarian Dialogue, 2005 г.), 37 и № 33; Alejandro Bendaña and Tanja Chopra, "Women's Rights, State-Centric Rule of Law, and Legal Pluralism in Somaliland", Hague Journal on the Rule of Law 5, № 1 (март 2013 г.): 54–55.

80. Bendaña and Chopra, "Women's Rights, State-Centric Rule of Law, and Legal Pluralism in Somaliland", 48.

81. "Progress of the World's Women: In Pursuit of Justice", 69.

82. Совет по правам человека, «Доклад Рабочей группы по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике» (2015 г.), п. 54.

83. Palwasha L. Kakar, "Engaging Afghan Religious Leaders for Women's Rights", Peace Brief, Peace Brief (Американский институт мира, 18 июня 2014 г.), 3.

84. Bendaña and Chopra, "Women's Rights, State-Centric Rule of Law, and Legal Pluralism in Somaliland".

85. Конституция Бурунди 2005 г. (проект Конституции, 2005 г.), 13, 22.

86. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, "Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: Burundi", док. ООН CEDAW/C/BDI/4 (Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 6 марта 2007 г.), пп. 9, 20, 43.

87. Совет по правам человека, «Доклад Рабочей группы по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике» (2015 г.), п. 58.

88. "Evaluation of the 'From Communities to Global Security Institutions' Program" (структура «ООН-женщины», International Solutions Group, сентябрь 2014 г.).

89. См., например, "Improving Women's Access to Justice During and After Conflict: Mapping UN Rule of Law Engagement", 40.

90. "Progress of the World's Women: In Pursuit of Justice", 59–61.

91. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, «Общая рекомендация № 33, касающаяся доступа женщин к правосудию», док. ООН CEDAW/C/GC/33 (Конвенция о ликвидации дискриминации в отношении женщин, 23 июля 2015 г.), п. 9.

92. Jerome Tubiana, Victor Tanner, and Musa Adam Abdul-Jalil, "Traditional Authorities' Peacemaking Role in Darfur", Peaceworks (Американский институт мира, 2012 г.), 48.

93. Там же, 49.

94. «Общая рекомендация № 33, касающаяся доступа женщин к правосудию (2015)».

95. "Strengthening the Rule of Law in Crisis-Affected and Fragile Situations: Global Programme Annual Report 2014" (Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), 2015 г.), 23.

96. "Progress of the World's Women: In Pursuit of Justice".

97. "Role of Traditional Leaders and Customary Justice Mechanisms", UN Women Virtual Knowledge Centre to End Violence against Women and Girls, данные от 23 сентября 2015 г., http://www.endvawnow.org/en/articles/1684-role-of-traditional-leaders-and-customary-justice-mechanisms.html.

98. "Informal Justice Systems: Charting a Course for Human-Rights Based Engagement" (структура «ООН-женщины», ЮНИСЕФ, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), 2012 г.), 28.

06

ПОДДЕРЖАНИЕ МИРА В УСЛОВИЯХ РАСТУЩЕЙ МИЛИТАРИЗАЦИИ

«Должно настать время, когда нам не придется больше ссылаться на резолюцию 1325, потому что роль женщин в процессах миротворчества и миростроительства уже будет настолько прочно укоренена, что станет обычным явлением».

Нетумбо Нанди Ндаитва, Министр иностранных дел Намибии, видеоинтервью для структуры «ООН-женщины», 2015 год

КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ РЕЗОЛЮЦИЙ

Резолюция 1325

Выражает свою готовность включить гендерную перспективу в операции по поддержанию мира и настоятельно призывает Генерального секретаря обеспечить включение, там где это уместно, гендерного компонента в полевые операции.

2000

2009

Резолюция 1888

Просит Генерального секретаря продолжать и активизировать усилия по проведению в жизнь политики абсолютной нетерпимости к сексуальной эксплуатации и сексуальным надругательствам в операциях по поддержанию мира Организации Объединенных Наций и настоятельно призывает страны, предоставляющие войска и полицейские силы, принимать надлежащие превентивные меры, включая проведение информационно-разъяснительной работы в период, предшествующий развертыванию, и непосредственно в районе театра операций, и иные меры для обеспечения всей полноты ответственности в случаях такого поведения их персонала.

Резолюция 2106

Отмечает роль миротворческих контингентов Организации Объединенных Наций в предотвращении сексуального насилия и в этой связи призывает к тому, чтобы во всех мероприятиях по учебной подготовке, проводимых для контингентов стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, перед их развертыванием и в ходе осуществления миссий, предусматривалась подготовка по вопросам сексуального и гендерного насилия, также учитывающая особые потребности детей.

2013

Когда женщины-активистки впервые подняли животрепещущие вопросы на международных многосторонних форумах в 1920-х годах, это были вопросы мира с сильным протестом против милитаризации. Мир прошел через войну, которая принесла такие колоссальные разрушения, что международное сообщество впервые сплотилось в своих усилиях «не допустить подобного в будущем». Активная позиция женщин на международной арене, проистекающая из движений за мир и антимилитаристских кампаний, была всегда направлена на стремление увязать права женщин с усилиями по обеспечению мира и миростроительством. С учетом того, что в мире продолжают возникать новые затяжные и все более глубокие витки конфликтов, необходимо вывести на передний план весь опыт, накопленный на протяжении двух веков согласованных международных усилий.

По своей сути, участники движения, которое привело к принятию резолюции 1325 в 2000 году, хотели того же, что и основатели Организации Объединенных Наций и авторы его Устава в 1945 году: меньше войн и больше инвестиций в благосостояние человека, нежели в вооружение. Наиболее мощным фактором, мотивирующим сторонников резолюции по вопросам женщин, мира и безопасности, вдохновленных вековой историей феминистских и пацифистских движений, стала связь между гендерным равенством и обеспечением мира.

Пятнадцать лет спустя после принятия резолюции 1325 становится очевидно, что мировое сообщество не достигло ни одной цели — ни гендерного равенства, ни прочного мира. Напротив, мы, похоже, движемся в обратном направлении, отклоняясь от базовых принципов, согласованных в Пекинской платформе действий на четвертой Всемирной конференции по положению женщин в 1995 году, в том числе обязательств по сокращению чрезмерных расходов на военные нужды, контролю за доступностью оружия, продвижению ненасильственных форм урегулирования конфликтов и укреплению культуры мира.

В последнее время вооруженные конфликты распространяются настолько быстрыми темпами, что мы не в состоянии эффективно решать их. Это явление развилось на фоне усиления милитаризации, которое отражается как в непрерывном росте военных бюджетов, так и в регулярном применении вооруженных сил для разрешения конфликтов. В 2000 году глобальные расходы на военные нужды составляли свыше одного триллиона долларов.[1] С тех пор годовой уровень военных расходов возрос приблизительно на 60 процентов,[2] что эквивалентно 2500 годам расходов международных организаций, деятельность которых направлена на разоружение и нераспространение оружия.[3] Помимо односторонних военных операций, в настоящее время наблюдается множество случаев развертывания вооруженных сил при поддержке ООН и региональных организаций, таких как НАТО, Европейский союз, Африканский союз и Лига арабских государств, — и этот список продолжает расти.

> «Мы должны проанализировать и пересмотреть роль, основную цель и культуру вооруженных сил в нынешней ситуации».
>
> Участник консультационного мероприятия с организациями гражданского общества Азиатско-Тихоокеанского региона в рамках подготовки настоящего глобального исследования

Миротворческий бюджет ООН более чем утроился за последние пятнадцать лет, и хотя численность гражданского персонала в миссиях по поддержанию мира возросла более чем на 50 процентов,[4] численность военнослужащих за период с 2000 по 2015 год выросла в три раза —с 34 000 до 106 000 человек. Продолжительность сегодняшних миссий увеличилась в три раза по сравнению с миссиями в прошлом.[5] В 2015 году Департаментом операций по поддержанию мира и Департаментом полевой поддержки осуществлялось руководство 16 миссиями по поддержанию мира, Отделением ООН по поддержке Миссии Африканского союза в Сомали и рекордным количеством уполномоченного персонала. Одобренные в последнее время мандаты и политические документы подчеркивают, что миротворческий персонал должен быть готов применять силу, в том числе в предупредительных целях, для защиты гражданского населения,[6] — эта задача еще больше усложняется в реальной жизни, когда миссии по поддержанию мира направляются преимущественно в нестабильные,

В 2000 году глобальные военные расходы составляли свыше одного триллиона долларов.

С тех пор годовой уровень военных расходов возрос приблизительно на 60 процентов.

небезопасные регионы, где мир чрезвычайно хрупок или попросту отсутствует.

В настоящем исследовании особо подчеркивается необходимость демилитаризации и разработки эффективной стратегии предотвращения конфликтов и ненасильственной защиты гражданских лиц. Такой вывод стал одним из ключевых идей и заключений, возникших в ходе глобальных консультационных мероприятий. Тем не менее нельзя отрицать, что вооруженные силы, как на национальном, так и международном уровне, наряду с вооруженными группировками будут продолжать играть важную роль в повестке дня Организации Объединенных Наций по обеспечению мира и безопасности. В связи с этим неизменно возникает вопрос об участии женщин в вооруженных силах. Несмотря на споры относительно включения этого вопроса в цели и информационно-пропагандистскую деятельность в рамках повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности, — которая корнями уходит в пацифистские и антимилитаристские инициативы, — нет сомнений в том, что присутствие женщин повышает уровень осведомленности о женской проблематике в театрах военных действий, способствует предотвращению сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств в отношении местного населения и повышает эффективность миротворческих операций.[7] Кроме того, в соответствии с зафиксированными в КЛДОЖ принципами гендерного равенства женщинам должны предоставляться равные с мужчинами возможности занятости, в том числе в военных структурах.

Начиная с 2000 года военными ведомствами государств и партнерами, сотрудничающими с ними по вопросам женщин, мира и безопасности, были предприняты усилия по улучшению гендерного баланса в рядах вооруженных сил — от рядовых солдат до старших офицеров и руководителей, — в таких целях, как обеспечение учета гендерных вопросов в разработке, планировании, проведении и оценке операций по поддержанию мира, пресечение сексуальной эксплуатации, надругательств и домогательств, совершаемых их собственным военным персоналом, а также предотвращение сексуального насилия и нарушения других прав человека в условиях конфликта в регионах присутствия и противодействия подобным преступлениям. Невзирая на некоторый прогресс, большая часть успехов достигнута за счет небольших и порой ситуативных мер, которые пока не способны оказать преобразующее воздействие на военные структуры и менталитет и обратить вспять тенденцию к наращиванию военного бюджета и злоупотреблению военным подходом к решению проблем (более подробно в главе 8 *Предотвращение конфликтов*).

В конечном счете, для защитников прочного мира и безопасности в тесной взаимосвязи с принципами развития и реализации прав человека значимость повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности кроется в ее преобразующем потенциале, нежели в более широком вовлечении женщин в существующие парадигмы военизированного противодействия.

Нет сомнений в том, что присутствие женщин повышает уровень осведомленности о женской проблематике в театрах военных действий, способствует предотвращению сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств в отношении местного населения и повышает эффективность операций.

В ФОКУСЕ

Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям: рост численности женщин-миротворцев

Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям Организации Объединенных Наций в своем докладе отметила важность роста численности женщин в рядах сотрудников миссий ООН по поддержанию мира, а также укрепления этой тенденции посредством таких мер, как финансовые стимулы:

> *«Последний опыт миротворческой деятельности подтверждает, что женщины-военнослужащие и женщины-полицейские играют очень важную роль, обеспечивая защиту женщин и девочек и завоевывая их доверие в местных общинах, понимая и выявляя их особые потребности в плане защиты и обеспечивая учет гендерных аспектов в миротворческих операциях. [...] Страны, предоставляющие воинские и полицейские контингенты, должны выполнять национальные планы действий, предусмотренные резолюцией 1325 (2000) Совета Безопасности, или разработать такие планы и удвоить усилия по увеличению числа женщин, проходящих службу в национальном секторе безопасности. Секретариату следует разработать стратегию формирования воинских и полицейских контингентов с учетом гендерного фактора для решения проблемы найма, удержания и продвижения по службе женщин-военнослужащих и женщин-полицейских,* ***в том числе с использованием различных стимулов, в частности повышенных ставок возмещения расходов****».*[8]

В ФОКУСЕ

Новые технологии в условиях растущего уровня милитаризации в мире — дроны

Вместе с тем как государства в новую эру глобальных контртеррористических кампаний направляют свои усилия на укрепление и защиту военного потенциала, современные технологии вооружений изменяют понятие поля боя и размывают грань между оружием и бойцом.[9] Сегодня военнослужащие, дислоцированные в одном регионе мира, имеют возможность с помощью боевых беспилотных аппаратов, известных как дроны, атаковать цель, от которой их отделяет несколько стран. Была выявлена связь между постоянно парящими над общинами дронами и повышением уровня психосоциальных травм;[10] в частности, несколько женщин сообщили о перенесенных выкидышах, причиной которых стал испуг от звуков ударов, наносимых дронами поблизости.[11] Доказательства убийства дронами гуманитарных работников привели к тому, что спасатели неохотно оказывают помощь жертвам, тогда как гражданские лица, из страха быть идентифицированным операторами дронов как угроза, отказываются участия в общественных мероприятиях, в том числе похоронах,[12] а семьи, из-за страха нападения, не позволяют своим детям посещать школу.[13] Подразумеваемая точность дронов означает, что гражданские лица и их семьи, ставшие мишенью по ошибке, впоследствии подвергаются гонениям со стороны других членов общины, которые могут предположить, что те связаны с деятельностью незаконных вооруженных формирований.[14]

Несмотря на жаркие дебаты о беспилотных летательных аппаратах, включая последствия их использования для местного населения, эффективность в качестве современного оружия и статус согласно международному праву, практически ничего не говорится о гендерном аспекте применения дронов. В недавно проведенном анализе выявляются эти взаимосвязи и отмечается, что удары дронов по гражданскому населению характеризуются явным гендерным перекосом, с непропорционально высокой долей мужчин среди жертв,[15] в результате чего растет число хозяйств, возглавляемых женщинами, которые, в ситуации гендерного неравенства, с большим трудом справляются с обеспечением себя и своих детей.[16]

УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН В НАЦИОНАЛЬНЫХ ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ

На протяжении двух последних десятилетий во все большем числе стран растет процентная доля женщин в вооруженных силах. Совсем недавно военные ведомства ряда стран приняли гендерные стратегии или подписали национальные планы действий по вопросам женщин, мира и безопасности.[17] Некоторые из мер по увеличению представленности женщин включают в себя:[18]

- целевые кампании по набору персонала;
- устранение барьеров и запрет на исключение женщин из определенных категорий военного персонала;
- совершенствование и диверсификация методов набора персонала;
- использование изображений женщин-офицеров в материалах рекламных и информационных кампаний;
- проведение опросов и исследований по вопросам найма и удержания женских кадров в вооруженных силах;
- отслеживание точных данных о представленности и опыте службы женщин в армии;
- изменения в политике в отношении семьи;
- реформы, направленные на предотвращение сексуальных домогательств и надругательств в рядах вооруженных сил; и
- изменения, касающиеся военных объектов, униформы и снаряжения.

В 2000 году лишь пять стран в составе Североатлантического союза объявили о разработке конкретных политических мер и законов касательно службы женщин в вооруженных силах. К 2013 году подобные политические меры были приняты во всех 28 странах НАТО.

Большинство стран, принявших такие меры, — страны НАТО. В 2000 году лишь пять стран в составе Североатлантического союза объявили о разработке конкретных политических мер и законов касательно службы женщин в вооруженных силах. К 2013 году подобные политические меры были приняты во всех 28 странах НАТО.[19] Для сравнения, в 2000 году только в шести странах НАТО правила приема на военную службу были одинаковыми для женщин и мужчин. К 2013 году все члены НАТО ввели эту возможность, несмотря на то, что в ряде стран по-прежнему остаются недоступные для женщин должности, особенно на боевых постах, на подводных лодках и в танковых войсках. Тем не менее, даже с учетом такого серьезного сдвига в политике, в среднем показатель представленности женщин в период с 1999 по 2013 год вырос весьма скромно — с 7,4 до 10,6 процента.

В некоторых странах, не входящих в НАТО, процентная доля женщин в вооруженных силах даже превышает этот показатель. Например, в Аргентине, где были приняты меры по набору и удержанию на должностях женщин во всех структурах вооруженных сил, женщины теперь составляют 14,2 процента от числа военнослужащих армии, 16,4 процента — флота и 22,6 процента — военно-воздушных сил, что в общей сложности составляет 16,2 процента от общего состава всех вооруженных сил.[20] Одной из таких мер стало предоставление женщинам-военнослужащим права на получение беспрепятственной и своевременной помощи на услуги в области сексуального и репродуктивного здоровья: сотрудники военных госпиталей, выступавшие против прерывания беременности по моральным или религиозным соображениям, были переведены на другие должности; кроме того, были открыты детские сады специально для детей, чьи родители служат в вооруженных силах.[21] В Южной Африке, где показатель численности женщин в рядах военнослужащих один из самых высоких, в настоящее время службу несут в общей сложности 34 процента женщин, при этом целевой показатель составляет 40 процентов. Помимо этого, в Южно-Африканских силах национальной обороны несколько женщин в настоящее время занимают посты генерал-майоров , женщины имеют право участвовать в боевых операциях, управлять боевыми самолетами и танками.[22]

В ФОКУСЕ

Женщины в вооруженных силах Австралии

В июне 2014 года на крупнейшем из когда-либо проводимых саммитов в пользу искоренения сексуального насилия в условиях конфликта одну из самых вдохновляющих речей произнес мужчина в военной форме. Генерал Дэвид Моррисон, начальник штаба армии Австралии, поделился своим опытом по вопросу о разнообразии, в частности, об участии женщин в национальных вооруженных силах:

> *«Я готов без колебаний заявить, что положить конец сексуальному насилию в условиях конфликта невозможно без фундаментальных армейских реформ — в процедурах набора, удержания и организации службы женщин, в путях реализации более высокого военного потенциала, приобретаемого за счет более эффективного гендерного и этнического разнообразия [...]. Если в армии превозносится сегрегация, наследуемая от гражданского общества, в котором мужчины доминируют над женщинами, если в армии опираются на навязанные ценности, чтобы изгонять тех, кто не соответствуют определенным характеристикам доминирующей группы, если в армии прославляется насилие, неотъемлемое для нашей профессии, нежели предпринимаются попытки сдержать его, это означает, что в такой армии не делается ничего, что позволило бы отличать солдат от жестоких дикарей».*[23]

Австралия приняла конкретные меры и публикует подробные ежегодные доклады о положении женщин в Силах обороны Австралии. В 2014 году по итогам тщательного анализа результатов успешных проектов, реализованных в других отраслях и институтах, где традиционно преобладают мужчины, были представлены целевые показатели, согласно которым к 2023 году 25 процентов служащих Военно-морского флота и Военно-воздушных сил и 15 процентов служащих сухопутных войск должны составлять женщины.[24] По состоянию на июнь 2014 года женщины составляют 15 процентов от общей численности Сил обороны Австралии: почти 12 процентов служат в сухопутных войсках и более 18 процентов — в ВМФ и ВВС.

Значимость принятых в Австралии конкретных политических мер неоспорима. К примеру, были введены гибкие формы занятости, вместе с чем были разработаны руководящие принципы для командующего персонала по их применению и установлены целевые показатели, согласно которым службу на таких условиях должны нести по крайней мере два процента квалифицированных кадров.[25] Начальника штаба Сил обороны Австралии (самый высокий военный пост в стране) консультирует советник по гендерным вопросам. Проводится гендерная диверсификация комиссий по присвоению воинских званий, и в настоящее время рассматриваются требования к первоначальному минимальному периоду службы для ряда категорий военнослужащих. Ограничения по признаку пола были сняты со всех категорий военнослужащих на боевых должностях. В армии были пересмотрены традиционные карьерные модели: введены допустимые перерывы в службе, более гибкие условия командирования для военнослужащих, осуществляющих уход за детьми или больными родственниками, и зачет эквивалентного опыта работы вместо традиционных ступеней военной карьеры. Кроме того, в отношении любых карьерных возможностей процентная доля участия женщин обязательно должна соответствовать процентной доле женщин в рассматриваемой в данный момент группе кандидатов. Для учащихся средних школ Военно-морской флот опубликовал книгу о женщинах в море, в которой рассказываются реальные истории женщин, служащих в Военно-морском флоте, чтобы донести эти ролевые модели для молодежи. В Силах обороны Австралии действует инициатива Male Champions of Change для мужчин, выступающих в поддержку гендерного равенства, а также широко используется образ женщин-военнослужащих в рекламных и маркетинговых кампаниях. Военно-воздушные силы Австралии стали первой военной организацией в мире, получившей аккредитацию по программе Breastfeeding Friendly Workplace как место работы, где предоставляются возможности для грудного вскармливания.

Эти положительные меры тем не менее резко контрастируют с непрекращающимися надругательствами и дискриминацией в отношении женщин в национальных вооруженных силах многих стран. Например, в 2013 году Комиссией Конгресса США установлено, что 23 процента женщин в вооруженных силах США с момента поступления на военную службу принуждались к нежелательным контактам сексуального характера, начиная с тисканья и заканчивая изнасилованием.[26] По имеющимся сведениям, в 2015 году начальник индонезийских вооруженных сил выступил в защиту проведения проверки девственности для всех женщин-новобранцев.[27] Женщины-военнослужащие в своей карьере нередко становятся объектом дискриминации, не получая продвижения по службе и лишаясь других возможностей, включая участие в операциях по поддержанию мира, либо назначаются на неквалифицированные работы, не соответствующие их уровню подготовки. В Пакистане женщины, поступающие в Военную академию Пакистана, ежегодно борются за 32 места, по сравнению с примерно 2000 мест, выделяемыми для мужчин.[28]

УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН В ВОИНСКИХ КОНТИНГЕНТАХ МИССИЙ ООН ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА

Ограниченное число женщин-военнослужащих в составе миссий по поддержанию мира

Количество женщин-военнослужащих в составе миссий по поддержанию мира чрезвычайно мало. **В среднем, по состоянию на июль 2015 года, женщины составляют всего три процента военного персонала в составе миссий ООН, и большинство из них заняты в качестве вспомогательного персонала**.[29] Эта цифра не менялась с 2011 года и фактически выросла лишь незначительно на протяжении последних двух десятилетий — с уровня одного процента женщин-миротворцев в 1993 году, несмотря на неоднократные призывы повысить численность женщин в миссиях по поддержанию мира с момента принятия резолюции 1325 в 2000 году.

В качестве причины, по которой этот показатель настолько низок, наиболее часто называют тот факт, что процентная доля женщин собственно в национальных вооруженных силах некоторых из крупнейших стран, предоставляющих военный персонал, крайне низка.[31] Например, в трех лидирующих по численности предоставляемых войск странах — Бангладеше, Индии и Пакистане — доля женщин-военнослужащих ничтожно мала. И наоборот, многие страны, где процентная доля женщин-военнослужащих существенно выше, предоставляют мало миротворческого персонала для миссий ООН. Страны Европы и Северной Америки, в которых процентная доля женщин в вооруженных силах составляет от 8 до 20 процентов, обычно предоставляют больше военного и гражданского персонала для миссий НАТО, ЕС и ОБСЕ, нежели миссий ООН. В таких странах, как Зимбабве и Беларусь, показатель представленности женщин в дислоцированных войсках достигает 40 процентов, но речь идет всего лишь о 85 и пяти воинских частях соответственно.[32] Можно назвать и существенные исключения из этой тенденции. Эфиопия (2-е место по численности предоставляемых войск — 6,3 процента женщин), Гана (9-е место — 10,2 процента), Нигерия (10-е место — 6,8 процента), Танзания (21-е место — 5,2 процента), Южная Африка (14-е место — 15,6 процента) и Уругвай (20-е место — 7,2 процента): показатели всех этих стран значительно превышают среднемировой, и при этом численность размещаемого ими миротворческого персонала достаточно высока.[33]

Некоторые из стран, предоставляющих наиболее многочисленные войска, стремятся к улучшению гендерного баланса. В 2014 году две женщины-офицера из Бангладеш стали первыми боевыми пилотами в истории этой страны, после чего в военно-воздушных силах Бангладеш стартовал проект по достижению отметки 20 процентов женщин среди офицеров.[34] Количество женщин в силах обороны Руанды практически утроилось за десять лет, однако этот показатель придется увеличить еще больше, чтобы выполнить поставленную Руандой цель по обеспечению представленности женщин на уровне не ниже 30 процентов от всех миротворцев.[35]

В последнее время также наблюдается некоторый прогресс в назначении женщин на руководящие посты. Первая женщина-командующая миротворческой миссии ООН, Кристин Лунд из Норвегии, была назначена в 2014 году. В результате этого назначения женщины впервые возглавили как гражданские, так и военные подразделения миссии — Вооруженных сил Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре (ВСООНК). Небывало высокий уровень был достигнут в мае 2015 года: женщины составили почти 40 процентов руководящего персонала миссий по поддержанию мира, что стало рекордом.[36]

Ни один источник не содержит последовательных и всеобъемлющих данных о гендерном балансе военных сил в мире.[37] Оценочные данные представленности женщин в вооруженных силах по странам, предоставляющим наиболее многочисленные войска, приведены в таблице на странице 141.

Присутствие женщин на местах, и в особенности на руководящих должностях, побуждает к участию и руководству других женщин и девочек [...].

Рабочая группа НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности, заявление Совета Безопасности на открытых прениях по вопросам женщин, мира и безопасности, 2008 год

Процентная доля женщин-военнослужащих в вооруженных силах 15 ведущих стран, предоставляющих военный персонал для полевых миссий ООН, 2015 год[38]

СТРАНА, ПРЕДОСТАВЛЯЮЩАЯ ВОЕННЫЙ ПЕРСОНАЛ	% ЖЕНЩИН В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ
1 Бангладеш	3
2 Пакистан	1
3 Индия	4
4 Эфиопия	7
5 Руанда	2
6 Непал	2
7 Сенегал	4
8 Гана	17
9 Нигерия	10,5
10 Египет	*
11 Китай	*
12 Индонезия	2
13 Танзания	*
14 Марокко	3
15 Южная Африка	34

* Данные по этим предоставляющим военный персонал странам недоступны.

Ключевая роль женщин-миротворцев

Участие женщин в военном контингенте операций по поддержанию мира было признано критическим фактором, способствующим успеху миссий, — и в нормативных документах ООН касательно вопросов женщин, мира и безопасности,[39] и самими командующими на местах.[40]

Ни одна из женщин-миротворцев не была когда-либо обвинена в сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах за время миссии.

Отмечается, что благодаря женщинам-миротворцам расширяется набор навыков и возможностей по всем категориям персонала, растет эффективность оперативной деятельности при решении любых задач, а также обеспечивается формирование благоприятного имиджа миссии, повышаются ее доступность и надежность в глазах местного населения. Женщины в составе миссий по поддержанию мира также способствуют более эффективному целевому взаимодействию с женщинами в принимающих общинах. Это имеет решающее значение по различным причинам, включая такие преимущества, как осведомленность женщин о местных стратегиях защиты, касающихся женщин, и их потенциал по предоставлению раннего предупреждения, что подробно описано в главе 8 *Предотвращение конфликтов*. Также следует отметить, что ни одна из женщин-миротворцев не была когда-либо обвинена в сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах за время пребывания в миссии.

Женщины-офицеры высоко востребованы в смешанных группах обеспечения защиты и следственных группах, расследующих инциденты с участием женщин в роли жертв или свидетелей. Они способствуют более четкой координации между гражданским и военным персоналом и вместе с гражданскими и полицейскими коллегами обеспечивают более эффективный контакт и взаимодействие с гражданскими лицами в принимающей стране, поскольку выглядят менее угрожающими и более человечными в глазах местного населения.[41]

Помимо этого, несмотря на то, что профессиональная компетентность женщин далеко выходит за эти рамки, командующие отмечают, что женщины-офицеры имеют особое сравнительное преимущество в случае домашнего и личного обыска, которое позволяет им проще контактировать с жертвами гендерного насилия, работать в женских тюрьмах и досматривать женщин в пунктах разоружения и демобилизации.

Стимулирование участия женщин в рядах военнослужащих-миротворцев

Генеральный секретарь ООН и Департамент операций по поддержанию мира при посредстве Канцелярии Военного советника призывают страны, предоставляющие войска, направлять в миссии большее количество женщин — по крайней мере такую же процентную долю женщин, как в национальных вооруженных силах этих стран. Управление по военным вопросам назначило на штатную должность в штабе военного советника по гендерным вопросам в звании полковника и учредило Профессиональную сеть женщин-военнослужащих, задействованных в миротворческих операциях, с целью создания пространства взаимной поддержки, наставничества, обучения и информационно-пропагандистской деятельности в пользу женского военного

> «Когда я служила, меня всегда направляли работать с местными женщинами — они доверяли мне больше».
>
> **Майор Хадесса Си** сенегальской армии, принимавшая участие в миссиях ООН по поддержанию мира в Демократической Республике Конго и Либерии[42]

персонала ООН.[43] Структура «ООН-женщины» недавно инициировала проведение двухнедельных курсов в рамках программы профессионального развития исключительно для женщин — военных офицеров. Главной целью этих курсов является повышение численности женщин в операциях по поддержанию мира. Аналогичным образом в мандатах утвержденных Советом Безопасности миссий часто содержится призыв к государствам-членам рассмотреть вопрос о представленности женщин в направляемых ими войсках. Однако эти рекомендации не носят обязательный характер, и механизм обеспечения их соблюдения отсутствует.

Финансирование участия женщин

Финансовые стимулы редко выдвигались в качестве средства увеличения участия женщин в миротворческих операциях. Согласно последним рекомендациям Специальной консультативной группы по вопросу о ставках возмещения для военнослужащих миротворческих сил и Генерального секретаря предлагается ввести *надбавку за риск* (для служащих в подразделениях, которые, действуя без каких-либо ограничений и оговорок, успешно решили поставленные перед ними задачи, несмотря на особо опасные условия службы), *надбавку «за предоставление в определенном количестве основных вспомогательных сил и средств»* (для контингентов, предоставляющих основные вспомогательные силы и средства, которые высоко востребованы, но которых при этом предоставляется недостаточно) и *надбавку за готовность* (однократная выплата в случае обеспечения готовности квалифицированного персонала и техники в кратчайшие сроки; используется в качестве стимула для повышения результативности профессионального инструктажа до развертывания и общей готовности).

Государствам-членам следует рассмотреть возможность выплаты премии за обеспечение гендерного баланса при удовлетворении ряда критериев, таких как процентная доля женщин в личном составе, их звания и должностные обязанности, прохождение контингентом специализированной подготовки по гендерным вопросам, включая предварительную подготовку персонала в области сексуального насилия в условиях конфликта, а также соответствие существующей процедуре проверки подготовленности сотрудников Организации Объединенных Наций в вопросах прав человека.[44] Эта рекомендация нашла отражение и в докладе Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям Организации Объединенных Наций. Внедрение новых премий следует тесно увязать с процессом комплектования сил, согласно которому принимаются решения относительно того, к каким странам обращаться за предоставлением контингентов и какие контингенты принимать. В качестве еще одной альтернативы государствам-членам предлагается рассмотреть возможность предоставления льгот в натуральной форме. Оба этих вида льгот представляют собой стимулы для измеримого повышения процентной доли женщин в дислоцированных государствами-членами войсках.[45]

Аналогичным образом в бюджет операций по поддержанию мира должны быть заложены достаточные средства на обеспечение возможности увеличения численности женщин в воинских контингентах за счет необходимой модификации объектов и сооружений для миссий и внесения изменений в уклад жизни. Сюда, помимо прочего, относятся специальные условия для женщин, касающиеся семьи и отпусков,[46] надлежащие и соответствующие требованиям объекты и помещения для женщин — от казарм и санузлов до объектов социальной сферы и мест для отдыха, специальных медицинских и гинекологических пунктов, униформы и бронежилетов, учитывающих гендерные особенности;[47] а также инвестиции во внутреннюю безопасность на территории миссии. **Эти инвестиции могут быть существенно подкреплены введением стандартной практики проведения бюджетного анализа с учетом гендерной специфики при разработке бюджета операции по поддержанию мира. В результате можно будет получить более надежные данные о влиянии финансирования на гендерную ситуацию и темпы повышения численности женщин в миссиях.**

УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН В ПОЛИЦЕЙСКОМ КОМПОНЕНТЕ МИССИЙ ООН ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА

В 2000 году, вслед за принятием резолюции 1325, Лин Холланд стала первой американкой, несущей

службу в полицейских силах миссии по поддержанию мира, — в Косово, где она оказывала помощь жертвам изнасилования. Шахзади Гульфам, также в Косово, стала первой пакистанской женщиной-полицейским, принявшей участие в миссии по поддержанию мира. Она помогала нанимать женщин в полицейскую службу Косово.[48] Совсем недавно, в 2007 году в Либерии, было впервые развернуто полностью укомплектованное женщинами полицейское подразделение из Индии (примеру которой затем последовал Бангладеш[49] и другие страны), прославившееся своим успешным взаимодействием с женщинами из местного населения. Им также причисляется заслуга активного привлечения либерийских женщин в полицейские силы: в результате их усилий доля женщин среди полицейских страны возросла за пять лет с 13 до 21 процента.[50] В Гаити женщины-полицейские из стран Норвегии, Канады и франкоязычных стран Африки проводят обучение, курируют и сопровождают сотрудников Национальной полиции Гаити в расследованиях случаев бытового насилия и сексуальных надругательств.[51] В Норвегии женщины составляют 35 процентов сотрудников полиции, проходящих службу в международных операциях по поддержанию мира, и в 2014 году четыре из девяти начальников личного состава были женщины.[52]

> «Я заметила, что когда местные женщины видят, что вы тоже женщина, их лица буквально начинают светиться. Кажется, что они уже считают вас другом. Мы быстро находим общий язык».
>
> **Эстер Панерас**, Южная Африка, Комиссар полиции ЮНАМИД[53]

Положительное влияние наличия большего числа женщин в полицейском компоненте миссий не ограничивается вопросами, которые затрагивают исключительно женщин. Было установлено, что их присутствие значительно снижает количество жалоб на совершение неправомерных действий, неоправданное применение силы и ненадлежащее использование оружия, при этом женщины, как правило, демонстрируют менее авторитарный стиль взаимодействия с гражданами и сотрудниками младших чинов.[54]

В 2009 году Организация Объединенных Наций организовала кампанию, поставив амбициозную цель довести к 2014 году долю женщин в Отделе полиции ООН до 20 процентов. Несмотря на то, что с тех пор процентная доля женщин действительно выросла, кампания еще не достигла поставленной цели.[55] Отдел полиции обратился с запросом к государствам-членам обеспечивать в задействованных полицейских силах представленность женщин на том же уровне, что и в национальных полицейских силах, пересмотреть политику набора персонала и критерии его назначения для устранения любых проявлений неравенства или барьеров для женщин и подтверждения соответствия национальных критериев набора персонала для миссий стандартам ООН. С учетом применимых критериев набора, касающихся минимального стажа службы в национальных полицейских силах, звания и других требований, рекомендуется рассмотреть необходимость принятия «преференциальных» или «специальных» мер для увеличения числа соответствующих требованиям женщин. Например, требование о не менее чем пятилетнем стаже службы в национальных полицейских силах для получения возможности попасть в состав гражданской полиции ООН может оказаться слишком строгим; вместо этого рекомендуется снизить для женщин-кандидатов обязательный срок службы (например, три года) на экспериментальный период.

Отдел полиции также осуществляет информационно-пропагандистскую деятельность о роли женщин в полицейских силах ООН. Отделом была создана международная сеть женщин-полицейских в миротворческих силах и утверждена международная награда в области поддержания мира. Он регулярно организует по всему миру мероприятия по обучению и обмену профессиональным опытом, проводит тренинги по стратегиям увеличения численности женщин в Отделе полиции ООН и национальных полицейских силах, а также поддерживает сотрудничество в рамках проектов, направленных на укрепление у женщин-полицейских определенных навыков, которыми необходимо обладать, чтобы пройти отборочный тест ООН (Selection Assistance Test). Важно отметить, что Отдел полиции также пытается учитывать конкретные потребности женщин, включая отдельные жилые помещения, а также прикладывает усилия, чтобы женщины в рядах персонала миссий не подвергались сегрегации и имели равный статус при выполнении заданий — серьезная проблема, которая редко отражается в документах.

АКТУАЛИЗАЦИЯ ГЕНДЕРНОЙ ПРОБЛЕМАТИКИ В ОПЕРАЦИЯХ ООН ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА

Усилия по интеграции гендерной проблематики в операции ООН по поддержанию мира привели к определенному прогрессу. В 2000 году только в МООНК и ВАООНВТ присутствовали советники по гендерным вопросам, и лишь

Практически каждый мандат операций ООН по поддержанию мира теперь содержит конкретные положения, касающиеся женщин, мира и безопасности, и практически каждая директива для военных и полицейских компонентов миссий теперь включают в себя конкретные инструкции по обеспечению безопасности женщин.

в пятой части всех миссий по поддержанию мира были предусмотрены специализированные подразделения по гендерным вопросам, которые обычно состояли из единственного сотрудника, только что назначенного на только что введенную должность.[56] В настоящее время во всех многоаспектных миссиях по поддержанию мира созданы группы по гендерным вопросам ,[57] а также начинают появляться советники по вопросам защиты женщин — впервые это требование было оглашено в резолюции 1888 Совета Безопасности в 2009 году. Практически каждый мандат операций ООН по поддержанию мира теперь содержит конкретные положения, касающиеся женщин, мира и безопасности, и практически каждая директива для военных и полицейских компонентов миссий теперь включают в себя конкретные инструкции по обеспечению безопасности женщин.

В течение нескольких последних лет в операциях по поддержанию мира были представлены многочисленные инновации для учета гендерных аспектов, целью которых является выполнение обязательств по соблюдению прав человека и защите гражданского населения, а также касательно женщин, мира и безопасности. К ним относятся: создание механизмов контроля, анализа и отчетности по проблеме сексуального насилия в условиях конфликта; инструктаж на основе конкретных жизненных примеров, группы по поддержке уголовного преследования и выездные сессии судов по делам сексуального и гендерного насилия; набор рекомендаций на базе накопленного опыта ЮНПОЛ по полицейской деятельности и программа обучения для сотрудников Отдела полиции ООН по предотвращению и расследованию сексуального и гендерного насилия в постконфликтный период; и специальные полицейские подразделения, занимающиеся исключительно случаями гендерного насилия (например, в Гаити с 2010 года).

Для женских организаций гражданского общества были проведены «Дни открытых дверей» в целях обеспечения возможности встречи с руководящим персоналом миссии, а также созданы сообщества по предупреждению об опасности, объединенные охранные группы, патрули по добыче топливной древесины и проекты военно-гражданского сотрудничества, в рамках которых населению предоставляются более экономные печи и передвижные контейнеры с водой, чтобы избавить женщин и девочек от необходимости совершать по несколько опасных вылазок из лагерей за топливной древесиной или водой. К проектам с быстрой отдачей, направленным на решение гендерных вопросов, можно отнести строительство убежищ и надлежащим образом оборудованных уборных и душевых в лагерях, а также создание полностью укомплектованных женщинами сформированных полицейских подразделений.

В докладах, поступающих из миссий в Демократической Республике Конго, Гаити и Дарфуре, отмечается, что такие меры, как охранные патрули в лагерях и общинах внутренне перемещенных лиц и вокруг них, а также сопровождение женщин во время походов за водой и топливной древесиной, помогают сдерживать сексуальное и гендерное насилие. Выездные сессии судов, юридическая помощь, обеспечение непрерывного наращивания потенциала и менторство для прокуроров, судей, судебных следователей, специализированных подразделений полиции и служб государственной защиты способствуют увеличению числа судебных процессов и обвинительных приговоров за преступления, связанные с сексуальным

К сожалению, эти многообещающие инновации все еще фрагментарны и ограничены, чаще воплощаются в жизнь в форме экспериментальных проектов и особых инициатив, нежели путем интеграции в операцию в целом.

насилием, в охваченных конфликтом странах, таких как в Демократическая Республика Конго, Гвинея, Сьерра-Леоне и Сомали.

К сожалению, эти многообещающие инновации все еще фрагментарны и ограничены, чаще воплощаются в жизнь в форме экспериментальных проектов и особых инициатив, нежели путем интеграции в операцию в целом. Эти инициативы не получают последовательной поддержки со стороны руководства миссии[58] и воспринимаются в основном как обязательство «для галочки», а не как конкретный инструмент повышения эффективности оперативной деятельности ООН по поддержанию мира. Многие из этих недостатков были выявлены ДОПМ уже в 2010 году в своем собственном исследовании, посвященном результатам осуществления резолюции 1325, достигнутым за десять лет с момента ее принятия (*Ten-Year Impact Study on the Implementation of UNSCR 1325*).[59]

Обучение

Растущий список учебных материалов по гендерным вопросам, сексуальной эксплуатации и сексуальным надругательствам и мерам реагирования на сексуальное насилие и его предотвращения вызывает оптимизм; акценты в инструктаже заметно сместились с абстрактных понятий в сторону более практического, основанного на конкретных жизненных примерах освоения знаний в понятной солдатам форме.[60] Продолжительность и периодичность проводимого инструктажа также увеличилась — с сорока минут, выделяемых во время вводного курса для новоприбывших в миссию, одинакового для всех сфер выполнения мандата, до специализированных курсов, которые теперь занимают неделю и больше. Несмотря на то, что важность специального обучения в этих областях подчеркивается в нескольких резолюциях Совета Безопасности,[61] неясно, проводится ли такое обучение предоставляющими войска странами на систематической основе. Существует потребность в рационализации подхода к решению этого вопроса, включая сокращение времени на разработку новых учебных материалов и увеличение времени на последовательное проведение обучения и накопление практического опыта.

Вовлечение женщин и удовлетворение их конкретных потребностей с момента разработки и до завершения миссии

Если целью миссий по поддержанию мира является эффективное удовлетворение потребностей местного населения, необходимо уделять первоочередное внимание проведению консультаций и вовлечению женщин в стране

Из в общей сложности 33 критериев, принятых в этих пяти миссиях, ни один не отражает гендерную проблематику и вопросы гендерного равенства.

пребывания на всех этапах миссии — от разработки до свертывания операций. С самого начала своей работы миссиям необходимо открыто и решительно подчеркивать уважение физической неприкосновенности женщин, приоритезировать вопросы безопасности женщин и поддерживать руководящую роль женщин в процессах восстановления. К сожалению, эти принципы не всегда соблюдаются. Согласно заключению Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям Организации Объединенных Наций, «конкретный опыт, права, потребности и роль женщин и девочек, оказавшихся в условиях конфликтов, зачастую не включаются в предварительный анализ и оценки и поэтому оказываются неучтенными в конкретных стратегиях организации миссий и разработки мандатов».[62]

Аналогичным образом необходимо уделять пристальное внимание гендерному равенству и расширению возможностей женщин в таких процессах, как сокращение численности и вывод персонала миссии. Это было подчеркнуто в заявлении Председателя Совета Безопасности в 2012 году,[63] а также в докладе Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности за 2012 год, в котором отмечаются «опасения относительно того, что сворачивание деятельности и сокращение персонала миссий может привести к сокращению финансирования, ослаблению внимания к обязательствам в сфере гендерного равенства и снижению уровня безопасности и защиты женщин и девочек».[64]

В исследовании гендерной архитектуры на местах, предпринятом структурой «ООН-женщины» и партнерскими организациями при подготовке обзора гражданского потенциала в 2012 году,[65] содержится рекомендация о том, что при приближении этапа сворачивания деятельности миссии по поддержанию мира или специальной политической миссии группе по гендерной проблематике и группе по планированию оперативной деятельности необходимо предусмотреть план передачи соответствующей работы по гендерным вопросам страновой группе ООН

и структуре «ООН-женщины», сохраняя при этом внутренний потенциал для учета гендерной проблематики в планах и деятельности миссии. Пример надлежащей практики в этой связи был приведен в докладе Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности за 2013 год, в котором описывается совместный план работы, согласованный между руководством миссии в Тиморе-Лешти и страновой группой ООН по постепенной передаче связанных с гендерной проблематикой задач миссии страновой группе в период сворачивания деятельности миссии.[66]

Среди активных в настоящее время миссий под руководством ДОПМ только в МООНСГ, МООНЛ, МООНЮС, ОООНКИ и МИНУСМА были введены критерии для отслеживания прогресса и принятия решений о реорганизации или выводе войск. В этих критериях отражены такие аспекты, как безопасность и стабилизация, национальный диалог и примирение, восстановление государственной власти, реформа сектора безопасности, поощрение и защита прав человека и гуманитарная помощь, свободные и справедливые выборы, создание независимой и надежной судебной и пенитенциарной системы, ощутимое повышение качества жизни населения, инклюзивные мирные процессы, устойчивое развитие, эффективное разоружение и роспуск ополчений, а также профессиональная подготовка и укрепление потенциала национальной полиции. Из в общей сложности 33 критериев, принятых в этих пяти миссиях, ни один не отражает гендерную проблематику и вопросы гендерного равенства. Более того, соответствие каждому из этих критериев оценивается по ряду показателей. Из 105 показателей только пять связаны с гендерными вопросами и относятся преимущественно к сексуальному насилию.[67] Это означает, что сворачивание миссий по поддержанию мира может завершиться без оценки удовлетворения конкретных потребностей женщин или гендерных положений мандата этой миссии. Это также предполагает, что в миссиях в недостаточной мере обеспечен учет гендерной проблематики в целом. [68]

В конечном итоге, усилия по более эффективной актуализации вопросов вовлечения женщин и проведения консультаций с ними на всех этапах, включая разработку, осуществление и сворачивание деятельности миссии, могут быть подкреплены более эффективным применением опыта и ресурсов в этой области, уже накопленных в системе в целом, как Секретариатом, так и учреждениями, фондами и программами. Это находит отражение в соответствующих рекомендациях, представленных в обзорах операций по поддержанию мира и миростроительной архитектуры.[69] Вопросы усиления координации, согласованности и интеграции, а также экспертные знания в области гендерной архитектуры Организации Объединенных Наций подробно рассматриваются в главе 10 *«Основные субъекты: Организация Объединенных Наций».*

СЕКСУАЛЬНАЯ ЭКСПЛУАТАЦИЯ И СЕКСУАЛЬНЫЕ НАДРУГАТЕЛЬСТВА СО СТОРОНЫ МИРОТВОРЧЕСКОГО ПЕРСОНАЛА

Тринадцать лет назад в проведенной независимыми экспертами оценке воздействия вооруженного конфликта на положение женщин и оценке роли женщин в процессе миростроительства этот вопрос был поднят в главе о насилии в отношении женщин:

> *«Несмотря на то, что присутствие миротворческого персонала имеет очевидное преимущество для местного населения с точки зрения повышенного чувства безопасности, оно также может приводить к некоторым отрицательным последствиям. В ситуации, когда местная экономика опустошена, а женщины лишены возможностей трудоустройства, с притоком относительно обеспеченного персонала могут участиться случаи сексуального насилия в отношении женщин и проституции, в особенности детской проституции. Члены местных общин в городах Кисангани и Гома в ДРК сообщили, что сотрудники по поддержанию мира платят за секс молодым девушкам и что в полях вблизи лагеря ООН повсюду валяются презервативы. Местная женщина рассказала нам, что девушки "просто ложатся в полях с мужчинами у всех на виду, потому что их не допускают в 12 лагерей". Мы слышали подобные истории на Балканах и о положении дел в Камбодже после прибытия миротворцев».*[70]

Хотя многое было сделано для решения этой проблемы, и уровень осведомленности о ней среди персонала ООН в настоящее время существенно выше по сравнению с пятнадцатью годами ранее, нельзя отрицать, что подобные инциденты наносят урон общей репутации миссий по поддержанию мира и являются постыдными для ООН. Тогда как значительная часть работы миссий остается по сути

Эта проблема наносит урон общей репутации миссий по поддержанию мира и является постыдной для ООН.

невидимой для населения и широкой общественности, именно случаи сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств продолжают захватывать внимание международного сообщества и общин, где развернуты миротворческие силы. Во время консультационных мероприятий в ходе подготовки настоящего глобального исследования выяснилось, что женщины Африканского континента особенно обеспокоены данной проблемой в связи с проведением здесь значительного количества операций по поддержанию мира, как региональных, так и международных. Это поистине страшное явление, когда защитник превращается в хищника. Для ООН критически важно продемонстрировать твердое намерение искоренить эту проблему раз и навсегда.

Что касается подготовки отчетности о сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах, существуют определенные договоренности о характере данной проблемы и ее сложности. Основные пункты включают в себя следующие:

- Данная проблема касается не только военного персонала и зачастую даже не в несоразмерной степени.
- За последнее десятилетие ООН достигнут определенный, хотя и весьма ограниченный, прогресс, что подтверждается снижением числа подобных обвинений и повышением оперативности ряда государств-членов в работе над ними.
- Число жалоб (несколько десятков в год) тем не менее представляет собой лишь небольшую долю фактических нарушений.
- Хотя большинство жертв — женщины и девочки, эта проблема также затрагивает мужчин и мальчиков, и подавляющее большинство из них не чувствуют себя в безопасности настолько, чтобы сообщить в полицию или требовать возмещения ущерба.
- Многие жалобы не расследуются государствами-членами должным образом, считаются необоснованными или завершаются назначением недостаточно строгих дисциплинарных мер или вынесением мягких уголовных приговоров.
- Несмотря на распространенное мнение, что сексуальная эксплуатация и сексуальные надругательства преимущественно заключаются в злоупотреблении персоналом миссий своим положением и — в нарушение политики абсолютной нетерпимости ООН — вступлении в половую связь с представителями местного населения, вынужденными торговать собой для получения тех или иных преимуществ или средств к существованию, почти в половине всех обвинений описываются вопиющие преступления, в том числе изнасилования.

В ФОКУСЕ

Политика абсолютной нетерпимости ООН в отношении сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств

Политика абсолютной терпимости ОНН запрещает вступать в сексуальную связь в обмен на деньги, трудоустройство, товары, услуги и прочие виды содействия; запрещает сотрудникам по поддержанию мира иметь сексуальные отношения с лицами в возрасте до 18 лет, независимо от обстоятельств; и настоятельно не рекомендует — хотя и не запрещает — сексуальные отношения между персоналом ООН и местными получателями помощи, не носящие характер сделки, на том основании, что подобные отношения «основываются на заведомо неравном соотношении сил» и «подрывают авторитет и принципы добросовестной работы Организации Объединенных Наций».[71] В бюллетене Генерального секретаря о специальных мерах по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств вводится четкий запрет сексуальных связей с детьми (лицами в возрасте до 18 лет),[72] а половые связи между персоналом ООН и получателями помощи «настоятельно не рекомендуются».[73] Однако глава миссии может применять этот стандарт по своему усмотрению, «если возраст получателей помощи превышает 18 лет и обстоятельства дела дают основание для исключения».[74]

Существуют разногласия относительно того, как обеспечить подотчетность в различных странах.[75] Призыв к более активным действиям звучит все громче, особенно в свете новых обвинений против войск АС в Сомали и французских войск в Центральноафриканской Республике, а также в целом негативной оценки, предоставленной группой экспертов, которым ООН было поручено посетить с визитом четыре миссии, где данная проблема стоит особенно остро.[76]

Положить конец безнаказанности

За последнее десятилетие ООН вложено немало сил и ресурсов в создание групп по вопросам поведения и дисциплины в каждой миссии и штабе, а также опубликованы многочисленные рекомендации Генерального секретаря, в которых перед соответствующими субъектами, включая государства-члены, являющиеся первичной юрисдикцией для своих войск, ставятся задачи принять более решительные меры по расследованию обвинений, наказанию виновных и возмещению ущерба жертвам. К ним относятся, как неоднократно указывалось Независимой группой высокого уровня по миротворческим операциям:[77]

- Подготовка Генеральным секретарем докладов о мерах, принятых и не принятых отдельными государствами-членами в ответ на обоснованные обвинения в сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах — с конкретным перечнем стран, а не только обобщенными данными о количестве обвинений или принятых мерах.

- Создание групп оперативного реагирования в составе миссий, готовых к развертыванию в течение 1–2 дней для сбора и сохранения доказательств и защиты жертв.

- Наложение на страны, перечень которых приведен в приложениях к докладам Генерального секретаря о детях и вооруженных конфликтах и сексуальном насилии в условиях конфликта, запрета предоставлять войска, вплоть до полного исключения.

- Пересмотр типового меморандума о взаимопонимании со странами, предоставляющими войска, с целью ввода требования об обязательной должности национального сотрудника по расследованию в контингентах и специального инструктажа всех войск по вопросам сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств.

- Завершение расследований случаев сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств в течение шести месяцев — следственные органы ООН должны будут предоставлять отчет о соответствии этому сроку, и государствам-членам также предлагается соблюдать этот срок.

- Репатриация по приказу Генерального секретаря отдельных военнослужащих, целых подразделений и командующих личным составом за несоблюдение требования о предотвращении систематических злоупотреблений и наказании виновных. ООН также может приостановить выдачу медалей «За заслуги», выплату премий и суточных, а также прервать соответствующие выплаты военному персоналу, принимающему участие в проведении расследования.

- Наложение по требованию Генерального секретаря различных административных мер в отношении сотрудников ООН: удержание компенсаций за накопившиеся дни отпуска и субсидий на репатриацию, обычно подлежащих выплате в момент прекращения работы в организации, направление лиц в административный отпуск без сохранения содержания до завершения расследований и дисциплинарных процессов.

Группой высокого уровня также отмечено, что иммунитет на гражданский персонал не распространяется в случае сексуальных преступлений и что он не может служить способом ухода от ответственности.[78] Иммунитет от уголовного преследования ни при каких обстоятельствах не распространяется на персонал ООН, обвиняемый в совершении преступлений, связанных с сексуальной эксплуатацией и сексуальными надругательствами. Привилегии иммунитета являются функциональными и касаются исполнения официальных служебных обязанностей. Следует ускорить процедуру, в соответствии с которой Генеральный секретарь отказывает в таком иммунитете или объявляет его недействительным, с целью обеспечения безотлагательного проведения необходимого судебного разбирательства.

Это, несомненно, важные шаги, однако можно сделать больше. Странам, неоднократно нарушающим свои письменные обязательства по проведению расследований и уголовному преследованию своих солдат, следует запретить предоставлять войска для миссий по поддержанию мира. Согласно рекомендации, предоставленной в докладе Зейда[79] десять лет назад и никогда не реализованной, если ООН располагает убедительными доказательствами нарушения, на страну, являющуюся родиной предполагаемого правонарушителя, должно быть наложено обязательство инициировать его преследование в уголовном порядке. В случае отказа страны от уголовного преследования виновного должно быть предоставлено подробное объяснение причин. Согласно призыву неправительственных организаций в 2015 году,[80] Организации Объединенных Наций предлагается создать независимую комиссию по расследованию для проведения широкомасштабного расследования по вопросу сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств и рассмотрения обвинений государствами-членами и самой ООН, включая систематическую неспособность к реализации

На страну, являющуюся родиной предполагаемого правонарушителя, должно быть наложено обязательство инициировать его преследование в уголовном порядке. В случае отказа страны от уголовного преследования виновного должно быть предоставлено подробное объяснение причин.

множества полномочий, которыми она уже располагает для привлечения лиц к ответственности за свои действия. В июне 2015 года была учреждена Независимая контрольная группа для проверки мер, принимаемых ООН в отношении обвинений о сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах со стороны иностранных вооруженных сил, размещенных в Центральноафриканской Республике и не находящихся под командованием ООН, — подобные исследования должны охватывать механизмы реагирования на уровне системы в целом.

Несмотря на имеющееся обязательство ООН тесно сотрудничать с государствами-членами в целях более строгого применения существующих правовых норм в отношении преступлений, в которых обвиняется ее военный или гражданский персонал, необходимо рассмотреть новые пути обеспечения подотчетности. Рекомендуется заново рассмотреть предложение о разработке международной конвенции, согласно которой государства-члены должны будут принимать меры по расследованию, уголовному преследованию и выдаче правонарушителей и оказанию взаимной правовой помощи.[81]

Эксперты по правовым вопросам и научные эксперты предложили следующие возможные варианты обеспечения подотчетности в отношении серьезных преступлений, совершенных персоналом ООН, включая сексуальные преступления:[82]

(i) создание смешанных судов из представителей принимающего государства и ООН, для чего потребуется согласие со стороны принимающего государства на предоставление международной помощи своей внутренней правовой системе; и

(ii) совместное осуществление юрисдикции принимающим государством и другими государствами; например, принимающее государство несет ответственность за расследование преступления и уголовное преследование правонарушителя, тогда как государство гражданства правонарушителя обеспечивает его содержание под стражей на любой срок тюремного заключения.

Однако наиболее предпочтительным вариантом, который при этом отражал бы стремление Организации Объединенных Наций и стран, предоставляющих войска, раз и навсегда искоренить подобные правонарушения, является создание международного трибунала по соглашению между государствами с юрисдикцией проведения расследования в отношении всех сотрудников ООН на местах и всех категорий миротворческого персонала.

Несмотря на то, что реализация этого предложения потребует значительных ресурсов и повлечет другие последствия, включая изменения в существующих договоренностях, согласно которым участники воинских контингентов подлежат исключительной уголовной юрисдикции направившего их государства, подобные варианты представляют собой ценную подпитку дискуссий о том, как положить конец безнаказанности. Тем временем, в зависимости от контекста и характера процессуальных норм в соответствующей стране, следует рассмотреть возможность направления запроса предоставляющим войска странам о снятии иммунитета со своего персонала в отношении обоснованных обвинений в совершенных ими серьезных сексуальных преступлениях, с тем чтобы сделать возможным их уголовное преследование властями принимающего государства.

Одной из наиболее важных мер предотвращения сексуального насилия и сексуальных надругательств является предварительная подготовка персонала. Инструктаж по вопросам предотвращения сексуального насилия и сексуальных надругательств, который проводится для всех видов войск, должен быть всесторонним и основанным на конкретных жизненных примерах. Подробный инструктаж также следует проводить с командующими с особым акцентом на вопросы привлечения к ответственности, отчетности и проведения расследований. Помимо этого, СПГС и командующим следует пройти обязательный недельный курс обучения в штаб-квартире по предотвращению сексуального насилия и сексуальных надругательств и другим связанным с защитой проблемам.

> *«Я не могу высказать словами, какую боль, возмущение и стыд я испытываю, читая год за годом доклады о сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах со стороны сил ООН. Когда Организация Объединенных Наций направляет миротворцев, она стремится защитить самые уязвимые группы населения в наиболее пострадавших районах мира. Я не потерплю никаких действий, подрывающих*

доверие к этой роли и вызывающих страх у населения. [...] Полагаю, что возмутительное количество обвинений, предъявляемых в самых разных странах,... указывает на острую необходимость немедленно принять меры. Довольно!

Я хочу, чтобы руководители знали, что именно они несут ответственность за свои военных, полицейских и гражданских сотрудников. Они также должны осуществлять контроль за тем, чтобы весь персонал непрерывно получал образование и инструктаж в области прав человека. Я хочу, чтобы государства-члены знали, что я не справлюсь с этой задачей в одиночку. Привлечение военнослужащих к ответственности является в первую очередь обязанностью государств-членов, и они должны принимать решительные превентивные и карательные меры. Я хочу, чтобы правонарушители знали, что если они совершат преступление, мы сделаем все возможное для их преследования и привлечения к ответственности. Я хочу, чтобы пострадавшие знали, что мы выполним нашу институциональную обязанность по обеспечению их безопасности и защите их достоинства».

Комментарии, предоставленные Генеральным секретарем для прессы, касательно серьезных обвинений в преступлениях сексуального насилия со стороны миротворцев ООН в Центральноафриканской Республике, 12 августа 2015 года

Оказание помощи жертвам сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств

Еще одним важным аспектом этой проблемы является тот факт, что жертвы сексуальных надругательств и сексуальной эксплуатации испытывают постоянный недостаток помощи и поддержки. Генеральная Ассамблея в 2008 году приняла резолюцию, утверждающую стратегию оказания помощи жертвам — независимо от того, обоснованными ли являются обвинения, — и предполагающую меры, включающие медицинское обслуживание, убежище, питание, одежду, предметы первой необходимости, правовую помощь, психологическую консультацию и поддержку в установлении отцовства.[83] Соответствующим органам ООН было предложено активно осуществлять эту стратегию на скоординированной основе. Семь лет спустя эти механизмы оказания помощи жертвам еще во многом не реализованы, и неотложность этого вопроса невозможно переоценить.

Например, возможности подачи исков либо неизвестны, либо непонятны местному населению, либо не считаются безопасными. Кроме того, Генеральным секретарем предложено создание общего целевого фонда, предназначенного для финансирования превентивных мероприятий, информационно-пропагандистской работы среди местного населения, нежели для выплаты компенсаций жертвам. Неоднократные призывы к созданию программ помощи жертвам не получили подкрепления в виде необходимых ресурсов и оперативного руководства.

Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям ООН призывает Секретариат «начать консультации с государствами-членами, обеспечив при этом активное участие местных общин и лиц, пострадавших от сексуальной эксплуатации и злоупотреблений, в целях выработки надлежащих форм компенсации. Государствам-членам следует также поддержать создание Генеральным секретарем эффективной и обеспеченной достаточными ресурсами программы помощи потерпевшим для оказания поддержки отдельно взятым потерпевшим и детям, рожденным вследствие сексуальной эксплуатации и злоупотреблений».[84] В докладе не приводятся конкретные идеи, однако содержится призыв о выделении целевых средств на страновом уровне. Порядок выделения средств на эту цель международными организациями, действующими на местах, — в зависимости либо от доли их присутствия в миссии, либо от доли обвиняемых сотрудников — подлежит анализу и экспериментальной проверке.

ЗАЩИТА НЕВООРУЖЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО НАСЕЛЕНИЯ

Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям ООН вывела один из главных организационных принципов своего доклада за 2015 год:

> *«Прочный мир невозможно достичь и сохранить путем военного и технического противоборства — только за счет политических решений [...]. В основе национальных, региональных и международных усилий и инвестиций должны лежать принципы недопущения войны, нежели ее прекращения [...]. В своих действиях по защите гражданского населения ООН следует руководствоваться стратегиями неприменения оружия».*[85]

Обеспокоенность в связи с ростом уровня милитаризации уравновешивается призывами к военному вмешательству для предотвращения злодеяний и непрекращающейся критикой в отношении миротворцев ООН за их пассивность и бездействие, когда гражданское население нуждается в защите. В дебатах о миротворческой деятельности и защите гражданских лиц на протяжении более чем двух десятилетий превалируют обе эти позиции. Однако существует достаточно возможностей для совмещения обеих идей путем поощрения и поддержки действий ненасильственной защиты, которые позволили бы военным структурам наряду с их полицейскими и гражданскими партнерами добиться большего.

«Что-то в корне неверно в системе, где самым жестоким [мятежникам] [...] доверяют формировать будущее населения. Вооруженные силы продолжают препятствовать построению прочного мира, поскольку способствуют применению насилия и милитаризму».

Мнение участника опроса, проведенного среди организаций гражданского общества (работает на глобальном уровне в конфликтных районах Азии, Ближнего Востока, Северной Африки)

В ходе консультаций в контексте данного глобального исследования, неоднократно говорилось о том, что руководящая роль женщин сама по себе служит стратегией защиты.

Основная цель миссий заключается в защите гражданского населения — не только путем обеспечения непосредственной физической защиты, но и путем диалога и вовлечения, а также создания безопасной обстановки.[86] Красной нитью консультационных мероприятий, проведенных в рамках подготовки этого исследования, проходила идея о том, лидирующая роль женщин сама по себе представляет собой стратегию защиты. С одной стороны, расширение возможностей женщин и защита их прав снижает уязвимость женщин и укрепляет их способность защищать себя и отстаивать свои права. С другой стороны, представленность, участие и лидирующая роль женщин в механизмах защиты, таких как политическое руководство и государственное управление, армия и полиция, органы национальной безопасности, комитеты по лагерям беженцев, механизмы защиты сообщества и органы обеспечения ответственности, помимо прочих, критически важны с точки зрения повышения уровня защиты женщин и девочек. В этом контексте, несмотря на важность соответствия задач и действий миссии по защите наиболее распространенным угрозам в отношении женщин и девочек в районе проведения операций, многие из этих задач и действий не требуют перестрелки. Ниже приведен неисчерпывающий перечень мероприятий, осуществляемых миссиями по поддержанию мира, которые демонстрируют положительный опыт и могут служить хорошим примером на будущее:

- Уделение особого внимания рискам и угрозам в отношении женщин со стороны совместных групп по защите и объединенных следственных групп.
- Предоставление консультаций женщинам в ходе оценки угроз и работы с населением (от создания механизмов защиты населения и сообществ по предупреждению об опасности до разработки планировки лагерей и так далее).
- Приведение мероприятий по защите в соответствие с маршрутами передвижения и экономической активностью женщин (патрулирование маршрутов добычи топливной древесины и воды, патрулирование полей, патрулирование рынков и сопровождение женщин).
- Создание безопасных мест в лагерях для женщин и девочек.
- Назначение женщин-наблюдателей и уделение особого внимания гендерному насилию в условиях проведения выборов.
- Предоставление женщинам радиосвязи и мобильных телефонов для сообщения об угрозах и информирования местного населения о рисках.
- Обеспечение безопасности и сопровождение лиц, отстаивающих права женщин, и организаций, занимающихся вопросами прав женщин и гендерного насилия.
- Разработка Объединенным аналитическим центром миссии систем определения профиля правонарушителей, которые включают в себя типичный характер нападений на женщин и девочек, включая сексуальное насилие в условиях конфликта, и данные о жертвах среди гражданского населения с разбивкой по признаку пола.[87]
- Уделение особого внимания защите женщин в других основных направлениях деятельности миссии, таких как разоружение и демобилизация, реформа сектора безопасности, правосудие в переходный период, обезвреживание мин и контроль стрелкового оружия.
- Эвакуация населения, подвергающегося риску, из опасных зон.

В главе 8 *Предотвращение конфликтов* более подробно описывается важность участия женщин в краткосрочных стратегических мерах, направленных на предотвращение конфликтов, включая механизмы раннего предупреждения, диалог с населением на местном уровне и оперативные центры по делам женщин, где женщины из числа пострадавшего населения смогут отслеживать признаки эскалации насилия.

В целях защиты гуманитарного пространства многие выступают в поддержку физического присутствия, доказавшего свою эффективность, даже если это присутствие

В ФОКУСЕ

Защита силами невооруженного гражданского персонала

Защита силами невооруженного гражданского персонала представляет собой методологию непосредственной защиты гражданского населения и сокращения масштабов насилия, которая находит широкое применение на практике и уже получила признание. За последние несколько лет она доказала свою особую эффективность в отношении защиты женщин и девочек. Эта методология была изначально предложена и разработана такими организациями, как Nonviolent Peaceforce, Cure Violence и Peace Brigades International, и начиная с 1990 года 50 организаций гражданского общества применяют методы невооруженной защиты в 35 зонах конфликта.[88]

Эти организации направляют профессионально подготовленный невооруженный гражданский персонал, в задачи которого входит обеспечение непосредственной физической защиты путем присутствия и укрепление механизмов защиты на местном уровне. К ним относятся, например, сопровождение и вмешательство, контроль соблюдения требований о прекращении огня, проверка слухов, раннее предупреждение и раннее реагирование, укрепление доверия, многосторонний диалог и посредничество на местном уровне, а также поддержка местных организаций, приверженных делу защиты, примирения и прав человека. Интересно отметить, что женщины составляют предположительно от 40 до 50 процентов развернутого персонала этих организаций, — гораздо более высокая доля, чем в миссиях ООН по поддержанию мира.

К примеру, организация Nonviolent Peaceforce работает на юге Судана с 2010 года. Получив предупреждение от южносуданских женщин из пункта защиты гражданского населения в Бентиу о случаях изнасилования солдатами во время сбора воды или топливной древесины, группа стала направлять двух или более гражданских сотрудников вместе с ними. Ни одна из женщин не подверглась нападению, когда шла в сопровождении.[89] В прошлом году организация Nonviolent Peaceforce предоставила более 1000 сопровождающих для уязвимых групп населения, прежде всего женщин и детей, по всей территории Южного Судана. В штате Джонглей представители Nonviolent Peaceforce способствовали налаживанию диалога между местным населением и полицейскими и военными сотрудниками по поддержанию мира миссии ООН, организовав, в частности, ряд встреч по вопросу безопасности только для женщин, где те могли поделиться своими соображениями относительно уровня предоставляемой защиты. ЮНПОЛ, национальная полиция и организация Nonviolent Peaceforce поочередно занимались совместным патрулированием районов, где было отмечено максимальное число нападений на женщин. Кроме того, организацией Nonviolent Peaceforce были сформированы и подготовлены десять женских групп по вопросам поддержания мира, которые отвечают за вмешательство в планируемые ранние браки, возвращение и интеграцию детей, посредничество между враждующими кланами, сопровождение жертв изнасилования и взаимодействие с местными вождями. В настоящее время в Nonviolent Peaceforce занято более 150 сотрудников в 11 полевых пунктах и штаб-квартире в Джубе. 40 процентов сотрудников являются выходцами из Южного Судана и 40 процентов составляют женщины.

не предполагает наличие вооруженного контингента, а ограничивается невооруженными военнослужащими или гражданскими миротворческими силами.[90] Другие предпочитают уделять гораздо больше средств и внимания превентивным действиям, которые устраняют коренные причины конфликта и определяют его экономические стимулы, направлены на поддержку образования по вопросам мира в школах и среди гражданского населения в целом, повышение осведомленности о правах женщин и роли мужчин и взаимосвязи этих понятий с насилием в условиях конкретного конфликта.

Взаимодействие с негосударственными субъектами

Несмотря на то, что Римский статут признает индивидуальную уголовную ответственность членов негосударственных субъектов за военные преступления и преступления против человечности, эти субъекты обычно не воспринимаются как часть международного сообщества, и многие государства решительно возражают против взаимодействия с ними международных или региональных субъектов, поскольку это может повысить их легитимность и статус.

Тем не менее взаимодействие с вооруженными негосударственными субъектами является одним из путей содействия созданию безопасной обстановки, не прибегая к насилию. Сегодня подавляющее большинство войн проходят с участием негосударственных субъектов, противостоящих государству или другим негосударственным субъектам. В последние годы Организация Объединенных Наций и другие международные организации выявляют нарушения прав человека и другие преступления, совершаемые негосударственными субъектами, и напоминают этим формированиям об их обязательствах согласно международному гуманитарному праву и о последствиях совершения злодеяний. Генеральный секретарь ООН также включил их в «списки позора» за серьезные преступления, совершаемые в отношении детей, и сексуальное насилие в условиях конфликта. Однако можно назвать и примеры конструктивного диалога и взаимодействия, включая подписание планов действий или документов, налагающих обязательства на вооруженные негосударственные субъекты. Например, в резолюции Совета Безопасности 1960 (2010) и 2106 (2013) стороны призываются к принятию и выполнению конкретных обязательств по борьбе с сексуальным насилием в установленные сроки. В этой связи Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии, от имени системы ООН, подписал коммюнике с правительствами ряда государств, а также провел переговоры с негосударственными сторонами в вооруженном конфликте о предупреждении сексуального насилия в условиях конфликта и ответных мерах на него.[91]

Можно назвать примеры конструктивного диалога и взаимодействия, включая подписание планов действий или документов, налагающих обязательства на вооруженные негосударственные субъекты.

В ФОКУСЕ

Частные военные и охранные компании и повестка дня по вопросам женщин, мира и безопасности

Правительства государств, частные корпорации и даже ООН нередко обращаются к частным военным и охранным компаниям (ЧВОК) для предоставления «услуг по охране» в странах, переживающих конфликт или постконфликтный период. К примеру, в 2013 году со стороны США в одном только Афганистане находилось 108 000 подрядчиков, в том числе 18 000 сотрудников частных охранных фирм.[92] ООН заключает контракты с вооруженными и невооруженными частными охранными компаниями для защиты своего персонала и активов, когда правительство принимающего государства не способно предоставить такие услуги либо отказывается от их предоставления. С 2013 по 2014 год Организация Объединенных Наций затратила более 42 млн долл. США на услуги вооруженных и невооруженных охранных компаний в 12 странах, где размещены миссии по поддержанию мира, и в 11 странах, где находятся специальные политические миссии.[93] Вместе с тем, подобная передача охраны безопасности в частные руки должна быть подкреплена комплексным и последовательным регулированием деятельности и персонала ЧВОК.[94] Проблемы в обеспечении регулирования повлекут колоссальные последствия для жертв нарушений прав человека, совершаемых сотрудниками таких компаний, включая женщин и девочек. В ходе консультационных мероприятий при подготовке настоящего глобального исследования женщины из самых различных регионов, включая Африканский Рог и острова Тихого океана, рассказывали об угрозах своей безопасности и здоровью, которые создают эти группы. В докладах, обличающих ужасные случаи сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств со стороны вооруженного и невооруженного персонала ЧВОК, являющихся подрядчиками ООН, в ДРК и Южном Судане, также особо подчеркивается острый характер этой проблемы для ООН.[95]

Сторонники концепции о женщинах, мире и безопасности ясно дали понять, что частные военные подрядные организации подлежат более строгому регулированию, и в этом направлении был предпринят ряд шагов:

- В *Общей рекомендации № 30 Комитета КЛДОЖ касательно роли женщин в предотвращении конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях* частные военные и охранные компании отнесены к негосударственным субъектам, деятельность которых подлежит строгому регулированию со стороны как государств-участников, так саморегулированию.[96]

- *Рабочая группа по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение* предложила возможную юридически обязательную конвенцию по вопросу о ЧВОК и заявила, что минимальные стандарты регулирования должны включать в себя права человека и нормы гуманитарного права.[97] Рабочая группа также вынесла рекомендации специально для ООН относительно ответственности за нарушения прав человека, включая сексуальную эксплуатацию и сексуальные надругательства, совершаемые вооруженными и невооруженными сотрудниками охранных компаний, являющихся подрядчиками ООН.[98]

- В документе ООН «Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека» признается повышенный риск нарушений прав человека в постконфликтной ситуации и предполагается, что государства-члены должны способствовать предотвращению подобных правонарушений со стороны частных компаний, в том числе путем предоставления им надлежащего содействия по оценке и устранению такого повышенного риска за счет «уделения особого внимания вопросам гендерного и сексуального насилия».[99]

РЕКОМЕНДАЦИИ

Условия для достижения прогресса после 2015 года: практические предложения

Государствам-членам следует:

✓ Определить конкретные целевые показатели набора, удержания и продвижения женщин в национальных вооруженных силах и на руководящих позициях в органах безопасности.

✓ Приложить усилия к тому, чтобы каждый направляемый в миссию солдат прошел тщательную проверку, получил инструктаж и нес ответственность за свои действия, в том числе в случаях сексуального надругательства и сексуальной эксплуатации в отношении женщин и девушек.

✓ Разработать доктрины и планы, которые учитывали бы последствия развертывания и оперативной деятельности любых войск на женщин и девочек, а также пропагандировали бы применение невооруженной военной защиты как предпочтительного или дополнительного метода защиты, в зависимости от обстоятельств.

ООН в сотрудничестве с государствами-членами следует:

✓ Побуждать государства-члены направлять больше женщин-офицеров для участия в миссиях ООН по поддержанию мира за счет введения финансовых стимулов, таких как премия за обеспечение гендерного баланса.

✓ Организовать составление бюджета с учетом гендерных аспектов и финансовый контроль над инвестициями, направляемыми на обеспечение соответствия принципам гендерного равенства в деятельности миссий, путем направления экспертам по составлению бюджета для операций по поддержанию мира и сотрудникам по планированию запросов на проверку бюджетов миссий и предоставление рекомендаций относительно методологии и необходимого потенциала.[100]

✓ Организовать обязательный инструктаж на основе конкретных жизненных примеров по вопросам гендерного равенства для всего миротворческого персонала ООН — от актуализации гендерных аспектов в операциях по поддержанию мира до предотвращения сексуального насилия в условиях конфликта и принятия ответных мер — для чего призвать государства-члены выделять средства на формирование национальных миротворческих учебных центров в странах, предоставляющих наибольшее число войск, с тем чтобы они стали обязательным компонентом в реализации программ предварительной подготовки персонала.

✓ Устранить проблемы безнаказанности и отсутствия помощи для жертв сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств путем точного выполнения рекомендаций, предоставленным Независимой группой высокого уровня по миротворческим операциям ООН[101]и в последнем ежегодном докладе Генерального секретаря о сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах.[102] Дополнительно:

- Странам, неоднократно нарушающим свои письменные обязательства по проведению расследований и уголовному преследованию своих солдат, следует запретить предоставлять войска для миссий по поддержанию мира.

- Если ООН располагает убедительными доказательствами нарушения, на страну, являющуюся родиной предполагаемого правонарушителя, должно быть наложено обязательство инициировать его преследование в уголовном порядке.

- Организации Объединенных Наций предлагается создать независимую комиссию по расследованию для проведения широкомасштабного расследования по вопросу сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств и рассмотрения обвинений государствами-членами и самой ООН, включая систематическую неспособность к реализации множества полномочий, которыми она уже располагает для привлечения лиц к ответственности за свои действия.

- Рассмотреть возможности взаимодействия с государствами-членами в целях создания международного трибунала с юрисдикцией проведения расследования в отношении всех сотрудников ООН и всех категорий

миротворческого персонала, предположительно совершивших серьезные преступления, включая сексуальные надругательства.

- Вынести конкретные предложения на местах о путях финансирования механизмов оказания помощи жертвам и начать из осуществление, в том числе за счет объединенных фондов в каждой стране или бюджета субъектов, в рядах которых состоят обвиняемые.

✓ Предпринять шаги для ужесточения регулирования и надзора в отношении всех частных компаний, являющихся подрядчиками Организации Объединенных Наций, в вопросах сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств. ООН следует пересмотреть и строго следовать принципам регулирования деятельности этих компаний, включая постоянное или временное исключение компаний из перечня подрядчиков и ведение централизованного реестра компаний, чьи сотрудники неоднократно обвинялись в сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах.[103]

✓ Поощрять расширение прав и возможностей женщин и ненасильственные средства защиты и учитывать весь спектр вопросов касательно безопасности женщин и меры по их решению, включая руководящую роль женщин и расширение прав и возможностей женщин, в планировании, осуществлении деятельности и отчетности в рамках миссий, а также в обсуждении политики по защите гражданского населения в контексте миротворческих операций.

✓ Наращивать поддержку принципов защиты силами невооруженного гражданского персонала в охваченных конфликтом странах, включая организацию работы параллельно с миротворческими операциями.

ССЫЛКИ

1. Sam Perlo-Freeman et al., “Trends in World Military Expenditure, 2014”, SIPRI Fact Sheet (Stockholm International Peace Research Institute, апрель 2015 г.), 1.
2. Там же.
3. “You Get What You Pay For” (Women’s International League for Peace and Freedom, 2014 г.), 13.
4. “Field Support Update”, ежеквартальный выпуск (Департамент полевой поддержки (ДПП) Организации Объединенных Наций, январь 2015 г.).
5. «Объединение наших сил в интересах мира: политика, партнерство и люди», док. ООН A/70/95–S/2015/446 (Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям, 16 июня 2015 г.).
6. «Оценка и результаты осуществления мандатов миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на защиту гражданских лиц», док. ООН A/68/787 (Генеральная Ассамблея ООН, 7 марта 2014 г.).
7. Neha Bhat, “No Man’s Land: Does the Gender Crimes Framework of the ICC Statute Cover ‘Gender Based’ Targeting through Signature Drone Strikes?”, научный труд SSRN (Rochester, NY: Social Science Research Network, 24 сентября 2013 г.); “Women in Peacekeeping”, Операции ООН по поддержанию мира, данные от 26 августа 2015 г., http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/women/womeninpk.shtml.
8. Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (2015 г.), п. 201
9. «Доклад Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях Кристофа Хейнса», док. ООН A/HRC/23/47 (Генеральная Ассамблея ООН, 9 апреля 2013 г.).
10. “Living Under Drones: Death, Injury, and Trauma to Civilians From US Drone Practices in Pakistan” (International Human Rights and Conflict Resolution Clinic at Stanford Law School, Global Justice Clinic at NYU School of Law, сентябрь 2012 г.), 82.
11. Vivian Salama, “Living in Terror Under a Drone-Filled Sky in Yemen”, The Atlantic, 29 апреля 2013 г., http://www.theatlantic.com/international/archive/2013/04/living-in-terror-under-a-drone-filled-sky-in-yemen/275373/.
12. “Living Under Drones: Death, Injury, and Trauma to Civilians From US Drone Practices in Pakistan”, 82.
13. Naureen Shah et al., “The Civilian Impact of Drones: Unexamined Costs, Unanswered Questions” (Center for Civilians in Conflict, Columbia Law School Human Rights Clinic, 2012 г.), 20.
14. Sarah Holewinski, “Just Trust Us: The Need to Know More about Civilian Impact of Civilian Drone Strikes”, в книге “Drone Wars: Transforming Conflict, Law, and Policy”, 2015 г., 53.
15. Shah et al., “The Civilian Impact of Drones: Unexamined Costs, Unanswered Questions”, 20.
16. Bhat, “No Man’s Land”.
17. Примеры можно найти в ежегодных национальных докладах, представляемых членами НАТО Комитету НАТО по гендерным аспектам, или страновых материалах для ежегодного доклада Генерального секретаря по вопросам женщин, мира и безопасности. Как было отмечено, оборонными ведомствами ряда стран (например, Аргентины, Болгарии и Ирландии) приняты специальные планы действий.
18. Составной показатель ключевых мер, упомянутых странами в предоставленных ими материалах для настоящего глобального исследования.
19. “Submission of NATO to the Global Study” (Организация Североатлантического договора (НАТО), 23 марта 2015 г.). Примеры надлежащей практики также были отмечены отдельными странами в представленных ими материалах для глобального исследования. Процентная доля женщин в Вооруженных силах Словении на протяжении последнего десятилетия колеблется между 15 и 16 процентами. В Боснии и Герцеговине процентная доля женщин в вооруженных силах и полиции удвоилась всего за пять лет с момента принятия страной плана действий. Всего 23 женщины откликнулись на призыв вступить в вооруженные силы в 2008 году, однако в 2013 году заявления подали более 600. Такая тенденция является прямым результатом принятых специальных мер. К примеру, Министерство обеспечения безопасности сократило обязательный срок службы, выступающий критерием для командирования женщин в миссии по поддержанию мира, с восьми до пяти лет.
20. Marcela Donadio and María de la Paz Tibiletti, “Atlas Comparativo de La Defensa En América Latina Y Caribe” (RESDAL Latin America Security and Defence Network, 2014 г), 134–141.
21. “Security Council Open Debate on Women, Peace and Security Meeting Records”, док. ООН S/PV.7289 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 28 октября 2014 г.), п. 28.
22. Siphiwe Dlamini on the Role of Women in the SANDF (SABC Digital News, 2015 г.), https://www.youtube.com/watch?v=M1muHLaWGNw.

23. David Morrison, “Address to the Closing Plenary Session at the Global Summit to End Sexual Violence in Conflict” (Лондон, Великобритания, 13 июня 2014 г.).

24. “Recruitment and Retention of Women in the Australian Defence Force: Brief for Department of Foreign Affairs and Trade”, материалы, предоставленные для глобального исследования (Правительство Австралии, Министерство обороны, 2015 г.).

25. Там же.

26. “Sexual Assault in the Military”, Statutory Enforcement Report (Комиссия по гражданским правам (США), сентябрь 2013 г.). См. также «Доклад Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях г-жи Рашиды Манджу. Миссия в Соединенные Штаты Америки», док. ООН A/HRC/17/26/Add.5 (Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, 1 июня 2011 г.), пп. 22–31.

27. “‘It’s a Good Thing’: Military Chief on Virginity Testing of Female Recruits”, The Jakarta Globe, 16 мая 2015 г., http://thejakartaglobe.beritasatu.com/news/good-thing-military-chief-virginity-testing-female-recruits/.

28. Aeyliya Husain, “Meet Pakistan’s Lady Cadets”, Foreign Affairs, 17 августа 2014 г., https://www.foreignaffairs.com/articles/south-asia/2014-08-17/meet-pakistans-lady-cadets.

29. Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности, док. ООН S/2015/716 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 17 сентября 2015 г.), 80.

30. “Women in Peacekeeping”; Charlotte Anderholt, “Female Participation in Formed Police Units: A Report on the Integration of Women in Formed Police Units of Peacekeeping Operations” (U.S. Army Peacekeeping & Stability Operations Institute, сентябрь 2012 г.).

31. Низкая процентная доля женщин в вооруженных силах предоставляющих войска стран — не единственная называемая причина. Зачастую женщины не заинтересованы в операциях по поддержанию мира, если перед ними открываются более привлекательные карьерные возможности на родине либо если их семьи выступают против переезда в случае однократной или регулярной замены личного состава. Недостаток опыта использования огнестрельного оружия и транспортных средств с механической коробкой передач нередко называют еще одной причиной отказа от участия.

32. Однако следует отметить, что процентная доля женщин в миссиях по поддержанию мира, как правило, ниже аналогичного показателя в национальных вооруженных силах. В качестве наиболее яркого примера можно привести тот факт, что, согласно предоставленным для настоящего исследования данным, процентная доля женщин в вооруженных силах Албании уверенно растет (с 12 процентов в 2010 году до почти 18 процентов в настоящее время), однако доля женщин в составе развернутого Албанией миротворческого персонала составляет всего от одного до полутора процентов. Женщины составляют примерно 4 процента вооруженных сил Индии, но при этом менее 1,7 процента женщин находится в развернутых этой страной войсках. По словам Карим и Биэрдсли (2015 г., подготовлено к изданию), рекрутеры и командующие при принятии решений об включении женщин в состав дислоцируемых войск часто руководствуются соображениями безопасности и культурными традициями.

33. “Monthly Summary of Troop Contribution to UN Operations” (Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ), 31 июля 2015 г.).

34. Hasan Jahid Tusher, “Country Gets First Female Combat Pilots”, The Daily Star, 18 декабря 2014 г., http://www.thedailystar.net/country-gets-first-female-combat-pilots-55874; “Air Force to Have 20pc Women Officers”, The News Today, 12 марта 2015 г., http://www.newstoday.com.bd/index.php?option=details&news_id=2405408&date=2015-03-12.

35. Georgina Holmes, “Gendering the Rwanda Defence Force: A Critical Assessment”, Journal of Intervention and Statebuilding 8, № 4 (2 октября 2014 г.): 329.

36. Эти данные ежегодно рассчитываются структурой «ООН-женщины» для доклада Генерального секретаря о женщинах, мире и безопасности. См. документ «Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности (2015)», п. 114.

37. Значительная часть доступных данных относится к странам НАТО и латиноамериканским странам.

38. Исходя из данных, собранных для настоящего глобального исследования, включая общедоступные источники и протоколы обсуждений с советниками по гендерным вопросам при национальных военных ведомствах, а также согласно авторам-исследователям Сабрине Карим и Кайлу Биэрдсли, которые обобщили материалы по более чем 50 предоставляющим войска странам, представленные в различных источниках.

39. “Women, Peace and Security”, Операции ООН по поддержанию мира, данные от 22 июля 2015 г., http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/women/wps.shtml.

40. См., например, предисловие Командующего Вооруженными силами генерала-майора Паоло Серра в документе “Promoting Women, Peace and Identifying

Security: Piloting Military Gender Guidelines in UNIFIL" (Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане, июнь 2014 г.), 4.

41. См., например, "Integrating a Gender Perspective into the Work of the United Nations Military in Peacekeeping Operations", Руководящие принципы ДОПМ/ДПП (Департамент операций по поддержанию мира и Департамент полевой поддержки (ДОПМ/ДПП), март 2010 г.), 19.

42. Ryan Lenora Brown, "Would More Female Soldiers Improve UN Peacekeeping Missions?", Christian Science Monitor, 21 сентября 2015 г., http://www.csmonitor.com/World/Africa/2015/0921/Would-more-female-soldiers-improve-UN-peacekeeping-missions.

43. "Female Military Peacekeepers Network", Операции ООН по поддержанию мира, данные от 22 июля 2015 г., http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/military/femalenetwork.shtml.

44. "Human Rights Screening of United Nations Personnel", Политика Организации Объединенных наций (Организация Объединенных Наций, 11 декабря 2012 г.).

45. Согласно исследованию, по итогам которого состоялся последний раунд переговоров по вопросу о возмещении, представители участвующих в нем стран отметили, что затраты на вербовку, подготовку и развертывание женского персонала выше, что является основным аргументом в пользу дифференциации ставки возмещения. Представители как минимум одной страны сообщили, что недавно была введена дополнительная надбавка, стимулирующая женщин к вступлению в ряды вооруженных сил. Представители еще одной страны упомянули о выплате дополнительного командировочного пособия женщинам-военнослужащим, которое позволяет им поддерживать контакт со своими детьми. Представители целого ряда стран отметили факт выдачи женщинам специальных предметов одежды и предоставления им отдельного жилья. Другие сообщили о дополнительных расходах в связи с охраной здоровья женщин. К таким дополнительным расходам относятся, прежде всего, обеспечение особых нужд и предоставление женщинам специальных помещений (например, декретные отпуска, отдельные санузлы), а также предварительные расходы на модификацию объектов и пошив униформы, направленные на ускорение интеграции женщин в вооруженные силы. См. «Результаты пересмотра методологии определения стандартных ставок возмещения расходов странам, предоставляющим войска, которые были утверждены Генеральной Ассамблеей в ее резолюцией 67/261 по докладу Консультативной группы высокого уровня о ставках возмещения расходов странам, предоставляющим войска», док. ООН A/68/813 (Генеральная Ассамблея ООН, 26 марта 2014 г.).

46. Отпуск по семейным обстоятельствам утверждается направившим национальным военным ведомством.

47. Бронежилет предоставляется направившим национальным военным ведомством.

48. Anderholt, "Female Participation in Formed Police Units: A Report on the Integration of Women in Formed Police Units of Peacekeeping Operations", 25.

49. Бангладеш с 2010 года содержит на Гаити укомплектованное только женщинами сформированное полицейское подразделение.

50. Laura Bacon, "Liberia Leans In", Foreign Policy, данные от 23 сентября 2015 г., https://foreignpolicy.com/2013/06/03/liberia-leans-in/.

51. "UN Peacekeeping - on the Front Lines to End Violence against Women", UN News Centre, 8 марта 2013 г., http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=44325#.VgWRhstVhBc.

52. "Norway's Input to the Secretary-General's Report on Women, Peace and Security 2014, and to the Global Study on UNSCR1325", материалы, представленные для настоящего глобального исследования (март 2015 г.).

53. "Interview with Hester Paneras, Police Commissioner for the African Union - UN Mission in Darfur", UN News Centre, 11 ноября 2013 г., http://www.un.org/apps/news/newsmakers.asp?NewsID=98.

54. "Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes" (Целевая группа ООН по реформе в секторе безопасности, 2012 г.); Anderholt, "Female Participation in Formed Police Units: A Report on the Integration of Women in Formed Police Units of Peacekeeping Operations".

55. Полицейский компонент миссий включает в себя отдельных полицейских (мужчин и женщин) и сформированные полицейские подразделения. Несмотря на то, что в настоящее время женщины составляют 18 процентов отдельно завербованных полицейских, совокупный показатель в случае учета сформированных полицейских подразделений снижается до 10 процентов. "Gender Statistics by Mission for the Month of May 2015" (Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ), май 2015 г.).

56. См. Elisabeth Rehn and Ellen Johnson Sirleaf, "Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building", Progress of the World's Women (New York, NY: United Nations Development Fund for Women, 2002 г.), 67–68.

57. Компоненты прав человека в операциях ООН по поддержанию мира, наряду с гендерными компонентами, компонентами отправления правосудия и другими направлениями работы миссии, в зависимости от обстоятельств, позволяют, помимо

прочего, проводить анализ сексуального и гендерного насилия; разрабатывать эффективные стратегии предотвращения сексуального и гендерного насилия и принятия соответствующих ответных мер; поддерживать создание и применение законов, политических норм, институтов и практик, гарантирующих равные права женщин и девочек и защиту всех лиц от сексуальных и гендерных преступлений в соответствии с юридически обязательными договорами о правах человека; и привлекать виновных к ответственности за нарушения и защищать права жертв. См. "Policy on Human Rights in Peacekeeping Operations and Political Missions" (Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ), Департамент по политическим вопросам (ДПВ), Департамент полевой поддержки (ДПП), 2011 г.), п. 50.

58. Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (2015 г.), п. 239 (vi).

59. "Ten-Year Impact Study on Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping" (New York: Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ), Департамент полевой поддержки (ДПП), 2010 г.).

60. Достойные примеры проведения инструктажа по гендерным вопросам описали в своих докладах Чили, Хорватия, Нидерланды, Латвия, Франция, Швейцария, Норвегия, Португалия, Ирландия, Швеция, Румыния, Малайзия, Болгария, Исландия, Литва, Австрия, Норвегия, Албания, Германия, Австралия, Бразилия, Аргентина, Испания, Словения и Финляндия.

61. Резолюция 1960 (2010), док. ООН S/RES/1960 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 16 декабря 2010 г.), п. 10; резолюция 2122 (2013), док. ООН S/RES/2122 (2013) (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 18 октября 2013 г.), п. 9.

62. Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (2015 г.), п. 257(b).

63. Заявление Председателя Совета Безопасности, док. ООН S/PRST/2012/23 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 31 октября 2012 г.), 2

64. Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности, док. ООН S/2012/732 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 2 октября 2012 г.), п. 61.

65. Carole Doucet, "UN Gender Architecture in Post-Conflict Countries" (структура «ООН-женщины», Межучрежденческая целевая группа ООН, 20 сентября 2012 г.).

66. Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности, док. ООН S/2013/525 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 4 сентября 2013 г.), п. 14.

67. Расчеты произведены структурой «ООН-женщины» на основе общедоступных докладов о деятельности миссий.

68. Заметным исключением из этой тенденции является политическая миссия МООНСА, возглавляемая Департаментом по политическим вопросам, в критериях которой приведено множество ссылок на гендерные принципы.

69. Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (2015 г.), п. 242; "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. 159.

70. Rehn and Sirleaf, "Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building", 14.

71. "Sexual Exploitation and Abuse Policy", Группа ООН по вопросам поведения и дисциплины, данные от 23 сентября 2015 г., https://cdu.unlb.org/Policy/SexualExploitationandAbusePolicy.aspx.

72. Бюллетень Генерального секретаря «Специальные меры по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств», док. ООН S/RES/2003/13 (Секретариат ООН, 9 октября 2003 г.), п. 3.2(b). Существует исключение, когда сотрудник состоит в законном браке с лицом в возрасте до 18 лет, однако достигшим возраста совершеннолетия или согласия в соответствии с законами страны своего гражданства. Там же, п. 4.4.

73. Бюллетень Генерального секретаря «Специальные меры по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств» (2003 г.), п. 3.2(d).

74. Там же, п. 4.5.

75. Военнослужащие подлежат исключительной уголовной юрисдикции страны, предоставляющей войска, тогда как должностные лица и эксперты ООН в составе миссии могут быть переданы суду принимающего государства или государства гражданства обвиняемого, в случае наличия экстерриториальной юрисдикции.

76. Thelma Awori, Catherine Lutz, and Paban J. Thapa, "Expert Mission to Evaluate Risks to SEA Prevention Efforts in MINUSTAH, UNMIL, MONUSCO, and UNMISS", 3 ноября 2013 г..

77. Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (2015 г.), 101.

78. Там же, xiii.

79. Зейд Раад аль-Хусейн, «Комплексная стратегия ликвидации в дальнейшем сексуальной эксплуатации

и надругательства при операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира», док. ООН A/59/710 (Генеральная Ассамблея ООН, 24 марта 2005 г.).

80. "The Campaign", Code Blue, данные от 23 июля 2015 г., http://www.codebluecampaign.com/about-the-campaign/.

81. Group of Legal Experts, "Report of the Group of Legal Experts on Ensuring the Accountability of United Nations Staff and Experts on Mission with Respect to Criminal Acts Committed in Peacekeeping Operations", док. ООН A/60/980 (Генеральная Ассамблея ООН, 16 августа 2006 г.), п. 62–68.

82. Carla Ferstman, "Criminalizing Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers", Special Report (United States Institute of Peace, сентябрь 2013 г.). См. также Marco Odello, "Tackling Criminal Acts in Peacekeeping Operations: The Accountability of Peacekeepers", Journal of Conflict and Security Law 15, № 2 (2010 г.): 347–91.

83. «Всеобъемлющая стратегия Организации Объединенных Наций по оказанию помощи и поддержки жертвам сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств со стороны персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала», док. ООН A/RES/62/214 (Генеральная Ассамблея ООН, 7 марта 2008 г.), п. 5(c), 6–8.

84. Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (2015 г.), п. 267.

85. Там же, п. 84.

86. "The Protection of Civilians in UN Peacekeeping", DPKO/DFS Policy (Департамент операций по поддержанию мира / Департамент полевой поддержки (ДОПМ/ДПП), апрель 2015 г.).

87. К примеру, МООНСДРК ведет базу данных для сбора и анализа информации о случаях сексуального насилия в условиях конфликта и правонарушителях, доступ к которой предоставлен различным компонентам миссии. См. "UN Action against Sexual Violence in Conflict: Progress Report 2010–2011" (Программа действий ООН по борьбе с сексуальным насилием в условиях конфликта, 2011 г.), п. 21.

88. Janzen, "Shifting Practices of Peace: What Is the Current State of Unarmed Civilian Peacekeeping?"

89. "Case Studies of Unarmed Civilian Protection" (Nonviolent Peaceforce, июль 2015 г.).

90. Liam Mahony, "Proactive Presence: Field Strategies for Civilian Protection" (Centre for Humanitarian Dialogue, 2006 г.); Liam Mahony, "Non-Military Strategies for Civilian Protection in the DRC" (Fieldview Solutions, март 2013 г.); Hugo Slim and Andrew Bonwick, "Protection: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies" (London: Overseas Development Institute, август 2005 г.); Randy Janzen, "Shifting Practices of Peace: What Is the Current State of Unarmed Civilian Peacekeeping?" Peace Studies Journal 7 (декабрь 2014 г.); Canan Gündüz and Raul Torralba, "Evaluation of the Nonviolent Peaceforce Project with the Civilian Protection Compnent of the International Monitoring Team in Mindanao, Philippines" (Initiatives for International Dialogue, 6 мая 2014 г.).

91. "Joint Communiqué of the Republic of South Sudan and the United Nations on the Prevention of Conflict-Related Sexual Violence" Канцелярия Специального представитель Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта, 12 октября 2014 г., http://www.un.org/sexualviolenceinconflict/joint-communique/joint-communique-of-the-republic-of-south-sudan-and-the-united-nations-on-the-prevention-of-conflict-related-sexual-violence/.

92. Moshe Schwartz and Jennifer Church, "Department of Defense's Use of Contractors to Support Military Operations: Background, Analysis, and Issues for Congress" (Congressional Research Service, 17 мая 2013 г.), 2.

93. "Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination: Note by the Secretary-General", док. ООН A/69/338 (Генеральная Ассамблея ООН, 14 августа 2014 г.), п. 11.

94. "Implementing the Women, Peace and Security Agenda and Reducing Armed Violence: A Submission for the 2015 High-Level Review of the Women, Peace and Security Agenda", материалы, предоставленные для глобального исследования (Global Alliance on Armed Violence, апрель 2015 г.), 21.

95. Paul Lewis, Oliver Laughland, and Roger Hamilton, "UN Paid Millions to Russian Aviation Firm since Learning of Sex Attack on Girl", The Guardian, 30 июля 2015 г., http://www.theguardian.com/world/2015/jul/30/united-nations-utair-congo-sexual-attack; Megan Nobert, "Aid Worker: I Was Drugged and Raped by Another Humanitarian in South Sudan", The Guardian, 29 июля 2015 г., http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/jul/29/aid-worker-rape-humanitarian-south-sudan-sexual-violence.

96. Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (2015 г.), 101.

97. "Concept Note on a Possible Legally Binding Instrument for the Regulation of Private Military Security Companies" (Рабочая группа по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение, 9 апреля 2015 г.), 4.

98. "Note by the Secretary-General on Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination (2014)".

99. "Guiding Principles on Business and Human Rights"

(Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), 2011 г.), п. 7(b).

100. Даже если только некоторые категории расходов относятся к гендерным аспектам и подлежат финансовому контролю, эксперты по составлению бюджета для операций по поддержанию мира с учетом гендерных аспектов должны быть в состоянии определить этот факт и порекомендовать методологию, а также указать, на что следует обратить особое внимание: структуру бюджета, контроль расходов или (предпочтительно) и то, и другое.

101. Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (2015 г.), 101.

102. Доклад Генерального секретаря «Специальные меры по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств», док. ООН A/69/779 (Генеральная Ассамблея ООН, 13 февраля 2013 г.).

103. Выдержка из доклада 2014 г. Рабочей группы ООН по вопросу об использовании наемников (A/69/338), пп. 80, 82–83. Несмотря на то, что рекомендации Рабочей группы, относятся только к подрядчикам, оказывающим услуги по обеспечению безопасности для ООН, в этом случае их следует применять ко всем видам подрядчиков ООН.

07

ПОСТРОЕНИЕ ИНКЛЮЗИВНОГО И МИРНОГО ОБЩЕСТВА В ПОСТКОНФЛИКТНЫЙ ПЕРИОД

«В основе социально-экономического развития и программ укрепления мира должен лежать гендерный подход. Поддержание инициатив, выдвигаемых женщинами, способствует укреплению всей нации в целом».

Мнение участника опроса, проведенного среди организаций гражданского общества в рамках подготовки настоящего глобального исследования (работает в Бурунди)

КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ РЕЗОЛЮЦИЙ

Резолюция 1325

Призывает всех действующих лиц при согласовании и осуществлении мирных соглашений применять подход, основанный на учете гендерных аспектов, в том числе, среди прочего:

a) особых потребностей женщин и девочек в ходе репатриации и расселения, а также в том, что касается реабилитации, реинтеграции и постконфликтного восстановления;

b) мер, направленных на поддержку местных мирных инициатив, выдвигаемых женщинами [...], и на вовлечение женщин в деятельность всех механизмов осуществления мирных соглашений;

c) мер, обеспечивающих защиту и уважение прав человека женщин и девочек, особенно в том, что касается конституции, избирательной системы и деятельности полиции и судебных органов

2000

2008

Резолюция 1820

Подчеркивает важную роль, которую может играть Комиссия по миростроительству, включая в свои предложения и рекомендации [...] способы решения проблемы сексуального насилия [...], и в обеспечении консультирования и реальной представленности женских организаций гражданского общества

Резолюция 2122

Настоятельно призывает все соответствующие стороны, включая государства-члены, структуры Организации Объединенных Наций и финансовые учреждения, поддерживать развитие и укрепление потенциала национальных учреждений [...], а также местных сетей гражданского общества, с тем чтобы обеспечить стабильную помощь женщинам и девочкам, затронутым вооруженным конфликтом и постконфликтными ситуациями

2009

2013

Резолюция 1889

Настоятельно призывает государства-члены обеспечить учет гендерной проблематики во всех процессах миростроительства и восстановления на постконфликтном этапе во всех секторах

Все более активное участие Организации Объединенных Наций в деле постконфликтного восстановления общества приводит к постепенному расширению арсенала используемых ею принципов и методик за счет дополнения их выводами и знаниями, получаемыми в ходе выполнения различных проектов. Один из таких выводов состоит в том, что в любом постконфликтном обществе, где верховенство права ставится под большое сомнение, а оружие находится в свободном доступе, насилие в отношении женщин в той или иной форме применяется особенно часто, что является серьезной проблемой для населения в целом. В некоторых случаях такое насилие сопровождается торговлей людьми, контрабандой людей и наркоторговлей. Крайне остро стоит необходимость незамедлительного развертывания эффективных полицейских подразделений — внутригосударственных или международных, — обученных действиям по пресечению насилия в отношении женщин. К сожалению, понимание этой проблемы зачастую приходит слишком поздно, уже после того, как многие женщины перенесут страдания, а воспоминания о пережитом навсегда окрасят их жизнь в мрачные тона.

В других ситуациях вместо универсальных методов необходим анализ местной ситуации и адаптация (так называемая «локализация») общегосударственных и международных программ с учетом выявленных особенностей. Завершение военных действий, как правило, сопровождается увеличением количества женщин — глав домохозяйств и ростом их потребности в приобретении специальных навыков, благодаря которым они смогут обеспечить себе выживание и упрочить свое положение в постконфликтный период. Решение этой задачи требует тщательного анализа местной ситуации, выполняемого при участии самих женщин, которые помогут получить ответы на вопросы о том, чем бы они хотели заниматься, какие навыки у них уже есть, что представляет из себя местный рынок и какие программы следует разработать правительству страны. Разработка действенных программ для женщин, проживающих в постконфликтных регионах, возможна только по результатам такого анализа, однако ни правительства самих пострадавших стран, ни большинство международных организаций его не проводят. Соответственно, в ход пускаются стандартные типовые программы, что приводит к напрасной трате значительной доли финансирования, поскольку такие программы являются малопригодными и не предоставляют женщинам реальную помощь в восстановлении их нормальной жизни. Подробный анализ и описание местных реалий должно стать обязательным условием реализации всех проектов в области миростроительства.

ЛИДИРУЮЩАЯ РОЛЬ И УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН

Последствия недостаточного учета конкретных потребностей женщин выявлены в ходе всех консультационных мероприятий в рамках подготовки данного исследования. Они указывают на крайне низкий уровень вовлечения женщин и их участия в решении вопросов миростроительства. В странах, переживающих постконфликтный период и находящихся на этапе восстановления, женщины страдают от нехватки экономических возможностей для выживания, ежедневно сталкиваются с насилием в собственных общинах и домах, несут на себе тяжелое бремя ухода за более слабыми, находятся в зависимости от более сильных и страдают от физических и эмоциональных последствий пережитого за время войны, не получая при этом никакой поддержки или признательности. Все эти факторы в той или иной степени препятствуют их активному участию в миростроительстве.

Без участия женщин — как на стадии ранних попыток положить конец насилию, так и на более поздних этапах укрепления мира — риск возобновления конфликта значительно возрастает.

Вне зависимости от того, какую лидирующую роль женщины могли играть во время конфликта, по его завершении они, по большей части, оказываются исключены из процесса принятия решений касательно построения новой мирной жизни — эта мысль неоднократно звучала в ходе обсуждений и консультационных мероприятий в рамках подготовки настоящего глобального исследования. Помимо прочего, такая ситуация означает, что они могут пользоваться преимуществами достигнутого мира только в очень ограниченной степени. Женщин регулярно исключают из постконфликтных процессов распределения власти, материальных ресурсов, определения социальных приоритетов и подходов к отправлению правосудия. Более того, они лишены возможности обращаться за поддержкой в местные или общегосударственные органы власти, поскольку такие органы сами часто находятся в процессе перестройки и бывают слишком слабыми для того, чтобы играть заметную роль в постконфликтном обществе. В таких условиях международное сообщество нередко выполняло функцию вовлечения женщин в процессы восстановления и перестройки и поручения им ключевых направлений деятельности в области миростроительства.

И все же в реальных условиях наиболее заметные плоды по восстановлению разрушенной войной жизни дает именно деятельность женщин, выступающих в защиту

мира. Данные, полученные за последние 15 лет, наглядно демонстрируют, что участие женщин способствует построению более крепкого и устойчивого мира, поскольку при таком участии преимуществами «дивидендов мира» могут пользоваться не только воюющие стороны, но и другие заинтересованные субъекты, привлечение которых помогает добиться социального принятия мирных соглашений (подробнее об этом в главе 3 *Участие женщин*). Как еще раз подтвердили результаты недавно проведенного обзора архитектуры Организации Объединенных Наций в области миростроительства, участие женщин имеет ключевое значение для восстановления экономики, обеспечения политической легитимности и социальной сплоченности: «без участия женщин — как на стадии ранних попыток положить конец насилию, так и на более поздних этапах укрепления мира — опасность возобновления конфликта значительно возрастает».[1]

Каждая гражданская война, начавшаяся в период с 2003 по 2010 год, стала продолжением более раннего военного конфликта.[2] Примерно половина связанных с конфликтами вопросов в повестке дня Совета Безопасности так или иначе относится к возобновлению конфликта, уже имевшего место ранее.[3] Принимая во внимание значимость привлечения к работе женщин для предотвращения повторного разгорания войны, можно считать, что их исключение из миротворческой деятельности оказывает негативное влияние не только на жизни женщин и девочек, членов их семей и общин, в которые они входят, но и на попытки стабилизировать общество в целом.

Очевидной представляется необходимость переосмысления процесса миростроительства с учетом потребностей женщин и девочек, с тем чтобы задействовать их потенциал и способности и разрабатывать стратегии, направленные на их вовлечение в процесс, для признания вклада и отражения опыта, полученного ими за время конфликта. Такой инклюзивный и трансформирующий подход к миростроительству представляет собой не просто серию отдельных проектов или проставление в отчетах отметок «участие женщин». Он требует работы по устранению систематического гендерного неравенства, которое является одной из основополагающих причин возникновения конфликтов.

Для устранения всех форм гендерного неравенства — от нищеты и социальной изоляции, определяемых именно гендерными характеристиками, до структурной дискриминации и нарушения прав человека — инициативы в области миростроительства должны способствовать расширению экономических, политических и социальных прав и возможностей женщин. Они должны включать в себя стратегии долгосрочного развития, направленные на повышение потенциала индивидуальной и коллективной активности женщин и девочек на низовом уровне.[4] Необходимо, чтобы такие инициативы в равной степени способствовали исцелению как физических, так и эмоциональных травм, которые женщины и девочки продолжают получать и после заключения мира, повышению уровня их безопасности и ликвидации насилия, поскольку все эти факторы, разумеется, являются препятствием для их участия в миростроительстве.[5] Травматические последствия войны могут оказывать долгосрочное воздействие на способность женщин двигаться вперед и, увы, имеющиеся возможности получения психологической поддержки редко соответствуют масштабам пережитого женщинами за время конфликта. В главе 4 *Защита прав* подробно описываются вопросы психологической помощи, которая в контексте постконфликтного восстановления рассматривается как необходимость, а отнюдь не роскошь.

Проведенный в 2015 году обзор архитектуры Организации Объединенных Наций в области миростроительства подчеркивает важность примирения и принятия мер по смягчению долгосрочных последствий нанесенных конфликтом травм для снижения уровня предрасположенности к насилию в социуме — отсутствие таких мер, как правило, приводит к учащению случаев домашнего насилия на этапе миростроительства.[6] В ходе консультационных мероприятий, проведенных в рамках подготовки данного исследования в различных странах мира, женщины говорили об усилении домашнего насилия в постконфликтный период и поясняли, что основной причиной является несостоятельность или отсутствие правовых норм. В главе 5 *Преобразующий характер правосудия* рассматривается роль, которую играет предоставление женщинам доступа к механизмам обеспечения правосудия в период построения мирного общества после завершения конфликта.

Такие инициативы должны в равной степени способствовать исцелению физических и эмоциональных травм, которые женщины и девочки продолжают получать в том числе после заключения мира, и способствовать повышению уровня их безопасности и ликвидации насилия, поскольку все эти факторы представляют собой очевидное препятствие к их участию в миростроительстве.

В ФОКУСЕ

Миростроительная архитектура ООН и вопросы женщин, мира и безопасности

В 2010 году Генеральный секретарь по запросу Совета Безопасности представил доклад по вопросам участия женщин в миростроительстве. В докладе говорится, что женщины выступают «исключительно важных партнеров при создании трех основ прочного мира: возрождение экономики, социальное единство и политическая законность», и излагается амбициозный план поддержания, расширения и эффективного использования возможностей женщин при их участии в процессе миротворчества.[7]

Предложенный Генеральным секретарем план действий из семи пунктов в области учитывающего гендерную проблематику миростроительства определяет дальнейшую работу ООН по нескольким тематическим и программным направлениям. Сюда относится значительное увеличение финансирования инициатив по обеспечению гендерного равенства, предполагающее выделение на начальном этапе не менее 15 процентов средств находящихся в управлении ООН фондов, поддерживающих миростроительство, на проекты, главная задача которых заключается в удовлетворении особых потребностей женщин, укреплении гендерного равенства и расширении прав и возможностей женщин.[8] Этот план действий оказался полезным инструментом планирования и определения целей и задач. Однако материалы, собранные в ходе настоящего глобального исследования, показывают, что определенный прогресс, достигнутый в данной сфере на процедурном уровне, оказался недостаточным, чтобы существенно облегчить жизнь реальных женщин в странах, находящихся в постконфликтном периоде.

Эта глава содержит описание инклюзивных и трансформирующих подходов к миростроительству с точки зрения учета трех основных аспектов этого процесса в условиях постконфликтного общества — расширение экономических прав и возможностей, управление постконфликтной ситуацией, реализация программ разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР) и реформирование сектора безопасности.

Расширение экономических прав и возможностей женщин в процессе миростроительства

Конфликты несут катастрофические финансовые последствия для общества, и не в последнюю очередь по причине разрушения экономики государства. Таким образом, постконфликтный период, как правило, характеризуется высокими темпами восстановления национальных экономических структур. Как правило, акцент при этом делается на либерализации экономики и проведении реформы рынка — цель таких мер, которые сегодня уже становятся стандартным элементом постконфликтного восстановления, заключается в интеграции нового государства в глобальную экономическую систему.[9] Однако реформы, направленные на ослабление государственного контроля в экономике, могут привести к усугублению лежащего на плечах женщин бремени заботы, усилению неравенства и снижению потенциала государства по удовлетворению потребностей женщин за счет целевых программ и предоставления льгот.

> «Женщины не могут “есть” мир. Им нужны программы, сочетающие в себе инициативы миростроительства с расширением их экономических прав и возможностей».
>
> Мнение одного из участников обсуждений в тематических группах, проведенных в рамках подготовки настоящего глобального исследования в Уганде

Впоследствии, в период после завершения конфликта, нередко осуществляются широкомасштабные иностранные и внутригосударственные инвестиции в инфраструктуру, рынки, развитие трудовых ресурсов, добывающие отрасли промышленности и коммерческое сельское хозяйство. Последние данные, полученные от Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР), демонстрируют, что, несмотря крупные инвестиции со стороны доноров КСР в экономику и производство нестабильных государств, доля средств, направляемых на целевые программы обеспечения гендерного равенства, ничтожно мала. Так, из инвестированных в 2012–2013 годах средств в объеме 10 млрд долл. США в год на реализацию таких программ были направлены только 439 млн долл. США, что составляет два процента.[10]

Достижение гендерного равенства очевидно не является приоритетом ни для международных структур, ни для государств, несмотря на наличие убедительных доказательств того, что целенаправленная работа по расширению прав и возможностей женщин действительно способствует ускорению восстановления экономики. Стоит отметить, что несколько стран мира, демонстрирующих наиболее быстрые темпы роста экономики, начинали свой подъем из руин конфликта, и их успех отчасти был обусловлен расширением роли женщин в производстве, торговле и предпринимательской деятельности.[11] Стратегии быстрого экономического роста в этих странах включали в себя поддержку образования для девочек и расширение возможностей женщин по получению кредитов, распространению опыта и знаний в области сельского хозяйства. Кроме того, проведенная в этих странах работа по решению проблемы дискриминации, ликвидации вредных социальных стереотипов, ослаблению патриархальных структур и сокращению изоляции — факторами, которые повышают уязвимость женщин перед насилием и нищетой, — предоставила их жительницам возможность занять активную позицию как в общественной, так и в частной жизни и стать одной из движущих сил экономического развития.

Значимость участия женщин для экономического роста была признана Комиссией по миростроительству в Декларации 2013 года, согласно которой «расширение экономических прав и возможностей женщин вносит значительный вклад в повышение эффективности постконфликтной экономической деятельности и экономического роста и ведет к повышению качества и социальной результативности мер и стратегий экономического восстановления, а также к устойчивому развитию».[12] Помимо экономического роста, расширение экономических прав и возможностей женщин в сообществах, занятых построением мира, несет и другие преимущества. Практика показывает, что женщины более склонны тратить получаемые ими средства на удовлетворение семейных нужд, включая медицинское обслуживание и образование, что приводит к пропорциональному увеличению их вклада в постконфликтное восстановление социума.[13] Результаты исследований также говорят о том, что когда женщины осуществляют контроль над доходами, они имеют больше возможностей обеспечивать свою собственную безопасность и безопасность своих детей,[14] проявлять гражданскую активность и участвовать в инклюзивном управлении, в особенности на местном уровне, и за счет этого вносят существенный вклад в повышение стабильности семьи и общины в целом.[15] Аналогичным образом, присущая женщинам многих регионов традиционная роль распорядительниц природных ресурсов может служить указанием на то, что адресные программы для женщин — производителей продуктов питания, реализуемые параллельно с правовым закреплением за ними прав на землю, жилье и имущество, могут способствовать повышению продовольственной безопасности в постконфликтный период.[16] Результаты одного из международных исследований показали, что темпы экономического восстановления и снижения уровня бедности в постконфликтный период были особенно высокими в тех переживших конфликт сообществах, где количество женщин, обладающих более широкими правами и возможностями, было больше.[17] Так, в Руанде инициатива

Результаты исследований также говорят о том, что, когда женщины осуществляют контроль над доходами, они имеют больше возможностей обеспечивать свою собственную безопасность и безопасность своих детей, проявлять гражданскую активность и участвовать в инклюзивном управлении, в особенности на местном уровне, и за счет этого вносят существенный вклад в повышение стабильности семьи и общины в целом.

по повышению доли женщин-фермеров на руководящих должностях в фермерских сообществах и расширению их доступа к сельскохозяйственным знаниям привела к увеличению объема выпуска продукции, тем самым способствуя повышению уровня продовольственной безопасности страны и укреплению социального статуса женщин.[18] По оценкам ФАО, предоставление женщинам-фермерам тех же возможностей по использованию активов и получению кредитов, что и мужчинам, может повысить производительность их труда на 20–30 процентов.[19] Соответственно, потенциал сельскохозяйственного сектора как одной из движущих сил экономического роста и наращивания дивидендов мира можно укрепить за счет адресных программ для женщин-фермеров.

Женщины — главы домохозяйств и бремя заботы

Во время конфликта структура домохозяйств заметно меняется — в результате перемещения, призыва на военную службу, гибели мужчин женщин вынуждены становиться во главе семей, при этом зачастую в глубоко патриархальном обществе.[20] В Непале вдовы пропавших без вести мужей рассказывали впечатляющие истории о своей ежедневной борьбе за выживание и попытках обеспечить существование своих семей (подробнее об этом в главе 5 *Преобразующий характер правосудия*). Вне зависимости от состава конкретной семьи, женщины и девочки из различных переживших конфликт стран, уже вынужденные нести на себе непропорционально большую часть бремени заботы, говорят о том, что в постконфликтный период положение дел усугубляется, поскольку инфраструктура здравоохранения, образования и получения государственных услуг, как правило, разрушена или недоступна.

В то же время, несмотря на то, что в результате потери мужчины — главы семьи в ходе конфликта нагрузка женщин и девочек возрастает (как и их уязвимость), такие демографические сдвиги открывают для них новые и перспективные возможности для участия в направлениях и видах деятельности, в которых традиционно доминируют мужчины, в том числе в сфере экономики. Например, исследование, проведенное организацией «ИСИС — Женский международный межкультурный обмен» в северной части Уганды (2001 год), в Судане (2007 год) и Либерии (2008 год), показало, что женщины, оказавшиеся способными восстановить свою жизнь после конфликта, стали более экономически независимыми, чем были раньше.[21] Сложность заключается в том, чтобы укрепить и преумножить полученные преимущества гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин после возвращения мужчин и предотвратить откат к доконфликтным нормам, ограничивающим активность женщин только домашней сферой, и возвращение прежних гендерных стереотипов. Этот аспект играет особую роль, поскольку процессы миростроительства и восстановления, как правило, направлены преимущественно на выстраивание экономической среды для мужчин — нежели для мужчин наряду с женщинами — чтобы способствовать их социальной реинтеграции за счет создания для них рабочих мест и возможностей приобретения новых навыков.[22]

Применение принципов преобразовательности, инклюзивности и справедливости в процессе восстановления экономики

Для того чтобы процесс восстановления экономики способствовал устранению существующего гендерного неравенства, необходимо предоставить женщинам возможности получения средств к существованию, что позволит избежать усугубления неравенства и гендерных стереотипов.[23] Игнорирование этого принципа стало ошибкой многих уже реализованных международных программ. Так, для женщин — бывших комбатантов выбор способа заработка зачастую ограничивается трудоустройством в качестве парикмахера или швеи, причем обе эти возможности по сути являются пожизненным приговором с низкой оплатой труда и работой в ужасных условиях.[24] Вместо этого следует расширять возможности получения средств существования для женщин, в том числе за счет сфер, где раньше традиционно доминировали мужчины, включая добывающую промышленность и сектор управления природными ресурсами. В рамках запущенного в 2014 году администрацией президента Сьерра-Леоне проекта «Женщины за рулем» женщинам было предложено трудоустройство в качестве водителей такси. Реализация проекта привела к расширению экономических прав и возможностей женщин и повышению их дохода, население

Стоит отметить, что несколько стран мира, демонстрирующих наиболее быстрые темпы роста экономики, начинали свой подъем из руин конфликта, и их успех отчасти был обусловлен расширением роли женщин в производстве, торговле и предпринимательской деятельности.

получило дополнительную услугу, и одновременно была начата работа по разрушению стереотипных представлений о том, что такое «женская» и «неженская» работа.[25] Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, привлекает женщин к выполнению очистки территорий от наземных мин в таких странах, как Афганистан, Южный Судан и Демократическая Республика Конго. Наглядная демонстрация того, что женщины способны выполнять физические и технические требования, налагаемые данным видом деятельности, произвела большое впечатление, что способствовало повышению социального статуса женщин в глазах их общин и одновременно обеспечило им дополнительный доход.[26]

В ФОКУСЕ

Добывающая промышленность и управление природными ресурсами

«В моей стране вооруженные конфликты связаны с добычей природных ресурсов, которая финансируется многонациональными корпорациями».

Мнение участника опроса, проведенного среди организаций гражданского общества в рамках подготовки настоящего глобального исследования (проживает в ДРК)

Во многих постконфликтных регионах движущей силой восстановления экономики и одним из основных источников поступлений в государственный бюджет являются добывающие отрасли промышленности. В качестве примера можно привести две недавно присоединившиеся к международному сообществу страны, в огромной степени зависящие от своих нефтяных ресурсов, — Тимор-Лешти и Южный Судан.

Совет Безопасности все чаще признает значимость роли, которую природные ресурсы играют в разжигании конфликтов, и предлагает Многопрофильной комплексной миссии ООН по стабилизации в Центральноафриканской Республике вести совместную работу с правительством ЦАР, направленную на разработку государственной стратегии решения проблем незаконной добычи и вывоза природных ресурсов.[27] Гендерные аспекты функционирования добывающих отраслей и процесса управления природными ресурсами сложны и многообразны; они варьируются от применения крайних форм насилия в отношении женщин в результате конфликтов на почве борьбы за ресурсы, как это происходит в Демократической Республике Конго,[28] до пагубного влияния на здоровье женщин и детей в связи с применением опасных методов бурения нефтяных скважин в Дельте Нигера в Нигерии.[29] Кроме того, возможность трудоустройства в этом секторе для женщин по-прежнему преимущественно закрыта, даже невзирая на традиционно присущую им весомую роль в управлении природными ресурсами и большой опыт в этой сфере.

Консультационные мероприятия с представителями женских организаций гражданского общества южного полушария выявили широко распространенное мнение о том, что многонациональные корпорации занимаются «развитием» стран путем участия в их добывающей промышленности, однако в ущерб местному населению.[30]

Инклюзивное, справедливое и устойчивое управление природными ресурсами в постконфликтный период может играть ключевую роль в построении мира и устранении социального неравенства.[31] Для того чтобы женщины могли воспользоваться экономическими преимуществами этой сферы, они должны обладать юридически оформленными правами на владение землей и иметь возможность принимать участие в принятии решений относительно использования природных ресурсов на уровне домохозяйств, общин и социума в целом, а также играть руководящую роль в принятии таких решений.

Результаты обсуждений в тематических группах, проведенных в рамках подготовки настоящего глобального исследования, показали, что местные инициативы являются самым значимым ресурсом расширения прав и возможностей женщин и создают у населения чувство причастности к обеспечению своей экономической безопасности. Такие проекты, как предоставление кредитов на уровне общин и основание коммерческих кооперативов уже доказали свою эффективность с точки зрения создания стабильных источников дохода для женщин в Бурунди и Руанде.[32] Однако существует опасность в том, что ориентированные женщин программы экономического восстановления, как правило, сводятся *исключительно* к микрокредитованию или созданию микропредприятий, в то время как в крупномасштабных проектах по-прежнему доминируют мужчины. Деятельность Африканского банка развития в постконфликтных регионах подтверждает, что проекты экономического восстановления должны быть долгосрочными и носить преобразующий характер, а в их основу следует закладывать не только аналитические данные о состоянии экономики до начала мероприятий, но и концепцию будущей экономики, а также какие меры должны быть приняты для того, чтобы обеспечить привлечение женщин на руководящие позиции, их участие в реализации преобразующей программы восстановления и получение ими всех предлагаемых ею преимуществ.[33]

Наконец, преобразующие инициативы в сфере экономики должны быть направлены на удовлетворение всего комплекса разнообразных потребностей женщин и девочек в постконфликтный период и включать в себя специально разработанные подходы, ориентированные непосредственно на поддержку экономически уязвимых социальных групп, таких как внутренне перемещенные лица и беженцы, представители коренных народов, женщины и девочки — инвалиды, женщины преклонного возраста, представители ЛГБТ-сообщества и другие. Так же, как и расширение прав и возможностей женщин в целом, расширение прав и возможностей представителей всех этих групп будет способствовать укреплению и повышению устойчивости мирного и демократического общества.

ЖЕНЩИНЫ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ПОСТКОНФЛИКТНОГО ПЕРИОДА

Процесс миростроительства, осуществляемый непосредственно после завершения конфликта, часто сопровождается широкомасштабными политическими реформами и перестройкой системы управления, направленными на устранение коренных причин возникновения конфликта, борьбу с политической изоляцией, безнаказанностью и несоблюдением принципа верховенства права, централизацией управления и экономической маргинализацией. В период закладывания основ нового постконфликтного общества перестройка системы управления открывает уникальную возможность для преобразования дискриминационных социальных структур

Опасность состоит в том, что ориентированные на женщин программы экономического восстановления, как правило, сводятся исключительно к микрокредитованию или созданию микропредприятий, в то время как в крупномасштабных проектах по-прежнему доминируют мужчины.

и стимулирования соблюдения прав человека женщин и их активного вовлечения в социальные процессы. Стремление достичь предложенной в рамках Пекинской платформы действий цели установления «гендерного баланса» может способствовать преобразованию социальных институтов и, как показывает опыт, привести к тому, что расход средств на социальные нужды будет осуществляться по разнообразным направлениям. Такая ситуация сама по себе может помочь в решении ряда основополагающих проблем неравенства и маргинализации, выступающих одной из первопричин возникновения конфликта. Кроме того, равноправное, значимое и результативное участие женщин в функционировании постконфликтных институтов управления и в реализации политических процессов гарантирует, что принятие решений будет основано на отражении всего многообразия взглядов и позиций.

Члены женских организаций гражданского общества, как правило, играют ключевую роль в преобразовании политического пространства, в чем бы ни проявлялась их активность — в лоббировании учета гендерных аспектов при разработке конституции, децентрализации процессов или поддержке женщин как избирателей и кандидатов на выборах в органы государственной власти. Согласно Докладу о мировом развитии за 2012 год, «коллективный голос женщин, звучащий как в ходе прямого участия в процессах принятия решений, так и при формировании предпосылок для их принятия, может привести к разработке политики, реализации программ и принятию законов, заметно отличающихся от тех, которые могли бы быть приняты без их участия. Поэтому создание условий для того, чтобы женщины могли объединить свои усилия, будет способствовать представительской деятельности женщин и распространению гендерного равенства».[34] Так,

в Сомали женщины хотя и исключаются из формирования клановой политики, где выступают одни мужчины, концентрируют свое политическое внимание на создании структур гражданского общества — ведут мониторинг нарушений прав человека, который даст возможность привлечь нарушителей к ответственности, когда начнут функционировать соответствующие институты, способствуют разоружению и реинтеграции молодых ополченцев, ведут информационно-пропагандистскую деятельность по защите прав женщин.[35]

Участие женщин в выборных органах

За последние 15 лет были сделаны заметные шаги в сторону расширения представленности женщин в парламентских органах постконфликтных государств. Среди стран, характеризующихся самым высоким в мире уровнем представленности женщин в парламенте, есть и те, которые недавно пережили внутренний конфликт, в том числе Афганистан, Ангола, Бурунди, Хорватия, Ирак, Мозамбик, Намибия, Непал, Руанда, Сербия и Южный Судан.[36] Во многих из них в ходе проведения мирных переговоров и после их завершения были приняты временные специальные меры, ставшие результатом усилий различных участников процесса, включая защитников интересов женщин. «Временные специальные меры» представляют собой разнообразные механизмы, политические нормы и практические методы, направленные на скорейшее достижение фактического равноправия мужчин и женщин;[37] многие из них подразумевают реализацию информационно-пропагандистских мероприятий и программ поддержки, распределение или перераспределение ресурсов, целевой набор или продвижение по службе сотрудников, а также использование системы квот.[38]

В частности, введение избирательных квот имело вполне измеримые последствия для представленности женщин в выборных органах стран, переживающих конфликт или постконфликтный период, и способствовало установлению в государственных властных структурах гендерного баланса.

В частности, введение избирательных квот оказало вполне измеримое влияние на представленность женщин в выборных органах стран, переживающих конфликт или постконфликтный период, и способствовало установлению в государственных властных структурах гендерного баланса.[39] В подготовленном в 2002 году докладе *Women, War, Peace* рекомендуется установление минимальной квоты представленности женщин на руководящих позициях на уровне 30 процентов, ввиду очевидности значимости таких квот для вовлечения женщин в процессы управления.[40] К июлю 2015 года в переживающих и переживших конфликт странах, где были приняты и узаконены избирательные квоты, женщины составили приблизительно 23 процента от общего числа членов парламента, в то время как аналогичный показатель в странах, где квоты не были введены, составил 15 процентов. Аналогичная доля представленности отмечалась в 2014 году, когда женщины занимали 23 процента мест в парламентах стран, где применялись гендерные избирательные квоты, и 10 процентов в тех странах, где такие квоты не вводились.[41]

Введение квот оказывается особенно эффективным там, где оно осуществляется с учетом местной специфики и сопровождается созданием механизмов обеспечения их соблюдения. Параллельно введению квот могут приниматься такие меры, как целевое обучение женщин-кандидатов, проведение информационно-пропагандистских кампаний о праве женщин на участие в избирательной и политической деятельности и организация совместной работы со структурами, обеспечивающими для женщин безопасные условия участия в таких процессах. Все эти меры направлены на противодействие существующей культурной и правовой дискриминации, препятствующей полноценному участию женщин в принятии политических решений, что играет особенно важную роль в процессе преобразования политического пространства страны по завершении конфликта. Представленность женщин на руководящих должностях, в свою очередь, будет наглядно демонстрировать, что общественная деятельность не является абсолютной прерогативой мужчин.[42] Позитивным примером в данном контексте может служить Афганистан, где введение избирательных квот привело к увеличению не только количества женщин среди членов парламента, но и женщин, участвующих в голосованиях, митингах и демонстрациях, а также зарегистрированных в качестве кандидатов.[43]

Существует достаточно доказательств тому, что включение женщин в политические процессы постконфликтного периода оказывает благотворное влияние на общество в целом. Результаты исследований показывают, что государства, в парламентах которых женщины представлены в большем количестве, отличаются более низким уровнем коррупции,[44] и что женщины в своих законодательных инициативах склонны обращать больше внимания на решение социальных вопросов, таких, как оказание услуг в сфере образования и здравоохранения (включая сексуальное и репродуктивное здоровье), обеспечение соблюдения прав — то есть на повышение качества жизни населения в целом.[45]

Однако, несмотря на то, что в некоторых областях был достигнут определенный прогресс, женщины-политики в постконфликтных регионах по-прежнему вынуждены бороться с проявлением вредных гендерных стереотипов, с культурными и правовыми барьерами и дискриминацией, и для решения этих вопросов одного введения гендерных квот недостаточно. Насилие, направленное против женщин-политиков, является особенно важной проблемой, которая к тому же имеет тенденцию усугубляться в условиях сниженного уровня безопасности. Так, в Ираке женщины, участвовавшие в избирательных кампаниях, становились мишенями нападений,[46] а в регионах, занятых ИГИЛ, женщины, выдвинувшие свои кандидатуры на выборах, были казнены.[47]

Учет гендерных факторов при проведении децентрализации и предоставлении государственных услуг

Постконфликтное реформирование системы управления зачастую включает в себя децентрализацию, которая подразумевает передачу полномочий по принятию решений органам государственного управления более низкого уровня, работающим на местах. Поскольку административные структуры, расположенные в столичных регионах, находятся далеко и обычно слабо учитывают интересы различных групп на местном уровне, процесс децентрализации может стать важной отправной точкой для преобразования общегосударственных законов, политических норм и методических основ с учетом местной специфики. Этот процесс может оказать огромное влияние на устранение основополагающих причин возникновения конфликта.

До настоящего времени работа по расширению участия женщин в политических процессах постконфликтного периода в основном была сосредоточена на проведении выборов общегосударственного уровня, в то время как

«Практика показывает, что, когда к непосредственному предоставлению государственных услуг привлекаются женщины — в качестве сотрудников избирательных комиссий или отделов регистрации, офицеров полиции или секретарей судов, учителей, медицинских работников или агентов по распространению сельскохозяйственных знаний — качество предоставления таких услуг повышается для всех представителей общества, как для мужчин, так и для женщин».

Ана Лукателa, "Gender and Post-Conflict Governance: Understanding the Challenges"[48]

В ФОКУСЕ

Гендерное равенство и процессы децентрализации в Непале и Тиморе-Лешти

В Тиморе-Лешти представительницы женских объединений гражданского общества вели совместную работу с сотрудниками международных организаций по включению компонентов обеспечения устойчивого гендерного равенства в начатый после объявления независимости процесс децентрализации. Их усилия принесли успех: в 2009 году был принят государственный закон о выборах в местные органы власти, согласно которому в каждой деревне три из семи старейшин должны быть женщинами. Кроме того, в 2010 году вышла директива министерства о региональном развитии, предписывающая предоставлять женщинам 50 процентов мест при проведении каждой районной Ассамблеи.[49]

В Непале результаты аналогичной работы оказались менее успешными. Даже несмотря на то, что принятый в постконфликтный период закон предусматривает включение женщин в местные комитеты, ответственные за предоставление населению основных услуг, сами женщины не проявляют желания высказывать свое мнение, кроме случаев, когда обсуждение тех или иных вопросов проводится в ходе собраний, на которых присутствуют только женщины. Такая ситуация позволяет предположить, что расширение представленности женщин в органах управления должно сопровождаться укреплением потенциала местных женщин по выполнению руководящих функций.[50]

вовлечению женщин в функционирование местных органов власти уделялось намного меньше внимания. Однако местные структуры управления играют особо важную роль — не только потому, что выступают главным связующим звеном между общинами и государством, но и потому, что именно они занимаются предоставлением населению государственных услуг. В ситуации децентрализации власти женщинам приходится бороться за возможность быть услышанными структурами, в которых доминируют мужчины — представители местных элит.

Эффективное и инклюзивное предоставление услуг может стать механизмом смягчения конфликта, поскольку приводит к ослаблению социального напряжения и недовольства сторон конфликта, в основе которого лежит удовлетворение базовых услуг. Возобновление оказания базовых общественных услуг и повышение их качества считается одним из особенно существенных дивидендов мира, свидетельствующим о создании новой инклюзивной системы управления и возвращении социальной стабильности.[51] Удовлетворение таких базовых потребностей населения, как безопасность, обеспечение водой и продуктами питания, доступ к получению медицинского обслуживания — включая решение вопросов сексуального и репродуктивного здоровья — имеет очень большое значение для женщин и девочек. В условиях постконфликтного периода женщинам приходится преодолевать особые барьеры, препятствующие им в получении государственных услуг, в том числе характерную для нестабильной обстановки угрозу применения против них сексуального и гендерного насилия, сложности с транспортом, денежными средствами, уходом за детьми, а также продолжающуюся маргинализацию в отношении возможностей принимать участие в процессах принятия решений. Женщины, проживающие в сельской местности, встречают серьезные препятствия в получении доступа к воде, санитарным и медицинским услугам.

Включение компонента отчетности перед женщинами, проживающими в местных общинах, в процесс планирования и предоставления государственных услуг в нестабильных и постконфликтных сообществах может иметь огромное значение для улучшения их социального, политического и экономического положения. Помимо этого, адресные программы, в которых женщины выступают бенефициарами проектов по развитию инфраструктуры, переводу денежных средств и предоставлению субсидий на приобретение товаров и услуг, не только повышают общую результативность таких мер, но и несут в себе потенциал по сокращению в постконфликтных сообществах прогрессирующей по признаку пола нищеты, а также служит средством восстановления и обеспечения социальной защиты за счет укрепления социальной и экономической сплоченности общества.[52]

По имеющимся данным, вовлечение женщин в разработку и принятие решений относительно функционирования систем предоставления общественных услуг, включая процессы их мониторинга и оценки, со стороны правительства и структур ООН является ключевым фактором обеспечения того, чтобы мнения женщин — конечных пользователей таких услуг были услышаны политическими деятелями и чтобы женщины могли получить в итоге качественное и эффективное обслуживание.

> «Приоритет следует отдавать восстановлению социальной инфраструктуры и предоставлению базовых социальных услуг населению. В противном случае вызванный конфликтом рост численности инвалидов и иждивенцев будет по-прежнему ложиться чрезмерным бременем на плечи женщин».
>
> Консультативная группа экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций 2015 года, доклад «Задача сохранения мира»[53]

РЕФОРМА СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОЦЕССЫ РАЗОРУЖЕНИЯ, ДЕМОБИЛИЗАЦИИ И РЕИНТЕГРАЦИИ В ПОСТКОНФЛИКТНЫХ СООБЩЕСТВАХ

Реформа сектора безопасности (РСБ) и процессы разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР) бывших комбатантов являются для стран в постконфликтном периоде средством стабилизации и обеспечения безопасности, необходимым для осуществления долгосрочных программ восстановления и развития. Женщины и девочки могут быть вовлечены в эти процессы как жертвы насилия, участницы вооруженных группировок, поборницы мира, защитницы прав человека и просто рядовые жительницы

страны. За последние 15 лет, благодаря более высокой осведомленности о связанной с гендерными вопросами динамике в секторе безопасности стало уделяться более пристальное внимание к учету особых потребностей и возможностей женщин и девочек — бывших комбатантов, членов принимающих общин и пользователей услуг по обеспечению безопасности.

Резолюции Совета Безопасности по вопросам женщин, мира и безопасности описывают такие этапы РДР и РСБ, как планирование, реализация и контроль за реализацией. Существует ряд технических руководств, разработанных в рамках как ООН, так и других организаций, которые направлены на предоставление политическим деятелям и специалистам на местах рекомендаций по соблюдению требований нормативной базы при разработке и реализации стратегий РДР и РСБ с учетом гендерных факторов.[54] Кроме того, в ходе доработки положений нормативной базы и оперативных руководств были сделаны важные шаги в сторону широкого учета гендерных аспектов при планировании и реализации РДР и РСБ. Результатом всех этих действий стало, с одной стороны, формирование в данной сфере методов передовой практики, а с другой — выявление сохраняющихся недостатков и проблем.

Разоружение, демобилизация и реинтеграция

Многие осуществленные в 1990-х годах проекты разоружения, демобилизации и реинтеграции подвергались критике за игнорирование гендерной проблематики. Несмотря на участие в вооруженных формированиях женщин и девочек, как на боевых позициях, так и в подразделениях обеспечения войск, их потребности при разработке и реализации планов РДР не отражались и не учитывались. Так, в Либерии и Сьерра-Леоне применение критерия «нет оружия — не подходишь» привело к исключению из процесса большого количества женщин, в особенности выполнявших вспомогательные функции.[55] Помимо этого, в пунктах демобилизации нередко отсутствовали оборудование и удобства, необходимые для женщин и девочек, а программы реинтеграции не могли предоставить им возможности стабильного получения средств к существованию и расширения их экономических прав и возможностей.[56]

Хотя игнорирование потребностей женщин и девочек по сути не было намеренным упущением,[57] во многих случаях женщинам, занимавшим командующие посты в вооруженных формированиях, намеренно предоставлялись второстепенные, более традиционные роли в неуместном стремлении упростить политическую и экономическую реинтеграцию для занимавших аналогичные посты мужчин.[58] Исключение женщин и девочек из процессов РДР, будь то намеренное или ненамеренное, стало причиной не только усложнения их индивидуального положения, но и упущения возможностей поддержать и укрепить лидерские качества женщин — бывших комбатантов. Наконец, отсутствие учета гендерной проблематики приводит к недооценке роли женщин в принимающей общине, в первую очередь в отношении их потенциала способствовать социальной реинтеграции бывших комбатантов, включая несовершеннолетних, ставших инвалидами или перенесших различные травмы.

> «Мы хотим быть политическими лидерами и вести за собой народ, но пока нам не хватает ресурсов даже для того, чтобы просто выжить».
>
> Женщина — бывший комбатант, визит в Непал в рамках подготовки настоящего глобального исследования

Начиная с 2000 года Совет Безопасности призывает к учету потребностей женщин в рамках осуществляемых миротворческими миссиями процессов РДР в ряде своих резолюций, ориентированных на конкретные страны. Однако, несмотря на наличие таких резолюций для ряда стран, включая Бурунди, Кот-д'Ивуар, Либерию, Южный Судан, Судан и Гаити,[59] в целом указания на необходимость учета гендерной специфики при реализации процессов РДР по-прежнему встречаются в резолюциях достаточно редко. Анализ осуществления РДР в таких странах, как Либерия, Сьерра-Леоне, Непал и Колумбия, позволяет сделать похожие выводы о том, что прогресс, достигнутый на политическом уровне, далеко не всегда приводит к повышению фактической результативности РДР для женщин.

Хотя некоторые программы РДР были относительно успешными с точки зрения учета гендерных аспектов на начальных этапах разоружения и демобилизации, их реинтеграционные компоненты оказались слабыми, поскольку отвечали потребностям и учитывали опыт женщин-комбатантов, женщин-кормильцев и иждивенцев несоответствующим образом или в недостаточной степени. Такая ситуация является прямым следствием неэффективности программ РДР в более широком смысле — с точки зрения эффективной оценки и учета активной роли женщин и девочек во время конфликта. Вместо этого существующие подходы продолжают поддерживать гендерные стереотипы, изображая женщин в качестве жертв и упуская возможность и далее развивать

их лидерские навыки.[60] Так, в Либерии программы переподготовки женщин — бывших комбатантов включали в себя обучение традиционным женским занятиям, таким как шитье и парикмахерское дело,[61] что способствовало закреплению традиционных гендерных ролей, а также, в отсутствие детального гендерного анализа рынка труда, привело к упущению женщинами экономически выгодных возможностей получения средств к существованию. В Непале только очень небольшое количество женщин-комбатантов были реинтегрированы в вооруженные силы страны или смогли выйти на политическую арену. Огромному большинству из них «пришлось тихо и незаметно вернуться в родные общины с глубоким социальным клеймом и без каких-либо прав и возможностей».[62] Такие женщины, как в Непале, так и в других странах, были оставлены за бортом процесса миростроительства и лишены возможности внести в него свой вклад.

Хотя отдельные программы РДР направлены на борьбу с «агрессивным проявлением мужского начала», реальная работа по данному направлению только начата и находится в слабо развитом состоянии.[63] Аналогичным образом, процессы РДР с разделением на «взрослые» и «детские» программы, несут в себе структурную угрозу и не отвечают специфическим потребностям девочек-подростков. Так, многие девочки в возрасте до 18 лет, формально попадавшие под действие программы РДР для детей в Сьерра-Леоне, сами себя как детей не рассматривали: «потому, что они уже на тот момент являлись матерями, либо потому, что их собственные родители уже умерли, и они давно играли роль взрослых женщин, некоторые — на протяжении нескольких лет».[64] В итоге такие девочки не регистрировались для получения помощи в рамках программы РДР для детей. Более того, программы реинтеграции также уделяют мало внимания тяжести психологических травм, которые получают женщины, мужчины, девочки и мальчики под воздействием вызванного конфликтом насилия.[65]

Реализация РДР часто неявно подразумевает выполнение женщинами неоплачиваемой работы по уходу за несовершеннолетними, больными, ставшими инвалидами или получившими травмы бывшими комбатантами. В рамках опроса, проведенного в Сьерра-Леоне, бывших комбатантов, преимущественно мужчин, спрашивали о том, кто оказывал им существенную помощь в реинтеграции. 55 процентов опрошенных назвали женщин из своих общин.[66] Женщины — поборницы мира из низовых организаций сыграли в Либерии ключевую роль в смягчении напряжения, связанного с возвращением бывших комбатантов в те самые общины, в которых они нарушали закон и творили насилие.[67] Эффективность программ РДР можно заметно повысить, если более широко привлекать к участию в них женщин-миротворцев в качестве партнеров и заинтересованных сторон, обладающих ценными ресурсами для разработки и реализации таких программ.

Реформа сектора безопасности

Действующие в постконфликтный период органы безопасности нередко несут на себе клеймо со времен конфликта, когда их представители были основными виновниками в совершении насилия. В результате полиция и вооруженные силы ассоциируются у жителей общин с угрозами, запугиванием, насилием и злоупотреблениями. Соответственно, ключевым фактором завоевания доверия населения в период миростроительства является их преобразование в демократические, эффективные и прозрачные институты власти.

Процессы проверки структур сектора безопасности, направленные на то, чтобы предотвратить возможности трудоустройства в нем нарушителей прав человека, имеют чрезвычайно важное значение, поскольку именно они защищают гражданское население от лиц, уже замеченных в совершении злоупотреблений.[68] Такие процессы должны быть увязаны с программами РДР, что позволит избежать проникновения в органы безопасности бывших комбатантов, совершавших акты гендерного насилия. Отсутствие проверок, в том числе на предмет совершения сексуальных и гендерных преступлений, ставит общество под угрозу их повторения, создает серьезный барьер к обращению жителей в государственные органы в поисках справедливости, подрывает доверие общества к власти и его уверенность в реализации принципа верховенства права, способствует маргинализации жертв и несет в себе внутренний посыл социального принятия гендерного и сексуального насилия.[69] К другим мерам обеспечения внутреннего контроля и прозрачности сектора безопасности относится внедрение механизмов информирования, наложения дисциплинарных взысканий и уголовных наказаний в случае выявления дискриминации, домогательств и сексуальных надругательств со стороны представителей органов безопасности в отношении рядовых жителей сообщества или коллег по службе.

Эффективное и инклюзивное предоставление услуг может стать механизмом смягчения конфликта, поскольку приводит к ослаблению социального напряжения и недовольства сторон конфликта, в основе которого лежит удовлетворение базовых услуг.

Расширение участия женщин, правозащитниц, отстаивающих права человека женщин, и женских организаций в процессе реформирования сектора безопасности, а также собственно в работе сектора, может способствовать созданию институтов безопасности, способных реагировать на нужды населения и представлять его интересы в целом. В этом отношении женские организации и правозащитницы, отстаивающие права человека женщин, могут сыграть особенно важную роль в обеспечении безопасности общества и осуществлении надзора за функционированием сектора безопасности.

Участие женщин может способствовать преобразованию организационной культуры этого сектора с характерным для нее мужским доминированием и внедрению в его структуру принципа уважения прав человека.[70] Более того, расширение такого участия и связанное с ним наращивание ассортимента навыков и сфер компетенции может помочь в укреплении легитимности аппарата безопасности и повышении к нему доверия со стороны рядовых жителей. Результатом таких процессов может стать улучшение качества полицейской работы, в том числе улучшение статистики насилия против женщин, эффективности сбора оперативной информации, обращения со свидетельницами и жертвами и подозреваемыми женского пола. Данные по 39 странам, показывают наличие положительной связи между процентной долей женщин-полицейских и статистикой сексуальных посягательств.[71]

Несмотря на подтвержденную эффективность привлечения женщин в полицейские силы, общемировая статистика свидетельствует о том, что процентная доля женщин-полицейских в государственных органах охраны правопорядка по-прежнему остается низкой и в среднем не превышает девяти процентов.[72] Однако в некоторых странах отмечается благоприятная тенденция в данной области, в частности, применяются временные специальные меры по повышению количества женщин среди новобранцев[73] и проводится обучающая и иная работа, направленная на привлечение женщин к полицейской службе. В Афганистане, где 70–80 процентов служащих в национальной полиции женщин являются неграмотными, была предложена инновационная программа повышения уровня грамотности, реализованная в виде приложения для мобильных телефонов и позволившая женщинам-полицейским преодолеть ряд проблем, с которыми они сталкиваются при попытке повысить уровень грамотности, таких как необходимость работать посменно и выполнять домашние обязанности, препятствующие регулярному посещению ими учебных заведений.[74] Взаимная поддержка женщин-полицейских, оказываемая в форме наставничества и взаимодействия, также способствует созданию общего благоприятного рабочего климата для сотрудниц органов безопасности. Сетевые женские организации в составе полицейских сил ООН, созданные в рамках миротворческих миссий в Дарфуре, Южном Судане и Гаити, сыграли ключевую роль в организации национальных сетевых организаций женщин-полицейских в органах обеспечения правопорядка принимающих стран.[75]

Участие женщин может способствовать преобразованию организационной культуры сектора обеспечения безопасности с характерным для нее мужским доминированием и внедрению в его структуру принципа уважения прав человека.

Важной инновацией последних 15 лет стало создание специальных подразделений по защите в таких странах, как Афганистан, Гвинея, ДРК, Либерия, Сьерра-Леоне, Руанда и Тимор-Лешти.[76] Штат этих подразделений зачастую состоит исключительно из женщин или из женщин и мужчин, прошедших специальную подготовку для работы с жертвами гендерного насилия. Такие подразделения оказались особенно эффективными с точки зрения повышения осведомленности населения о правах женщин и способствовали восстановлению доверия населения, особенно его женской части, к государственным органам безопасности.[77] В некоторых случаях в результате создания специальных подразделений по защите возросло количество заявлений о совершенном насилии и приговоров, вынесенных нарушителям, а также упростились процедуры обращения за помощью для жертв, включая поддержку в подаче заявлений и передаче дел в суд. Так, в Гвинее за первый год функционирования специального подразделения по защите количество таких дел возросло с 82 до 689.[78]

Однако работа таких подразделений сопряжена с рядом сложностей. Они варьируются от неэффективности взаимодействия с судебными органами, в результате чего возбуждается мало уголовных дел, до отсутствия инфраструктуры, необходимой для проведения разбирательств по делам, доведенным до суда. В некоторых случаях жертвы бывают вынуждены совершать далекие поездки просто для встречи с представителями специальных подразделений по защите. Для того чтобы такие подразделения могли наращивать свою эффективность, огромное значение имеет возможность их интеграции в общую структуру сектора национальной безопасности и обеспечения правосудия и получение ими полномочий, финансирования и иных средств для выполнения возложенных на них обязанностей.

В ФОКУСЕ

Подразделения по работе с уязвимыми группами населения в составе национальной полицейской службы Тимора-Лешти

«Моя задача — помогать жертвам в использовании справочных служб, получении медицинской помощи, если она им требуется, и психологических консультаций, чтобы чувствовать себя лучше после пережитого. Кроме того, я помогаю им в подаче заявлений и общении с работниками прокуратуры. Именно для того, чтобы заниматься такой работой, я и пошла в полицию».

Сержант Амелия де Хесус Амарал, начальник подразделения по работе с уязвимыми группами населения в национальной полицейской службе Тимора-Лешти[79]

В 2000 году полицией ООН в Тиморе-Лешти было создано подразделение по работе с уязвимыми группами населения, целью которого стало расследование случаев домашнего и сексуального насилия, преступлений, совершенных против детей, и торговли людьми.[80] В настоящее время это подразделение является важной составляющей национальной полицейской службы страны. Его специальные сотрудники оказывают индивидуальную помощь жертвам насилия, убеждают их подавать заявления о совершенных против них преступлениях и оказывают им поддержку в ходе судебного рассмотрения дел. Они работают непосредственно с населением на низовом уровне и служат для жителей общин ценным источником получения поддержки. Дополнительная сеть из тридцати пяти центров, действующих по всему Тимору-Лешти, предлагает пострадавшим посреднические услуги, помощь в физическом и эмоциональном восстановлении, юридическую поддержку и прохождение профессионального обучения. Кроме того, эти центры стали местом встреч представительниц женских организаций, тем самым способствуя наращиванию их потенциала в качестве ресурса для расширения прав и возможностей всех женщин страны, а не только помощи жертвам гендерного насилия.

Этот проект оказался успешным, однако для расширения охвата работы он остро нуждается в дополнительных средствах — сотрудникам группы не хватает специального оборудования и транспорта, без которых сложно добраться до отдаленных районов страны.

ВЫВОДЫ

В рамках подготовки настоящего глобального исследования и проведения консультационных мероприятий с женщинами, проживающими в постконфликтных регионах, был выявлен ряд проблем, присущих различным этапам процесса миростроительства:

- Учет гендерной проблематики по-прежнему остается областью, которая получает недостаточно ресурсов и внимания со стороны экспертов и в целом является достаточно слабой, особенно на уровне отдельных стран.

- Политическим деятелям необходимо предпринять шаги по расширению участия женщин в процессе принятия решений по вопросам миростроительства и распределения финансовых потоков на уровне отдельных стран, а также обеспечить полноценное, равноправное и результативное участие женщин в процессах разработки, внедрения и мониторинга программ миростроительства.

- Министерствам по вопросам равноправия полов или национальным институтам по улучшению положения женщин, женщинам — членам парламентов и политических групп по решению гендерных вопросов, а также женским организациям предлагается принять участие в процессах определения приоритетных направлений миростроительства, принятия решений и осуществления надзора.

- Когда речь идет о помощи реальным женщинам, разграничение направлений работы не имеет никакого смысла. Они не смогут добраться до рынка, если по дорогам невозможно проехать. Они не смогут начать обрабатывать землю, если заложенные в ней мины еще не обезврежены. Они не смогут зарабатывать деньги, если они сами или члены их семей ранены или получили травмы и нуждаются в уходе. Возможности получения психологической поддержки должны быть предоставлены всем женщинам и девочкам, которые стремятся вернуть свою жизнь в нормальное русло.

Что важно, в ходе проведенных консультационных мероприятий женщины подчеркивали необходимость в долгосрочных и комплексных программ, ориентированных на системные изменения. В отсутствие системных изменений в целях упрощения и обеспечения возможностей политического участия, экономической стабильности и физической безопасности женщины и девочки оказываются не в состоянии реализовать свой личный потенциал, а также внести существенный вклад в процессы развития и миростроительства.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Условия для достижения прогресса после 2015 года: практические предложения

Государствам-членам и ООН следует:

✓ Принять меры к тому, чтобы процессам миростроительства на локальном уровне предшествовал подробный анализ местных условий, направленный на выявление программ, которые требуется принять в каждом конкретном случае, и проектов, которые будут особенно эффективными с точки зрения расширения прав и возможностей женщин в переживших вооруженный конфликт общинах. Следует избегать типовых программ.

ЗНАЧЕНИЕ РАСШИРЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ ЖЕНЩИН ДЛЯ МИРОСТРОИТЕЛЬСТВА

Государствам-членам следует:

✓ Проводить консультации с женщинами — лидерами местных организаций, включая защитников прав человека женщин, относительно концессионных соглашений, заключаемых в ходе постконфликтного восстановления общества, и принять меры к тому, чтобы доля женщин во всех директивных органах, занимающихся вопросами добычи природных ресурсов страны, составляла не менее 30 процентов.

ООН следует:

✓ Разработать программы экономического восстановления, направленные на расширение прав и возможностей женщин, борьбу с гендерными стереотипами (а не их усиление) и в перспективе — на исполнение женщинами преобразующей роли в экономике государства.

✓ Разработать программы, предусматривающие результативное участие в работе женщин, проживающих в сельской местности, оставшихся вдовами и ставших главами домохозяйств, и направленные на повышение их благосостояния.

✓ Разработать и начать применять на практике инструменты, отражающие гендерные аспекты и направленные на описание и анализ местных условий и рынка, с целью предложения женщинам возможностей заработка, которые соответствовали бы местным особенностям, учитывали обстановку, сложившуюся в постконфликтный период, и способствовали расширению прав и возможностей женщин, а не усугублению их нищенского положения.

✓ Разработать руководство по реализации макроэкономической политики в постконфликтных странах, которая будет принимать во внимание гендерную проблематику и рассматривать в качестве приоритета государственных расходов восстановление системы оказания базовых услуг женщинам.

✓ Разработать программы экономического восстановления и макроэкономические меры с учетом гендерных аспектов и провести оценку воздействия, оказываемого ими на экономическую безопасность женщин и соблюдение их прав человека.

Государствам-членам и ООН следует:

✓ Ввести в качестве условия реализации всех программ экономического восстановления ООН эффективное и результативное участие женщин в процессах планирования и принятия решений.

✓ Разработать, реализовать и осуществлять мониторинг программ экономического восстановления и макроэкономических мер с учетом гендерных вопросов, а также провести оценку воздействия, оказываемого ими на экономическую безопасность женщин.

ЖЕНЩИНЫ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ПОСТКОНФЛИКТНОГО ПЕРИОДА

Государствам-членам в постконфликтном периоде следует:

✓ Принять законодательные и политические меры, которые будут способствовать ликвидации дискриминации женщин в политической и общественной жизни страны, а также обеспечить предоставление женщинам равных возможностей для участия в работе новых, создаваемых в постконфликтный период органах управления. Сюда относится принятие временных специальных мер, направленных на ускорение достижения гендерного равенства в сфере принятия решений.

- ✓ Установить квоты на трудоустройство женщин в местных органах предоставления социальных услуг населению на уровне не менее 40 процентов.

- ✓ В период конфликта и после его завершения уделить приоритетное внимание выдаче женщинам и девочек документов, удостоверяющих личность, с тем чтобы они могли голосовать на выборах, получить доступ к земельным ресурсам и пользоваться услугами и льготами, предоставляемыми сферой социального обеспечения, включая получение образования и медицинское обслуживание.

- ✓ Принять меры по предоставлению адресных услуг женщинам, принимающих во внимание лежащее на них зачастую непропорционально тяжелое бремя заботы, включая выделение семьям пособий на детей, поощрение получения образования девочками, бесплатное и качественное медицинское обслуживание, в том числе в сфере сексуального и репродуктивного здоровья, для беременных женщин и маленьких детей, а также иные меры, способствующие смягчению последствий выполнения женщинами неоплачиваемой работы и семейных обязанностей.

ООН следует:

- ✓ Продолжить работу по обеспечению технической поддержки проведения выборов в постконфликтных государствах, включающей в себя консультирование по принятию временных специальных мер. Фонды пакетного финансирования выборов должны направлять на поддержку участия в избирательных кампаниях женщин не менее 15 процентов выделяемых ими средств. Избирательным органам следует оказывать поддержку в их деятельности по разработке методов и процедур сбора данных с учетом гендерных аспектов и управлении данными с разбивкой по признаку пола.

- ✓ Оказывать техническую поддержку проведению реформ в сфере государственного управления и помогать правительствам внедрять методы обеспечения принципа гендерного равенства в различных сферах государственной гражданской службы.

- ✓ В условиях кризиса способствовать обеспечению доступа представительниц низовых женских объединений и лиц, отстаивающих права человека женщин, к участию в планировании и предоставлении населению базовых услуг, принимая во внимание последствия для безопасности женщин и их зачастую непропорционально тяжелое бремя заботы.

Государствам-членам и ООН следует:

- ✓ Предоставить женщинам — лидерам местных общин и руководителям национальных органов управления возможности для укрепления своего лидерского потенциала.

РЕФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОЦЕССЫ РАЗОРУЖЕНИЯ, ДЕМОБИЛИЗАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ
Государствам-членам следует:

- ✓ Обеспечить учет гендерных аспектов в реформе сектора безопасности и мероприятиях по разоружению, демобилизации и реинтеграции, добиваясь, чтобы в этих процессах не только нашло отражение пережитое женщинами во время конфликта, но и чтобы женщины принимали в них полноценное участие, а их права и интересы были реализованы должным образом.

- ✓ Разработать и внедрить стратегии расширения участия и предоставления руководящих ролей женщинам в вооруженных силах, полицейских подразделениях, оборонных учреждениях, пенитенциарной системе и судебных органах.

- ✓ Обеспечить, чтобы реформа сектора безопасности привела к созданию условий работы, учитывающих интересы семьи, свободных от дискриминации и всех форм домогательств и насилия, с целью достижения более широкого привлечения и удержания в их штате сотрудников женского пола.

- ✓ Обеспечить проверку кандидатов на заполнение должностей в новых и реформированных вооруженных силах и полицейских подразделениях на предмет совершения ими в прошлом преступлений, связанных с сексуальным насилием и нарушением международных норм в области прав человека и положений гуманитарного права, обращая особое внимание на соблюдение конфиденциальности в отношении жертв сексуального насилия и на их защиту.

ООН следует:

- ✓ >Включить проведение гендерного анализа и полный учет прав человека женщин в процессы планирования и реализации РСБ/РДР, с тем чтобы требования к участию в соответствующих программах не препятствовали доступу в них женщин, а также чтобы предотвратить дальнейшее углубление вредных гендерных стереотипов и гендерной дискриминации и нарушение прав человека женщин вследствие реинтеграции.

- ✓ (Департаменту операций по поддержанию мира) Обеспечить создание в рамках планирования миссий программ РСБ/РДР с учетом гендерных аспектов, с должным финансированием и наличием квалифицированных кадровых ресурсов, а также регулярно отчитываться о реализации таких программ в докладах и брифингах для Совета Безопасности.

- ✓ Обеспечить участие женского негражданского персонала миротворческих миссий ООН в реализации программ РСБ/РДР, поскольку оно может сыграть ключевую роль в укреплении доверия населения. Особенно важно организовать такое участие в процессах проведения проверок и обеспечения безопасности пунктов демобилизации.

ООН и государствам-членам следует:

- ✓ Способствовать участию женщин-лидеров и представителей женских организаций во всех этапах реформирования сектора безопасности и реализации процессов разоружения, демобилизации и реинтеграции.

- ✓ Обеспечить вовлечение в работу всех участников реформирования сектора безопасности, включая религиозных и нерелигиозных лидеров, представителей частных военных и охранных компаний, сотрудников надзорных органов, осуществляющих контроль за функционированием сектора безопасности, и должностных лиц пенитенциарной системы. Кроме того, следует привлекать мужчин и мальчиков к решению задач укрепления гендерного равенства в рамках реформирования сектора безопасности и процессов разоружения, демобилизации и реинтеграции, и предотвращать случаи нарушения прав человека, включая сексуальные надругательства, и принимать соответствующие ответные меры.

ООН и другим службам следует:

- ✓ Обеспечить в рамках процесса реинтеграции работу по смягчению последствий травм, полученных пострадавшими, доступность психосоциальной поддержки и высокое качество оказания соответствующих услуг.

Государствам-членам, участникам конфликта и посредническим группам следует:

- ✓ Организовать присутствие на переговорах, связанных с заключением официальных мирных соглашений, экспертов по гендерным вопросам и проведению реформы сектора безопасности и процессов разоружения, демобилизации и реинтеграции, с тем чтобы обеспечить участие женщин в реализации соответствующих программ.

ССЫЛКИ

1. «Задача сохранения мира», 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. 56.
2. "World Development Report 2011: Conflict, Security and Development" (Всемирный банк, 2011 г.), 57.
3. Доклад Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций (2015 г.), п. 57.
4. "Beyond 2015 for Women, Peace and Security: CARE International Position on the 15th Anniversary of UNSCR 1325" (организация CARE International, 2015 г.), 4.
5. Женщины, выступающие в защиту мира и занимающие лидерские позиции, могут становиться мишенями нападений и угроз именно в связи со своей деятельностью по борьбе с властными элитами и противостоянию сторонам, заинтересованным в срыве мирного процесса. Jacqui True, "Women, Peace and Security in Post-Conflict and Peacebuilding Contexts", Norwegian Peacebuilding Resource Centre, Policy Brief, март 2013 г., 2.
6. Доклад Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций (2015 г.), п. 54.
7. Доклад Генерального секретаря «Участие женщин в деятельности по миростроительству», док. ООН A/65/354-S/2010/466 (Генеральная Ассамблея ООН, Совет Безопасности ООН, 7 сентября 2010 г.), п. 7.
8. Там же, п. 36.
9. Fionnuala Ní Aoláin, Dina Francesca Haynes, and Naomi R. Cahn, On the Frontlines: Gender, War, and the Post-Conflict Process (Oxford: Oxford Univ. Press, 2011 г.), 245–248; Graciana del Castillo and Edmund S. Phelps, Rebuilding War-Torn States: The Challenge of Post-Conflict Economic Reconstruction, 1. publ (Oxford: Oxford Univ. Press, 2008 г.), 1.
10. "Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women's Rights in Fragile Contexts", материалы, предоставленные для глобального исследования (Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Сеть по вопросам гендерного равенства Комитета содействия развитию (КСР ГЕНДЕРНЕТ), март 2015 г.), 7.
11. Доклад Генерального секретаря «Участие женщин в деятельности по миростроительству» (2010 г.), 3; "Power, Voice and Rights: A Turning Point for Gender Equality in Asia and the Pacific: Asia-Pacific Human Development Report" (Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), 2010 г.).
12. «Декларация. Расширение экономических прав и возможностей женщин в процессе миростроительства», док. ООН PBC/7/OC/3 (Генеральная Ассамблея ООН, 26 сентября 2013 г.), п. 4.
13. Justino, Patricia et al., "Quantifying the Impact of Women's Participation in Post-Conflict Economic Recovery", рабочий документ (исследовательская структура Households in Conflict Network, ноябрь 2012 г.), 20–21.
14. Сюда же относится защита от домашнего насилия, поскольку одновременно с получением доступа к социальным благам и источникам дохода расширяются возможности женщин по выходу из неблагоприятной для них семейной среды. "Report on Austerity Measures and Economic and Social Rights" (Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), 2013 г.), п. 59; Совет по правам человека, "Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences, Yakin Ertürk", док. ООН A/HRC/11/6 (Генеральная Ассамблея ООН, 18 мая 2009 г.), п. 64.
15. "UN Women Executive Director Michelle Bachelet Visits Rural Women's Land Rights Project in Morocco", структура «ООН-женщины», 7 марта 2012 г., http://www.unwomen.org/en/news/stories/2012/3/un-women-executive-director-michelle-bachelet-visits-rural-women-s-land-rights-project-in-morocco; "UN Women in Eastern Europe and Central Asia" (структура «ООН-женщины», 2012 г.), 7, 11, http://www.unwomen.org/~/media/headquarters/media/publications/unifem/unwineasterneuropeandcentralasia.pdf?v=1&d=20140917T101024.
16. Доклад Генерального секретаря о женщинах, мире и безопасности за 2014 год включает в себя данные о том, что в странах, переживающих конфликт или постконфликтный период, доля женщин среди землевладельцев составляет только 9 процентов, в то время как в иных условиях она равняется 19 процентам. См. Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности, док. ООН S/2014/693 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 23 сентября 2014 г.), п. 50. Для получения дополнительной информации о правах женщин на землю и другие производственные ресурсы см. "Realizing Women's Rights to Land and Other Productive Resources" (Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), структура «ООН-женщины», 2013 г.).
17. Justino, Patricia et al., "Quantifying the Impact of Women's Participation in Post-Conflict Economic Recovery", 23.
18. "Final Evaluation of the Gender and Democratic Governance Programme" (структура «ООН-женщины», компания International Solutions Group, 2014 г.).
19. "The State of Food and Agriculture: Women in Agriculture: Closing the Gender Gap for Development" (Рим: Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН, 2011 г.), 5.

20. Рост количества домохозяйств, возглавляемых женщинами, в условиях конфликта является повсеместным и наблюдается в столь непохожих государствах, как Судан и Колумбия, где затяжные конфликты привели к тому, что прирост подобных домохозяйств составил 30 процентов в обеих странах. В некоторых случаях в домохозяйствах, возглавляемых женщинами, количество иждивенцев превышает число мужчин, включая сирот и пожилых людей, в связи с чем тяжесть бремени заботы и уходя за слабыми только увеличивается. Данные о коэффициенте иждивенчества в домохозяйствах, возглавляемых женщинами, и о том, какую долю они составляют в общем количестве домохозяйств в обществах, испытывающих последствия конфликта, см. в Justino, Patricia et al., "Quantifying the Impact of Women's Participation in Post-Conflict Economic Recovery", 13–14. (Эта статистика относится к 2002 году.)

21. См. Yaliwe Clarke, "Gender and Peacebuilding in Africa: Seeking Conceptual Clarity", African Peace and Conflict Journal 6, № 1 (июнь 2013 г.): 90.

22. Общая рекомендация № 30, касающаяся положения женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях, док. ООН CEDAW/C/GC/30 (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 18 октября 2013 г.), п. 49.

23. Подготовленная ПРООН директивная записка содержит предупреждение о распространенном риске укрепления гендерных ролей, который несет в себе выбор тех или иных направлений трудоустройства, предлагаемых в рамках реализации программ экономического восстановления, и рекомендует выявлять такой риск и принимать меры по его смягчению на этапе планирования соответствующих проектов. "Emergency Employment and Enterprise Recovery", Guidance Note (Программа развития Организации Объединенных Наций, январь 2013 г.), 15.

24. Helen S. A. Basini, "Gender Mainstreaming Unraveled: The Case of DDRR in Liberia", International Interactions 39, № 4 (1 сентября 2013 г.): 548.

25. Abibatu Kamara, "Sierra Leone News: Women at the Wheel Project Launched", AWOKO, 5 мая 2014 г., http://awoko.org/2014/05/05/sierra-leone-news-women-at-the-wheel-project-launched/.

26. "UNMAS 2013 Annual Report" (Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, 2013 г.), 13.

27. Резолюция 2217 (2015) (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 28 апреля 2015 г.), п. 33(c).

28. "Violence against Women in Eastern Democratic Republic of Congo: Whose Responsibility? Whose Complicity?" (International Trade Union Confederation, ноябрь 2011 года), http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_violence_rdc_eng_lr.pdf.pdf.

29. Molly M. Ginty, "Pollution Risks Worse for Developing World Women", Women's E News, 20 мая 2013 г., http://womensenews.org/story/environment/130518/pollution-risks-worse-developing-world-women.

30. Karen McMinn, "Candid Voices from the Field: Obstacles to Delivering Transformative Change within the Women, Peace and Security Agenda: Initial Research Findings for the Global Study on the Implementation of UNSCR 1325" (Католическая организация по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в целях развития (Cordaid), Глобальное партнерство по предотвращению вооруженных конфликтов и программа «Женщины-миротворцы», июнь 2015 г.).

31. "Women and Natural Resources: Unlocking the Peacebuilding Potential" (Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Структура «ООН-женщины», Управление по поддержке миростроительства Организации Объединенных Наций (УПМС), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), 2013 г.).

32. "Focus Group Discussion Report for the Civil Society Organization (CSO) Survey: Civil Society Input to the Global Study on Women, Peace and Security" (Глобальная сеть женщин-миротворцев, Международная сеть действий по вопросам гражданского общества (ICAN), Рабочая группа НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности, Католическая организация по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в целях развития (Cordaid), май 2015 г.), 20.

33. См., например, "Investing in Gender Equality for Africa's Transformation" (Группа организаций Африканского банка развития, Канцелярия Специального посланника по гендерным вопросам, 2015 г.).

34. "World Development Report 2012: Gender Equality and Development" (Всемирный банк, 2012 г.), 182.

35. Faiza Jama, "Somali Women and Peacebuilding", in Women Building Peace, Accord Insight (организация Conciliation Resources, 2013 г.).

36. Эти страны входят в верхнюю треть рейтинга государств, составленного Межпарламентским союзом на основании процентной доли участия женщин в их парламентских органах. Межпарламентский союз, "Archived Data: Women in National Parliaments", 1 мая 2015 г., http://www.ipu.org/wmn-e/world-arc.htm.

37. См. «Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин», 18 декабря 1979 г., 3; «Общая рекомендация № 25 по пункту 1 статьи 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин о временных специальных мерах» (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 2004 г.), пп. 15–24.

38. Общая рекомендация № 25 по пункту 1 статьи 4 КЛДОЖ о временных специальных мерах (2004), п. 22.

39. Доклад Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций 2015 г.

40. (2015)", п. 79. Elisabeth Rehn and Ellen Johnson Sirleaf, "Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building", Progress of the World's Women (New York, NY: United Nations Development Fund for Women, 2002 г.), 102.

41. Доклад Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций (2015 г.), п. 79.

42. См., например, Christina Wolbrecht and David E. Campbell, "Leading by Example: Female Members of Parliament as Political Role Models", Am J Political Science American Journal of Political Science 51, № 4 (2007 г.): 921–39; Lonna Rae Atkeson, "Not All Cues Are Created Equal: The Conditional Impact of Female Candidates on Political Engagement", The Journal of Politics 65, № 4 (1 ноября 2003 г.): 1040–61; Lori Beaman et al., "Female Leadership Raises Aspirations and Educational Attainment for Girls: A Policy Experiment in India", Science 335, № 6068 (3 февраля 2012 г.): 582–86.

43. "Women Could Make the Difference as Afghanistan Turns out to Vote - CNN.com", CNN, данные от 18 июня 2015 г., http://www.cnn.com/2014/04/07/world/asia/afghanistan-election-women-influence/index.html.

44. David Dollar, Raymond Fisman, and Roberta Gatti, "Are Women Really the 'Fairer' Sex? Corruption and Women in Government" (Всемирный банк, октябрь 1999 г.); "Are Women Leaders Less Corrupt? No, but They Shake Things up", Reuters, 4 декабря 2012 г., http://www.reuters.com/article/2012/12/04/us-women-leaders-corruption-idUSBRE8B306O20121204.

45. Swanee Hunt, "Let Women Rule", Foreign Affairs, июнь 2007 года.

46. Sam Dagher, "Iraqi Women Vie for Votes and Taste of Power", The New York Times, 29 января 2009 г., International / Middle East, http://www.nytimes.com/2009/01/29/world/middleeast/29election.html.

47. "Isis Iraq News: Militants Execute Two Female Parliamentary Candidates in Mosul", International Business Times UK, данные от 18 июня 2015 г., http://www.ibtimes.co.uk/isis-iraq-news-militants-execute-two-female-parliamentary-candidates-mosul-1476656.

48. Ana Lukatela, "Gender and Post-Conflict Governance: Understanding the Challenges", UN Women Sourcebook on Women, Peace and Security (структура «ООН-женщины», 2012 г.) 19.

49. Lukatela, "Gender and Post-Conflict Governance: Understanding the Challenges".

50. Melissa MacLean, "Realizing Their Needs: Women's Access to Public Services in Sector Decentralization" (International Development Research Center, без даты), http://www.idrc.ca/EN/Documents/realizing-their-needs-access-public-service.pdf.

51. Erin McCandless, "Peace Dividends and Beyond: Contributions of Administrative and Social Services to Peacebuilding" (Управление по поддержке миростроительства Организации Объединенных Наций, 2012 г.), 2.

52. Rebecca Holmes and Nicola Jones, "Rethinking Social Protection Using a Gender Lens", рабочий документ (Институт зарубежного развития, октябрь 2010 г.), 15–18, 36.

53. Доклад Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций (2015 г.), п. 55.

54. Африканский союз и другие региональные организации Африки также приняли рамочные стратегии по проведению РСБ, учитывающие требования резолюции 1325, включая, например, разработку такого документа, как Нормативные положения Африканского союза по реформированию сектора безопасности (AU's Framework on Security Sector Reform). См. "Policy Framework on Security Sector Reform" (Аддис-Абеба, Эфиопия: Африканский союз, 2013 г.); "Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards" (ООН, 2014 г.), 205–216; "Gender-Responsive Security Sector Reform", in Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes (Целевая группа Организации Объединенных Наций по РСБ, 2012 г.); Megan Bastick and Daniel de Torres, Implementing the Women, Peace and Security Resolutions in Security Sector Reform, Gender and Security Sector Reform Toolkit (DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2010 г.); "The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice", 25 февраля 2008 г., раздел 9 "Integrating Gender Awareness and Equality".

55. Несмотря на полученный опыт, в основе подписанной в мае 2015 года программы РДР Центральноафриканской Республики также лежит принцип «нет оружия — не подходишь», поэтому для многих женщин — бывших комбатантов существует риск, что они не смогут ею воспользоваться. "Accord Sure Les Principes de Desarmement Demobilisation Reintegration et Rapatriement (DDRR) et D'integration Dans Les Corps En Uniforme de L'etat Centrafricain Entre Le Gouvernement de Transition et Les Groupes Armes", май 2015 года, 3; Basini, "Gender Mainstreaming Unraveled", 544; Dyan Mazurana and Khristopher Carlson, From Combat to Community: Women and Girls of Sierra Leone (сеть «Женщины борются за мир», комиссия Policy Commission, фонд Hunt Alternatives Fund, 2004 год), 3.

56. Sarah Douglas, Vanessa Farr, Felicity Hill, Wenny Kasuma, "Getting It Right, Doing It Right: Gender and Disarmament, Demobilization and Reintegration" (Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), октябрь 2004 г.).

57. В ходе бесед с женщинами — бывшими комбатантами в Либерии и Сьерра-Леоне было выявлено, что основными причинами низкого уровня их регистрации в программах РДР являются отсутствие доступа к информации, стыд, страх получить социальное клеймо, стать жертвой мести или оказаться в изоляции и лишиться оружия, которое может быть отобрано у них командирами. Женщины, тайно покинувшие вооруженные формирования, в которых служили, и вернувшиеся к своим семьям, также не желали участвовать в программах РДР, поскольку не были заинтересованы в раскрытии своего военного прошлого. См. Basini, "Gender Mainstreaming Unraveled"; Megan MacKenzie, "Securitization and Desecuritization: Female Soldiers and the Reconstruction of Women in Post-Conflict Sierra Leone", Security Studies 18, № 2 (12 июня 2009 г.): 241–61.

58. Ilja A. Luciak, After the Revolution: Gender and Democracy in El Salvador, Nicaragua, and Guatemala, 2001 г., 165.

59. Речь идет о резолюциях S/RES/1545, S/RES/1528, S/RES/1509, S/RES/1996, S/RES/1590 и S/RES/1542 соответственно.

60. Basini, "Gender Mainstreaming Unraveled".

61. Там же, 548.

62. Roshmi Goswami, "UNSCR 1325 and Female Ex-Combatants: Case Study of the Maoist Women of Nepal", май 2015 г., 11.

63. Virginia Bouvier, "Gender and the Role of Women in Colombia's Peace Process" (структура «ООН-женщины», 27 апреля 2015 г.).

64. MacKenzie, "Securitization and Desecuritization", 254.

65. В Либерии, например, для женщин в районах расквартирования было организовано проведение специальной групповой терапии, однако финансирование психологической поддержки ограничилось тремя процентами бюджетных средств и не было продолжено на этапе реинтеграции. Basini, "Gender Mainstreaming Unraveled", 551.

66. Jacqueline O'Neill, "Engaging Women in Disarmament, Demobilization, and Reintegration: Insights for Colombia" (Институт инклюзивной безопасности, 31 марта 2015 г.), 3;

67. Leymah Gbowee, Mighty Be Our Powers: How Sisterhood, Prayer and Sex Changed a Nation at War. (Beast Books, 2011 г.).

68. Megan Bastick and Daniel de Torres, Implementing the Women, Peace and Security Resolutions in Security Sector Reform.

69. "Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Analytical Study Focusing on Gender-Based and Sexual Violence in Relation to Transitional Justice", док. ООН A/HRC/27/21 (Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, 30 июня 2014 г.), п. 59

70. "Gender-Responsive Security Sector Reform".

71. "Progress of the World's Women: In Pursuit of Justice" (структура «ООН-женщины», 2011 г.), 59.

72. Совокупные данные рассчитаны по 99 странам, для которых имеется статистика полицейских служб (2009 г.). Там же, 60.

73. Так, в Руанде была установлена квота участия женщин в полицейских силах на уровне 30 процентов, и в 2012 году их доля в полиции составила уже 20 процентов. Ricci Shyrock, "Rwandan Police Force Sees Influx of Female Officers", Voice of America, 26 марта 2012 г., http://www.voanews.com/content/rwanda-144435515/180045.html.

74. "Afghan Female Police Officer Literacy Rates Improve Through Mobile Phone Programme", UN Police Magazine, январь 2014 г., 14.

75. Департамент операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций, "Connect Online with the International Network of Female Police Peacekeepers", UN Police Magazine, январь 2014 г. Укреплению Международной сети женщин-полицейских в миротворческих миссиях Организации Объединенных Наций также способствовал запуск специального сайта, направленного на поддержку, наращивание потенциала и продвижение женской полицейской службы в рамках проведения международных миротворческих операций, www.womenspolicenetwork.org.

76. Tara Denham, "Police Reform and Gender" (Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС), МУНИУЖ ООН, БДИПЧ/ОБСЕ, 2008 г.), 18; Megan Bastick et al., "Gender-Sensitive Police Reform in Post-Conflict Societies", Women Sourcebook on Women, Peace and Security» (структура «ООН-женщины», 2009 г.), 5.

77. Bastick et al., "Gender-Sensitive Police Reform in Post-Conflict Societies", 5.

78. "Rapport Semestriel Programme Conjoint de Prevention et Reponse Aux Violences Basees Sur Le Genre En Guinee" (Фонд миростроительства, Управление по поддержке миростроительства Организации Объединенных Наций, 2014 г.), 5.

79. "In Timor-Leste Communities Mobilize to Confront Domestic Violence" (структура «ООН-женщины», 26 апреля 2013 г.).

80. Там же.

08

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОНФЛИКТОВ: ИСТОКИ ПОВЕСТКИ ДНЯ ПО ВОПРОСАМ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ

«Проблематика женщин, мира и безопасности предполагает не повышение уровня безопасности женщин во время вооруженных столкновений, а прежде всего предотвращение войн как таковых».

Участник консультационного мероприятия с организациями гражданского общества Азиатско-Тихоокеанского региона в рамках подготовки настоящего глобального исследования

КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ РЕЗОЛЮЦИЙ

Резолюция 1325

Вновь подтверждая важную роль женщин в предотвращении и урегулировании конфликтов и в миростроительстве и подчеркивая важность их равноправного и всестороннего участия во всех усилиях по поддержанию и содействию укреплению мира и безопасности и необходимость усиления их роли в процессе принятия решений в отношении предотвращения и урегулирования конфликтов

2000

2008

Резолюция 1820

Настоятельно призывает Генерального секретаря и его специальных посланников приглашать женщин для участия в обсуждениях, касающихся предотвращения и урегулирования конфликтов, поддержания мира и безопасности и постконфликтного миростроительства, и призывает всех участников таких переговоров способствовать равноправному и всестороннему участию женщин в процессе принятия решений на всех уровнях

Резолюция 2106

Заявляет о том, что сексуальное насилие, когда оно используется и поощряется в качестве метода или тактики ведения войны или в рамках широко распространенных или систематических нападений на гражданских лиц, может приводить к существенному обострению и затягиванию вооруженных конфликтов и препятствовать восстановлению международного мира и безопасности, подчеркивает в этой связи, что принятие действенных мер в целях предупреждения таких актов сексуального насилия и реагирования на них в значительной степени способствует поддержанию международного мира и безопасности, и подчеркивает, что участие женщин существенно необходимо для принятия любых превентивных и защитных мер

2013

Резолюция 2122

Просит Генерального секретаря и его специальных посланников и специальных представителей при миссиях Организации Объединенных Наций в рамках их регулярных брифингов представлять Совету обновленную информацию о прогрессе в деле вовлечения женщин, в том числе посредством консультаций с гражданским обществом, включая женские организации, в обсуждения, посвященные предотвращению и урегулированию конфликтов, поддержанию мира и безопасности и постконфликтному строительству

На протяжении всей истории женщины из разных стран, выступавшие в качестве активных борцов за мир, объединялись, чтобы совместно попытаться и положить конец войнам. Их приверженность делу мира и призывы к разоружению были последовательными и всеохватывающими, даже когда страны, откуда они сами были родом, находились в состоянии войны. То же самое можно сказать об активистах, выступавших в 2000 году. Именно тогда женщины представили Совету Безопасности свои требования к формированию повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности. Одно из них заключалось в том, чтобы предотвращение войн стало главным пунктом повестки дня Совета Безопасности, наряду с признанием потенциала половины населения земного шара по решению комплексных проблем мира и безопасности на глобальном уровне.

Женщины были движимы стремлением фундаментальным образом изменить подходы к решению этих проблем. Их цель, по сути, состояла в предотвращении вооруженных конфликтов и обращении вспять растущих масштабов милитаризации, негативно влияющих на безопасность семей, общин и целых наций. Эти опасения и страхи и сегодня по-прежнему актуальны. В ходе консультационных мероприятий в рамках подготовки настоящего глобального исследования женщины по всему миру высказывали уверенность в том, что деятельность ООН расходится с заявленной ею целью «перековать мечи на орала».[1] За прошедшие годы международные субъекты все чаще направляли внимание и ресурсы на применение военных способов достижения безопасности, разрешения конфликтов и на принятие поспешных и ситуативных мер по защите гражданского населения в условиях конфликта. Такие действия расходятся с тем значением понятия «предотвращение», которое было заложено в него 15 лет назад.

В 2015 году системой ООН неслучайно было проведено три масштабных обзора по вопросам мира и безопасности. Институты и механизмы, ориентированные на достижение и поддержание мира, работают на пределе своего потенциала в соответствии с многомерными принципами прошедшей эпохи и при непропорциональном смещении приоритетов в сторону разрешения кризисов уже после их возникновения вместо реализации устойчивых и долгосрочных подходов к миру и безопасности. Недавно созданная Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям пришла к выводу о том, что усилия по предотвращению конфликтов остаются в положении «“бедных родственников” по отношению к хорошо финансируемым миротворческим операциям, которые развертываются в период вооруженных конфликтов и после их завершения».[2] Военный подход к предотвращению конфликтов лишает резолюцию 1325 ее преобразующей направленности на построение более равноправного, справедливого и миролюбивого общества на Земле и ее роли эффективного инструмента в достижении этой цели.

> «Принятие Советом Безопасности резолюции 1325 стало важнейшей вехой и действительно примечательным достижением. Однако мы должны направить ее на борьбу с милитаризацией и рыночным характером системы поддержания мира и безопасности».
>
> **Фелисити Руби**, Генеральный секретарь Международной женской лиги за мир и свободу на момент принятия резолюциих1325[3]

Обращение к военной силе как средству разрешения конфликтов имеет катастрофические последствия для охваченных конфликтами регионов, вне зависимости от причин возникновения конфликтов. К таким последствиям можно отнести, помимо прочего, высокие экономические издержки, продолжительные препятствия для функционирования государственных институтов и принятие насилия как нормы со всеми вытекающими последствиями. Охваченные конфликтом и нестабильные государства демонстрируют худшие результаты в достижении целей, сформулированных в Декларации тысячелетия.[4] Как отмечается в докладе Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций 2015 года, все государства с наиболее высокими показателями материнской смертности находятся или недавно находились в состоянии конфликта.[5] Войны и сопутствующий им высокий уровень организованного политического и уголовного насилия и коррупции препятствуют общему экономическому развитию, поскольку прямые (например, разрушение инфраструктуры) и косвенные (в частности, снижение количества туристов) издержки сокращают государственные бюджеты и приводят к снижению ВВП. По оценкам, в 2014 году финансовые расходы на насилие в глобальном масштабе составили 13,4 процента от общемирового валового внутреннего

продукта, то есть 14,3 трлн долл. США.[6] Более того, в результате глобальной феминизации бедности связь между конфликтом и развитием носит явно гендерный характер.

В настоящем исследовании не утверждается, что военное реагирование не должно являться одним из инструментов глобальной деятельности по защите. Однако невозможно отрицать и то, что международное сообщество не торопится реализовывать эффективные меры раннего предупреждения и предотвращения и бороться с первопричинами конфликтов, даже если они очевидны, при этом не раздумывая применяет в кризисных ситуациях военную силу. Сегодня мир нуждается в изменении подхода к решению этой проблемы за счет переключения основного внимания с военного реагирования к поддержанию стратегии мирного предотвращения конфликтов.

Два обзора по вопросам мира и безопасности, одновременно проведенные ООН, продемонстрировали аналогичные выводы. Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям ООН пришла к выводу о том, что «предотвращение вооруженных конфликтов является, пожалуй, важнейшей ответственностью международного сообщества, однако на эту деятельность выделяется недостаточно ресурсов».[7] В докладе Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций 2015 года подчеркивается, что, хотя военные меры в случае конфликта «могут оказаться эффективными непосредственно в контексте прекращения насилия, они, как правило, устраняют симптомы, а не коренные причины конфликта».[8] В нем также отмечается недостаточное внимание со стороны ООН к деятельности по предотвращению конфликтов и постконфликтному восстановлению: эта проблема в докладе обозначается как «перевернутая U-образная кривая», согласно которой ООН «уделяет мало действенного внимания предотвращению конфликтов, много внимания — реагированию на кризисы (хотя зачастую все же недостаточно) и опять же мало внимания — восстановлению и реконструкции».[9]

В обоих вышеуказанных докладах содержится ряд важных рекомендаций по усилению потенциала ООН в предотвращении конфликтов посредством краткосрочных и среднесрочных стратегий, в том числе за счет повышенного внимания, выделения ресурсов и координации посредничества внутри системы ООН, вовлечения ООН на ранних этапах для устранения возникающих угроз для мира и безопасности и привлечения внимания ключевых заинтересованных сторон к мерам по раннему предотвращению конфликтов.

Несмотря на то, что эти рекомендации являются важной отправной точкой для ведения дискуссий относительно приоритезации стратегий предотвращения конфликтов, повестка дня по вопросам женщин, мира и безопасности раскрывает дополнительные аспекты, такие как структурная оценка и анализ предотвращения конфликтов: в частности, утверждается, что прочный мир достижим лишь в том случае, если все субъекты направляют усилия на борьбу с первопричинами конфликта и насилия, с глобальной политико-экономической системой, в которой приоритет отдается высокой степени готовности к войне, нежели мирной жизни, с непрекращающимся насилием и незащищенностью, которые особенно явно прослеживаются в жизни женщин и девочек, и с такими факторами, как изменение климата и контроль над природными ресурсами, которые приобретают все большее влияние с точки зрения возникновения угрозы безопасности.

МЕРЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОНФЛИКТОВ

Меры предотвращения конфликтов можно разделить на две основные категории:[10]

(i) оперативные или краткосрочные практические меры и

(ii) структурные или долгосрочные меры предотвращения конфликтов.

В применении мер обеих категорий возможно достигнуть более значительного прогресса в случае учета вопросов женщин, мира и безопасности.

Оперативные (краткосрочные и среднесрочные) меры: предотвращение конфликтов и готовность к реагированию на насилие

Оперативные (т.е. среднесрочные и краткосрочные) меры предотвращения конфликтов включают в себя выработку и осуществление стратегий практической направленности по отслеживанию условий возникновения конфликтов и обеспечению готовности к ним, а также по быстрому реагированию в тех случаях, когда конфликты начинают сопровождаться распространением насилия. Оперативное предотвращение включает в себя стратегии раннего предупреждения и реагирования, превентивной дипломатии, миротворческой деятельности и использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Несмотря на то, что введение анализа по гендерному признаку и применение стратегий раннего предупреждения и разрешения конфликтов, предполагающих лидирующую или информирующую роль женщин, являются надежными инструментами для повышения эффективности мер по предотвращению конфликтов, в настоящее время они по-прежнему применяются довольно редко.

В ФОКУСЕ

Инструменты предотвращения конфликтов ООН

В докладе Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям содержится призыв к решительным и далеко идущим изменениям во всех четырех основных направлениях работы миротворческих операции, первым из которых является возвращение на первый план задач по предотвращению конфликтов и посредничества.[11] В распоряжении ООН уже имеется ряд инструментов такого рода, применяемых наряду с миссиями по поддержанию мира и специальными политическими миссиями, в том числе Миссии добрых услуг Генерального секретаря, советники по вопросам мира и развития и инициатива «Права человека прежде всего».

Миссии добрых услуг Генерального секретаря представляют собой важный инструмент разрешения конфликтов средствами превентивной дипломатии. Их работа за последние 15 лет стала более активной и обширной, а сменявшие друг друга Генеральные секретари, их посланники и старшие должностные лица Секретариата предпринимали попытки оказания посреднических услуг практически во всех крупных вооруженных конфликтах, которыми занималась ООН.[12] Как отмечается в главе 10 данного доклада *Основные субъекты,*, Организации Объединенных Наций следует усилить меры по назначению женщин на руководящие должности, в том числе в Миссиях добрых услуг Генерального секретаря, где они на настоящий момент занимают лишь 4 из 18 постов.

Деятельность **советников по вопросам мира и развития**[13] ООН направлена на поддержку постоянных координаторов системы ООН и страновых групп ООН в выполнении задач по разработке и осуществлению программ предотвращения конфликтов. Они реализуют устойчивые стратегии, в основе которых лежит потенциал национальных субъектов по эффективному предотвращению конфликтов и миростроительству.[14] В круг задач советников по вопросам мира и развития также входит интеграция вопросов женщин, мира и безопасности в их деятельность по предотвращению конфликтов. Однако степень учета этих вопросов разнится, и результаты внутренней проверки Департамента по политическим вопросам содержат рекомендации относительно принятия старшими должностными лицами дополнительных мер к тому, чтобы советники рассматривали актуализацию гендерных аспектов как важную часть своих обязанностей.[15] Кроме того, результаты независимой оценки программы советников по вопросам мира и развития свидетельствуют о недостаточном уровне представленности женщин, которые занимают лишь 6 из 34 таких должностей.[16]

В конце 2013 года Генеральный секретарь запустил инициативу **«Права человека прежде всего»**, целью которой стало обеспечение принятия системой ООН своевременных и эффективных мер, предусмотренных Уставом и резолюциями ООН, для предотвращения крупномасштабных нарушений прав человека или международного гуманитарного права и реагирования на такие нарушения. По мере реализации этой инициативы, в том числе силами группы старших советников, необходимо принять меры к тому, чтобы все направления этой деятельности содержали гендерный анализ и чтобы в формируемых в рамках инициативы рекомендациях особое внимание уделялось отстаиванию и защите прав женщин. Не менее важно выявление гендерных составляющих в нарушениях прав человека, для реагирования на которые системой ООН проводится мониторинг.[17]

Во всех трех обзорах по вопросам мира и безопасности, проведенных ООН в этом году, особо подчеркивается чрезвычайная важность увеличения объема инвестиций в стратегии предотвращения конфликтов, в том числе средствами мониторинга и анализа. Однако при осуществлении этих рекомендаций следует учитывать, что вне зависимости от того, какие нарушения отслеживаются и с кем проводятся консультации по вопросам планирования, анализа и реагирования, эти действия окажут непосредственное влияние на эффективность и результаты предпринимаемых усилий. С этой точки зрения, женщины, каждая по своему пережившие конфликт, могут выступать источником самой разнообразной информации, в том числе для выявления признаков раннего предупреждения, внося свой вклад в более успешное предотвращение и урегулирования конфликтов.

Мы... призываем Совет Безопасности и все субъекты сконцентрировать усилия на задачах разоружения и предотвращения конфликтов, в том числе выявления признаков раннего предупреждения, с учетом гендерных аспектов.

Рода Мисака, основатель Ассоциации диаспор Южного Судана и член Организации EVE по развитию потенциала женщин, открытые прения Совета Безопасности по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта, 2014 год

Раннее предупреждение

Анализ конфликтов с учетом гендерных аспектов может помочь в выявлении факторов и причин их возникновения, которые не были очевидными ранее, и вовлечение в этот процесс женщин является важной мерой повышения его эффективности. Женщины могут принимать участие в определении меняющейся динамики общественных отношений на низовом уровне, уровне семьи и общины, выявление которой любыми иными способами может оказаться невозможным. Так, женщины и девочки могут наблюдать изменения в распределении личного времени мужчин и мальчиков (например, участвующих в тайной подготовке) или выявлять тайники с оружием в домах и общественных центрах. Результаты исследований, проведенных в Косово и Сьерра-Леоне, говорят о том, что женщины зачастую располагают важной информацией о накоплении оружия и планировании актов насилия, но при этом не имеют возможности сообщить об этом или поделиться такой информацией.[18]

Непрекращающееся гендерное насилие в жизни женщин также означает, что при масштабном снижении уровня безопасности в обществе именно женщины страдают от него первыми. Обострение напряженности может привести, например, к ограничению свободы передвижения женщин, повышению риска насилия в общественных местах и отсутствию возможностей или боязни женщин выходить в поля и сады из-за угроз насилия. Аналогичным образом, рост масштабов насилия в семье и особая уязвимость женщин в отношении гендерного насилия дома и за его пределами нередко отражают повышение напряженности и рост милитаризации в обществе в целом. Эти конкретные проблемы могут оказаться важными признаками и источниками информации в тех случаях, когда они зафиксированы в качестве элементов механизмов раннего предупреждения в целях принятия превентивных мер, включая предотвращение сексуального насилия в условиях конфликта. Трехцелевой подход, направленный на вовлечение женщин в задачи раннего предупреждения, разработку системы гендерных показателей, а также особых показателей нарушений по признаку пола, затрагивающих женщин, повышает эффективность усилий по предотвращению конфликтов.

Решение проблемы исключения женщин из процессов раннего предупреждения конфликтов имеет огромное значение.

Эффективность методов предотвращения конфликтов можно повысить за счет прямого вовлечения женщин и поиска путей использования информации, которой они располагают. Это предполагает проведение консультационных мероприятий с женщинами на этапе разработки систем раннего предупреждения и создание специальных каналов связи, по которым женщины могли бы передавать информацию в центральный пункт сбора данных. При наличии препятствий, связанных с неграмотностью или отсутствием навыков использования ИКТ, необходимо предпринять усилия по обучению женщин или предоставлению им альтернативных каналов информирования. В частности, свою роль могут сыграть женские организации. Они, как правило, располагают информацией о текущих отклонениях в отношениях между полами и, соответственно, уровне свободы женщин, а также обладают знаниями об изменениях показателей гендерного насилия и особенностей поведения мужчин в семье и за ее пределами. Таким образом, женским организациям следует предоставить возможность направления этих ценных сведений на поддержку существующих механизмов.

Механизмы и индикаторы раннего предупреждения должны предусматривать гендерную составляющую. В частности, эффективными являются те системы раннего предупреждения, которые обеспечивают равное участие мужчин и женщин в разработке концепции, планировании и осуществлении мер раннего предупреждения. Чрезвычайно важной задачей являются разработка и использование показателей, учитывающих гендерные аспекты, а также специальных индикаторов по признаку пола. В качестве примеров показателей раннего предупреждения, учитывающих гендерные аспекты, можно привести следующие:

- передвижение населения с разбивкой по полу;
- рост количества семей, во главе которых стоят женщины либо мужчины;
- учащение арестов и допросов мужчин из числа гражданского населения со стороны силовых служб, а также случаев насилия в их отношении;
- изменение стандартных гендерных ролей: например, мужчины участвуют в политической жизни, а женщины преимущественно отвечают за домашнее хозяйство;
- накопление запасов продуктов и дефицит продуктов на местном рынке;
- обучение мужчин, женщин и детей применению оружия на уровне общин;
- активизация пропаганды, рост количества новостных сюжетов и программ, восхваляющих образ сильного мужчины с оружием в руках;
- противодействие участию женщин в торговле и в публичных дискуссиях на уровне общин либо сокращение возможностей такого рода участия для женщин;

- увеличение количества собраний с исключительно мужским участием;
- бессистемные и необоснованные задержания мужчин.

Такого рода показатели могут быть включены в самые различные модели систем раннего предупреждения и в информационную политику обеспечения готовности и планирования на государственном уровне. Так, в 2005 году на Соломоновых островах организация ЮНИФЕМ (предшественник структуры «ООН-женщины») поддержала реализацию проекта «Мониторинг мира и конфликтов с помощью гендерных показателей раннего предупреждения». Этот проект предусматривал выявление показателей, которые отражали долгосрочные последствия неразрешенных земельных споров для мужчин и женщин, позволили оценить роль женщин в осуществлении программ разоружения деревень и обеспечили мониторинг материалов СМИ, по которым можно судить о качестве жизни и проблемах женщин.[19] В ходе разработки этой модели мнения мужчин и женщин анализировались раздельно, что позволило в дальнейшем проводить мониторинг с учетом гендерной специфики.

В Южном Судане МООНЮС оказывает поддержку Форуму женского сообщества по мирному диалогу, в рамках которого женщины объединяют свои усилия в деле выявления ранних признаков конфликта, выполнения посреднических функций в общинных конфликтах и организации кампаний по предупреждению сексуального и гендерного насилия.[20] Кроме того, миссия по поддержанию мира открыла круглосуточную «горячую линию», обеспечивает доставку коммуникационного оборудования в общины с высоким уровнем риска, а также занимается сбором и анализом данных в своих оперативных центрах. Например, показатели раннего предупреждения о конфликтах в штате Джонглей включают в себя, в частности, информацию о необычных передвижениях групп мужчин, повышении цен на выкуп невест и увеличении числа случаев прерывания беременности.

Межправительственным органом по вопросам развития (МОВР), региональной организацией, объединяющей семь государств Африканского Рога — Джибути, Эритрею, Эфиопию, Кению, Сомали, Судан и Уганду, — был разработан механизм раннего предупреждения о конфликтах и реагирования на них (СЕУОРН).[21] Механизм СЕУОРН используется для получения данных и обмена информацией на основе показателей, по которым осуществляется мониторинг потенциальных точек напряженности, многие из которых имеют гендерные аспекты и могут быть устранены в случае применения эффективных мер раннего предупреждения с учетом гендерных факторов.[22] В докладах СЕУОРН о раннем предупреждении содержатся важные факты, связанные с влиянием на женщин и девочек конфликтов вокруг пастбищ и других связанных с ними причин; они также содержат показатели, отражающие роль женщин в миростроительстве или поощрении насилия, предоставляют обучающую информацию для специалистов, осуществляющих мониторинг на местах, и включают связанные с гендерной проблематикой вопросы и показатели, используемые для проведения исследований на местах.[23]

В ФОКУСЕ

Раннее предупреждение на уровне общин

Голландский фонд Cordaid разработал подход к раннему предупреждению на основе всеобщего участия членов общин, названный «барометром безопасности женщин на местном уровне». Этот подход был реализован в семи странах и регионах, охваченных конфликтами. Для создания «барометра» Cordaid сотрудничает с местными женщинами, чтобы выяснить, что они вкладывают в понятие безопасности и с помощью каких показателей можно измерить уровень безопасности.[24] Женщины проходят обучение по вопросам сбора соответствующих данных, которые фонд Cordaid в дальнейшем аккумулирует в центральной базе данных и анализирует. Результаты этого анализа передаются лицам, принимающим решения на местном, национальном и международном уровнях. Предварительные результаты проекта указывают на то, что «барометр» помогает устранить разрыв между политиками и местными женщинами и предоставляет последним возможность высказать свое мнение по повседневным вопросам, связанным с миром и безопасностью на уровне общины.[25]

В ФОКУСЕ

Мониторинг гендерного насилия: Инициатива ООН «Матрица показателей раннего предупреждения о сексуальном насилии в условиях конфликта»

Специальные системы мониторинга гендерного насилия имеют критически важное значение для предотвращения не только конфликтов, но и сопряженного с ними сексуального и гендерного насилия. Инициатива ООН «Матрица показателей раннего предупреждения о сексуальном насилии в условиях конфликта», разработанная в 2011 году для субъектов, участвующих в защите в рамках гуманитарных операций, может служить примером единого инструмента такого мониторинга.[26] Эта матрица включает в себя четкий набор показателей, указывающих на потенциальное, неизбежное и продолжающееся сексуальное насилие. Она открывает широкие возможности для обеспечения готовности действующих лиц, отвечающих за защиту населения, а также быстрого реагирования на факторы риска в случае вспышки сексуального насилия в условиях конфликта.

Матрица включает в себя следующие показатели:

- **Факторы военной активности и безопасности:** вооруженные группы, поощряющие и внушающие правильность агрессивного, гипермужского поведения; комбатанты, действующие под воздействием наркотических средств или алкоголя; размещение военных баз или лагерей в непосредственной близости от мест проживания гражданского населения.

- **Гуманитарные и социальные факторы:** изменения в привычных маршрутах передвижения женщин и девочек (например, их непредсказуемое отсутствие в школах и на рынках, которое не может быть объяснено текущей ситуацией или сезонностью); увеличение числа семей, возглавляемых женщинами, из-за отсутствия в общинах мужчин или увеличение числа женщин, отвергнутых мужьями и общинами; массовые перемещения из-за недостаточной безопасности или чрезвычайных ситуаций; исчезновение девочек, согласно сообщениям членов семей или правоохранительных органов, по дороге в школу/из школы в тех районах, где присутствуют вооруженные формирования.

- Политические и правовые факторы: неконституционный переход власти; высказывания политических лидеров, допускающие изнасилования или одобряющие их, а также оправдывающие сексуальное насилие; превращение женщин-кандидатов на выборах и женщин-избирателей в мишени для психологического, сексуального и физического насилия.

- **Экономические факторы:** резкое снижение цен на оружие или увеличение его поставок; высокая инфляция и нестабильность поставок продовольствия; увеличение количества сообщений об участии женщин в теневой военной экономике, например в торговле людьми и проституции.

- **Факторы СМИ:** увеличение количества признаков деградации СМИ и ограничений свободы выражения; публичное подстрекательство к сексуальному насилию, в том числе со ссылкой на ранее имевшие место преступления против сообществ/групп с целью оправдания нападений в будущем.

- **Факторы здравоохранения:** увеличение количества обращений для тестирования на ВИЧ/ИППП; увеличение числа женщин, прибегающих к подпольным абортам; увеличение численности заключенных в женских тюрьмах и сообщений о женщинах/девочках, подвергаемых пыткам и другим формам жестокого обращения.

Механизмы раннего предупреждения должны, в частности, обеспечивать выявление нарушений на гендерной почве. В ходе отслеживания фактов насилия необходимо предоставить женщинам и девочкам безопасный канал связи для информирования о случаях насилия и обеспечить меры реагирования в ответ на полученную информацию. Как было отмечено ранее, учащение случаев домашнего насилия может указывать на повышение уровня насилия в обществе в более широком смысле, а возрастание риска нападений вне дома также считается одним из показателей назревающего конфликта. Женщины и женские организации с высокой степенью вероятности обладают наиболее точными сведениями о росте числа случаев таких нарушений и поэтому должны иметь доступ к официальным механизмам раннего предупреждения. В число показателей необходимо также обязательно включать нарушения на гендерной почве, например следующие:

- нарушения по признаку пола: увеличение количества сообщений об изнасилованиях и домашнем насилии, торговле людьми и похищениях, убийствах по гендерному признаку и исчезновениях мужчин и женщин;

- усиление контроля над женскими общественными движениями, внешним видом женщин, ограничение их свободы выбора, а также широкое распространение фундаменталистских взглядов относительно женщин.

С 2009 года НПО Belun в Тиморе-Лешти выступила координатором создания национальной системы раннего предупреждения и реагирования.[27] Деятельность этой организации направлена на поддержание гендерного баланса среди представителей местных общин, сбор данных о ситуациях и видах происшествий с разбивкой по признаку пола, а также отчетность по показателям, непосредственно связанным с гендерным насилием, в формате регулярных докладов по итогам мониторинга.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕХНОЛОГИЙ

К 2011 году более трети населения планеты являлись пользователями сети Интернет, при этом жители развивающихся стран составляли 63 процента от всех пользователей, и динамика роста в этих регионах опережала динамику развитых стран.[28] Глобальное увеличение числа пользователей сети Интернет указывает на значительный потенциал технологий как инструмента предотвращения конфликтов, доступного широким слоям населения.

На сегодняшний день очевидно, что наряду с применением новых технологий в ведении войн они также все чаще используются для укрепления физической безопасности и деятельности, направленной на предотвращение конфликтов и поддержание мира. В частности, беспилотные летательные аппараты (дроны) используются в ходе гуманитарных операций на этапе ликвидации последствий катастроф (и обладают потенциалом для применения в постконфликтных ситуациях), обеспечивая безопасный доступ к пострадавшим, нуждающимся в срочной помощи, еще до того, как к ним смогут добраться специалисты. В Демократической Республике Конго МООНСДРК применяла дроны для отслеживания передвижений гражданского населения, которое было вынуждено покинуть свои дома из-за нападений.[29] МООНСДРК также инициировала программу по обеспечению женщин мобильными телефонами и SIM-картами в рамках системы раннего предупреждения с учетом гендерных вопросов; это обеспечило для населения охваченного конфликтом региона прямой доступ к средствам защиты, находящимся в распоряжении ООН.[30] В удаленных районах бассейна реки Амазонки племя вапишана, проживающее в Гайане, оказывает содействие НПО Digital Democracy в создании системы раннего предупреждения, которая предполагает отслеживание нелегальной деятельности по лесоводству и золотодобыче, угрожающей экологической безопасности общины, на подконтрольной племени территории.[31]

Существующие в сети Интернет социальные платформы, например Facebook и Twitter, также представляют собой каналы повышения уровня информированности о случаях насилия и инструменты вовлечения женщин в глобальный диалог, а также распространения знаний о многообразии ролей женщин в различных обществах. Онлайн-платформы используются для сбор информации о подтвержденных случаях насилия в отношении женщин, а также обнародования заявлений о сексуальном насилии или домогательствах в отношении женщин, что позволяет призывать к решению этой проблемы ответственных лиц, как в случае с проектом «Women Under Siege» в Сирии.[32] Спутниковые технологии позволяют миротворческому персоналу адресно и более эффективно реагировать на случаи насилия, в том числе в тех регионах, где конфликт только назревает; эта технология также упрощает задачу

В частности, рост числа случаев домашнего насилия может указывать на повышение уровня насилия в обществе в более широком смысле.

сбора доказательств, необходимых для вмешательства и судебного преследования в случаях нападений на общины (см. главу 5 *Преобразующий характер правосудия).*

Специально для повышения уровня безопасности женщин в условиях конфликтов сегодня разрабатываются новые мобильные технологии. В частности, выпускаются приложения для смартфонов, с помощью которых гражданское население может определять потенциальные источники опасности в непосредственной близости от места проживания и обращаться за поддержкой к ближайшим союзникам.

Препятствия для доступа женщин к технологиям

Необходимо признать, что деятельности по поддержке распространения информационно-коммуникационных технологий для предотвращения конфликтов препятствует ряд серьезных проблем в связи с доступом и контролем, которые непосредственно воздействуют на женщин и девочек. Имеющиеся в распоряжении женщин технологии и способы доступа к ним на индивидуальной или коллективной основе значительно варьируются и напрямую зависят от существующих препятствий, ограничивающих их возможности и доступ к ресурсам, таким как язык, образование и благосостояние.[33] В странах с низким и средним уровнем доходов населения вероятность наличия сотового телефона у женщины на 21 процент ниже, чем у мужчины.[34] В Африке этот разрыв достигает 23 процентов, на Ближнем Востоке — 24 процентов, а в Южной Азии — 37 процентов,[35] при этом разрыв среди сельского населения еще более значителен.

Но если в ходе глобального исследования было выявлено, что 93 процента женщин, имеющих мобильные телефоны, чувствовали себя более защищенными, а 85 процентов — более независимыми,[36] то в ситуациях, когда уровень безопасности изначально недостаточно высок, доступ к технологиям может подвергнуть женщин еще более высокому риску. С этой проблемой, в частности, сталкиваются женщины-правозащитники и журналисты, работа и личная жизнь которых подвергаются атакам и мониторингу в Интернете, — в частности, более подробно такие ситуации рассматриваются в посвященном СМИ разделе главы 10 *Основные субъекты*.

Помимо экономических препятствий, доступ к новым технологиям может отсутствовать у женщин и девочек по следующим причинам: непонимание того, каким образом ИКТ могут улучшить их жизнь; дефицит времени; обеспокоенность своей физической безопасностью; отсутствие технических знаний для использования определенной технологии; страх перед возможными насмешками и общественным порицанием; отсутствие доступа к некоторым видам связи; отсутствие контента, соответствующего интересам и потребностям девочек и женщин. Чтобы максимально использовать потенциал технологий с точки зрения повышения физической безопасности девочек и женщин и предотвращения конфликтов, требуется устранить каждое из этих препятствий. **Цель 5 в области устойчивого развития, показатель 5(b), будет играть в этих усилиях решающую роль, поскольку она призывает государства-члены расширить применение высокоэффективных технологий, в частности информационно-коммуникационных, для содействия расширению прав и возможностей женщин**.[37]

ПОСРЕДНИЧЕСТВО НА УРОВНЕ ОБЩИН, УРЕГУЛИРОВАНИЕ СПОРОВ И МЕХАНИЗМЫ СМЯГЧЕНИЯ КОНФЛИКТОВ

Оперативные центры по делам женщин

Женские организации гражданского общества в нескольких странах объединили свои усилия по предотвращению и урегулированию случаев насилия в отношении участвующих в выборах женщин путем повышения информированности населения и посреднической деятельности. Так, в нескольких странах Африки были созданы так называемые «женские ситуационные комнаты» — оперативные центры по делам женщин, задачей которых стал мониторинг, а тех случаях, когда это возможно, — предотвращение возникновения или уменьшения эскалации связанных с выборами насильственных преступлений путем вовлечения заинтересованных сторон в конструктивный диалог и пропаганду мира в преддверии, во время и после выборов.[38] Эти оперативные центры создают условия для вовлечения большого числа заинтересованных сторон от низового до национального уровня, в том числе молодых людей, представителей СМИ, политиков и высокопоставленных чиновников, представителей частного бизнеса, а также религиозных и традиционных лидеров. Деятельность «женских ситуационных комнат» хорошо координирована и адаптирована к специфике каждого национального контекста и, как правило, включает в себя задачи превентивной дипломатии, гражданского воспитания, содействия диалогу и отстаиванию интересов, а также обучение женщин-наблюдателей и их поддержку для осуществления мониторинга выборов в масштабе целой страны. Кроме того, такие организации стремятся повысить информированность населения о случаях насилия и угроз в адрес женщин, участвующих в выборах.

В период подготовки к выборам видные женщины-руководители и организаторы, аналитики и другие заинтересованные стороны получают возможность проводить встречи, координировать стратегии и роли

во временном (центральном) координационном центре — «ситуационной комнате». Проводится анализ переданной наблюдателями информации и материалов СМИ в режиме реального времени. В случае необходимости информация передается в полицию и другим заинтересованным сторонам с целью принятия необходимых мер. «Ситуационные комнаты» также являются площадкой для общения выдающихся женщин-лидеров в каждой стране и в соседних странах, выражения солидарности и поиска возможностей для координации и стратегического планирования на региональном уровне. Поскольку деятельность таких центров предполагает создание центральной системы мониторинга на основе сообщений, получаемых от широкой сети подготовленных наблюдателей, для оценки надежности и эффективности системы сбора этих данных требуется дополнительный анализ. Помимо прочего, в ходе изучения результатов деятельности «женских ситуационных комнат» в контексте предотвращения конфликтов было установлено, что они представляют собой важную площадку для повышения информированности и выражения солидарности женщин между собой и с другими заинтересованными сторонами, задачами которых являются защита мира и снижение уровня политического насилия.

В ФОКУСЕ

Оперативные центры по делам женщин: опыт трех стран

До настоящего времени «женские ситуационные комнаты» были развернуты в ходе выборов в Кении (2013 год), Либерии (2011 год), Нигерии (2011 год, 2015 год), Сенегале (2012 год) и Сьерра-Леоне (2012 год). Специфика их деятельности зависит от контекста, что иллюстрируют приведенные ниже примеры.

Кения
Перед всеобщими выборами в 2013 году женские организации гражданского общества открыли в Найроби «женскую ситуационную комнату» под руководством группы видных деятелей-женщин из Танзании, Уганды, Нигерии и Либерии.[39] Этим центром было подготовлено 500 наблюдателей, которые предоставляли информацию о ходе выборов из всех регионов страны. В результате было зарегистрировано более 554 нарушений, в том числе угроз в адрес кандидатов и избирателей, а также общих жалоб на нарушения в ходе голосования. Рассмотрение каждого из этих случаев привело к снижению уровня насилия и снятию напряженности.

Нигерия
Во время выборов президента и Сената в 2015 году была открыта бесплатная «горячая линия»; на ней работали 40 специально обученных операторов, которые отвечали на звонки простых граждан (в частности, сообщавших об ограничениях избирательных прав женщин). Более 300 женщин-наблюдателей прошли подготовку и были направлены для работы в десять штатов. Эта инициатива обеспечила возможность обмена информацией и сотрудничества между политологами, специалистами по правовым вопросам, медиа-аналитиками, полицией и представителями Национальной избирательной комиссии.[40]

Сенегал
«Женская ситуационная комната» была открыта в ходе подготовки к президентским выборам 2012 года Женской платформой за мирные выборы.[41] В этом центре прошли обучение и были направлены в различные районы для работы в качестве наблюдателей более 60 женщин.[2] Во время выборов наблюдатели сообщали специалистам «ситуационной комнаты» о нарушениях, после чего эта информация передавалась в полицию, избирательную комиссию и другим заинтересованным сторонам.

Миростроительство на низовом уровне

Женские организации гражданского общества и организации, действующие на уровне общин, разрабатывают взвешенные стратегии миростроительства и внедряют крайне важные методики предотвращения конфликтов на низовом уровне, осуществляя таким образом деятельность, особо отмеченную в резолюциях Совета безопасности, в том числе в резолюции 2171 (2014),[43] а также в обзоре миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций.[44] Так, в Либерии были созданы «палавы», также называемые «хижинами мира» и представляющие собой безопасные места, где женщины могут встречаться для посредничества и разрешения общинных споров, в том числе для рассмотрения случаев гендерного насилия.[45] Такие «хижины мира» являются традиционным средством урегулирования жалоб отдельных членов общины, и их новая инклюзивная роль получила поддержку со стороны Либерийской национальной полиции, которая предоставила для их работы сотовые телефоны, обеспечивающие возможность обращений по бесплатной «горячей линии». В дальнейшем в работу «хижин мира» все чаще стали вовлекаться мужчины и мальчики, предпринимающие усилия по борьбе с гендерным насилием, о чем свидетельствует создание футбольных клубов, выступающих против изнасилований, и целевых групп для лидеров-мужчин. «Хижины мира» также стали частью процесса посредничества в разрешении споров, касающихся добычи природных ресурсов. Так, в 2012 году принимающие участие в их деятельности женщины заблокировали одну из дорог в знак протеста против вырубки лесов в графстве Гбарполу.[46] Женская общественная деятельность привела к отставке министра лесного хозяйства и значительному повышению качества анализа концессионных соглашений в добывающих отраслях промышленности.

В некоторых районах Колумбии были сформированы так называемые мирные сообщества, объявившие свои территории и население нейтральными, то есть не участвующими в вооруженных конфликтах; эти сообщества выдвинули комбатантам требования не вовлекать их в насилие. Женщины играют важнейшую роль в руководстве этим движением.[47] Ассоциация женских организаций Восточной Антьокии напрямую вела переговоры с вооруженными группировками с целью заключения временного гуманитарного соглашения, обеспечившего свободу перемещения для членов общин.[48] В Судане движение «За расширение прав и возможностей суданских женщин ради мира» разработало документ под названием «Минимальная повестка дня по вопросу о мире», целью которого стало отстаивание мира в Судане и Южном Судане.[49] Действуя в обеих странах, это движение осуществило такие инициативы, как проведение публичных слушаний для озвучивания мнений женщин о текущей ситуации, проведение обучающих семинаров по разрешению конфликтов и посредничеству, а также реализовало множество более широких стратегий по отстаиванию принципов мира.

Деятельность эффективных женских сетевых организаций, комитетов и объединений на низовом уровне означает, что женщины получают важный опыт работы в качестве посредников и инициаторов социальной мобилизации в своих общинах и могут играть ключевую роль в официальных посреднических процессах, когда им предоставляется такая возможность.[50] Терезита Делес, советник президента по мирному процессу на Филиппинах, покойная Деха Ибраким в Кении и Шадия Мархабан, выступавшая участником переговоров с Движением за освобождение Ачех, — наглядные примеры успешных женщин-посредников, которые начали свою деятельность на уровне общинных организаций и в качестве участников локальной миротворческой деятельности, чей вклад был признан мировым сообществом. Внешние субъекты могут поддерживать подобную деятельность женщин, обеспечивая для них безопасные места для участия во всех локальных, национальных, региональных и международных посреднических процессах. Государства-члены, Организация Объединенных Наций и организации гражданского общества должны выстраивать партнерские отношения для построения инфраструктуры поддержания мира, в том числе предоставляя женщинам любых возрастов и из различных социальных групп возможности конструктивного взаимодействия в целях устранения причин напряженности и конфликтов в их сообществах.[51]

СИСТЕМНЫЕ МЕРЫ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КОНФЛИКТОВ: УСТРАНЕНИЕ ФУНДАМЕНТАЛЬНЫХ ПРИЧИН ВОЙН И МИЛИТАРИЗМА

Структурные или долгосрочные меры предотвращения вооруженных конфликтов предполагают устранение основополагающих причин войны и насилия. Они направлены на снижение вероятности вооруженного или политического насилия в долгосрочной перспективе и развитие ненасильственных способов решения острых проблем и защиты прав населения. Такие подходы включают в себя деятельность по устранению структурного неравенства и насилия, реализацию мер по обеспечению прав человека и безопасности, а также участие в демилитаризации, разоружении и сокращении затрат на вооружение.

В 2014 году общемировые военные расходы (1,7 трлн долл. США)[52] почти в тринадцать раз превышали объемы выделяемой на цели развития помощи от стран-членов КСР ОЭСР (приблизительно 135 млрд долл. США).[53]

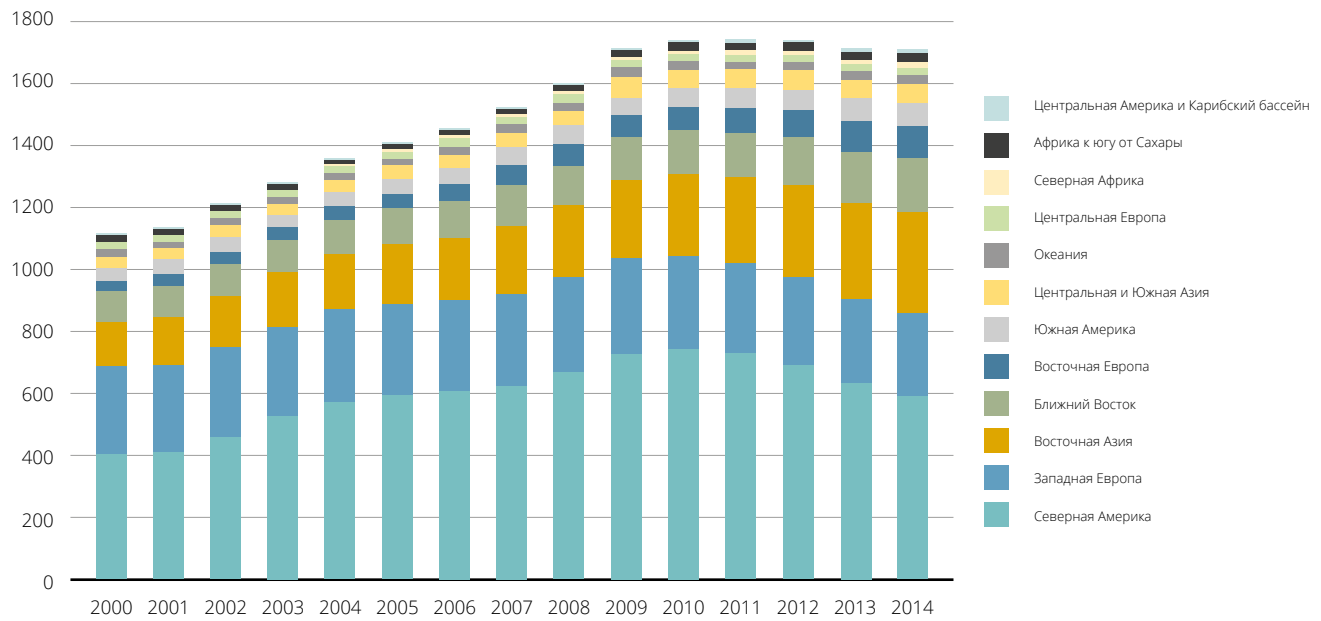
В докладе Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций 2015 года содержится важная информация о движущих силах и структурных причинах конфликтов, проводится анализ широкого спектра факторов

> «Сместить фокус деятельности с предотвращения насилия в отношении женщин на предотвращение конфликтов в целом оказалось достаточно сложно».
>
> Мнение участника опроса, проведенного среди организаций гражданского общества в рамках подготовки настоящего глобального исследования (проживает в Австралии)

от экстремизма и организованной преступности до распространения стрелкового оружия и легких вооружений, слабости государственных институтов и высокого уровня коррупции.[54] В документе также говорится о том, каким образом социально-экономические лишения, сопряженные с исторической маргинализацией, могут давать поводы для недовольства,[55] а изменение климата, ухудшение состояния окружающей среды и рост численности населения еще больше осложняют задачу понимания сути глобальной безопасности.[56] Обзор миростроительной архитектуры ООН содержит возможные варианты решений этих, на первый взгляд, неразрешимых первопричин конфликтов на основе подхода, в котором поддержание мира неразрывно связано с развитием и правами человека. Соответствующая этому принципу цель в области устойчивого развития на период до 2030 года по построению миролюбивого и открытого общества базируется на выработанном за прошедшие пятнадцать лет — в течение которых планы по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, осуществлялись в охваченных конфликтами странах с задержкой — общем понимании того, что права человека, мир и развитие (три основных направления работы ООН) неразделимы и взаимосвязаны, то есть ни одна из этих целей не может быть достигнута без выполнения других.[57]

В ходе консультационных мероприятий, проведенных в рамках глобального исследования, их участники дополняли эту идею выводом о том, что достижение мира и обеспечение его устойчивости возможны лишь в условиях равных и открытых возможностей развития для всех и в случае признания самого широкого спектра прав человека. Несмотря на то, что термины «дискриминация» и «угнетение» все реже используются в международных

Общая сумма военных расходов по региону (млрд долл. США, исходя из сопоставимых цен и курсов валют на 2011 год)[58]



докладах, во многих обществах игнорирование мнений определенных групп и нарушение их прав носит системный, насильственный и предосудительный характер и является результатом сознательных и жестоких политических действий. Такая практика должна подвергаться моральному осуждению. Исходя из этого понимания, в подходе к предотвращению конфликтов, учитывающем вопросы женщин, мира и безопасности, также необходимо рассмотреть три следующие темы: решение проблемы неравенства на местном и глобальном уровне, связь между распространением стрелкового оружия, уровнем преступности, насилия и гендерными проблемами, а также климатические изменения и дефицит природных ресурсов.

Решение проблемы неравенства на местном и глобальном уровне

Начиная с Косово, где отсутствие равного доступа к социальным услугам вызвало вражду между группами населения, и заканчивая Йеменом, где политическое отчуждение привело к дестабилизирующим протестам и росту уровня насилия,[59] становится очевидным, что экономическое, политическое, социальное и культурное неравенство усиливает недовольство социальных групп и может выступать причиной возникновения конфликтов. Вероятность неконституционной или насильственной смены власти, в том числе посредством политически мотивированного насилия или террористических действий, более высока в государствах со значительным уровнем неравенства.[60]

Хотя неравенство всегда являлось одним из основных факторов возникновения конфликтов, что признается множеством источников, от работ Аристотеля до Устава ООН, сегодня эта проблема особенно актуальна. В 2015 году Всемирный экономический форум назвал усугубление неравенства доходов первоочередной проблемой,[61] при этом почти во всех странах средний уровень благосостояния 10 процентов наиболее обеспеченного взрослого населения более чем в десять раз превышает средний показатель для всего населения. Что касается верхних показателей благосостояния, то они часто более чем в 100 раз превышают среднее значение, а в некоторых государствах — в 1000 раз.[62]

Что касается женщин, то для них неравенство доходов усугубляется структурным неравенством, которое во всех ситуациях ведет к феминизации бедности. Согласно данным за 2007 год, примерно 20 процентов женщин жили за международной чертой бедности, установленной на уровне 1,25 долл. США в день, а 40 процентов — за отметкой 2 долл. США в день.[63] Девочки и молодые женщины непропорционально чаще страдают от нищеты: более четверти всех женщин в возрасте до 25 лет находились за международной чертой бедности на уровне 1,25 долл. США в день и около половины — за отметкой 2 долл. США в день.[64]

Результаты недавних масштабных исследований указывают на то, что безопасность женщин является одним из наиболее достоверных индикаторов мирной жизни государства.

В результате, проживая в небезопасных условиях, женщины одновременно более уязвимы к насилию и отсутствию безопасности и имеют меньше возможностей для смягчения последствий насилия.

ГЕНДЕРНЫЙ ВОПРОС И ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОНФЛИКТОВ

Тема предотвращения конфликтов в повестке дня по вопросам женщин, мира и безопасности раскрывает критически важную связь между *непосредственным предотвращением вооруженного конфликта и предотвращением насилия по признаку пола, которое предшествует политическому насилию и одновременно становится его итогом*.[65]

Результаты все большего количества основанных на фактах исследований указывают на то, что государства с высоким уровнем политического, социального и экономического гендерного равенства с меньшей долей вероятности прибегнут к применению силы для решения межгосударственных вопросов. Неравное положение женщин внутри страны, которое основано на четкой иерархии общественного расслоения, также имеет связь с особенностями внешней политики, характеризующейся меньшей толерантностью к другим государствам и большей вероятностью вступления в конфликты в рамках международных отношений.[66] Кроме того, результаты недавних масштабных исследований указывают на то, что безопасность женщин является одним из наиболее достоверных индикаторов мирной жизни государства.[67] В случае трактования понятия «мир» в более широком смысле, нежели просто отсутствие вооруженных конфликтов, гендерное неравенство — вне зависимости от того, выражается оно в ограничениях правового статуса женщин, избирательных абортах, обусловленных полом плода, детоубийстве или намеренном причинении женщинам вреда и убийствах по признаку

пола — становится основным индикатором государственной системы безопасности, ориентированной на готовность к конфликту и действующей прежде всего в интересах мужчин и государства. Таким образом, в основе эффективного предотвращения конфликтов должно лежать понимание факторов обширной и значительной незащищенности, которая отмечается в жизни женщин *до* начала конфликтов, а также взаимосвязи структурного неравенства в предконфликтный период с высоким уровнем насилия и нестабильностью.

Милитаризм и восхваление образа сильного мужчины с оружием в руках способствуют принятию политических решений, в которых применение силы превращается в привычный способ разрешения споров, и укоренению такой практики. В свою очередь, милитаризм может получать широкое распространение в форматах, выходящих за рамки традиционных вооруженных конфликтов. В ходе консультационных мероприятий, проведенных в рамках настоящего глобального исследования, участники отмечали целый ряд аспектов, в которых милитаризация отразилась на их жизни: в Азии она выражалась в военной поддержке добывающего сектора, в Латинской Америке — в «нарковойнах», в Европе — в милитаризированном характере инициатив, направленных на борьбу с миграцией, а также, безусловно, в глобальной «войне с терроризмом».

Сегодня сохраняется серьезный дефицит финансирования деятельности, направленной на обеспечение безопасности человека в широком смысле, в особенности на расширение прав и возможностей девочек и женщин, охрану репродуктивного здоровья и прав, а также обеспечение доступа к здравоохранению и образованию.[68] Камбоджа, Коста-Рика и Шри-Ланка представляют собой положительные примеры сокращения военных расходов и затрат на безопасность, которые позволили увеличить финансирование социальных программ,[69] однако в целом наблюдается дисбаланс инвестиций в пользу военных ведомств в ущерб усилиям по обеспечению мира и предотвращению конфликтов.[70] Что немаловажно, распространение идей милитаризма способствует сохранению и закреплению структурного неравенства, которое, в свою очередь, лишает женщин и девочек доступа к общественным благам, усиливает отчуждение и маргинализацию, а также создает условия для усугубления неравенства, тем самым увеличивая потенциал для возникновения насильственных конфликтов.

Гендерное насилие, совершаемое в отношении женщин, может обнаруживаться как в ходе вооруженных конфликтов, так и за их пределами, однако эти явления неразрывно связаны между собой. Согласно оценке ВОЗ, 35 процентов женщин во всем мире подвергались каким-либо формам сексуального или физического насилия.[71] Во многих случаях насилие усугубляется конфликтом, в ходе которого формируются условия для широкого распространения преступлений, связанных с сексуальным и гендерным насилием, а после завершения конфликтов число эпизодов насилия в отношении женщин во всех обществах возрастает.[72] Формы и характер сексуального насилия во время конфликта могут значительно отличаться от аналогичных преступлений, совершаемых в мирное время, поскольку могут являться частью тактики ведения войны и террора в отношении представителей определенных групп населения. Однако корни насилия остаются неизменными. Как отметила Зейнаб Хава Бангура, Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта, «если вы не защищаете женщин в мирное время, вы не сможете делать это и во время конфликта. Очевидно, что проблема сексуального насилия возникает неслучайно и имеет связь с самой структурой общин и общества в целом». Предотвращение насилия в отношении женщин в ходе конфликта напрямую связано с необходимостью его предотвращения до начала конфликта и, собственно, с мерами, направленными на предупреждение конфликта как такового.

Что особенно важно, череда гендерного насилия в разных странах свидетельствует о том, что разделение частной и политической сфер, а также жизни в условиях конфликта и мира является ошибочным. Распространенность этого явления указывает на то, что особое внимание к проблеме гендерного насилия и меры по борьбе с гендерным насилием являются необходимым условием предотвращения конфликтов. На оккупированных палестинских территориях женщины сообщали об учащении случаев домашнего насилия в результате повышения уровня насилия за пределами семьи.[73] В Эфиопии перед началом конфликта с Эритреей также наблюдался рост домашнего насилия.[74] За 6–8 недель до начала военного конфликта в Югославии увеличилась частота межэтнических изнасилований женщин и связанных с ними исчезновений.[75] В Руанде еще с 1990 года подконтрольные хуту экстремистские СМИ проводили кампанию против женщин тутси, представляя их в качестве шпионов и угрозы для общества хуту, в том числе с помощью порнографических материалов.[76] Все эти ситуации можно считать примерами показателей раннего предупреждения, которые были попросту проигнорированы из-за ложной дифференциации между личной и политической сферами

Вместо анализа переживаний женщин и девочек в условиях череды насилия, при котором акцентируются различия между вооруженным конфликтом и мирной обстановкой, следует обращать внимание на те аспекты, которые остаются неизменными в любых обстоятельствах. Очевидно, что социальные, политические и экономические системы до начала конфликта не являются нейтральными в гендерном отношении, и общая динамика гендерных проблем определяет потенциал всплеска политического насилия. В связи с этим для реализации успешных стратегий предотвращения конфликтов необходимо более явное признание влияния гендерных норм, гендерных отношений и гендерного неравенства на вероятность возникновения конфликтов, а также степени такого влияния.

«В этой стране молодые женщины не могут выходить на улицу без страха».

Участник консультационного мероприятия с организациями гражданского общества Сальвадора в рамках подготовки настоящего глобального исследования

Связь между распространением оружия, уровнем преступности, насилия и гендерными вопросами

Стрелковое оружие и его распространение — непосредственный результат милитаризации в так называемых мирных обществах. Доступность стрелкового оружия препятствует действиям по предотвращению вооруженного насилия и способствует эскалации тяжелых насильственных преступлений в любом обществе вне зависимости от того, имеются ли в его истории периоды или циклы вооруженных конфликтов. Распространенность такого оружия оказывает непосредственное влияние на формы и интенсивность гендерного насилия в отношении женщин как во время конфликта, так и в мирное время. Сегодня общий уровень доступности стрелкового оружия значительно усилил роль этого фактора. В период с 2001 по 2011 год объем глобального рынка стрелкового оружия и легких вооружений почти удвоился, продемонстрировав рост с 2,38 млрд до 4,63 млрд долл. США.[77]

> «Предотвращение конфликтов лежит в основе повестки дня [по вопросам женщин, мира и безопасности] и деятельности по поддержанию мира и безопасности на международном уровне... Без увеличения инвестиций в решение проблем, связанных с правами человека, равенством, образованием и руководящими ролями женщин в гражданском обществе, прочный мир недостижим».
>
> **Бриджит Балипу**, судья Конституционного суда Центральноафриканской Республики, член совета директоров Организации солидарности женщин Африки (СЖА) и основатель Ассоциации женщин-юристов Центральноафриканской Республики, в ходе открытых прений Совета Безопасности по вопросам женщин, мира и безопасности, 2014 год

В постконфликтный период, во время восстановления государственных институтов и формирования нормативной базы, когда использованное в ходе конфликта оружие продолжает быть легкодоступным, женщины подвержены более высокому риску насилия и незащищенности. Во многих обществах в постконфликтном периоде наблюдается заметная преемственность моделей, субъектов и форм насилия между политической, социальной и криминальной сферами; при этом растет вероятность нападений на женщин в общественных местах, в том числе со стороны банд и организованных преступных группировок. Такие нападения являются одним из проявлений череды насилия, с которым сталкиваются женщины и девочки во время и после конфликта. Открытая безнаказанность, принятие насилия как нормы, ослабление государственных институтов и установление формальных взаимоотношений между государственными субъектами и преступными группировками создают благоприятную среду для усиления активности преступных действий, которые в результате широкого распространения стрелкового оружия все чаще становятся кровопролитными.[78] Так, участники опроса, проведенного среди организаций гражданского общества Латинской Америки в рамках подготовки настоящего глобального исследования, отмечали, что организованная преступность является самой насущной новой проблемой для женщин, мира и безопасности в этом регионе.[79]

В этой связи следует отметить, что в ходе консультационных мероприятий по всему миру, проведенных в рамках глобального исследования, женщины и девочки, живущие в условиях повышенной незащищенности в связи со значительным уровнем криминального насилия, поясняли, насколько важно включить в повестку дня по вопросам женщин, мира и безопасности задачи по устранению этих угроз и борьбе с принятием насилия в качестве нормы повседневной жизни. Они указывали на необходимость вывода глобальной политики и подходов к проблемам мира и безопасности за рамки ограничений, устанавливаемых государственными субъектами, а также узких определений этих проблем и подчеркивали важность распространения более широких взглядов на вопросы безопасности граждан. В последние годы предпринималось немало попыток решения проблемы распространения стрелкового оружия. Например, в Договоре о торговле оружием 2012 года содержатся положения о регулировании продажи и использования оружия и смягчения последствий этой деятельности на уровень гендерного насилия. В частности, в статье 7(4) Договора содержится обязательство по оценке риска использования оружия «для совершения или содействия совершению серьезных актов гендерного

В ФОКУСЕ

Девочки и преступные группировки в Центральной Америке

«Жизнь в этом регионе никогда не была мирной. Долгие годы население Латинской Америки подвергалось истреблению, страдало от высокого уровня преступности и непрекращающейся череды насилия... Сегодня Латинская Америка остается регионом с наиболее высоким уровнем неравенства и насилия в мире».

Отчет о консультационном мероприятии с организациями гражданского общества Латинской Америки в рамках подготовки настоящего глобального исследования

В трех расположенных рядом государствах — Сальвадоре, Гондурасе и Гватемале — отмечаются одни из наиболее высоких в мире показателей убийств женщин.[80] Их пример подтверждает актуальность резолюции 1325 для регионов, в которых в настоящее время отсутствуют или которые недавно пережили конфликты, и которые характеризуются сниженным уровнем безопасности. В этих странах частота насильственных преступлений, в том числе со смертельным исходом, в отношении женщин и девочек чрезвычайно высока, прежде всего из-за конкуренции между организованными преступными группировками и бандами, стремящимися к контролю над незаконным оборотом наркотиков. Уровень насилия и незащищенности в жизни женщин в этих странах сопоставим с опытом женщин в тех регионах, где протекают вооруженные конфликты (в их традиционном понимании).

Одним из новых явлений, во многом обусловленных социально-экономическим неравенством, которое является первопричиной вооруженных конфликтов в Центральной Америке, стали подростковые банды. В ходе консультационных мероприятий в рамках глобального исследования, состоявшихся в Сальвадоре, их участники подчеркивали, что такие банды намеренно нападают на молодых женщин, жестоко нарушая их права на свободу и неприкосновенность.

Проведенные в Центральной Америке исследования феномена подростковых банд свидетельствуют о сложной роли женщин и девочек по отношению к таким группировкам: они, в частности, являются не только жертвами насилия, но и членами и сообщниками таких банд, при этом также подвергаясь жестокому обращению.[81] Участие женщин в деятельности преступных групп подчеркивает взаимосвязь между конфликтом, преступными действиями, экономической и социальной изоляцией по гендерному признаку, а также сексуальным и гендерным насилием. Понимание этой взаимосвязи чрезвычайно важно для осуществления резолюции 1325 в самых разных ситуациях, в том числе применительно к организованной преступности и групповому насилию.[82]

Несмотря на неопределенность подходов к применению резолюции 1325 в подобных ситуациях, не следует отрицать ряд очевидных возможностей. В частности, правительства стран могут сотрудничать с национальными и международными женскими организациями в области разработки и совершенствования национальных планов действий по осуществлению резолюции 1325 с учетом местной специфики и в соответствии с Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности, в том числе ее дополнительных протоколов, рассматривающих проблемы торговли людьми и их незаконного ввоза и вывоза.[83]

насилия или серьезных актов насилия в отношении женщин и детей». В этом положении признается связь между гендерным насилием и торговлей оружием и запрещается поставка оружия в случае повышенного риска гендерного насилия в результате этих действий. Кроме того, в цели в области устойчивого развития 16, предполагающей содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, содержится показатель значительного сокращения незаконных финансовых потоков и потоков оружия, а также борьбы со всеми формами организованной преступности.[84] В комбинации эти два глобальных программных обязательства могут стать основой для решения проблемы распространения оружия как коренной причины конфликтов и постоянного источника опасности для женщин и девочек.

Кроме того, конкретные меры в целях решения проблем, связанных с потоками стрелкового оружия и оружия легкого калибра, принимаются также и на национальном уровне. Так, на Филиппинах в связи с высоким уровнем насилия с применением огнестрельного оружия женские организации гражданского общества выступили за принятие Договора о торговле оружием и за включение мер по контролю за распространением стрелкового оружия в национальный план действий по осуществлению резолюции 1325. В этом плане содержится пункт о разработке и обеспечении вступления в силу законов, регулирующих владение стрелковым оружием, в том числе показателя принятия нормативных актов, устанавливающих порядок его передачи и использования.[85]

Изменение климата и дефицит природных ресурсов как причины конфликтов

Одним из наиболее серьезных изменений за последние 15 лет стало все более очевидное влияние климатических изменений: человечество сталкивается с температурными колебаниями, периодическими засухами, нестабильностью осадков, экстремальными погодными явлениями и сопряженным с ними снижением уровня безопасности. Связанные с климатом факторы экологического стресса, включая стихийные бедствия, частота и сила которых в последнее время значительно возросли, и ограниченность природных ресурсов, уже играют ключевую роль в обострении имеющейся социальной напряженности, что приводит к усугублению конфликтов и существующего неравенства, в том числе гендерного. Для эффективного предотвращения конфликтов в будущем необходимо признать и более глубоко проанализировать роль изменения климата как фактора увеличения угроз, усугубляющего существующие ситуации нестабильности и способствующего социальным потрясениям и развитию насильственных конфликтов.[87] Влияние изменений климата на вопросы мира и безопасности повсеместно и не может игнорироваться: оно, в частности, стало очевидным во время засухи в Дарфуре, где последствия изменения климата

Участники опроса, проведенного среди организаций гражданского общества Латинской Америки в рамках подготовки настоящего глобального исследования, отмечали, что организованная преступность является самой насущной новой проблемой для женщин, мира и безопасности в этом регионе.

«Изменение климата имеет последствия и в гендерной сфере, и [...] уже существующая непропорциональность бремени этих последствий для женщин еще больше возрастает по мере того, как конфликты, возникающие на почве климатических изменений, начинают угрожать жизни, источникам средств к существованию, миру и безопасности женщин».

Азиатско-Тихоокеанский форум по проблемам женщин, материалы, предоставленные для глобального исследования[86]

тесно взаимосвязаны с политико-экономической системой в условиях конфликта,[88] в Сирии, где засуха обострила проблему продолжительной практики нерационального использования ресурсов,[89] в Тихоокеанском регионе, где под воду уходят целые острова, что вынуждает общины к переселению и приводит к напряженности в отношениях на местном и региональном уровнях.[90]

Глубокая связь между изменением климата и проблемами мира и безопасности самым прямым образом отражается на жизни женщин и девочек.[91] Например, поскольку, как правило, именно женщины обеспечивают для своих семей еду, воду и энергоресурсы, что является частью их традиционной гендерной роли во многих обществах, они все чаще сталкиваются с проблемой доступа к ресурсам в результате климатических изменений. В затронутых конфликтами регионах, где безопасность женщин находится на низком уровне и они чаще подвергаются насилию, эта повседневная обязанность становится для них чрезвычайно сложной.[92] Кроме того, последствия изменения климата все чаще становятся причиной миграции и перемещения населения в сочетании с другими факторами, например неравномерным распределением земли, отсутствием гарантий безопасности землепользования и необходимой инфраструктуры; в результате население устремляется на поиск альтернативных источников средств к существованию, переселяясь в города и другие страны, что, в свою очередь, ведет к росту напряженности на местном, региональном и международном уровне.[93] Как в случае любых перемещений населения, женщины и девочки, вынужденно мигрировавшие в результате климатических изменений и дефицита ресурсов, особенно уязвимы перед сексуальным и гендерным насилием и другими нарушениями их прав человека. Эта проблема более подробно рассматривается в главе 4 *Защита прав*.

Несмотря на непосредственный опыт преодоления трудностей, связанных с изменением климата и дефицитом ресурсов, в нестабильных и охваченных конфликтами регионах женщины в крайне недостаточной мере представлены в институтах, принимающих решения по вопросам природопользования. Так, на Западном берегу реки Иордан отсутствие доступа к воде является серьезной проблемой, влияющей на уровень безопасности и политики в целом.[94] Палестинские женщины, которые фактически регулируют потребление воды в домохозяйствах, изобрели действенные способы повторного использования воды, мониторинга ее качества и предотвращения ее нерационального потребления. Тем не менее несмотря на эти знания, женщины весьма ограниченно участвуют в принятии решений в Палестинском управлении водных ресурсов, которое ведет прямые переговоры с Министерством обороны Израиля и военными, охраняющими водные ресурсы. Кроме того, женщинам также необходимо предоставить возможность принимать участие в национальных, региональных и международных переговорах по проблемам климатических изменений и в разработке и осуществлении инициатив и программ, направленных на решение этой проблемы.

«Наиболее маргинализированные группы населения обязательно должны присутствовать за столом переговоров. В противном случае мы никогда не найдем решение, которое было бы эффективным на местах. Изменение климата — это вопрос выживания людей, а не предмет переговоров. Мы должны убедиться в том, что молодежь, представляющая будущие поколения, участвует в решении этой проблемы».

Сильвия Атугонза Капелла, руководитель сети организаций гражданского общества Riamiriam, Уганда[95]

Поскольку сегодня человечество осознает, что окружающая среда является фактором возникновения многих вооруженных конфликтов, а ухудшение состояния окружающей среды имеет вполне конкретные последствия гендерного характера, эти знания должны быть непременно учтены в любой деятельности по предотвращению конфликтов. Знания о состоянии окружающей среды и ограниченности природных ресурсов, которыми обладают женщины, могут сыграть важнейшую роль в системах раннего предупреждения дефицита природных ресурсов и конфликтов, а также для разработки мер реагирования на конфликт с учетом экологических факторов.

«Преобразующий потенциал деятельности по решению проблем, связанных с женщинами, миром и безопасностью, не был реализован в полной мере; это связано с явно недостаточным вниманием к вопросам предотвращения конфликтов и долгосрочным структурным изменениям в обществе, в то время как наши усилия слишком сконцентрированы на частных краткосрочных результатах».

Мнение участника опроса, проведенного среди организаций гражданского общества в рамках подготовки настоящего глобального исследования (проживает в Швеции, работает в зонах конфликтов в Западной и Центральной Африке, Колумбии и Мьянме)

РЕКОМЕНДАЦИИ

Условия для достижения прогресса после 2015 года: практические предложения

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ НЕРАВЕНСТВА, РАСПРОСТРАНЕНИЯ ОРУЖИЯ, ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ И МИЛИТАРИЗАЦИИ

Государствам-членам следует:

- ✓ В рамках обязательств государств-членов по осуществлению положения о противодействии гендерному насилию Договора о торговле оружием (ст. 7(4)) принять меры, обязывающие производителей оружия отслеживать случаи использования своей продукции в целях совершения насилия в отношении женщин и информировать власти о таких случаях.

- ✓ Выполнить все цели в области устойчивого развития, в том числе цель 5 по достижению гендерного равенства, цель 10 по сокращению неравенства внутри стран и между ними и цель 16 по построению миролюбивого и открытого общества, и обеспечить равный доступ женщин и девочек ко всем благам, возникающим результате выполнения этих целей, с уделением особого внимания их вовлечению в консультационные мероприятия, а также осуществление, контроль и подотчетность программ, связанных с повесткой дня в области устойчивого развития.

- ✓ Внедрить практику составления бюджета с учетом гендерных аспектов, в том числе на основе консультационных мероприятий с представителями гражданского общества, с целью реализации стратегии по решению проблемы милитаризации государственных бюджетов и привлечения внимания к дестабилизирующему влиянию этого явления с точки зрения мира и безопасности и прав женщин на международном уровне.

Государствам-членам, ООН и гражданскому обществу следует:

- ✓ Предоставить финансовую, техническую и политическую поддержку для проведения обучающих мероприятий и подготовки лидеров среди мужчин, женщин, мальчиков и девочек с целью пропаганды ненасильственных и невоенизированных проявлений мужественности.

- ✓ Разработать образовательные стратегии, способствующие развитию культуры ненасильственного разрешения конфликтов в семьях и общественных местах.

Гражданскому обществу следует:

- ✓ Выработать инструменты сравнительного анализа для мониторинга инициатив, осуществляемых производителями оружия, по принятию ответственности за использование своей продукции с учетом гендерных аспектов.

РАННЕЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

Государствам-членам, ООН, региональным и международным организациям следует:

- ✓ Обеспечить участие женщин и использование гендерных показателей и показателей сексуального и гендерного насилия (в том числе сексуального насилия в условиях конфликта) во всех механизмах раннего предупреждения, усилиях по предотвращению конфликтов и раннему реагированию, с возможностями взаимодействия с официальными каналами реагирования на местном, национальном, региональном и международном уровнях.

- ✓ Оказать поддержку проектам по дальнейшему сбору данных и повышению информированности относительно причинно-следственной связи между гендерным неравенством, уровнем насилия в отношении женщин и вероятностью развития насильственных конфликтов.

ТЕХНОЛОГИИ
ООН, государствам-членам и представителям гражданского общества следует:

- ✓ Сотрудничать с компаниями частного сектора с целью разработки и использования новых технологий, повышающих уровень физической безопасности женщин и эффективность предотвращения конфликтов.

- ✓ Оказывать поддержку проектам по сбору данных о гендерном неравенстве в использовании цифровых

технологий, а также и факторов, препятствующих и способствующих доступу женщин и девочек к ИКТ, особенно в условиях конфликтов и нестабильности.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ НАСИЛИЯ В ХОДЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА, РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ И ПОСРЕДНИЧЕСТВО
ООН следует:

- ✓ В полном объеме выполнить рекомендации Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям, касающиеся посредничества, проведения консультационных мероприятий с организациями гражданского общества, женщинами и девочками в затронутых конфликтами регионах.

- ✓ Выработать новые стратегии более систематического учета проблематики женщин, мира и безопасности в деятельности в рамках превентивной дипломатии, в том числе в механизмах раннего предупреждения, местных посреднических процессах и построении инфраструктуры поддержания мира.

Государствам-членам, ООН и гражданскому обществу следует:

- ✓ Объединить усилия, в том числе посредством предоставления финансовой, технической и политической поддержки, в целях расширения потенциала женских организаций гражданского общества по укреплению их роли в мониторинге избирательных процессов на уровне страны и отдельных общин, а также в предотвращении насилия, связанного с выборами, разрешении споров и реализации посреднических инициатив.

ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА И ДЕФИЦИТ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ
ООН, государствам-членам и представителям гражданского общества следует:

- ✓ При разработке, осуществлении и мониторинге стратегий, связанных с последствиями изменения климата и природными ресурсами, работать в партнерстве с женщинами и девочками с целью использования их местных знаний и распространения информации через сетевые организации на уровне общин.

Государствам-членам следует:

- ✓ Сотрудничать с представителями гражданского общества в процессе разработки или совершенствования национальных планов действий по осуществлению резолюции 1325, чтобы по мере необходимости отразить роль связанного с климатическими изменениями дефицита природных ресурсов и стихийных бедствий в усугублении конфликтов и выработать инклюзивные решения для устранения проблем безопасности, связанных с климатом и природными ресурсами.

- ✓ Выработать принципы управления природными ресурсами, учитывающие гендерные аспекты.

ССЫЛКИ

1. Скульптура «Перекуем мечи на орала», созданная Евгением Вучетичем в 1959 году, установлена у входа в здание штаб-квартиры ООН. Она напоминает о знаменитом библейском стихе: «перекуют мечи свои на орала, и копья свои — на серпы; не поднимет народ на народ меча, и не будут более учиться воевать» (Ис. 2:4).
2. «Объединение наших сил в интересах мира: политика, партнерство и люди», док. ООН A/70/95–S/2015/446 (Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям, 16 июня 2015 г.), п. 62.
3. Felicity Ruby, "Security Council Resolution 1325: A Tool for Conflict Prevention?", Rethinking Peacekeeping, Gender Equality and Collective Security, 2014 г., 182.
4. "Fragile and Conflict-Affected States: Signs of Progress to the Millennium Development Goals", Всемирный банк, 2 мая 2013 г., http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/05/02/fragile-and-conflict-affected-states-signs-of-progress-to-the-millennium-development-goals.
5. «Задача сохранения мира», 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. 24; "State of the World's Mothers 2014: Saving Mothers and Children in Humanitarian Crises" (Save the Children, 2014 г.).
6. Глобальный рейтинг "Global Peace Index 2015: Measuring Peace, Its Causes and Its Economic Value" (составлен Институтом экономики и мира (Institute for Economics and Peace), 2015 г.), 3.
7. Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (2015 г.), ix.
8. Доклад Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций (2015 г.), п. 121.
9. Там же, п. 68.
10. Preventing Deadly Conflict (Комиссия Карнеги по предупреждению вооруженных конфликтов, 1998 г.). Эти идеи во многом являются основополагающими в докладах Генерального секретаря ООН о предотвращении конфликтов. См., например, доклад Генерального секретаря «Предотвращение вооруженных конфликтов», док. ООН A/55/985-S/2001/574 (Генеральная Ассамблея ООН, Совет Безопасности ООН, 7 июня 2001 г.).
11. Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (2015 г.), ix.
12. Там же, п. 67.
13. Советники по вопросам мира и развития действуют в рамках совместной программы ПРООН/ДПВ по наращиванию национального потенциала для предотвращения конфликтов.
14. Sara Batmanglich, "Independent Review of Peace and Development Advisors and the Joint UNDP/DPA Programme on Building National Capacities for Conflict Prevention", ноябрь 2014 г.
15. "Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010–2014)" (Департамент по политическим вопросам, март 2015 г.), 6.
16. В ходе внутренней проверки данной программы гендерные аспекты работы советников по вопросам мира и развития не учитывались, и хотя информация о гендерном балансе в их составе была включена в отчет, эти данные сопровождались комментарием о том, что в обществах со строгим патриархальным укладом назначение советников, которые могут столкнуться с «дополнительными препятствиями» в доступе к должностным лицам, отразится на эффективности работы программы. См. Sara Batmanglich, "Independent Review of Peace and Development Advisors and the Joint UNDP/DPA Programme on Building National Capacities for Conflict Prevention", п. 34.
17. Эти усилия могут быть подкреплены вовлечением структуры «ООН-женщины» в работу Группы старших советников по инициативе «Права человека прежде всего».
18. Hannah Wright and Minna Lyytikainen, "Gender and Conflict Early Warning: Results of a Literature Review on Integrating Gender Perspectives into Conflict Early Warning Systems", Briefing (Saferworld, май 2014 г.), 3.
19. "Engendering Conflict Early Warning: Lessons from UNIFEM's Solomon Islands Gendered Conflict Early Warning Project" (ЮНИФЕМ, январь 2006 г.).
20. Pablo Castillo Diaz and Sunita Caminha, "Gender-Responsive Early Warning: Overview and How-to Guide", UN Women Sourcebook on Women, Peace and Security (структура «ООН-женщины», 2012 г.), 9.
21. Sebastien Babaud and James Ndung'u, "Early Warning and Conflict Prevention by the EU: Learning Lessons from the 2008 Post-Elecction Violence in Kenya" (Saferworld, The Initiative for Peacebuilding - Early Warning Analysis to Action, март 2012 г.), 23.
22. "Gender and Early Warning Systems: An Introduction" (Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ), 2009), 8.
23. Castillo Diaz and Caminha, "Gender-Responsive Early Warning: Overview and How-to Guide", 10.
24. "Women's Peace and Security Barometer: Measuring Daily Security for Effective Peace Building" (Cordaid, март 2014 г.).

25. Karen McMinn, “Candid Voices from the Field: Obstacles to Delivering Transformative Change within the Women, Peace and Security Agenda: Initial Research Findings for the Global Study on the Implementation of UNSCR 1325” (Католическая организация по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в целях развития (Cordaid), Глобальное партнерство по предотвращению вооруженных конфликтов и программа «Женщины-миротворцы», июнь 2015 г.).

26. “Matrix: Early-Warning Indicators of Conflict-Related Sexual Violence” (Программа действий ООН по борьбе с сексуальным насилием в условиях конфликта, сентябрь 2012 г.).

27. Castillo Diaz and Caminha, “Gender-Responsive Early Warning: Overview and How-to Guide”, 9.

28. “New Technology and the Prevention of Violence and Conflict” (Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Агентство США по международному развитию (USAID), Международный институт мира, апрель 2013 г.), 1.

29. “Utilizing Modern Technology in Peacekeeping Operations to Improve Security for Women and Girls: Summary Document and Analysis” (Постоянное представительство Объединенных Арабских Эмиратов при ООН, Georgetown University Institute for Women, Peace and Security, структура «ООН-женщины», 24 ноября 2014 г.), http://wps.unwomen.org/en/highlights/uae-panel-discussion-utilizing-modern-technology-in-peacekeeping-operations-to-improve-security.

30. Wright and Lyytikainen, “Gender and Conflict Early Warning: Results of a Literature Review on Integrating Gender Perspectives into Conflict Early Warning Systems”, 3.

31. “Forest Change Monitoring in Guyana”, Digital Democracy, данные от 8 июля 2015 г., http://www.digital-democracy.org//ourwork/guyana/.

32. “Women Under Siege Project”, данные от 14 сентября 2015 г., http://www.womenundersiegeproject.org/.

33. Доклад Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях Кристофа Хейнца: «Использование информационно-коммуникационных технологий в целях обеспечения права на жизнь», док. ООН A/HRC/29/37 (Генеральная Ассамблея ООН, 24 апреля 2015 г.), п. 41; A. Trevor Thrall, Dominik Stecula, and Diana Sweet, “May We Have Your Attention Please? Human-Rights NGOs and the Problem of Global Communication”, The International Journal of Press/Politics 19, № 2 (1 апреля 2014 г.): 135–59.

34. “Women & Mobile: A Global Opportunity: A Study on the Mobile Phone Gender Gap in Low and Middle-Income Countries” (GSMA, Cherie Blair Foundation for Women. Vital Wave Consulting, 2014 г.), 6.

35. Там же.

36. Там же, 21.

37. “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development”, 1 августа 2015 г., п. 5b.

38. См., например, “Women’s Situation Room”, структура «ООН-женщины» в Западной и Центральной Африке, данные от 8 июля 2015 г., http://www.unwomenwestandcentralafrica.com/womens-situation-room.html; Udo Jude Ilo, “Making Elections Count: A Guide to Setting Up a CIvil Society Election Situation Room” (Open Society Foundation for West Africa, апрель 2012 г.); “Nigeria Launches Its Women’s Situation Room”, структура «ООН-женщины» в Западной и Центральной Африке, 26 марта 2015 г., http://www.unwomenwestandcentralafrica.com/1/post/2015/03/nigeria-launches-its-womens-situation-room.html; “Women’s Situation Room: A Unique Type of Response Mechanism in Elections”, UN Kenya Newsletter, март 2013 г.

39. “Women’s Situation Room: A Unique Type of Response Mechanism in Elections”.

40. “Nigeria Launches Its Women’s Situation Room”; “The Women’s Situation Room - Nigeria” (структура «ООН-женщины» в Нигерии, 29 апреля 2015 г.).

41. “Les Bonnes Pratiques de La Plateforme de Ville Des Femmes Pour Des Elections Apaiseés Au Sénégal”, Femmes Africa Solidarité.

42. “Women’s Situation Room”, структура «ООН-женщины» в Западной и Центральной Африке, данные от 8 июля 2015 г., http://www.unwomenwestandcentralafrica.com/womens-situationroom.html

43. Резолюция 2171 (2014), док. ООН S/RES/2171 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 21 августа 2014 г.), п. 18–19.

44. Доклад Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций (2015 г.), п. 46.

45. “From Conflict Resolution to Prevention: Connecting Peace Huts to the Police in Liberia”, структура «ООН-женщины», 19 сентября 2012 г., http://www.unwomen.org/en/news/stories/2012/9/from-conflict-resolution-to-prevention-connecting-peace-huts-to-the-police-in-liberia.

46. “Liberia’s Failed Logging Promises”, BBC News, 4 сентября 2012 г., http://www.bbc.com/news/world-africa-19469570.

47. “Peace Community: Armed Conflict Resistance”, Peace Brigades International - Colombia, данные от 15 сентября 2015 г., http://pbicolombia.org/accompanied-organizations-2/peace-community/.

48. Camille Pampell Conaway and Anjalina Sen, Beyond Conflict Prevention: How Women Prevent Violence and Build Sustainable Peace (Women’s International League for Peace and Freedom, 2005 г.), 32–33.

49. Zaynab Elsawi, “Women Building Peace: The Sudanese Women Empowerment for Peace in Sudan” (Ассоциация по вопросам участия женщин в процессе развития, 2011 г.).

50. “Supporting Insider Mediation: Strengthening Resilience to Conflict and Turbulence”, директивная записка (Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), 2014 г.), 37.

51. “Infrastructure for Peace”, краткие сведения о проблеме (Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), февраль 2013 г.).

52. Sam Perlo-Freeman et al., “Trends in World Military Expenditure, 2014”, SIPRI Fact Sheet (Stockholm International Peace Research Institute, апрель 2015 г.), 1.

53. “Development Aid Stable in 2014 but Flows to Poorest Countries Still Falling” (Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Комитет содействия развитию, 8 апреля 2015 г.).

54. Доклад Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций (2015 г.), пп. 11–12.

55. Там же, п. 15.

56. Там же, п. 17.

57. Hannah Wright and Sanne Tielemans, “Gender, Violence and Peace: A Post-2015 Development Agenda”, Saferworld, февраль 2014 г.

58. Источник данных: http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database.

59. Henk-Jan Brinkman, Larry Attree, and Saša Hezir, “Addressing Horizontal Inequalities as Drivers of Conflict in the Post-2015 Development Agenda” (Управление по поддержке миростроительства ООН (УПМС), Saferworld, февраль 2013 г.), 1.

60. Isabel Oritz and Matthew Cummins, “Global Inequality: Beyond the Bottom Billion: A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries” (ЮНИСЕФ, апрель 2011 г.), 35.

61. “Outlook on the Global Agenda 2015” (Всемирный экономический форум, ноябрь 2014 г.).

62. “Global Wealth Report 2014” (Credit Suisse Research Institute, октябрь 2014 г.), 28.

63. Oritz and Cummins, “Global Inequality: Beyond the Bottom Billion: A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries”, 22–23.

64. В сравнении с глобальными показателями: 22 процента мирового населения живет менее чем на 1,25 долл. США в день, 40 процентов населения — менее чем на 2 долл. США в день. Там же, 20.

65. В Общей рекомендации № 30 Комитета КЛДОЖ описывается гендерный подход к предотвращению конфликтов, связывающий усилия по предотвращению возникновения и эскалации вооруженного и политического насилия с предотвращением распространения стрелкового оружия, милитаризма и насилия в отношении женщин и девочек. Общая рекомендация № 30, касающаяся положения женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях, док. ООН CEDAW/C/GC/30 (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 18 октября 2013 г.), п. 29.

66. Mary Caprioli, “Gendered Conflict”, Journal of Peace Research 37, № 1 (1 января 2000 г.): 51–68.

67. Valerie Hudson, “Summary of Research Findings: Establishing the Relationship between Women’s Insecurity and State Insecurity”, март 2015 г.

68. “You Get What You Pay For” (Women’s International League for Peace and Freedom, 2014 г.).

69. Ban Ki-moon, “Secretary-General’s Remarks at UN Women - World Bank Event on Financing for Gender Equality”, 14 июля 2015 г., http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8829.

70. Maria Butler, Abigail Ruane, and Madhuri Sastry, “The Pieces of Peace: Realizing Peace Through Gendered Conflict Prevention”, материалы, предоставленные для глобального исследования (Women’s International League for Peace and Freedom, 2015 г.), 3.

71. “Global and Regional Estimates of Violence against Women: Prevalence and Health Effects If Intimate Partner Violence and Non-Partner Sexual Violence” (Всемирная организация здравоохранения, Лондонская школа гигиены и тропической медицины, South African Medical Research Council, 2013 г.), 2.

72. Rashida Manjoo and Calleigh McRaith, “Gender-Based Violence and Justice in Conflict and Post-Conflict Areas”, Cornell Int’l LJ 44 (2011 г.): 11.

73. “Conflict and Sexual and Domestic Violence against Women”, Helpdesk Research Report (Governance and Social Development Resource Centre (GDSRC), май 2009 г.), 3.

74. Castillo Diaz and Caminha, “Gender-Responsive Early Warning: Overview and How-to Guide”, 5.

75. Там же.

76. Там же.

77. “Small Arms Survey 2014: Women and Guns: Highlights” (Small Arms Survey, 2014 г.), 12. В 2011 году крупнейшими экспортерами стрелкового оружия и легкого вооружения являлись США, Италия, Германия, Бразилия, Австрия, Швейцария, Израиль, Российская Федерация, Южная Корея, Бельгия, Китай, Турция, Испания и Чешская Республика.

78. Isabel Aguilar Umaña and Jeanne Rikkers, “Violent Women and Violence against Women: Gender Relations in the Maras and Other Street Gangs of Central America’s Northern Triangle Region” (Interpeace, Initiative for Peacebuilding - Early Warning Analysis to Action, апрель 2012 г.); Jovana Carapic, “Organized Crime, Gangs, and Female Involvement”, справочный документ (Small Arms Survey, май 2015 г.); Mihaela Racovita and Jovana Carapic, “Girls, Gangs and Firearms Trafficking in Central America” (Small Arms Survey, 20 марта 2015 г.).

79. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption” (Глобальная сеть женщин-миротворцев, Cordaid, Рабочая группа НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности, Международная сеть действий по вопросам гражданского общества, июль 2015 г.)

80. “When the Victim Is a Woman”, в Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts, материалы, предоставленные для глобального исследования (Small Arms Survey, 2015 г.), 120.

81. «... хотя вступление в банду и дает определенную степень защиты, оно подвергает женщин еще большим преследованиям. Участие женщин в деятельности банд приводит к [насилию со стороны состоящих с ними в интимной связи партнеров] и сексуальному насилию, которое преподносится как норма гипермужского поведения в банде и таким образом легитимизируется». См. Racovita and Carapic, “Girls, Gangs and Firearms Trafficking in Central America”, рис. 3.

82. Carapic, “Organized Crime, Gangs, and Female Involvement”.

83. Там же.

84. “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development”, п. 16.4.

85. Megan Bastick and Kristen Valasek, “Converging Agendas: Women, Peace, Security and Small Arms”, в Small Arms Survey 2014: Women and Guns, материалы, предоставленные для глобального исследования (Small Arms Survey, 2014 г.), 51.

86. Азиатско-Тихоокеанский форум по проблемам женщин, права и развития, “Climate Change Natural Disasters Affecting Women Peace and Security”, материалы, предоставленные для глобального исследования (13 марта 2015 г.), 3.

87. Lukas Ruttinger et al., “A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks: An Independent Report Commissioned by the G7 Members” (adelphi, International Alert, Woodrow Wilson International Center for Scholars, European Union Institute for Security Studies, 2015 г.), vii.

88. Katie Peters and Janani Vivekananda, “Conflict, Climate and Environment”, Topic Guide (International Alert, ноябрь 2014 г.), vii.

89. “The Arab Spring and Climate Change”, Climate and Security Correlations (Center for American Progress, Stimson, The Center for Climate and Security, февраль 2013 г.).

90. Азиатско-Тихоокеанский форум по проблемам женщин, права и развития, “Climate Change Natural Disasters Affecting Women Peace and Security”, 9.

91. “Women Peace and Security in the Context of Climate Change Summary: Summary Document and Analysis” (Постоянное представительство Объединенных Арабских Эмиратов при ООН, Georgetown University Institute for Women, Peace and Security, структура «ООН-женщины», 15 января 2015 г.), http://wps.unwomen.org/en/highlights/uae-panel-discussion-women-peace-and-security-in-the-context-of-climate-change.

92. “Women and Natural Resources: Unlocking the Peacebuilding Potential” (Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Структура «ООН-женщины», Управление по поддержке миростроительства Организации Объединенных Наций (УПМС), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), 2013 г.).

93. Ruttinger et al., “A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks: An Independent Report Commissioned by the G7 Members”, 26.

94. “Women and Natural Resources: Unlocking the Peacebuilding Potential”, 22.

95. “Thematic Discussion: Voices from the Climate Front Lines”, комментарии к сессии (Саммит ООН по климату 2014, 23 сентября 2014 г.).

09

БОРЬБА С НАСИЛЬСТВЕННЫМ ЭКСТРЕМИЗМОМ И УВАЖЕНИЕ ПРАВ И НЕЗАВИСИМОСТИ ЖЕНЩИН И ИХ ОБЩИН

«Для [прав женщин] во многих отношениях наступил переломный момент в международном пространстве. Феминистские сообщества выступали с разных позиций и не имели единого подхода к политике борьбы с терроризмом. Сегодня в работе над разрешением международного конфликта союз феминизма и борьбы с терроризмом становится главной отправной точкой для создания на мировой арене критической, саморефлексивной модели действий».

Васуки Несиах "Feminism as Counter-Terrorism: The Seduction of Power"[1]

Сегодня мир охвачен страхом перед ростом уровня насильственного экстремизма. Значительная доля таких опасений имеет реальные основания, однако большая часть создается средствами массовой информации, сведения в которых искусно манипулируются преступниками. Внимание средств массовой информации, в основном, направлено на акты систематического терроризма, совершаемые во имя ислама такими группировками, как ИГИЛ, «Боко харам» и «Аль-Каида», однако следует заметить, что рост экстремистского насилия не ограничен сферой единственной религии. Даже на Ближнем Востоке совершаются преступления в поддержку иудаизма,[2] во многих регионах мира действуют христианские вооруженные формирования,[3] в Азии совершаются правонарушения во имя индуизма и буддизма,[4] а в других регионах мира политическая идеология вынуждает группы браться за оружие. Очевидно, что экстремизм в любых своих проявлениях несет серьезные последствия для прав женщин и девочек. Начиная с принудительных браков, ограничения доступа к образованию и участия в общественной жизни и вплоть до систематического сексуального и гендерного насилия — такой рост уровня насилия и незащищенности требует особого внимания в повестке дня по вопросам женщин, мира и безопасности.

Консультационные мероприятия, проведенные в рамках настоящего глобального исследования, показали, что женщины твердо уверены в своих взглядах. По данным исследований, те общества, в которых соблюдаются права женщин, в меньшей степени склонны к проявлениям экстремизма, однако женщины твердо убеждены, что не следует допускать секьюритизации прав женщин и рассматривать их в качестве инструмента по борьбе с экстремизмом. Права женщин, скорее, это отдельная, самодостаточная категория. Если защита интересов женщин слишком тесно связана с контртеррористической деятельностью правительства, то повышается риск возникновения обратной реакции, направленной против лиц, отстаивающих права женщин.[6] Опыт, полученный в ситуациях, когда масштабные меры по борьбе с терроризмом проводились с явным вовлечением женщин, показывает, что подобная секьюритизация может привести к повышению степени отчужденности и уровня незащищенности женщин, а также к возникновению мнения о том, что правительство «использует» женщин вместо предоставления им возможностей для полноценного участия в жизни общества и преодоления стоящих перед ними трудностей.[7]

Несмотря на рост числа чрезвычайных ситуаций и происшествий, связанных с террористическими актами, необходимо проявлять осторожность. Международному сообществу следует рассматривать экстремизм как проблему только в том случае, если его результатом становится насилие, ненависть или нарушение чьих-то прав. Свобода слова в демократическом государстве подразумевает, что допускается высказывание любых точек зрения, независимо от того, насколько экстремистскими они являются. Исключение составляет только агрессивная речь. Мы не можем настаивать на принятии единой идеологии во всем мире. Развитие и перемены в мире многообразия культур возможны только в том случае, если существующие убеждения подвергаются сомнениям и оспариваются в свете почитания самых высоких идеалов. Борьба с экстремизмом не дает права на переустройство мира в соответствии с отдельным мнением о том, что является правильным для некоего общества. О наличии глобальной проблемы следует объявлять, только если экстремизм приводит к разрушению сообщества и нарушению прав, как это определено международными нормами и стандартами.

Также необходимо понимать, что в условиях глобализации экстремисты подпитывают друг друга. Во Флориде экстремист сжигает Коран — в Каире поднимается бунт; в Янгоне поджигают мечеть — в Бихаре совершается нападение на буддистский объект. Отправной точкой в обсуждении столь важного вопроса, как насильственный экстремизм, являются уважение достоинства и самостоятельности других сторон. Международному сообществу следует разработать и воплотить в жизнь стратегию, которая предпишет политическим деятелям на международном и национальном уровнях демонстрировать на собственном примере твердую позицию в отношении агрессивной речи и разжигания ненависти.

НАСИЛЬСТВЕННЫЙ ЭКСТРЕМИЗМ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ И ПРЕДНАМЕРЕННОЕ ПОСЯГАТЕЛЬСТВО НА ЖЕНЩИН И ДЕВОЧЕК

В отличие от большинства случаев в прошлом, сегодня основой насильственных действий таких группировок, как ИГИЛ и «Боко харам», является возможность управлять территориями и контролировать их. Например, издаваемый ИГИЛ журнал «Dabiq» призывает врачей, инженеров и прочих специалистов прибегнуть к *хиджре* (переселению в религиозных целях) с целью содействия построению Исламского государства.[8] С помощью сложных кампаний в социальных сетях и обещаний трудоустройства на хороших условиях ИГИЛ привлекает боевиков и обычных сторонников, в том числе женщин, со всего мира. Слабые институты управления, текущие конфликты, трансграничные этнические и культурные связи, глобальные финансовые и торговые сети, а также впечатляющее владение современными информационно-коммуникационными платформами позволили практикующим насильственный подход экстремистам укрепить свое влияние — с конкретными последствиями для прав женщин и девочек.

Вне зависимости от религии и региона, экстремистские группы объединяет то, что их деятельность сопряжена с ущемлением прав женщин и девочек: права на образование, права на участие в общественной жизни и права распоряжаться собственным телом. Например, для «Боко харам» похищение женщин и девочек с целью заманивания сил безопасности в устроенные засады, требования выкупа или обмена на заключенных,[9] уже представляет собой спланированную тактику. По данным отчетов, с начала 2014 года было похищено приблизительно 2000 женщин и девочек.[10] На настоящий момент наиболее крупным единичным случаем является похищение этой группировкой 276 девочек-подростков в городе Чибок в апреле 2014 года, которое привлекло внимание общественности к проблеме злоупотребления этой тактикой и послужило толчком для международной кампании «Bring Back Our Girls» (Верните наших девочек). Данные исследований также указывают на то, что в отношении удерживаемых боевиками «Боко харам»

Экстремистские группы объединяет то, что их деятельность сопряжена с ущемлением прав женщин и девочек: права на образование, права на участие в общественной жизни и права распоряжаться собственным телом.

похищенных женщин и девочек совершаются самые разные нарушения, в том числе физическое и психическое насилие, принудительный труд, принудительное участие в военных операциях, принудительное вступление в брак с похитителями и сексуальные надругательства, в том числе изнасилования.[11]

Сексуальное и гендерное насилие также является открытой тактикой ИГИЛ. Свидетельства нигерийских девочек, которым удалось сбежать от «Боко харам», совпадают с сообщениями езидских женщин и девочек, скрывавшихся от ИГИЛ на севере Ирака. Они говорят об ужасающем сексуальном насилии и о том, что боевики обменивались ими, как рабами. Данные, полученные Миссией по установлению фактов в Ираке в 2015 году, указывают на совершаемый геноцид езидского народа, преступления против человечности, военные преступления и другие серьезные нарушения прав человека, в том числе направленные против женщин и девочек. В отчетах говорится, что на контролируемой ИГИЛ территории все большее распространение получают принудительные браки с иностранными боевиками. То же самое наблюдается в лагерях для внутренне перемещенных лиц и в прилегающих странах, где для «защиты» дочерей и жен общины беженцев прибегают к таким мерам, как детские браки, запрет на посещение школы и физическая изоляция.[12]

Насаждение ИГИЛ строгой трактовки законов шариата, ранее не применяемой в Сирийской Арабской Республике и устанавливающей предписания относительно всех сфер жизни — от одежды до передвижения, трудоустройства, соблюдения религиозных ритуалов, — ограничивает базовые свободы, в особенности женщин. Женщины и девочки старше 10 лет при появлении на улице должны быть полностью прикрыты одеждой, им не разрешается находиться в компании мужчин — исключение составляют только члены семьи. За несоблюдение этих запретов предусмотрено наказание в виде ударов, осуществляемое

«Женские объединения оказались в ловушке между терроризмом и контртерроризмом... Они работают в невероятно опасных условиях, где [действуют] террористы, но, с другой стороны, шансы на то, что их голос будет услышан... сводятся к нулю ради борьбы с терроризмом».

Мнение участника опроса, проведенного среди организаций гражданского общества в рамках подготовки настоящего глобального исследования (проживает в Ливии)

полицией нравов «Аль-Хисба» или, все чаще, женской бригадой «Аль-Ханса».[13] Такие ограничения все более отчетливо проявляются по мере развития конфликта в Сирии: увеличивается число погибших и без вести пропавших мужчин, что напрямую приводит к росту численности семей, возглавляемых женщинами, в условиях, где права женщин систематически нарушаются.[14] Сообщения об аналогичных массовых нарушениях и ограничениях базовых свобод поступают от женщин и девочек, проживающих на севере Мали, который контролирует группировка «Ансар Дайн»,[15] и в Сомали, который находится под усиливающимся влиянием группики «Аль-Шабаб».[16]

Рост насильственного экстремизма сопровождает и другие религии по всему миру, хотя его проявления более изолированны, менее жестоки и не характеризуются такой масштабностью и систематичностью. Жители ряда ортодоксальных еврейских поселений, в которых также налагаются значительные ограничения на права женщин, периодически совершают отдельные акты насилия в Хевроне.[17] На Западе христианские вооруженные формирования создают в сети Интернет все большее количество сайтов-двойников, пропагандирующих превосходство белой расы, а также совершают отдельные акты насилия (например, недавние события в Норвегии и США).[18] В Азии буддистские экстремистские группировки совершают нападения на исламские и христианские храмы, и растущее влияние этих организаций также несет последствия для женщин и девочек. Один из наиболее спорных эпизодов мобилизации монахов в Мьянме за последние несколько лет был связан с изданием закона, ограничивающего межконфессиональные браки между буддистскими женщинами и мужчинами-мусульманами, что является нарушением права женщин на свободный выбор супруга.[19]

На глобальном уровне наблюдается медленный прогресс в обеспечении гендерного равенства, в том числе посредством решения задач в рамках достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Тем не менее высказываются опасения, что экстремистски настроенные группы, поддерживающие более суровые культурные и религиозные порядки, могут свести на нет достижения в области соблюдения прав женщин, особенно в сферах здравоохранения и образования.[20] Индуистские экстремистские группировки в Индии продолжают преследовать женщин и деятелей искусства, которые не соблюдают предписываемые индуизмом ограничения, а также представителей исламских общин.[21] По всему миру экстремисты совершают акты насилия и создают угрозу личной безопасности женщин в стремлении ограничить их базовые права, в том числе право на участие в общественной жизни. Крайне трагичным подтверждением этому стало нападение на Малалу Юсуфзаи, совершенное группировкой «Техрик-е Талибан Пакистан».[22]

Целенаправленное насилие для ущемления прав женщин и девочек все чаще приковывает к себе внимание международного сообщества. Более того, в докладе Генерального Секретаря ООН о сексуальном насилии в условиях конфликта (2015) подчеркивается, что применение сексуального насилия непосредственно связано со стратегическими целями, идеологией и финансированием экстремистских групп.[23] Однако, несмотря на то, что в своих планах экстремистские группы отводят подчинению женщин важнейшее место, в реакции международного сообщества распространение принципов гендерного равенства носит второстепенное значение. Вместо этого, ввиду продолжающегося роста мощи и влияния экстремистских групп, международные субъекты, стремясь воспрепятствовать достижению их целей, сосредоточены на решениях, связанных с применением оружия и обеспечением безопасности. Этого подхода более недостаточно для решения проблемы, суть которой изменилась и получила новое развитие.

РОЛЬ ЖЕНЩИН В НАСИЛЬСТВЕННОМ ЭКСТРЕМИЗМЕ

Женщины являются не только жертвами насильственного экстремизма. На протяжении длительного времени они также входят в состав экстремистских групп. В зависимости от конкретной группы, они могут выполнять различные функции, в том числе совершать нападения в качестве террористов-смертников,[24] воевать в женских подразделениях или полностью укомплектованных женщинами бригадах, входящих в состав вооруженных организаций, собирать разведданные. Женщины могут выступать сторонниками и организаторами, оказывая экстремистам и террористам медицинскую помощь, предоставляя пищу и укрытие.[25] Например, матери могут стать отправной точкой для превентивных усилий, однако они же могут выступать источником распространения радикальных взглядов. Один известный лидер «Аль-Каиды» превозносил в социальных сетях свою мать: «Она никогда не просила меня вернуться, но готовила и побуждала меня к джихаду».

В попытке найти объяснение стремлению женщин войти в состав практикующих насилие экстремистских групп также важно осознать природу женского участия. В исследовании причин вступления женщин в организацию «Тигры освобождения Тамил Илама» в Шри-Ланке описывается гражданское общество, поглощенное милитаризацией, где не оставалось места недовольству женщин.[27] Женщины, являющиеся жертвами насилия и дискриминации, нередко просто не видели для себя другого, ненасильственного выхода. На их решение вступить в группу также оказало влияние продолжительное нахождение в перемещении. Под действием всех этих обстоятельств формировались политические взгляды женщин, которые зачастую превращались в глубоко преданных идее повстанцев.[28]

Первичная реакция на недавний рост числа иностранных женщин, направляющихся в Ирак и Сирию, чтобы

поддержать ИГИЛ,[29] закрепила сложившиеся стереотипы о женщинах и исламе. Предполагалось, что молодые мусульманки подвергались обману и идеологической обработке либо вступали в ИГИЛ только для того, чтобы стать «невестами джихада», и отказались бы от вступления, если бы в полной мере осознавали всю жестокость ИГИЛ по отношению к женщинам.

Если в некоторых случаях мотивом действия женщин могли быть романтика или порочное влияние, то в других женщины были вовлечены в такие группы, как ИГИЛ, в-основном, по тем же причинам, что и мужчины: авантюризм, неравенство, отчужденность и привлекательность идеи.[30] И действительно, последние исследования, проведенные Институтом стратегического диалога, описывают три озвученные самими женщинами причины, по которым они направляются в ИГИЛ: притеснение мусульман во всем мире, желание внести вклад в создание государства и личный долг и взгляды.[31] Однако в обсуждениях на политическом и общественном уровнях редко признается наличие у женщин такого рода недовольства и мотивов. Например, европейские женщины в составе ИГИЛ говорят о том, что на их решение вступить в группу повлияли отчужденность и ограничения на возможность соблюдения религиозных предписаний в родных странах, например запрет на ношение паранджи в публичных местах во Франции.[32] В западных странах именно женщины и девочки-мусульманки, особенно в религиозных одеждах, становятся основным объектом исламофобных нападений и оскорблений, что может повысить степень отчужденности, а для некоторых — привлекательность идеологии ИГИЛ, противопоставляющей западные ценности исламу.[33]

Факт в том, что женщины примыкают к экстремистским движениям, некоторые — против своей воли, другие — с долей энтузиазма. Как уже упоминалось ранее, они могут вступать в экстремистские группы по тем же причинам, которыми руководствуются мужчины. Кроме того, будучи выходцами из консервативных семей, они могут поддаться мощным рекламным образам в сети Интернет, призывающим присоединиться к к экстремистским группам в качестве бойцов за «освобождение». Описывая таких женщин-комбатантов, ученые говорят о противоречивости их деятельности: обретая некоторую свободу от семейных и социальных ограничений, они вынуждены действовать в рамках жесткой иерархии, в которой доминируют мужчины.

В то же время очевидно, что женщины также занимают передовые позиции в борьбе с насильственным экстремизмом: матери, разубеждающие своих детей в радикальных идеях, женщины-полицейские, ведущие работу с населением с целью предотвращения насильственного экстремизма, женщины-имамы, проповедующие религиозную терпимость. Женщины исполняют тысячи ролей. Однако их возможности вносить вклад в борьбу с экстремизмом, в частности, на высоком уровне, на текущий момент, ограничены. Интересен тот факт, что единственной группой населения, которой доверяют обе стороны конфликта в наиболее опасных регионах, являются пожилые женщины. В Сирии, в тех ситуациях, когда деятельность международных и национальных гуманитарных организаций запрещена, переговоры о нуждах населения в гуманитарной помощи ведут пожилые женщины из числа местных жителей.[34]

Любая попытка изображения женщин из незападных обществ исключительно в свете экстремистской деятельности, то есть в виде единой группы беспомощных жертв и бойцов сопротивления в террористических государствах, некорректна и не учитывает важного динамического аспекта. Хотя в странах Азии и Африки наблюдается негативная реакция относительно растущей роли женщин в обществе, эта реакция также свидетельствует о прогрессе в области продвижения женщин и расширения их прав и возможностей; возникают опасения, что это продвижение может создать угрозу социальной структуре. Все большее число женщин посещает школы и университеты и начинает трудовую деятельность, а благодаря образованию и социальным сетям они становятся технически подкованными. Решительность Малалы, как и решительность многих других молодых женщин, стала отражением этого беспрецедентного роста уровня образованности женщин в последнее десятилетие. Это особенно актуально в Азии, где во многих обществах девочки демонстрируют более высокую успеваемость в образовательных учреждениях, чем мальчики.[35] В период Арабской весны множество женщин вышли на улицы и, хотя они и не занимали лидирующие позиции, показали себя активными, уверенными и красноречивыми.

В новом мире, который предвещала глобализация и появление международных социальных сетей, женщины и девочки — представительницы среднего и низшего среднего классов получили доступ к новому образу мышления и существования. Многие женщины используют возможности, которые предоставляет им меняющийся мир, и становятся специалистами и активистами, меняют свою жизнь и дают образование своим дочерям. Новые и разнообразные стили жизни в условиях глобализации непременно противопоставляются традиционным ценностям и порядкам. Сегодня напряженность и борьба между старым и новым прослеживаются в большинстве азиатских и африканских регионов. В некоторых странах старое и новое сосуществуют на фоне высокой степени терпимости, в других это противостояние становится почвой для ужасающего, крайнего насилия, а права женщин, их личная жизнь и возможность распоряжаться собственным телом — предметом горячих споров.

Реакция государств и международного сообщества на международный терроризм

Меры реагирования международного сообщества на широко распространенные и систематические террористические акты не были успешными по многим причинам. До 2001 года

в большинстве стран борьба с экстремизмом и терроризмом велась полицейскими службами в рамках национального законодательства и прав человека. С тех пор, под лозунгом «войны с терроризмом», меры реагирования на насильственный экстремизм и террористические акты преимущественно связаны с применением силы. Для решения этих проблем было предпринято множество усилий на национальном и международном уровнях в контексте контртеррористической деятельности. Во многих странах законы о контртеррористической деятельности и новые подходы, применяемые силами безопасности, идут вразрез со стандартами и нормами международного гуманитарного права в области прав человека. Контртеррористическая деятельность, как концепция, находится посередине: между проводимой полицией операцией и войной, которая подпадает под действие международного гуманитарного права. Такое неоднозначное положение, а также применение новых, неконтролируемых технологий и приемов ведения войны привело к усложнению работы активистов, отстаивающих права женщин, защитников прав человека и механизмов защиты этих прав. Кроме того, понятие контртеррористической деятельности не статично. Оно непрерывно изменяется и охватывает все больше факторов и аспектов жизни общества. Безусловно, перед многими странами остро стоят вопросы безопасности, однако первым шагом на пути к их решению должна стать концептуальная ясность в понимании того, каких целей требуется достичь и какие ограничения необходимо наложить на определенные стратегии.

«Если несправедливость и неравенство, присущие отношениям между полами, в долгосрочной перспективе представляют угрозу развитию и стабильности, то гендерное равенство выступает гарантией от распространения радикальных взглядов и насильственного экстремизма. Поэтому чрезвычайно важно опираться на руководящую роль женщин как на основополагающее средство поддержания мира».

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, материалы, предоставленные для глобального исследования

Широкое признание необходимости вовлечения женщин и расширение их прав и возможностей не должны становиться частью стратегии по борьбе с терроризмом, но быть частью мирной гражданской деятельности

Последние исследования, проводимые различными аналитическими центрами и освещенные в журнале *Foreign Policy*,[36] все чаще свидетельствуют о наличии связи между правами женщин и сокращением проявлений насильственного экстремизма. Страны, в которых достигнуто относительное гендерное равенство, менее склонны к проявлениям насильственного экстремизма. Обнародование результатов этих исследований вызвало волну обсуждений и споров. Подходы к применению полученных данных, предлагаемые многими защитниками прав, разнятся, что вызывает четкое разделение среди лиц, ответственных за разработку политики и ее практическую реализацию.

Первая точка зрения, которая предлагается многими аналитическими центрами, занимающимися проблемами безопасности, заключается в учете вопроса о женщинах и равенстве женщин в военном планировании. В соответствии с ней военные офицеры старшего звена должны вовлекать женщин, находить с ними общий язык, предоставлять им полномочия и обучать бдительности для участия в разведывательной деятельности. Такая трактовка результатов исследования опасна и недальновидна. Она сопряжена с особыми рисками для женщин и приводит к их отчуждению от общества и семьи. Хотя в краткосрочной перспективе этот подход может быть результативным, в долгосрочной он приведет к разрушению социальной структуры общества, восстановление которого является приоритетной задачей.

Вторая точка зрения — подход на основе сплочения нации, нацеленный на создание всесторонней

политики, в которой множество стратегий, в том числе ориентированных на развитие, права человека и права женщин, входят в состав модели, реализуемой по принципу «сверху вниз». По существу, такая модель становится дополнением к военной или секьюритизированной контртеррористической стратегии. В настоящее время второму подходу уделяется основное внимание в обсуждениях Организации Объединенных Наций и стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Глобальная контртеррористическая стратегия ООН, принятая консенсусом в 2006 году, и резолюции по результатам ее обзора[37] содержат стратегические рамки и политические указания для реализации коллективных усилий системы ООН по борьбе с терроризмом. Глобальная контртеррористическая стратегия характеризует терроризм, как «одну из наиболее серьезных угроз международному миру и безопасности», и содержит 4 раздела: (I) устранение условий, способствующих распространению терроризма; (II) предотвращение терроризма и борьба с ним; (III) укрепление потенциала государств по предотвращению терроризма и борьбе с ним и укрепление роли системы Организации Объединенных Наций в этой области; (IV) обеспечение всеобщего уважения прав человека и верховенства права в качестве фундаментальной основы для борьбы с терроризмом.[38] Такие аспекты борьбы с терроризмом, как мир и безопасность, в данном случае используются в том понимании, в котором они изложены в разделах I и IV.[39]

Несмотря на то, что Глобальная контртеррористическая стратегия не содержит прямых упоминаний гендерных аспектов, резолюция, принятая на четвертом двухгодичном обзоре в июне 2014 года, призывает государства-члены и подразделения ООН, а также международные и региональные организации «учитывать необходимость участия женщин в усилиях по предотвращению терроризма и борьбе с ним».[40] В докладе Генерального секретаря 2014 года о деятельности системы Организации Объединенных Наций по осуществлению Глобальной контртеррористической стратегии отмечается, что женщины могут играть значительную роль в деле предотвращения экстремистского насилия и формировании сопротивления такому насилию.[41]

В докладе Генерального Секретаря ООН о сексуальном насилии в условиях конфликта (2015) подчеркивается, что применение сексуального насилия непосредственно связано со стратегическими целями, идеологией и финансированием экстремистских групп.

Органы ООН по правам человека все чаще занимаются проблемами гендерного равенства и терроризма. В Общей рекомендации № 30 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (Комитета КЛДОЖ) о роли женщин в предотвращении конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях содержится рекомендация государствам-членам о необходимости «отвергать все формы сворачивания усилий по защите прав женщин с целью умиротворения негосударственных субъектов, таких как террористы, частные лица или вооруженные группировки».[42] Совет по правам человека обратился с просьбой к Специальному докладчику по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, помимо прочего, «учитывать гендерные аспекты в процессе работы в рамках его мандата»,[43] и в своем докладе Генеральной Ассамблее 2009 года Специальный докладчик призывает правительства искоренить гендерное неравенство, вследствие которого женщины становятся объектами терроризма, и обеспечить поддержку жертвам терроризма, в том числе путем устранения дискриминационных барьеров (как, например, законы о наследовании, не соответствующие принципам равноправия), препятствующих такому содействию.[44] Резолюции Генеральной Ассамблеи о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом призывают государства-члены «разрабатывать, пересматривать и осуществлять все меры по борьбе с терроризмом в соответствии с принципами равенства между мужчинами и женщинами и недискриминации».[45]

Женщины все чаще упоминаются в резолюциях и заявлениях Совета Безопасности, касающихся борьбы с терроризмом. Принятая в сентябре 2014 года резолюция 2178 рассматривает угрозы со стороны иностранных боевиков-террористов; в ней впервые признается необходимость расширения прав и полномочий женщин как меры сдерживания распространения насильственного экстремизма и радикализации.[46] Также впервые в резолюции, основанной на главе VII, усилия по борьбе с насильственным экстремизмом, в том числе предотвращение радикализации и вербовки, рассматриваются в качестве «существенно важного элемента»[47] в противодействии угрозам со стороны иностранных боевиков. Смена вектора в деятельности ООН по этому вопросу, отмечаемая, в частности, в последние годы, очень символична.

Изменение парадигмы в рамках системы ООН и в Европе все еще сопряжено с множеством проблем и противоречит тому, о чем говорят реальные женщины из местного населения.

Расширение прав и возможностей женщин как средство борьбы с экстремизмом представляет собой важную идею, однако она не может трактоваться в терминах Главы VII Устава о применении силы. Эту идею следует высказывать не в рамках борьбы с терроризмом, а в концепции гражданского содействия программам развития и защиты прав человека в стране. Встраивание этих программ в контртеррористические стратегии, санкционированное Советом Безопасности, серьезно компрометирует роль женских организаций и женщин-руководителей, связанных с этими программами. На сегодняшний день назрела потребность в смещении приоритетов в сторону признания необходимости ограничения объема действий по борьбе с терроризмом, а в отношении широкомасштабных стратегий по борьбе с насильственным экстремизмом и его предотвращению инициативу следует предоставить организациям, занимающимся развитием и правами человека. В настоящее время Генеральный секретарь ведет разработку плана действий по предотвращению насильственного экстремизма, который будет представлен на 70-й сессии Генеральной Ассамблеи в ноябре этого года. Остается надежда, что в плане будут учтены эти предупреждения.

Борьба с насильственным экстремизмом и вопросы женщин, мира и безопасности

Как уже отмечалось выше, в борьбе с насильственным экстремизмом международное сообщество склоняется к подходу на основе сплочения нации, который учитывает вопросы прав человека и прав женщин как средства контртеррористической деятельности. Многие государства-члены и женские организации в столицах западных государств активно поддерживают вышеописанный подход, поскольку он предусматривает более целостное управление, основанное не исключительно на средствах вооруженного противодействия, хотя и остается в рамках военной сферы. При этом ирония заключается в том, что такие политические меры, а также отстаивающие их группы не признают внутреннего противоречия: права человека и права женщин также являются элементами принципа взаимозависимости и взаимоограничения законодательной, исполнительной и судебной власти в рамках государственного управления. Манипулирование ими в составе контртеррористических мер серьезно компрометирует их ценность в любом обществе.

В ФОКУСЕ

Привлечение матерей к предотвращению насильственного экстремизма

Принимая во внимание, что матери часто занимают уникальное положение, которое позволяет им выявлять ранние признаки насилия в поведении сыновей и принимать соответствующие меры, в таких странах, как Индия, Ирландия, Нигерия, Пакистан, Йемен и другие, был разработан ряд инициатив, ориентированных на роль матерей. К ним относятся «Mothers MOVE!» (Mothers Opposed to Violent Extremism — матери против насильственного экстремизма) и «Mothers Schools» («школы матерей»).

В «школах матерей» организация «SAVE» (Sisters Against Violent Extremism — сестры против насильственного экстремизма) предлагает шестимесячное обучение и предоставляет материалы партнерам на местах для проведения домашних семинаров с участием матерей из общин, находящихся в зонах риска.[49] На этих семинарах матери участвуют в обсуждении общих проблем, в частности, связанных с насильственным экстремизмом. Однако существует риск, что «школы матерей» могут поддерживать стереотипы о роли женщин в обществе, поэтому важно, чтобы в любой поддержке, оказываемой «школам матерей», учитывались вопросы расширения прав и возможностей женщин (например, можно предлагать матерям или их дочерям, принимающим участие в программе, обучение навыкам получения дохода или возможности получения образования). Необходимо поддерживать развитие потенциала матерей, а также других членов семей, по выявлению ранних признаков насилия и вмешательству на эмоциональном и интеллектуальном уровне.[50]

Консультационные мероприятий в Африке и Азии позволили сделать вывод, что женские организации этих континентов, где фактически реализуются вышеописанные стратегии, с глубоким скептицизмом относятся к включению подобных программ в борьбу с терроризмом, особенно если такие стратегии предусматривают концепцию сплочения нации «сверху вниз», вытекающую из глобальной стратегии, которая, по сути, поддерживает военный подход. Эти стратегии, изначально разработанные для Ирака и Афганистана, не были абсолютно успешными и не могут применяться в дальнейшем без учета различий между регионами и общинами.

Предложенная альтернатива, в полной мере одобренная в настоящем исследовании, заключается в недопущении использования программ по защите прав женщин и прав человека в целом в качестве компонентов военного реагирования и контртеррористических усилий. В противном случае возникает риск серьезной компрометации лиц, ответственных за их практическую реализацию. Вместо этого важно наладить четкий процесс гражданского характера, для которого может потребоваться военная поддержка по обеспечению безопасности, но который будет полностью изолирован от военной сферы. Этот процесс должен быть ориентирован на уважении автономности местных женщин-миротворцев и организаций гражданского общества, которые должны встать в его главе. Не следует отрицать важность и необходимость сотрудничества с этими объединениями в вопросах разработки программ по борьбе с насильственным экстремизмом вне контртеррористической и военной деятельности. Примеры успешных программ существуют, и такие программы, разработанные на местном уровне при содействии международных субъектов, с большей вероятностью найдут отклик среди местного населения, что устранит необходимость секьюритизации и использования прав женщин.

Одной из таких программ является обучение женщин — религиозных лидеров работе в качестве наставников членов общины. Например, в 2005 году Министерство по делам вакуфов и ислама Марокко приступило к сертификации женщин-проповедников (имамов), называемых «муршидат». В их обязанности входит поддержка религиозной сдержанности и терпимости с целью ограничения насильственного экстремизма. По данным за 2014 год более 500 муршидат работают с женщинами и девушками в мечетях, общинах и тюрьмах Рабата и Касабланки.

В попытке найти объяснение стремлению женщин войти в состав практикующих насилие экстремистских групп также важно осознать природу женского участия.

Инициатива по сертификации муршидат широко приветствовалась как в Марокко, так и за его пределами.[48]

Еще одно направление — применение альтернативных средств для подачи другой идеологии. Экстремисты, совершающие акты насилия, эффективно используют в своих целях социальные сети, занимаясь в них пропагандой, распространением радикальных взглядов и вербовкой. Аналогичным образом можно привлечь средства массовой информации для противодействия идеологии экстремистов и продвижения идей гендерного равенства, надлежащего управления и предотвращения конфликтов в ракурсе борьбы с насильственным экстремизмом. Один из примеров — серия образовательных радиопередач на тему миростроительства «Sawa Shabab» («Молодежь вместе»), которая еженедельно выходит в эфир в Южном Судане. Материалы для передач разрабатываются и выпускаются в сотрудничестве с местными партнерами. «Sawa Shabab» рассказывает о жизни молодых жителей Южного Судана, которые учатся, чтобы стать миротворцами в своих общинах, и сталкиваются с уникальными сложностями на этом пути. В базовом материале большое внимание уделяется противостоянию стереотипам, уважению культурного многообразия и поддержке равенства между мужчинами и женщинами. После прослушивания передач девушки отмечали, что образованность является важным качеством для молодых женщин, а среди слушателей мужского пола отмечалось значительное повышение уровня информированности о гендерном равенстве.[51]

РЕКОМЕНДАЦИИ

Условия для достижения прогресса после 2015 года: практические предложения

Государствам-членам, ООН и региональным организациям следует:

✓ Отделить программы по поддержке прав женщин от мероприятий по борьбе с терроризмом и экстремизмом, военного планирования и военных процессов. Любые усилия по расширению прав и возможностей женщин должны осуществляться в рамках оказания гражданского содействия собственно женщинам или организациям, в направлении деятельности которых входит защита прав человека и развитие.

✓ Не отступать от задачи защиты прав женщин и девочек и не допускать стереотипизации или секьюритизации женщин и девочек и их использования качестве инструмента при осуществлении усилий по борьбе со стратегиями насильственного терроризма.

✓ Сотрудничать с местными женщинами и организациями в целях достижения участия женщин на всех уровнях и предоставить автономность и лидирующую роль местным женщинам в выборе собственных приоритетов и стратегий по борьбе с экстремизмом.

Государствам-членам, ООН, региональным организациям и гражданскому обществу следует:

✓ Укреплять потенциал женщин и девочек, в том числе матерей, женщин — лидеров общин и женщин — религиозных лидеров, а также женских объединений гражданского общества для участия в борьбе с насильственным экстремизмом с учетом местных реалий. Сюда можно отнести проведение специализированного обучения, содействие трудоустройству, обучение женщин — религиозных лидеров работе в качестве наставников для членов общин, расширение возможностей женщин по получению светского и религиозного образования для усиления их влияния в противостоянии экстремистской идеологии, поддержка школ матерей. Все эти меры по укреплению потенциала подлежат реализации через гражданские организации, при этом приоритеты и содержание программ должны определять женщины-миротворцы.

✓ Выделить ресурсы на проведение исследований и сбор данных о роли женщин в терроризме, в том числе с целью определения факторов, обусловливающих принятие ими радикальных взглядов и вступление в террористические группировки, а также изучения влияния контртеррористических стратегий на их жизнь. Сюда следует включить влияние законов и норм, регулирующих борьбу с терроризмом, на деятельность женских организаций гражданского общества и доступ этих организаций к ресурсам, необходимым для осуществления действий, связанных с борьбой с насильственным экстремизмом.

✓ Обеспечить контроль и оценку всех мероприятий по борьбе с терроризмом и насильственным экстремизмом с учетом гендерных факторов. Следует уделить особое внимание влиянию, оказываемому на женщин и девочек, в том числе посредством анализа гендерных показателей и сбора данных с разбивкой по признаку пола.

Государствам-членам и ООН следует:

✓ Разработать программы вывода, реабилитации и реинтеграции, учитывающие гендерные факторы и направленные на конкретные потребности женщин и девочек. Опираться на накопленный опыт инициатив по разоружению, демобилизации и реинтеграции (РДР) в рамках решения вопросов женщин, мира и безопасности.

ООН следует:

✓ Обеспечить участие необходимых специалистов по гендерным вопросам для реализации механизмов и процессов привлечения к ответственности, обязательных для предотвращения насильственного экстремизма и реагированию на его проявления.

ССЫЛКИ

1. Vasuki Nesiah, "Feminism as Counter-Terrorism: The Seduction of Power", Gender, National Security, and Counter-Terrorism: Human Rights Perspectives, ed. Margaret L. Satterthwaite and Jane Huckerby, Human Rights Perspectives (Routledge, 2013 г.), 127–51.
2. "Hebron: Israeli Settlers Must Be Stopped from Taking over Al-Rajabi House – UN Special Rapporteur", Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), 15 апреля 2014 г., http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14512.
3. Например, христианские вооруженные формирования вели кровопролитные кампании против мусульман в Центральноафриканской Республике. David Smith, "Christian Militias Take Bloody Revenge on Muslims in Central African Republic", The Guardian, 10 марта 2014 г., http://www.theguardian.com/world/2014/mar/10/central-african-republic-christian-militias-revenge.
4. Например, буддистские экстремисты провоцировали антимусульманские восстания в Шри-Ланке. См. Rohini Mohan, "Sri Lanka's Violent Buddhists", The New York Times, 2 января 2015 г., http://www.nytimes.com/2015/01/03/opinion/sri-lankas-violent-buddhists.html.
5. Один из примеров — Тигры освобождения Тамил Илама.
6. Мартин Шейнин, «Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом», док. ООН A/64/211 (Генеральная Ассамблея ООН, 3 августа 2009 г.), п. 36.
7. Jane Huckerby, "Women and Preventing Violent Extremism: The U.S. and U.K. Experiences", Briefing Paper (NYU Center for Human Rights and Global Justice, 2012 г.), 13.
8. Naureen Chowdhury Fink and Benjamin Sugg, "A Tale of Two Jihads: Comparing the Al-Qaeda and ISIS Narratives", IPI Global Observatory, 9 февраля 2015 г., http://theglobalobservatory.org/2015/02/jihad-al-qaeda-isis-counternarrative/.
9. Mausi Segun et al., "Those Terrible Weeks in Their Camp: Boko Haram Violence against Women and Girls in Northeast Nigeria" (Human Rights Watch, 2014 г.), 4.
10. "Nigeria: Abducted Women and Girls Forced to Join Boko Haram Attacks", 14 апреля 2015 г., https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/04/nigeria-abducted-women-and-girls-forced-to-join-boko-haram-attacks/.
11. Тактические цели включают в себя: заманивание сил безопасности в устроенные засады, требование выкупа или обмена на заключенных. Segun et al., "Those Terrible Weeks in Their Camp": Boko Haram Violence against Women and Girls in Northeast Nigeria.
12. Доклад Генерального секретаря «Сексуальное насилие в условиях конфликта», док. ООН S/2015/203 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 23 марта 2015 г.), п. 61.
13. «Доклад Независимой международной комиссии по расследованию событий в Сирийской Арабской Республике», док. ООН A/HRC/28/69 (Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, 5 февраля 2015 г.), пп. 64, 161.
14. Там же, п. 59.
15. Доклад Генерального секретаря о ситуации в Мали, док. ООН S/2012/894 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 28 ноября 2012 г.), 21–23, 24; "Mali: War Crimes by Northern Rebels", Human Rights Watch, 30 апреля 2012 г., http://www.hrw.org/news/2012/04/30/mali-war-crimes-northern-rebels; "Women Primary Victims of Violence in Northern Mali, Says UN Rights Official", Центр новостей ООН, 9 октября 2012 г., http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43239#.VgQxDt9Vikp.
16. Chris Albin-Lackey and Letta Tayler, Harsh War, Harsh Peace: Abuses by Al-Shabaab, the Transitional Federal Government, and AMISOM in Somalia. (New York, NY: Human Rights Watch, 2010 г.; "Fleeing Somali Women Recount Tales of Terror", BBC News, 7 октября 2010 г., http://www.bbc.com/news/world-africa-11437595.
17. "Hebron: Israeli Settlers Must Be Stopped from Taking over Al-Rajabi House – UN Special Rapporteur".
18. Steven Erlanger and Scott Shane, "Norway Shooting and Bomb Attack Leaves at Least 92 Dead", The New York Times, 31 июля 2011 г., http://www.nytimes.com/2011/07/24/world/europe/24oslo.html; Jace Jenkins, "The Christian Terrorist Movement No One Wants To Talk About", Think Progress, 4 декабря 2014 г., http://thinkprogress.org/justice/2014/12/04/3599271/austin-shooter-christian-extremism/; Peter Bergen and David Sterman, "Opinion: In U.S., Right Wing Extremists More Deadly than Jihadists", CNN, 15 апреля 2014 г., http://www.cnn.com/2014/04/14/opinion/bergen-sterman-kansas-shooting/.
19. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 18 декабря 1979 г.; Matthew J Walton and Susan Hayward, "Contesting Buddhist Narratives: Democratization, National and Communal Violence in Myanmar", Policy Studies 71 (East-West Center, 2014 г.); "Burma: Discriminatory Laws Could Stoke Communal Tensions", Human Rights Watch, 23 августа 2015 г., https://www.hrw.org/news/2015/08/23/burma-discriminatory-laws-could-stoke-communal-tensions.
20. "Women and Countering Violent Extremism: Summary Document and Analysis" (Постоянное представительство Объединенных Арабских Эмиратов при ООН, Georgetown University Institute for Women, Peace and Security, структура «ООН-женщины», 27 октября 2014 г.), http://wps.unwomen.org/en/highlights/uae-panel-discussion-the-role-of-women-in-countering-violent-extremism.
21. Naureen Chowdhury Fink and Rafia Barakat, "Strengthening Community Resilience against Violence and Extremism: The Roles of Women in South Asia", Policy Brief (Center on Global Counterterrorism Cooperation, ноябрь 2013 г.).
22. "Profile: Malala Yousafzai", BBC News, 10 декабря 2014 г., http://www.bbc.com/news/world-asia-23241937.
23. Доклад Генерального секретаря о сексуальном насилии в условиях конфликта, 2015 г., п. 83.
24. Mia Bloom, "Bombshell: The Many Faces of Women Terrorists" (Hurst, 2011 г.).
25. Naureen Chowdhury Fink, Rafia Barakat, and Liat Sheret, "The Roles of Women in Terrorism, Conflict, and Violent Extremism: Lessons Learned for the United Nations and International Actors", Policy Brief (Center on Global Counterterrorism Cooperation, 2013 г.), 3.

26. Mia Bloom, “When Women Are the Problem”, Charting a New Course, Thought for Action Toolkit: Women Preventing Extremism (United States Institute of Peace, 2015 г.), 20.

27. Nimmi Gowrinathan, “Motivations of Female Fighters”, Charting a New Course, Thought for Action Kit: Women Preventing Violent Extremism (United States Institute of Peace, 2015 г.), 22–24.

28. Там же.

29. Jayne Huckerby, “When Women Become Terrorists”, The New York Times, 21 января 2015 г., http://www.nytimes.com/2015/01/22/opinion/when-women-become-terrorists.html; Jayne Huckerby, “Gender, Violent Extremism, and Countering Violent Extremism”, Just Security, 2 марта 2015 г., https://www.justsecurity.org/20620/gender-violent-extremism-countering-violent-extremism-cve/.

30. Jayne Huckerby, “When Women Become Terrorists”; Jayne Huckerby, “Gender, Violent Extremism, and Countering Violent Extremism”.

31. Carolyn Hoyle, Alexandra Bradford, and Ross Frenett, “Becoming Mulan? Female Western Migrants to ISIS” (Институт стратегического диалога, 2015 г.).

32. Jayne Huckerby, “When Women Become Terrorists”; Jayne Huckerby, “Gender, Violent Extremism, and Countering Violent Extremism”.

33. Jayne Huckerby, “When Women Become Terrorists”; Jayne Huckerby, “Gender, Violent Extremism, and Countering Violent Extremism”.

34. Консультационные мероприятия с представителями женских организаций гражданского общества в регионе Ближнего Востока и Северной Африки, состоявшиеся во время конференции Международной женской лиги за мир и свободу 2015 года в Гааге в рамках подготовки настоящего глобального исследования.

35. “Society at a Glance: Asia/Pacific 2014” (Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), 2014 г.), 9.

36. Phumzile Mlambo-Ngcuka and Radhika Coomaraswamy, “Women Are the Best Weapon in the War Against Terrorism”, Foreign Policy, 10 февраля 2015 г., http://foreignpolicy.com/2015/02/10/women-are-the-best-weapon-in-the-war-against-terrorism/.

37. Глобальная контртеррористическая стратегия ООН. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей, док. ООН A/RES/62/272 (Генеральная Ассамблея ООН, 15 сентября 2008 г.), 272; Глобальная контртеррористическая стратегия ООН. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей, док. ООН A/RES/64/297 (Генеральная Ассамблея ООН, 13 октября 2010 г.), 297; Глобальная контртеррористическая стратегия ООН. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей, док. ООН A/RES/66/282 (Генеральная Ассамблея ООН, 29 июня 2012 г.), 282; Обзор Глобальной контртеррористической стратегии ООН. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей, док. ООН A/RES/68/276 (Генеральная Ассамблея ООН, 24 июня 2014 г.).

38. Глобальная контртеррористическая стратегия ООН. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей, док. ООН A/RES/60/288 (Генеральная Ассамблея ООН, 20 сентября 2006 г.), 288.

39. Доклад Генерального секретаря о деятельности системы Организации Объединенных Наций по осуществлению Глобальной контртеррористической стратегии ООН, док. ООН A/RES/68/841 (Генеральная Ассамблея ООН, 14 апреля 2014 г.), п. 22.

40. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН по результатам обзора Глобальной контртеррористической стратегии ООН, 2014 г.

41. Доклад Генерального секретаря о деятельности системы Организации Объединенных Наций по осуществлению Глобальной контртеррористической стратегии ООН, 2014 г., п. 107.

42. Общая рекомендация № 30, касающаяся положения женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях, док. ООН CEDAW/C/GC/30 (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 18 октября 2013 г.).

43. «Защита прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом: мандат Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом», док. ООН A/HRC/RES/6/28 (Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, 14 декабря 2007 г.).

44. Шейнин, «Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом» (2009), пп. 32–33.

45. Защита прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей, док. ООН A/RES/68/178 (28 января 2014 г.), п. 6(r).

46. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей, касательно стратегии Организации Объединенных Наций по борьбе с терроризмом, п. 32–33; резолюция 2178 (2014), док. ООН S/RES/2178 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 24 сентября 2014 г.), п. 16.

47. Резолюция 2178 (2014), п. 15; Naureen Chowdhury Fink, “Countering Terrorism and Violent Extremism: The Role of the United Nations Today and the Impact of Security Council Resolution 2178”, Policy Brief (Global Center on Cooperative Security, ноябрь 2014 г.).

48. Kristina London Couture, “A Gendered Approach to Countering Violent Extremism: Lessons Learned From Women in Peacebuilding and Conflict Prevention Applied Successfully in Bangladesh and Morocco”, Brookings Institutions Policy Paper (Brookings Institution, июль 2014 г.).

49. Naureen Chowdhury Fink and Rafia Barakat, “Strengthening Community Resilience against Violence and Extremism: The Roles of Women in South Asia”.

50. Edit Schlaffer and Ulrich Kropiunigg, “Can Mothers Challenge Extremism? Mothers’ Perception and Attitudes of Radicalization and Violent Extremism” (Women Without Borders/SAVE: Sisters Against Violent Extremism, 2015 г.).

51. Nancy Payne, “Everyday Technologies Can Help Counter Violence and Build Peace”, Charting a New Course, Thought for Action Kit: Women Preventing Violent Extremism (United States Institute of Peace, 2015 г.), 32.

10

ОСНОВНЫЕ СУБЪЕКТЫ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ: КОНТРОЛЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ

РОЛЬ ОСНОВНЫХ СУБЪЕКТОВ

В первое десятилетие после принятия резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности для систематического отслеживания прогресса в повестке дня по вопросам женщин, мира и безопасности было доступно крайне мало инструментов и данных. Во многих областях объем фактических материалов для выработки государственной политики и создания программ был ограниченным, надлежащие практики не отражались в документах должным образом, а механизмы, с помощью которых ответственность за определенные задачи возлагалась бы на конкретные заинтересованные стороны, чаще всего отсутствовали. Во время подготовки к десятилетней годовщине принятия резолюции 1325 все чаще высказывалась обеспокоенность тем, что, несмотря на развитие нормативной базы и широкий спектр инициатив, запущенных в связи с ее принятием, насилие по-прежнему играет разрушительную роль в жизни девочек и женщин, а участие женщин на всех этапах мирных процессов остается недопустимо низким. Это послужило толчком для более пристального изучения проблем, связанных с мониторингом и подотчетностью, в частности, в связи с тем, что имеющие наиболее ярко выраженный преобразующий и структурный характер изменения, намеченные всеми субъектами, сыгравшими важные роли в принятии резолюции 1325, были далеки от осуществления.

В преддверии пятнадцатилетия со дня принятия резолюции 1325 лица, ответственные за разработку политики, исследователи и эксперты вновь вернулись к вопросу оценки достижений в рамках осуществления положений резолюции и связанной с ними нормативной базы, касающейся проблем женщин, мира и безопасности. Кроме того, они составили рекомендации относительно необходимых в будущем действий для эффективной расстановки новых приоритетов и решения возникающих проблем, направленных на достижение практических изменений в тех сферах, где темпы прогресса были недостаточными. Важно отметить, что в резолюции 2122 (2013) Совет Безопасности признал с озабоченностью, что без значительного сдвига в осуществлении резолюции 1325 (2000) женщины и женская проблематика будут по-прежнему недопредставлены в обозримом будущем в таких областях, как предотвращение и урегулирование конфликтов, обеспечение защиты и миростроительство, и поэтому призвал государства-члены, региональные организации и структуры Организации Объединенных Нации приступить к пересмотру существующих планов и целевых показателей.

В этой главе рассматриваются инициативы различных заинтересованных сторон, направленные на активизацию деятельности, оценку достигнутого прогресса и достижение более высоких результатов на местах. В ней описываются надлежащие практики и содержатся практические предложения по принятию дальнейших мер. Поскольку обзор результатов осуществления резолюции 1325 по времени совпадает с другими масштабными исследованиями и политическими дебатами, в том числе с дискуссией по определению целей, задач и показателей устойчивого развития на период до 2030 года, обзором 20-летнего осуществления Пекинской декларации и Платформы действий, докладом Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям 2015 года, обзором миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций 2015 года и подготовкой к Всемирному гуманитарному саммиту, в данной главе также описывается взаимосвязь и подчеркивается важность координации работы различных процессов по решению проблем, мира и безопасности с точки зрения гендерной проблематики.

ГОСУДАРСТВА-ЧЛЕНЫ

КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ РЕЗОЛЮЦИЙ

Резолюция 1325

Настоятельно призывает государства-члены обеспечить более активное участие женщин на всех уровнях принятия решений в рамках [...] механизмов предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов

Резолюция 1889

Приветствуя усилия государств-членов по осуществлению резолюции 1325 (2000) на национальном уровне, включая разработку национальных планов действий, и призывая государства-члены продолжать работу в этом направлении

2000

2009

Резолюция 1888

Призывает государства-члены увеличить число женщин, направляемых в составе военных и полицейских контингентов для участия в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций, и обеспечить для всего военного и полицейского персонала надлежащую подготовку по выполнению их обязанностей

Резолюция 1889

Настоятельно призывает государства-члены, органы Организации Объединенных Наций и гражданское общество, включая неправительственные организации, принять все возможные меры для обеспечения женщинам и девочкам равного доступа к образованию в постконфликтных ситуациях с учетом жизненно важной роли образования в расширении участия женщин в процессе принятия решений на постконфликтном этапе

Резолюция 2106

Настоятельно призывает соответствующие государства-члены обеспечить полную подотчетность, включая судебное преследование, в случаях такого поведения [сексуальной эксплуатации и надругательств со стороны персонала ООН] их граждан

2013

Резолюция 2122

Призывает соответствующие государства-члены разработать специальные механизмы финансирования для поддержки деятельности и расширения потенциала организаций, которые содействуют развитию у женщин руководящих навыков и их всестороннему участию на всех уровнях процесса принятия решений относительно осуществления резолюции 1325 (2000)

«В пятнадцатую годовщину резолюции 1325 хотелось бы видеть, что все больше государств-членов разрабатывают и принимают национальные планы действий... Национальные планы действий, предполагающие активное участие гражданского общества и местных общин... Национальные планы действий, на которые бы выделялся достаточный бюджет в сочетании с техническими ресурсами, — это показало бы, что правительства не бездействуют...»

Мавик Кабрера-Беллеза,
международный координатор Глобальной сети женщин-миротворцев

Тогда как полное осуществление резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности является обязанностью многих заинтересованных сторон, на государства-члены возложена основная ответственность в области обеспечения интеграции глобальных обязательств по отражению проблематики женщин, мира и безопасности во внутренней политике, законодательстве, планировании и формировании государственных бюджетов. Национальные государства по-прежнему остаются наиболее влиятельными субъектами в решении вопросов повестки дня о женщинах, мире и безопасности.

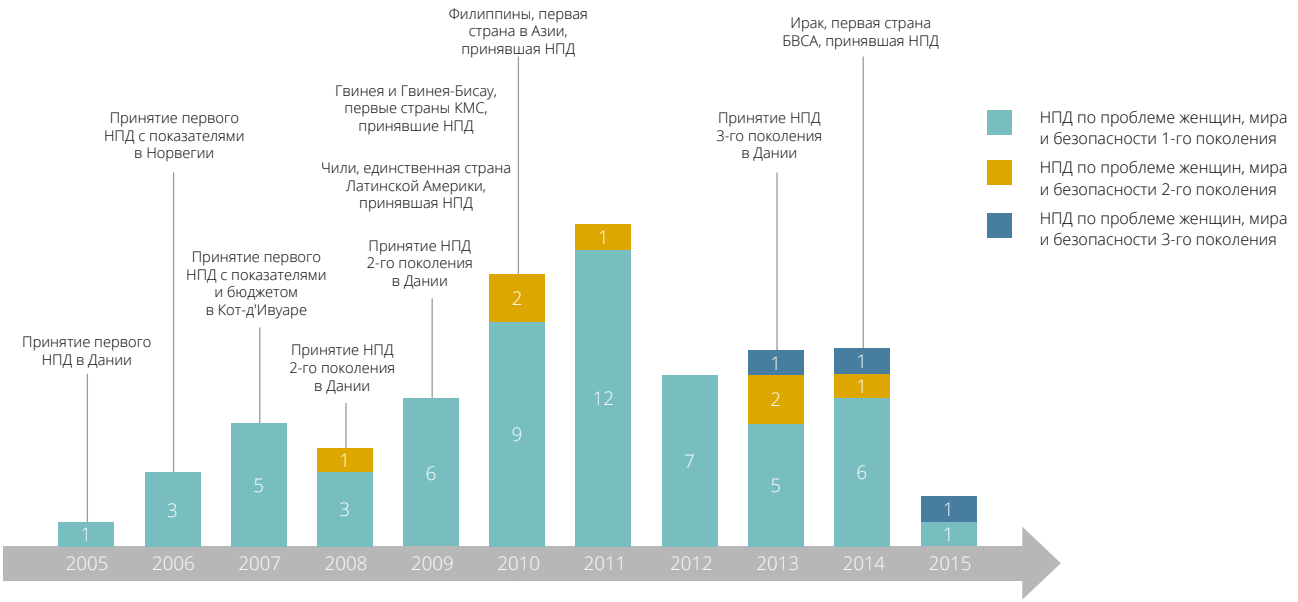
НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПЛАНЫ ДЕЙСТВИЙ

Органы ООН и страны-доноры сформировали национальные планы действий (НПД), являющиеся чрезвычайно важным инструментом для выполнения государствами-членами своих обязательств в данном направлении. В случае их успешного осуществления они позволяют национальным заинтересованным сторонам в течение определенного срока выявлять приоритеты, определять обязанности, выделять ресурсы и инициировать стратегические действия. Однако в ходе консультационных мероприятий в рамках подготовки настоящего глобального исследования их участники во всех соответствующих регионах отметили, что такое представление о планах действий в некоторых случаях основывалось на идеалистическом допущении, согласно которому все субъекты в пределах страны действуют совместно, вне зависимости от культурных различий, расхождения во взглядах или противоречий в обществе. Кроме того, объединение всех групп в рамках одной задачи без учета различий в актуальных для них проблемах может привести к формированию нереалистичных и, соответственно, неосуществимых планов действий, особенно в условиях ограниченных ресурсов. Таким образом, до начала любой деятельности в направлении разработки и принятия национальных планов действий необходимо прежде всего оценить реалии ситуации, сложившейся в результате вооруженного конфликта.

По состоянию на июль 2015 года национальные планы действий были приняты 54 странами: 24 странами в Европе (некоторые из них уже начали осуществление национальных планов действий третьего поколения), 17 странами в Африке, девятью странами в Азии, тремя странами в Южной и Северной Америке и одной страной в Океании.[1] Несколько планов в ближайшее время будут обновлены, и еще почти 20 государств находятся в процессе разработки своих первых национальных планов действий.[2] Ожидается, что некоторые из них будут запущены к 15-летней годовщине принятия резолюции 1325 и обзору результатов ее осуществления на высоком уровне перед Советом Безопасности в октябре 2015 года. Следует отметить, что конфликтные ситуации в некоторых странах, уже принявших национальные планы действий или разрабатывающих их в настоящее время, находятся на рассмотрении Совета Безопасности ООН, а в других введены миссии по поддержанию мира или специальные политические миссии, либо эти страны получают финансирование из Фонда миростроительства и/или были включены в 2014 году в список нестабильных ситуаций Всемирного банка.[3]

После принятия первого национального плана действий в 2005 году в Дании, за которым последовало начало

Годовое количество принятых национальных планов действий по вопросам женщин, мира и безопасности[4]



осуществления аналогичных планов в других странах Западной и Северной Европы, эти планы претерпели существенные изменения. В 2007 году в Кот-д'Ивуаре был принят первый план действий после урегулирования конфликта; в 2008 году этому примеру последовала Уганда, а в 2009 году — Либерия. Большинство национальных планов действий первого поколения было скорее сфокусировано на процессах, нежели на их результатах. Анализ некоторых из них говорит об отсутствии четкого видения того, какие именно действия следует предпринимать для осуществления поставленных масштабных целей, недостаточно четком определении ответственности, бюджета и сроков, а также о недостатке механизмов координации и контроля.[5] В планах действий второго и третьего поколения были предприняты попытки устранения этих недостатков.

СОСТАВЛЯЮЩИЕ ВЫСОКОЭФФЕКТИВНОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ. СТАНДАРТЫ, ПРИНЯТЫЕ НА ОСНОВЕ ПОЛУЧЕННОГО ОПЫТА И НАДЛЕЖАЩИХ ПРАКТИК

Увеличение числа национальных планов действий, осуществляемых во всем мире, часто приводится в качестве свидетельства растущей приверженности государств-членов осуществлению резолюции 1325. Тем не менее важно помнить, что национальные планы действий представляют собой всего лишь процессы и катализаторы действий, но не являются самоцелью. В ходе региональных и страновых консультационных мероприятий, проведенных в рамках подготовки настоящего исследования, организации гражданского общества выразили мнения, соответствующие сделанным по итогам предыдущих обзоров национальных планов действий выводам, и определили стандартные составляющие плана, который может стать инструментом осуществления последовательных, целенаправленных и приводящих к реальным результатам мер.[6] Эти составляющие включают в себя:

- умелое руководство и эффективную координацию;
- инклюзивность процессов разработки;
- расчет затрат и бюджетные ассигнования на реализацию;
- контроль и оценку;
- гибкость в адаптации к новым ситуациям.

Умелое руководство и эффективная координация

Для эффективного выполнения задач по разработке, осуществлению и мониторингу реализации национального плана действий необходимо принятие правительством четких обязательств и руководящей роли как на политическом, так и на техническом уровне.[7] Выбор правительственного учреждения, координирующего осуществление национального плана действий, имеет принципиальное значение; идеальной является ситуация, когда руководство осуществляется одним из

ведущих министерств, не только обладающим серьезным политическим весом, но и приверженным идее поддержки женских групп. Имеющиеся данные указывают на то, что наиболее успешными такие инициативы оказывались не под эгидой Министерства по делам женщин, а под руководством таких профильных министерств, как, например, Министерство обороны или иностранных дел, — это дает обществу сигнал о важной роли такого плана в решении проблем мира и безопасности и обеспечивает его широкое внедрение в деятельность всех соответствующих структур.[8]

Помимо необходимости четкого определения сфер ответственности и координации работы внутри правительства, в рамках оценки осуществления национальных планов действий и консультационных мероприятий для проведения настоящего исследования особо подчеркивается важность эффективной координации действий многочисленных субъектов, участвующих в выполнении задач повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности. В этих целях некоторые страны создали на национальном уровне целевые группы, руководящие комитеты или рабочие группы, ответственные за координацию работы различных министерств и других участвующих в процессе заинтересованных сторон.[9] Кроме того, для разработки эффективного национального плана действий доказанную значимость имеет обмен опытом и заимствование передовых практик в других странах.[10]

> «Что касается женщин и девочек, проживающих в охваченных конфликтами странах, нередко случается, что правительства рассматривают резолюции как ни к чему не обязывающие программные документы, что приводит к разработке неэффективных национальных планов действий, не предполагающих какое-либо финансирование или поддержку НПО».
>
> Мнение участника опроса, проведенного среди организаций гражданского общества в рамках подготовки настоящего глобального исследования (работает в глобальной организации, осуществляющей деятельность в Мьянме, Ираке и США)

Инклюзивность процессов

Помимо руководящей роли правительства, для эффективного осуществления национальных планов и стратегий необходимо широкое участие организаций гражданского общества, академических учреждений, правительств стран-доноров, женщин, мужчин, а также местных общин и всего населения, непосредственно затронутого конфликтом. Эти субъекты способны внести значительный вклад в разработку, осуществление, мониторинг и оценку и анализ результатов выполнения таких планов.

В некоторых ситуациях в условиях ограниченного времени и ресурсов на проведение большого объема консультационных мероприятий могут возникать сложности; кроме того, иногда процесс взаимодействия с партнерами, представляющими гражданское общество, для правительств может быть затруднен в связи с существующими традициями принятия решений.[11] Однако преимущества широкого вовлечения общественности не следует игнорировать. Вовлечение помогает повысить уровень информированности, содействует осуществлению информационно-пропагандистских мероприятий и обеспечивает возможность для осуществления многочисленных инициатив по решению проблем безопасности, актуальных для различных групп заинтересованных лиц. В свою очередь, широкое участие, закрепляющее в обществе принципы равенства и недискриминации, позволяет более эффективно учесть в разрабатываемых планах и стратегиях потребности и ожидания на местах и повысить уровень контроля и ответственности за их осуществление.

И в ситуациях конфликтов, и в мирное время появляется все больше надлежащих практик, на которые возможно опираться при разработке стратегий. Так, например, национальный план действий второго поколения в Нидерландах был совместно принят тремя министерствами, четырьмя научно-исследовательскими учреждениями и более чем 30 организациями гражданского общества, в том числе многонациональными НПО, женскими движениями за мир и организациями, представляющими диаспоры.[12] В Сьерра-Леоне процесс разработки национального плана действий, продолжавшийся в течение года, начался

В Сьерра-Леоне процесс разработки национального плана действий, продлившийся в течение года, начался с создания совместной целевой группы правительства и гражданского общества WANMAR 1325, в которую вошли 35 представителей правительства, гражданского общества и местных организаций.

с создания совместной целевой группы правительства и гражданского общества WANMAR 1325, в которую вошли 35 представителей правительства, гражданского общества и местных организаций.[13] После начала реализации плана эта группа была преобразована в руководящий комитет, который контролировал процесс осуществления плана. Такое широкое участие способствовало получению активной поддержки при внедрении национального плана действий на уровне местных органов власти. В настоящее время меры по осуществлению плана реализуют 19 субнациональных местных советов.

В Боснии и Герцеговине правительство использовало национальный план действий, в основу которого был положен принцип обеспечения безопасности человека, в качестве платформы для внедрения эффективных изменений на общинном уровне.[14] Этот план упростил переход от традиционной милитаристской концепции национальной безопасности к построению системы, ориентированной на безопасность граждан и их ежедневную защиту от всех видов угроз. В частности, Агентство по вопросам гендерного равенства сотрудничало с местным правительством и представителями гражданского общества при технической поддержке Института инклюзивной безопасности в целях разработки в пяти муниципалитетах пилотных локальных национальных планов действий, предусматривающих решение повседневных проблем женщин, связанных с безопасностью, в том числе защиту от гендерного насилия, дискриминации и торговли людьми, доступ к средствам правовой защиты, образованию, здравоохранению, природным и экономическим ресурсам, а также содействие в решении проблем в области восстановления окружающей среды и инфраструктуры, таких как последствия наводнений, наземные мины, уличное освещение и общественный транспорт.

С 2010 года Глобальная сеть женщин-миротворцев (GNWP) и ее партнеры в Бурунди, Колумбии, Демократической Республике Конго (ДРК), Либерии, Непале, на Филиппинах, в Сербии, Сьерра-Леоне и Уганде осуществили ряд инициатив по локализации, в результате которых были сформированы надлежащие практики.[15] Так, в 2012 году на волне включения четырех женщин в традиционный совет мира бодонг, действующий в течение многих веков и до этого времени состоявший из 24 мужчин, назначаемых старейшинами племени, в провинции Калинга состоялся ряд семинаров по вопросам локализации.[16] Их результатом также стало принятие руководством муниципалитета Реали в провинции Кесон резолюции, гарантирующей представленность женщин в органах местного управления на уровне 50 процентов.

В ФОКУСЕ

Национальный план действий Непала: тематическое исследование подхода на основе всеобщего участия

Вооруженный конфликт в Непале между правительственными силами безопасности и Коммунистической партией Непала (маоистской) привел к гибели более чем 14 000 человек и перемещению 200 000.[17] Его влияние на жизнь женщин и девочек было особенно разрушительным: оно, в частности, выражалось в массовом распространении сексуального и гендерного насилия. Женское участие в конфликте было чрезвычайно активным; так, около 30–40 процентов маоистских боевиков были женщинами; с другой стороны, вклад женщин в разрешение конфликта также был внушительным. Несмотря на это, женщины Непала практически не были вовлечены в процесс мирных переговоров на официальном уровне.[18]

В 2011 году после массовой информационно-пропагандистской кампании, развернутой женским движением Непала и ООН, правительство Непала запустило работу над национальным планом действий по осуществлению резолюций 1225 и 1820 под руководством Министерства по вопросам мира и восстановления.

Процесс разработки национального плана действий изначально был основан на широком участии субъектов от национального до муниципального уровня, в том числе отраслевых министерств, организаций гражданского общества, женских организаций и внешних партнеров по развитию. Что особенно важно, он предполагал расширенные консультации с женщинами и девочками, непосредственно пострадавшими в результате конфликта.

Ключевой составляющей этого успешного всеобъемлющего консультативного подхода стали партнерская поддержка и совместные усилия Рабочей группы по поддержанию мира — объединения партнеров по развитию и структур ООН, тесно сотрудничающих с сетями НПО и ОГО, в том числе CARE, Shanti Malika и Sankalpa, заслуживших доверие женщин и общин на местном уровне и выстроивших с ними прочные отношения. Долгосрочная поддержка женских групп, оказываемая этими организациями, и их содействие участию женщин через определение их социальных, экономических потребностей и необходимых им мер по развитию легли в основу консультационных мероприятий, проведенных в ходе разработки национального плана действий. В дальнейшем для усиления контроля за осуществлением плана была создана ОГО «1325 Action Group» (Группа по осуществлению резолюции 1325).

В 2013 году Министерство по вопросам мира и восстановления, а также Министерство федеральных дел и Министерство местного развития разработали рекомендации по локализации национального плана действий совместно с ОГО Непала.[19] В результате положения резолюций 1325 и 1820 были интегрированы в школьную программу, а также в программы подготовки сотрудников полиции и военных.[20] Что касается финансирования, то за счет средств Целевого фонда мира для Непала и Фонда мира ООН, одновременно оказывавших поддержку процесса локализации, удалось начать осуществление плана отраслевыми министерствами. Эти фонды также поддержали работу «районных координационных комитетов» и местных комитетов по примирению, в том числе путем составления бюджетов с учетом гендерных аспектов в рамках процессов планирования на районном уровне.

Благодаря поддержке Группы по осуществлению резолюции 1325, национальная НПО Saathi и Министерство по вопросам мира и восстановления подготовили доклад по итогам мониторинга среднесрочных результатов осуществления последнего национального плана действий, которое началось в октябре 2014 года.[21] В ходе проверки были выявлены важные показатели, по которым был достигнут прогресс, в том числе повышение уровня информированности о значении проблематики женщин, мира и безопасности в осуществлении политики, распределении ресурсов и укреплении потенциала правительственных институтов и органов безопасности. Вопросы женщин, мира и безопасности все чаще становились неотъемлемой частью общих усилий в сфере развития, в том числе в рамках предоставления населению основных услуг. Кроме того, оценка результатов осуществления плана в общинах Дальнезападного региона указала на повышенное внимание к реализации национального плана действий на районном уровне и к задаче подготовки докладов по результатам местного мониторинга, направляемых в Министерство по вопросам мира и восстановления. Данные доклада о среднесрочных результатах также свидетельствуют о росте активности женщин в роли борцов за мир и правозащитников, разрешающих конфликты на уровне семей и общин и принимающих на себя руководящие роли, что ранее считалось неприемлемым для женщин с точки зрения культурных традиций.

Одновременно был зафиксирован ряд проблем. Бюджет на решение задач повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности по-прежнему не выделен,а также наблюдается недостаточная скоординированность действий среди ответственных учреждений. Сохраняются и сложности, связанные с необходимостью активизации деятельности по осуществлению рекомендаций по локализации, которая требует пересмотра процессов планирования и бюджетирования на местном уровне с целью обеспечения систематического выполнения всех обозначенных в национальном плане действий задач. Кроме того, несмотря на наличие неофициальных оценок, официальные и точные данные о численности женщин, пострадавших в ходе конфликта и ставших жертвами сексуального и гендерного насилия, нередко отсутствуют. Это усложняет задачу по стимулированию различных организаций, таких как местные комитеты по примирению, к эффективным действиям. Наконец, жители Непала, пострадавшие от насилия (в том числе гендерного) в ходе конфликта, по-прежнему сталкиваются с препятствиями в доступе к правосудию, получении компенсаций и возмещении ущерба.

«Правительства [должны] принять конкретные меры... по осуществлению национальных планов действий. Это расширит возможности всестороннего и равноправного участия женщин в процессах принятия решений в рамках постконфликтного восстановления и увеличит их представленность на руководящих должностях».

Мнение участника опроса, проведенного среди организаций гражданского общества в рамках подготовки настоящего глобального исследования (проживает в Ираке)

Расчет затрат и разработка бюджетов на осуществление НПД и обеспечение реалистичности ожиданий

Ни у кого не вызывает сомнений, что прогнозируемое и устойчивое финансирование является необходимой предпосылкой для эффективного осуществления повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности как на национальном, так и на международном уровне. Однако анализ 47 национальных планов действий, проведенный в 2014 году, показал, что лишь в 11 случаях бюджет на их осуществление был конкретно определен, при этом размер выделенных средств значительно варьировался.[22] Такие результаты вызвали большую обеспокоенность и критику со стороны организаций гражданского общества. По их словам, национальные планы действий продолжали оставаться лишь бумажками с изложенными на них идеализированными понятиями, которые невозможно претворить в жизнь в менее развитых обществах.[23] Без эффективного планирования и финансирования, а также формирования реалистичных ожиданий существует высокая вероятность того, что эти планы так и останутся нереализованными, что приведет лишь к еще большему разочарованию.

Для обеспечения устойчивого финансирования необходима полная и реалистичная оценка стоимости осуществления национальных планов действий на этапе планирования и выделение специальных средств на эти нужды. В этой связи целесообразно прибегнуть к предварительному институциональному аудиту, с помощью которого правительство сможет получить конкретную информацию об имеющихся ресурсах и потенциале заинтересованных сторон, и четко разграничить сферы ответственности и подотчетности. Несколько стран, включая Ирландию, Руанду, Швецию и Великобританию, провели институциональный аудит перед началом процессов по разработке национальных планов действий. Так, в Великобритании предварительный аудит помог выявить существующие инициативы и неустраненные недостатки в деятельности различных правительственных органов по решению гендерных проблем.[24] Прозрачное распределение бюджетов и сфер ответственности, в котором участвуют и организации гражданского общества и учтены их интересы, дает основания для предположений об эффективности принятия обязательств по выделению средств. В то же время, некоторые департаменты могут отказываться от определенных обязательств в связи с недостаточным финансированием.[25]

Партнерство с двусторонними, региональными и многосторонними организациями может открыть возможности для обеспечения более широкой политической и в некоторых случаях финансовой поддержки при осуществлении резолюций по вопросам женщин, мира и безопасности на региональном уровне и, таким образом, увеличить вероятность успеха. Это особенно важно для стран, находящихся или недавно находившихся в состоянии конфликта, правительства которых не могут обеспечить полный объем финансирования для выполнения своих обязательств согласно национальным планам действий.

> «Из-за отсутствия эффективных систем мониторинга на национальном уровне наш успех по-прежнему сильно ограничен. Большинство программ реализуется в столицах, а их действие в регионах весьма незначительно».
>
> Мнение участника опроса, проведенного среди организаций гражданского общества в рамках подготовки настоящего глобального исследования (работает в конфликтных районах Армении/Азербайджана)

В некоторых случаях, например в Бурунди, для поддержки осуществления национального плана был создан многосторонний механизм финансирования. Однако его эффективному использованию препятствуют недостаточная последовательность и ограниченность поддержки со стороны различных заинтересованных сторон.[26] В Боснии и Герцеговине существенный вклад в практическое осуществление национального плана действий обеспечил специально разработанный механизм финансирования при поддержке Австрии, Швеции и Швейцарии, а также международных организаций, в том числе структуры «ООН-женщины», ПРООН, НАТО, Полицейской миссии Европейского союза и сил быстрого реагирования Европейского союза.[27] Несмотря на необходимость в продолжении прогнозируемой, долгосрочной и существенной финансовой и иной поддержки со стороны доноров, роль Организации Объединенных Наций, в том числе через сотрудничество по линии Юг — Юг и наращивание потенциала правительств и гражданского общества, также чрезвычайно важна. Кроме того, также следует привлекать новые источники финансирования и поддержки, в том числе из частного сектора.

В ФОКУСЕ

Финансирование для осуществления национальных планов действий

В 2013 году Католическая организация по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в целях развития (Cordaid) и Глобальная сеть женщин-миротворцев (GNWP) провели среди государств-членов, принявших национальные планы действий, опрос,[28] направленный на оценку текущего статуса финансирования этих планов. Участники опроса упомянули о ряде общих проблем и приоритетов. В частности, результаты опроса подтвердили необходимость в достаточном, устойчивом и целенаправленном финансировании для эффективного осуществления национальных планов действий и расширения повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности.

По итогам опроса были сформулированы следующие ключевые выводы:[29]

- Большинство правительств не выделяют финансовые средства на разработку или осуществление национальных планов действий.
- Источники и устойчивость финансирования осуществления национальных планов действий в значительной степени варьируются, что усложняет задачи отслеживания, мониторинга и подотчетности.
- Многие правительства финансируют национальные планы действий, основываясь на меняющихся национальных приоритетах, и поэтому не все направления, обозначенные в документах, получают достаточные средства для осуществления.
- Механизмы отслеживания и мониторинга национальных планов действий зачастую отсутствуют или неэффективны.
- Несмотря на то, что многие правительства составляют бюджеты с учетом гендерных аспектов, применяемые ими подходы различаются, и финансирование осуществления национального плана действий, как правило, не гарантируется.
- Определяющая роль гражданского общества, в частности, организаций, сетей и движений, занимающихся вопросами прав женщин, в разработке и осуществлении национальных планов действий не поддерживается, не обеспечивается необходимыми ресурсами и не находит достаточного признания.
- Существует выраженная заинтересованность в поддержке многостороннего механизма финансирования для осуществления национальных планов действий (это предложение было представлено в рамках идеи по созданию глобального инструмента ускорения для приобщения женщин к вопросам мира и безопасности и гуманитарным вопросам; см. главу 13 *Финансирование повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности*).

Создание прочных основ для мониторинга, отчетности и оценки

Для того чтобы национальные планы действий могли вносить вклад в улучшение жизни женщин, девочек и их общин, необходим систематический мониторинг и регулярная оценка хода их осуществления. Эффективная система контроля и оценки может способствовать усовершенствованию политики и программ, повышению заинтересованности и развитию партнерских отношений, усилению подотчетности и формированию условий для привлечения устойчивых инвестиций.[30] Создание такой системы должно обязательно происходить на этапе планирования и сопровождаться комплексным анализом ситуации и проведением оценки различных факторов, субъектов, рисков и потребностей. Такой анализ помогает установить исходные показатели, необходимые для контроля и оценки в дальнейшем.

Например, в Бурунди, Демократической Республике Конго и Руанде перед началом разработки национальных планов действий был выполнен анализ исходной ситуации на основе данных, собранных на уровне общин.[31] В Руанде он помог выявить тенденцию феминизации бедности, являющейся одной из основополагающих структурных проблем, с которыми ежедневно сталкиваются женщины и которые препятствуют осуществлению резолюции 1325 во всех ее аспектах. Это важное наблюдение легло в основу программ постконфликтного восстановления, направленных на преодоление структурных препятствий к расширению прав и возможностей женщин и одновременно способствующих преобразованиям в переходный период.[32]

С 2010 года все больше внимания уделялось разработке показателей, критериев и целей, позволяющих оценить достигнутый в осуществлении национальных планов действий прогресс и оптимизировать формируемую отчетность. Так, в 2009 году лишь 6 из 15 (то есть 40 процентов) планов содержали показатели, отражающие результаты их осуществления. К 2014 году из 47 проанализированных планов действий уже 30 включали в себя показатели для отслеживания прогресса (почти 64 процента), а 19 содержали измеряемые цели, каждая из которых отражала квоты по участию женщин в предотвращении конфликтов, обеспечении защиты, управлении восстановлении.[33] Кроме того, новой надлежащей практикой стало предоставление парламентам стран годовых докладов о результатах осуществления планов. Еще больший положительный эффект могла бы дать открытая публикация таких докладов для широкой публики. Следует отметить, что президенты Либерии, Нигерии и США напрямую получают информацию о статусе осуществления национальных планов действий.[34]

Роль гражданского общества в сборе актуальной информации о положении женщин, пострадавших в результате конфликта, а также о ходе осуществления национальных планов действий, признается всеми сторонами. И хотя большинство таких планов содержит положения о вовлечении организаций гражданского общества, уровень их прямого участия в деятельности по мониторингу и отчетности неодинаков. Так, например, в Австрии, Австралии, Бельгии, Демократической Республике Конго, Гане, Либерии, Нидерландах и США организации гражданского общества имеют возможность представлять неофициальные доклады и/или приглашаются к обсуждению ежегодных докладов о ходе осуществления планов в рамках национальных механизмов мониторинга. В Австралии такое участие реализуется в формате доклада организаций гражданского общества, который ежегодно публикуется вместе с отчетами о результатах осуществления национального плана действий.[35] Правительство Чили недавно заявило о планах по созданию пространства для проведения открытого диалога с гражданским обществом, целью которого станет устранение пробелов в осуществлении национального плана действий 2-го поколения, принятого в 2015 году.[36]

«Национальные планы действий, национальные консультации и мониторинг открыли новые возможности для участия женщин в миростроительстве и предотвращении конфликтов, а также в области защиты женщин и девочек от насилия».

Мнение участника опроса, проведенного среди организаций гражданского общества в рамках подготовки настоящего глобального исследования (работает в конфликтных районах по всему миру)

РЕКОМЕНДАЦИИ

Условия для достижения прогресса после 2015 года: практические предложения

Всем соответствующим субъектам — государствам-членам, представителям гражданского общества, донорам и многосторонним организациям — следует:

✓ Обеспечить обобщение передового опыта, и способствовать внедрению глобальных стандартов разработки, мониторинга и осуществления высокоэффективных национальных планов действий и других инструментов по продвижению проблематики женщин, мира и безопасности на основе опыта и знаний, наработанных в следующих областях: а) лидерство и координация; б) вовлечение организаций гражданского общества и сотрудничество с ними; в) расчет затрат и финансирование; г) контроль и оценка; д) гибкость в адаптации к новым условиям.

✓ Усилить механизмы национальной и глобальной отчетности в рамках отслеживания хода разработки и осуществления национальных планов действий с целью повышения прозрачности и упрощения процесса обмена знаниями и наращивания передовой практики.

Государствам-членам следует:

✓ Обеспечить поддержку и финансирование инклюзивных процессов, инструментов социальной ответственности и инициатив по локализации с целью достижения синергии усилий, предпринимаемых на глобальном, национальном и местном уровнях, а также создать условия для того, чтобы мнения наиболее пострадавших и маргинализированных слоев населения были отражены в разработке соответствующих мер и отслеживании хода осуществления планов.

✓ Обеспечить наращивание потенциала и поддержку деятельности по разработке, финансированию, осуществлению и контролю выполнения национальных планов действий в охваченных конфликтами странах, где отсутствуют необходимые ресурсы для инициирования и реализации процесса по разработке и осуществлению национального плана действий, через установление партнерских связей, двустороннее и многостороннее сотрудничество, в том числе по линиям Север — Юг и Юг — Юг, а также трехстороннее сотрудничество и взаимодействие с гражданским обществом.

ООН следует:

✓ Содействовать формированию Постоянным комитетом ООН по вопросам женщин, мира и безопасности всеобъемлющей и доступной базы данных национальных планов действий в целях обмена надлежащими практиками, полученным опытом, а также обеспечения прозрачности и подотчетности.

✓ Обеспечить включение в сферу ответственности специалиста на новой должности помощника Генерального секретаря по вопросам кризисных ситуаций и конфликтов на базе структуры «ООН-женщины» особые задачи по контролю и подготовке докладов о ходе реализации национальных планов действий.

ССЫЛКИ

1. Афганистан, Австралия, Австрия, Бельгия, Босния и Герцеговина, Буркина-Фасо, Бурунди, Канада, Центральноафриканская Республика, Чили, Кот-д'Ивуар, Хорватия, Демократическая Республика Конго, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Гамбия, Грузия, Германия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Исландия, Индонезия, Ирак, Ирландия, Италия, Корея, Республика Косово (согласно резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности ООН), Кыргызстан, Либерия, Литва, Македония, Бывшая Югославская Республика Македония, Мали, Непал, Нидерланды, Нигерия, Норвегия, Филиппины, Португалия, Руанда, Сенегал, Сербия, Сьерра-Леоне, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Таджикистан, Того, Уганда, Великобритания и США.
2. Аргентина, Бангладеш, Болгария, Греция, Гватемала, Япония, Иордания, Казахстан, Кения, Государство Палестина, Папуа — Новая Гвинея, Парагвай, Соломоновы острова, Сомали, Южная Африка, Южный Судан, Таиланд и Тимор-Лешти.
3. Malika Bhandarkar, "Mapping Progress of WPS Action Plans" (структура «ООН-женщины», август 2014 г.).
4. Там же.
5. Анализ 11 национальных планов действий, принятых в 2005–2009 годах, приводится в статье Belgin Gumru and Jan Marie Fritz, "Women, Peace and Security: An Analysis of the National Action Plans Developed in Response to UN Security Council Resolution 1325", Societies Without Borders 4, № 2 (1 июля 2009 г.): 209-25. См. также Sahana Dharmapuri, "A Survey of UN 1325 National Action Plan Mechanisms for Implementation, Monitoring, Reporting and Evaluation", документ для обсуждения (Американская рабочая группа гражданского общества по вопросам женщин, мира и безопасности, ноябрь 2011 г.).
6. Институт инклюзивной безопасности ввел в употребление термин «высокоэффективный национальный план действий» и разработал многочисленные ресурсы, посвященные этой теме. Более подробную информацию о национальных планах действий, в том числе учебный курс по разработке высокоэффективных национальных планов действий, см. на веб-сайте https://actionplans.inclusivesecurity.org/.
7. Natalia Zakharova, "Women and Peace and Security: Guidelines for National Implementation", UN Women Sourcebook on Women, Peace and Security (структура «ООН-женщины», 2012 г.).
8. Там же, 12.
9. "Planning for Action on Women Peace and Security: National-Level Implementation of Resolution 1325 (2000)" (Организация Объединенных Наций, International Alert, 2010 г.), 50.
10. Там же, 35–37.
11. Кристина Ормхауг, «Анализ национальных планов действий по выполнению резолюции №1325 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, подготовленный ОБСЕ» (Международный институт исследований проблем мира в Осло (PRIO), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), сентябрь 2014 г.), 40.
12. "Planning for Action on Women Peace and Security: National-Level Implementation of Resolution 1325 (2000)", 38.
13. "Nairobi Symposium: Maximizing Impact of Women, Peace and Security Policies in Africa" (Nairobi, Kenya: Institute for Inclusive Security, 22 июля 2014 г.), 7.
14. "Implementation of the UN SC Resolution 1325 (2000) in Bosnia and Herzegovina from 2000 to 2015", материалы, предоставленные для глобального исследования (Босния и Герцеговина, Министерство по правам человека и делам беженцев, Агентство по вопросам гендерного равенства Боснии и Герцеговины, 12 февраля 2015 г.).
15. "Implementing Locally, Inspiring Globally: Localization of UNSCR 1325 and 1820", материалы, предоставленные для глобального исследования (Глобальная сеть женщин-миротворцев, 2 марта 2015 г.).
16. Там же, 4.
17. "Beyond 2015 for Women, Peace and Security: CARE International Position on the 15th Anniversary of UNSCR 1325", материалы, предоставленные для глобального исследования (организация CARE International, 2015 г.), 6.
18. "From Resolution to Reality: Lessons Learned from Afghanistan, Nepal and Uganda on Women's Participation in Peacebuilding and Post-Conflict Governance" (организация CARE International, январь 2010 г.).
19. "Localization Guideline 2013: National Action Plan on the Implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 & 1820" (Правительство Непала, Министерство по вопросам мира и восстановления, 20 февраля 2013 г.).
20. "Implementing Locally, Inspiring Globally: Localization of UNSCR 1325 and 1820", 4.
21. "National Action Plan on Implementation of United Nations Security Council Resolutions 1325 & 1820: Nepal Mid-Term Monitoring Report" (Министерство по вопросам мира и восстановления, Правительство Непала, «Группа по осуществлению резолюции 1325 в Непале», организация Saathi, октябрь 2014 г.).
22. Bhandarkar, "Mapping Progress of WPS Action Plans".
23. "Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption", 31.

24. “Planning for Action on Women Peace and Security: National-Level Implementation of Resolution 1325 (2000)”, 45.
25. Aisling Swaine, “Assessing the Potential of National Action Plans to Advance Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325”, Yearbook of International Humanitarian Law, № 12 (декабрь 2009 г.): 425.
26. Natalie Raaber, “Financing for the Implementation of National Action Plans on Security Council Resolution 1325: Critical for Advancing Women’s Human Rights, Peace and Security” (Католическая организация по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в целях развития (Cordaid), Глобальная сеть женщин-миротворцев, октябрь 2014 г.), 27.
27. “Global Technical Review Meeting: Building Accountability for Implementation of Security Council Resolutions on Women, Peace and Security” (Glen Cove, New York: структура «ООН-женщины», 5 ноября 2013 г.), 22.
28. Raaber, “Financing for the Implementation of National Action Plans on Security Council Resolution 1325: Critical for Advancing Women’s Human Rights, Peace and Security”.
29. Там же, 4.
30. What Matters Most: Measuring Plans for Inclusive Security” (Институт инклюзивной безопасности, ноябрь 2014 г.); “Recommendations for Reviewing and Revising National Action Plans on Women, Peace and Security”, материалы, предоставленные для глобального исследования (Институт инклюзивной безопасности, сентябрь 2014 г.). Более подробную информацию о национальных планах действий, в том числе учебный курс по разработке высокоэффективных национальных планов действий, см. на веб-сайте https://actionplans.inclusivesecurity.org/.
31. “Advancing National Action Plans, Regional Action Plans, and Twinning on Women, Peace and Security”, рабочий документ (Консультативная группа представителей гражданского общества при ООН по вопросам женщин, мира и безопасности, октябрь 2012 г.).
32. Natalie Florea Hudson, “National and Regional Implementation of Security Council Resolutions on Women, Peace and Security”, справочный документ (структура «ООН-женщины», 2013 г.).
33. Bhandarkar, “Mapping Progress of WPS Action Plans”.
34. Там же.
35. Susan Hutchinson, “Australian Case Study of Civil Society Engagement with Government on the National Action Plan”, материалы, предоставленные для глобального исследования (организация WILPF Australia, 30 марта 2015 г.).
36. “Report on the Implementation of UN Security Council Resolution 1325 in Chile”, материалы, предоставленные для глобального исследования (Постоянное представительство Чили при Организации объединенных наций, 2 марта 2015 г.).

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ РЕЗОЛЮЦИЙ

Резолюция 1820

Настоятельно призывает соответствующие региональные органы, и особенно субрегиональные органы, рассмотреть вопрос о разработке и практическом осуществлении стратегии, мероприятии и пропагандистских кампании в интересах женщин и девочек, затронутых сексуальным насилием в период вооруженного конфликта

2008

Резолюция 1888

Настоятельно призывает Генерального секретаря, государства-члены и руководителей региональных организации принять меры по увеличению представленности женщин в посреднических процессах и процессах принятия решений, касающихся урегулирования конфликтов и миростроительства

2009

Резолюция 2106

Вновь подтверждает важность учета, во всех соответствующих случаях, проблемы сексуального насилия в условиях вооруженного конфликта в посреднической деятельности и в соглашениях о прекращении огня и об установлении мира, просит Генерального секретаря, государства-члены и региональные организации обеспечивать, при необходимости, чтобы посредники

Резолюция 2122

Признает с озабоченностью далее, что без значительного сдвига в таком осуществлении женщины и женская проблематика по-прежнему будут недопредставлены в обозримом будущем в таких областях, как предотвращение и урегулирование конфликтов, защита и миростроительство, и поэтому призывает те государства-члены, региональные организации, в надлежащих случаях, и структуры Организации Объединенных Нации [...] приступить к проведению обзоров существующих планов и целей осуществления [резолюции 1325 (2000)]

2013

и посланники [...] осуществляли взаимодействие по вопросам сексуального насилия, в том числе с женщинами, гражданским обществом, включая женские организации, и жертвами сексуального насилия, и обеспечивали учет таких вызывающих озабоченность аспектов в конкретных положениях мирных соглашении, в том числе соглашении, касающихся мер обеспечения безопасности и механизмов правосудия в переходный период

С 2000 года масштаб и уровень сложности глобальной безопасности, кризисов и внутренних вооруженных конфликтов, которые нередко выходят за пределы государственных границ, привели к необходимости расширения усилий по разработке региональных подходов к обеспечению безопасности, миротворческой деятельности, защите и предотвращению конфликтов. Сотрудничество в сфере мира и безопасности между Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями, такими как Африканский союз (АС) и Европейский союз (ЕС), усилилось и выразилось в принятии конкретных мер в Центральноафриканской Республике, Мали, Сомали и Судане и во взаимодействии с Организацией Североатлантического договора (НАТО) — в Афганистане. Примером активизации сотрудничества и налаживания новых партнерских отношений может служить принятие в 2013 году Рамочного соглашения о мире, безопасности и сотрудничестве для Демократической Республики Конго и региона,[1] согласованного 11 странами под эгидой Африканского союза, Международной конференции по району Великих озер в Африке (МКРВО), Сообщества по вопросам развития стран юга Африки (САДК) и Организации Объединенных Наций.

По итогам региональных консультационных мероприятий в ходе настоящего глобального исследования было выявлено, что начиная с 2000 года региональные и субрегиональные организации предприняли множество попыток интегрировать в свою деятельность в области безопасности, кризисного реагирования, прав человека и миростроительства глобальные обязательства, касающиеся женщин и мира и безопасности. К таким обязательствам относятся: принятие региональных нормативных документов, внедрение средств мониторинга и планов действий; разработка судебной практики по правам женщин; назначение представителей высокого уровня, поддерживающих продвижение проблематики женщин, мира и безопасности; тесное сотрудничество с женскими организациями в целях повышения эффективности систем раннего предупреждения; мероприятия по развитию технической экспертизы по гендерным вопросам в рамках региональных организаций. Однако имеющиеся данные указывают на то, что прогресс, достигнутый с помощью этих инициатив — и в не малой степени благодаря получаемой ими поддержке высокого уровня, — в различных регионах и субрегионах не одинаков. Как следствие, результаты деятельности на местах остаются неоднозначными или не могут быть проанализированы должным образом.

> «Как повысить эффективность политических, экономических и социальных институтов таким образом, чтобы они могли совместно добиться прекращения конфликтов и насилия и создать новый инклюзивный и более ориентированный на интересы людей миропорядок, направленный на достижение устойчивого развития?»
>
> **Роза Эмилия Саламанка**, комментарии к основному докладу, прения Генеральной Ассамблеи ООН по теме «Обеспечение стабильности и мира в обществе», 24 апреля 2014 год

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕРЫ И ПЛАНЫ ДЕЙСТВИЙ ПО ВОПРОСАМ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ

По состоянию на май 2015 года специальные региональные планы действий по вопросам женщинах мира и безопасности приняли пять организаций: Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС),[2] ЕС,[3] Межправительственный орган по вопросам развития (МОВР),[4] НАТО[5] и Форумом тихоокеанских островов (ФТО).[6] В числе других примечательных региональных инициатив, появившихся с 2010 года:

- разработка стратегии «Защита арабских женщин: мир и безопасность» Лиги арабских государств (которая в 2015 году должна быть дополнена региональным планом действий по вопросам женщин и мира и безопасности);[7]
- принятие плана действий по осуществлению резолюции 1325 в поддержку Рамочного соглашения

Благодаря активизации деятельности ключевых региональных организаций в рамках повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности, удалось увеличить число государств-членов, реализующих национальные планы действий.

о мире, безопасности и сотрудничестве для Демократической Республики Конго (ДРК) и региона;

- начало реализации АС новой пятилетней программы по гендерным вопросам и вопросам мира и безопасности на период с 2015 по 2020 год.[8]

Основываясь на глобальной нормативной базе по проблематике женщин, мира и безопасности, региональные организации все более активно совершенствовали инструменты узконаправленного консультирования и стратегического планирования, сочетающие в себе защиту прав человека женщин и гендерные аспекты, в том числе в таких сферах, как посредничество, реформа сектора безопасности, правосудие в переходный период, снижение риска бедствий и борьба с насильственным экстремизмом.

Региональные и субрегиональные концепции и планы действий по вопросам женщин, мира и безопасности могут взаимно дополнять и подкреплять национальные планы действий, а также другие национальные и региональные стратегии по правам человека и в других соответствующих областях. Они могут быть направлены на обеспечение мира и безопасности в условиях трансграничных конфликтов; примеры такой деятельности включают в себя мониторинг конфликтов между фермерами в регионе Африканского Рога, содействие диалогу между Сербией и Косово со стороны Европейского союза и усилия, приложенные в 2011 году Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), которые помогли прекратить насилие на границе Таиланда и Камбоджи. Такие инициативы дают возможности для совместного использования ресурсов в условиях их ограниченности, а также для принятия во внимание опыта соседних стран и регионов, где исторические, культурные и социально-экономические условия зачастую очень схожи.[9] Кроме того, они могут обеспечить доступ для групп населения, мнение которых не учитывается на национальном уровне из-за структурных проблем и дискриминации, посредством таких механизмов, как Африканская комиссия по правам человека и народов и Европейский суд по правам человека. Тем не менее эффективность региональных планов действий в значительной мере зависит от множества факторов: политическая воля, лежащая в основе их осуществления, наличие благоприятных условий, участие и привлечение ресурсов гражданского общества, наличие необходимых финансовых, кадровых и технических ресурсов, скоординированность процесса осуществления и эффективная региональная система мониторинга и оценки.

В ряде регионов, благодаря активизации деятельности ключевых региональных организаций в рамках повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности, удалось увеличить число государств-членов, взявших на себя обязательства по реализации национальных планов действий. Так, в Западной Африке, где государства-члены приняли обязательства разработать национальные планы в рамках регионального плана действий ЭКОВАС, 12 из 15 стран разработали такие планы в течение трех лет. По состоянию на май 2015 года 17 из 28 государств-членов, входящих в ЕС, разработали национальные планы действий, при этом некоторые из них сопровождались дополнительными директивными указаниями по проблемам женщин, мира и безопасности. На основе регионального плана действий тихоокеанских островов были разработаны национальные планы Соломоновых островов и Автономного региона Бугенвиль в Папуа — Новой Гвинее. Региональные организации также могут играть ведущую роль в сборе данных и обмене накопленным опытом и надлежащими практиками между государствами-членами. Так, например, ОБСЕ в сотрудничестве с Международным институтом исследований проблем мира в Осло (PRIO) опубликовало исследование по итогам анализа 27 национальных планов действий в регионе, в котором подчеркивался передовой опыт, а также рассматривались имеющиеся пробелы и трудности.[10] Совместно со структурой «ООН-женщины» и другими партнерами ОБСЕ также предоставила информацию для разработки национального плана действий в Украине, инициированной в 2015 году.

ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ПРЕДСТАВЛЕННОСТИ ЖЕНЩИН В РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Продвижение прав человека, руководящей роли и эффективного участия женщин имеет решающее значение для достижения прогресса в выполнении глобальных и региональных обязательств, принятых региональными организациями, а также для набора и назначения женщин на высшие посты.

Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что с 2012 года произошло повышение уровня представленности женщин на руководящих должностях региональных

организаций,[11] однако неравномерная доступность данных не позволяет провести более тщательный анализ существующих тенденций, и многое указывает на то, что женщины по-прежнему слабо представлены на ключевых кадровых постах. Информация, предоставленная НАТО, свидетельствует о том, что женщины занимали шесть из 38 (16 процентов) руководящих должностей в штаб-квартире НАТО[12] по состоянию на декабрь 2014 года и две из семи (28 процентов) таких должностей в страновых отделениях. Кроме того, женщина занимала одну из двух должностей Специального Представителя НАТО, в результате чего общая доля женщин на руководящих должностях составила 19 процентов — по-прежнему низкий показатель. В Европейской внешнеполитической службе женщины занимали три из 28 (11 процентов) руководящих постов в штаб-квартире и 31 из 135 (23 процента) должностей в страновых отделениях и миссиях. В 2014 году женщина занимала одну из двух должностей посредника этой службы, при этом только одна из 10 (10 процентов) должностей специального посланника и представителя была занята женщиной.[13]

Что касается Секретариата Форума тихоокеанских островов, то в штаб-квартире женщины занимали четыре из семи (57 процентов) руководящих должностей, однако среди специальных представителей и посланников было лишь пять процентов женщин (2 из 36).[14] Выдающиеся показатели были достигнуты Комиссией Африканского союза. Помимо достижения гендерного паритета среди членов Комиссии, положительным сдвигом в деле продвижения женщин стало назначение в 2012 году на пост Председателя Комиссии Африканского союза г-жи Нкосазана Дламини-Зумы.

В ФОКУСЕ

Наращивание потенциала по решению гендерных проблем в НАТО

Усилия НАТО по осуществлению резолюции 1325 и выполнению связанных с ней обязательств по проблемам женщин, мира и безопасности привели к значительному развитию гендерной экспертизы и потенциала этой организации по решению такого рода вопросов. В ходе обзора, выполненного в 2012 году, было выявлено, что, несмотря на наличие прочной политической платформы, ее реализация на практике не была обеспечена должным образом во всех подразделениях НАТО.[15] Помимо прочего, в обзоре содержатся рекомендации о необходимости учета положений резолюции 1325 при предоставлении каждым командующим первоначальной оценки миссий и включению гендерных аспектов в обновленные механизмы планирования, отчетности и оценки.

Важным шагом в выполнении этих рекомендаций стала миссия НАТО в Афганистане «Решительная поддержка». Реализованный в ее рамках процесс планирования продемонстрировал, что интеграция гендерных аспектов больше не является второстепенной задачей, а стала неотъемлемой частью всего цикла планирования: от принятия политических решений до разработки оперативного плана и формирования сил. Кроме того, миссия «Решительная поддержка» стала первой миссией, в рамках которой союзники и страны-партнеры обеспечили наличие специалистов по гендерным вопросам на всех уровнях с самого начала осуществления миссии.[16]

В настоящее время как в гражданских, так и в военных компонентах учреждений и полевого командования НАТО имеется хорошо функционирующая сеть советников и координаторов по гендерным вопросам. Должности советников по гендерным вопросам полностью встроены в организационную структуру и предусмотрены в бюджете организации, а занимающий их персонал проходит обучение в Североевропейском центре по гендерным вопросам в военных операциях.[17] Последние годы были ознаменованы значительными инвестициями в разработку и усовершенствование программ специальной подготовки по гендерным вопросам для всех категорий персонала, в том числе инструктажа в период, предшествующий развертыванию, для повышения информированности всего персонала относительно его обязанностей по выполнению задач, поставленных повесткой дня по проблемам женщин, мира и безопасности, а также для наращивания потенциала в этом направлении.

Международные организации должны оказывать поддержку местным организациям посредством наращивания их потенциала и укрепления их международного положения с целью повышения эффективности их деятельности на международном, региональном и местном уровнях.

Мнение участника опроса, проведенного среди организаций гражданского общества в рамках подготовки настоящего глобального исследования (проживает в Ираке)

НАРАЩИВАНИЕ ЭКСПЕРТИЗЫ ПО ГЕНДЕРНЫМ ВОПРОСАМ

Принятие резолюции 1325 и связанных с ней глобальных обязательств по решению проблем женщин, мира и безопасности, оказало ощутимое влияние на учет гендерных факторов и архитектуру региональных организаций по вопросам безопасности. В ОБСЕ оно придало новый импульс деятельности по созданию механизмов поддержки, таких как Отдел Секретариата по гендерным вопросам, Группа по гендерным вопросам в рамках Бюро по демократическим институтам и правам человека, а также система координаторов по гендерным вопросам во всех подразделениях организации. Важным событием стало включение должности советника по гендерным вопросам в Специальную мониторинговую миссию ОБСЕ в Украине после кризиса 2014 года.[18] АС также создал группы по защите гражданского населения и гендерным вопросам в своих полевых миссиях, в том числе в Сомали (АМИСОМ) и Дарфуре (ЮНАМИД), а также включил экспертов по гендерным вопросам в группы по оценке потребностей в постконфликтном восстановлении.

Деятельность ЕС по решению проблем женщин, мира и безопасности осуществляется с привлечением советников и координаторов по гендерным вопросам в различных отделах штаб-квартиры, а также неформальной целевой группы ЕС по осуществлению резолюции 1325 Совета Безопасности, в которую вошли представители государств-членов и органов ЕС. В настоящее время во всех 16 миссиях, развернутых ЕС в рамках Общей политики в области безопасности и обороны имеется советник или координатор по гендерным вопросам, в обязанности которого также входит решение других взаимосвязанных проблем, в том числе защиты прав женщин.[19]

Все чаще для координации и активизации работы создаются должности региональных посланников. Как показала практика, благодаря введению этих позиций высокого уровня организациям удается достичь значительных успехов.

ПРЕДСТАВИТЕЛИ ИЛИ ПОСЛАННИКИ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ПО ВОПРОСАМ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ

Назначение преданных делу профессионалов также помогло усилить взаимодействие и укрепить партнерские отношения между вышеупомянутыми организациями и ООН, о чем свидетельствуют принятие меморандумов о взаимопонимании и осуществление совместных миссий и инициатив. Все чаще для координации и активизации работы создаются должности региональных посланников.[20] Как показала практика, благодаря введению этих позиций высокого уровня организациям удается достичь значительных успехов. В августе 2012 года Генеральный секретарь НАТО назначил первого Специального представителя по вопросам женщин, мира и безопасности, выполняющего на высоком уровне функции координатора всех направлений деятельности НАТО по решению проблем женщин, мира и безопасности. На сегодняшний день эта должность является постоянной в высшем руководстве НАТО и относится к канцелярии Генерального секретаря.[21] По состоянию на июнь 2015 года в ЕС также велись дискуссии относительно создания аналогичной позиции. Кроме того, в январе 2014 года на должность первого Специального посланника Африканского союза по вопросам женщин, мира и безопасности была назначена Бинета Диоп.

НАРАЩИВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ КОНТРОЛЯ И ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТОВ

С 2010 года региональные и субрегиональные организации активизировали свои усилия по созданию систем мониторинга процесса, оценке результатов и обмена надлежащими практиками в вопросах женщин, мира и безопасности. Например:

- Совет ЕС утвердил набор показателей для оценки прогресса в реализации принятого комплексного подхода к осуществлению резолюций 1325 и 1820 Совета Безопасности ООН по вопросам женщин, мира и безопасности.[22] В настоящее время эти показатели пересматриваются с учетом накопленного опыта в области сбора данных с целью расширения возможностей проведения оценки и повышения ее эффективности.

- НАТО предусмотрела систему контроля и оценки с надлежащими показателями в рамках своего плана действий на 2014 год по осуществлению политики, касающейся женщин и мира и безопасности. Во исполнение принятых строгих требований к обеспечению контроля и отчетности, каждые шесть месяцев союзники и страны-партнеры информируются о достигнутом прогрессе, и Генеральный секретарь

В ФОКУСЕ

Итоги первого года работы Специального посланника АС по вопросам женщин, мира и безопасности

«Для выполнения нашей цели по полному прекращению боевых действий к 2020 году необходимо кардинальное изменение парадигмы. Мы должны мыслить за рамками шаблонов, предлагать инновационные решения, усиливать солидарность и взаимосвязь женщин, налаживать контакты с традиционными и религиозными лидерами, вовлекать в эту деятельность мужчин и давать образование мальчикам».

Бинета Диоп, Специальный посланник по вопросам женщин, мира и безопасности Председателя Комиссии Африканского союза

С момента своего назначения в 2014 году Специальный посланник Бинета Диоп вела деятельность, направленную на прекращение виктимизации женщин и детей в ходе конфликтов и поддержку участия женщин в процессах миростроительства и государственного строительства. В первый год работы ее подход был ориентирован на анализ ситуации в охваченных конфликтами сообществах через прямое взаимодействие с ними и изучение их мнений.

Г-жа Диоп осуществила «миссии солидарности» в Центральноафриканскую Республику, Нигерию и Сомали. В Нигерии благодаря ее визиту удалось привлечь внимание к усилиям местных женщин по освобождению девочек Чибока, а также к необходимости обучения девочек в условиях активной борьбы боевиков «Боко харам» за отмену женского образования.[23] В 2014 году результатом ее совместного визита в Центральноафриканскую Республику с исполнительным директором структуры «ООН-женщины», доктором Фумзиле Мламбо-Нгкука, стало формирование совместного плана действий ООН и АС по поддержке участия женщин в грядущих выборах, реформирования правовой системы и переходных механизмов.

В марте 2014 года Специальный посланник Африканского союза был назначен членом Следственной комиссии Африканского союза по Южному Судану. Ее участие было направлено на обеспечение тесного взаимодействия с женщинами Южного Судана, в котором особое внимание уделялось сбору информации о преступлениях, совершенных в их адрес в ходе конфликта и повышению значимости участия женщин в мирном процессе. В декабре 2014 года Совет мира и безопасности Африканского союза при координационной поддержке Канцелярии Специального посланника настоятельно призвал Африканскую комиссию сформировать Континентальную ориентированную на результаты рамочную программу для мониторинга осуществления государствами-членами АС и другими заинтересованными сторонами своих обязательств по решению проблем женщин, мира и безопасности в Африке.

НАТО обязан публиковать ежегодный доклад об осуществлении политики, касающейся женщин, мира и безопасности.[24]

- В 2015 году Африканский союз приступил к разработке Континентальной ориентированной на результаты рамочной программы по вопросам женщин, мира и безопасности в Африке. В основе этой рамочной программы будут лежать политические достижения по всему континенту за последние годы, и она будет включать в себя рекомендации по совершенствованию институциональных методов сбора данных с разбивкой по признаку пола, особенно в нестабильных и постконфликтных ситуациях, в том числе путем предоставления специалистов по гендерным вопросам, наращивания потенциала, развития технологий, а также укрепления национальных статистических учреждений.[25]

Необходимо проводить дальнейшее изучение возможностей перенятия опыта и обмена информацией. К таким возможностям могут относиться механизмы распространения статистики, касающейся женщин, мира и безопасности, и других данных, собираемых на глобальном, региональном и национальном уровнях, а также более активное участие бенефициаров в разработке, осуществлении и оценке результатов проектов и программ. Одним из направлений деятельности, по которому доступна лишь очень ограниченная информация, является финансирование региональных инициатив по проблематике женщин, мира и безопасности. Следует усилить сотрудничество и обмен информацией в этой области. Кроме того, в рамках деятельности региональных организаций необходимо расширить комплекс мер по официальному вовлечению и выстраиванию партнерских отношений с женщинами-лидерами местных организаций за мир, организациями, отстаивающими права человека женщин, а также с другими ОГО. Вовлечение и партнерство способны повысить успешность усилий по осуществлению глобальной повестки дня по проблемам женщин, мира и безопасности и по мониторингу результатов ее осуществления в целых регионах и отдельных странах.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Условия для достижения прогресса после 2015 года: практические предложения

Государствам-членам следует:

✓ Обеспечить достаточное финансирование и укрепить политическую волю для эффективного осуществления региональной политики и планов действий по вопросам женщин, мира и безопасности, а также других взаимосвязанных направлений политики, секторальных планов действий и стратегий.

✓ Поддерживать и финансировать присутствие и эффективное участие организаций гражданского общества в процессах принятия решений на региональном уровне.

Региональным организациям следует:

✓ Назначить представителей по решению проблем женщин, мира и безопасности высокого уровня с целью содействия осуществлению планов на региональном уровне, основываясь на опыте АС и НАТО.

✓ Создать для женщин-лидеров и организаций гражданского общества каналы для систематического участия в предотвращении конфликтов и деятельности по миростроительству, осуществляемых региональными организациями, в том числе путем создания региональных консультативных органов женщин-лидеров движений за мир.

✓ Наращивать региональный потенциал для мониторинга и формирования отчетности о ходе осуществления повестки дня по проблемам женщин, мира и безопасности.

✓ Усилить участие и взаимодействие с международными и региональными механизмами защиты прав человека с целью обеспечения всеобъемлющего учета прав человека женщин, играющих основополагающую роль в соответствующей повестке дня по вопросам женщин, мира и безопасности.

✓ Сформировать сеть советников и координаторов по правам человека женщин и гендерным вопросам для дальнейшей актуализации гендерных аспектов по всем направлениям работы.

Региональным организациям и ООН следует:

✓ Обеспечить сотрудничество для формирования каналов перенятия опыта и обмена информацией относительно гендерных приоритетов и нерешенных проблем, связанных с осуществлением повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности, в том числе путем интеграции таких проблем в совместные диалоги и межправительственные совещания по вопросам сотрудничества между ООН и региональными организациями в сферах миротворческой деятельности, превентивной дипломатии, поддержания мира и миростроительства, например в рамках регулярно планируемых совещаний Совета Безопасности ООН с АС и ЕС.

ССЫЛКИ

1. "A Framework of Hope: The Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of Congo and the Region" (Канцелярия Специального посланника Генерального секретаря по району Великих озер в Африке, 2013 г.).
2. Первый план действий ЭКОВАС по осуществлению резолюций 1325 и 1820 Совета Безопасности ООН был принят в Дакаре (Сенегал) в сентябре 2010 года по случаю 10-й годовщины принятия резолюции 1320 (2000).
3. В 2008 году ЕС принял документ «Комплексный подход к осуществлению в ЕС резолюций 1325 и 1820 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций по вопросам женщина, мира и безопасности», а в 2010 году дополнил его набором показателей, на основе которых формируется отчетность по осуществлению запланированных мер.
4. Принятие регионального плана действий МОВР на 2011–2015 годы по осуществлению резолюций 1325 (2000) и 1830 (2008) Совета Безопасности ООН стало одним из основных итогов Конференции МОВР по проблемам женщин и мира, проходившей с 26 по 29 апреля 2011 года с Аддис-Абебе (Эфиопия).
5. Обновленная политика НАТО и План действий по вопросам женщин, мира и безопасности были разработаны в 2014 году при участии партнеров НАТО в Совете Евроатлантического партнерства (СЕАП), Афганистана, Австралии, Японии, Иордании и Объединенных Арабских Эмиратов, а также при содействии Новой Зеландии. Политика и План действий были подписаны в общей сложности 50 государствами.
6. Документ «Тихоокеанский региональный план действий: женщины, мир и безопасность», принятый в 2012 году, включает в себя меры, рассчитанные на период с 2012 по 2015 год. Для обеспечения контроля за его осуществлением была создана Консультативная группа Форума тихоокеанских островов, а начальное финансирование обеспечивалось Австралией.
7. "The Arab Region Report on the Implementation of the UNSCR 1325 and The Regional Strategy on Protecting Women in the Arab Region" (Лига арабских государств, июнь 2015 г.).
8. "African Union Launches Five-Year Gender Peace and Security Programme 2015-2020", Африканский союз, департамент по вопросам мира и безопасности, 2 июня 2014 г., http://www.peaceau.org/en/article/african-union-launches-five-year-gender-peace-and-security-programme-2015-2020.
9. "Advancing National Action Plans, Regional Action Plans, and Twinning on Women, Peace and Security", рабочий документ (Консультативная группа представителей гражданского общества при ООН по вопросам женщин, мира и безопасности, октябрь 2012 г.).
10. Кристина Ормхауг, «Анализ национальных планов действий по выполнению резолюции №1325 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, подготовленный ОБСЕ» (Международный институт исследований проблем мира в Осло (PRIO), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), сентябрь 2014 г.).
11. См., например, доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности, док. ООН S/2014/693 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 23 сентября 2014 г.)
12. Приведены показатели по международному персоналу, работающему в штаб-квартире НАТО, за исключением Международного военного штаба и делегаций.
13. "European Union - Input to the Global Study on Women, Peace and Security" (Европейский союз, март 2015 г.).
14. "Pacific Islands Forum Secretariat Input for Global Study on the Implementation of UNSCR 1325 - Annex II - Indicator Reporting Template" (Секретариат Форума тихоокеанских островов, 2015 г.).
15. "Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-Led Operations and Missions" (НАТО, Североевропейский центр по гендерным вопросам в военных операциях, Агентство оборонных исследований Швеции, 2013 г.).
16. "Submission of NATO to the Global Study" (Организация Североатлантического договора (НАТО), 23 марта 2015 г.).
17. Там же, 10.
18. Ormhaug, "OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325".
19. "European Union - Input to the Global Study on Women, Peace and Security", 13.
20. Аналогичные должности создаются на национальном уровне: в частности, послы некоторых стран, в том числе США, Австралии и Швеции, выступают защитниками гендерного равенства.
21. "Submission of NATO to the Global Study", 5. После норвежского дипломата Мари Скаре в октябре 2014 года на должность Специального представителя Генерального секретаря НАТО по вопросам женщин, мира и безопасности была назначена дипломат из Голландии Мариетт Шуурман.
22. Полный список показателей см. в документе «Показатели комплексного подхода к осуществлению в ЕС резолюций 1325 и 1820 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций по вопросу о женщинах», 14 июля 2010 г. Данные собираются и предоставляются два раза в год, но по некоторым показателям все еще отсутствует достаточный объем информации.
23. "Report of the Special Envoy on Women, Peace and Security of the Chairperson of the African Union Commission" (African Union Commission, 30 января 2014 г.).
24. "Submission of NATO to the Global Study", 4.
25. "Towards a Continental Results Framework on Women, Peace and Security in Africa", рекомендации по итогам параллельного мероприятия высокого уровня в рамках 59-й сессии Комиссии по положению женщин (Зал заседаний11, штаб-квартира ООН: Канцелярия Специального советника по Африке, Африканский союз (АС), Департамент общественной информации ООН (ДОИ), структура «ООН-женщины», Рабочая группа НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности, Организация солидарности женщин Африки (СЖА), 10 марта 2015 г.).

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ РЕЗОЛЮЦИЙ

Резолюция 1325

Настоятельно призывает далее Генерального секретаря добиваться расширения роли и вклада женщин в рамках полевых операции Организации Объединенных Нации, и особенно среди военных наблюдателей, гражданского полицейского персонала, сотрудников по правам человека и гуманитарного персонала

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

2000 2008 2009

Резолюция 1820

Просит Генерального секретаря, в надлежащих случаях, поощрять диалог в целях решения этой проблемы в контексте более широких обсуждении проблематики урегулирования конфликтов между соответствующими должностными лицами Организации Объединенных Нации и сторонами в конфликте с учетом, в частности, мнении женщин из пострадавших местных общин

Резолюция 1960

Просит Генерального секретаря отслеживать и контролировать осуществление этих обязательств сторонами в вооруженных конфликтах, находящихся в повестке дня Совета Безопасности, если они систематически совершают изнасилования и акты сексуального насилия в других формах, и регулярно представлять обновленную информацию Совету в соответствующих докладах и брифингах

Резолюция 2122

Просит Генерального секретаря углублять знания участвующих в мирных переговорах делегации и членов групп поддержки посредничества о гендерных аспектах миростроительства, предоставляя всем посредническим группам Организации Объединенных Нации экспертные заключения по гендерным вопросам и соответствующих экспертов

2010

2013

Резолюция 2106

Отмечает особую роль советников по гендерным вопросам в обеспечении учета всеми компонентами миссии гендерных аспектов в политике и при планировании и осуществлении деятельности, призывает Генерального секретаря продолжать направлять советников по гендерным вопросам в соответствующие миротворческие и политические миссии Организации Объединенных Нации, а также в гуманитарные операции и обеспечивать всеобъемлющую подготовку всего соответствующего миротворческого и гражданского персонала по гендерным вопросам

Пожалуй, наиболее значительным достижением в вопросах женщин, мира и безопасности за последние полтора десятилетия следует считать практически всеобщее признание критически важной роли женщин в предотвращении конфликтов и реагировании на них, а также в процессах миростроительства. Об этом свидетельствует развитие нормативной базы Совета Безопасности, включение данных норм в работу других органов ООН, усиление разработки национальных планов действий по вопросам женщин, мира и безопасности и подтверждение принятых обязательств в заявлениях делегатов государств-членов в ходе обсуждений и дебатов. В качестве наглядного примера можно привести созванное Советом Безопасности в январе 2014 года «заседание по формуле Аррии», на котором женщины Сирии получили возможность высказать свои взгляды на развитие конфликта в стране. Еще пять лет назад организация такого мероприятия было трудноосуществимой: большинство членов Совета принимали участие на уровне послов, каждый из которых озвучивал заранее подготовленную позицию, в очередной раз подчеркивая необходимость выстраивания инклюзивного процесса и важность участия в нем женщин. Хотя развитие нормативной базы и политических программ и увеличение риторики сами по себе не могут обеспечить эффективные изменения, необходимые в затронутых конфликтами странах на локальном уровне, они помогают установить стандарты подотчетности основных субъектов, позволяющие оценивать их действия по выполнению данных обещаний.

Будучи органом, ответственным за внедрение таких глобальных норм, ООН несет особую ответственность за их всестороннее осуществление собственными усилиями и за создание модели руководства для других субъектов. Исходя из этого, ООН постепенно интегрировала обязательства, связанные с гендерным равенством, правами человека и расширением прав и возможностей женщин, в конкретные стратегии, указания, обучающие программы, механизмы мониторинга и отчетности. Все больше структур ООН используют в своей работе технический опыт по гендерной проблематике. На уровне штаб-квартиры организации были предприняты решительные меры по разработке единой платформы для мониторинга деятельности ООН и усиления подотчетности в этой сфере. При этом на высшем уровне особое внимание уделялось улучшению гендерного баланса в кадровом составе ООН, в том числе на руководящих должностях.

Несмотря на достигнутый прогресс, в ходе глобальных консультационных мероприятий при подготовке данного исследования были выявлены недостаточность прилагаемых усилий и ограниченность ощутимого воздействия на местах. Участники этих мероприятий заявили, что ожидания относительно прогресса ООН в решении проблем женщин, мира и безопасности по-прежнему не удовлетворены. В ходе глобального опроса среди организаций гражданского общества, выполненного в рамках подготовки настоящего исследования и обзора высокого уровня за 2015 год,[1] чуть больше половины респондентов отметили, что ООН слишком сильно концентрирует свои усилия на работе с крупными организациями в ущерб сотрудничеству с низовыми организациями, а также указали на чрезмерно низкие темпы выполнения и бюрократизированность процессов. Более того, почти треть респондентов выделила в качестве основной проблемы отсутствие скоординированной деятельности среди структур ООН и стран-доноров на местах. Такие мнения, высказанные организациями, которые должны являться бенефициарами повестки дня по проблемам женщин, мира и безопасности, указывают на необходимость расширения усилий по интеграции гендерных аспектов и обеспечению участия женщин во всех сферах деятельности ООН, направленных на достижение мира и безопасности. Чтобы удовлетворить требования, предъявляемые к деятельности ООН, и обеспечить ее соответствие поставленным в настоящее время целям, необходимо стремиться к поиску

> «Отстаивание принципов решения проблем женщин, мира и безопасности должно стать неотъемлемой частью нашей миротворческой и миростроительной деятельности и перестать быть второстепенной задачей».
>
> **Пан Ги Мун**,
> Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций

инновационных методов работы, предполагающих ориентацию на результат, устранение конкретных препятствий к участию женщин, повышение эффективности использования имеющегося потенциала и ресурсов, привлечение инвестиций и демонстрацию эффективных практик руководства.

В данном разделе рассматриваются три отдельные, но взаимосвязанные между собой сферы деятельности, на которых системе ООН следует сконцентрировать свои усилия, чтобы эффективно ускорить прогресс в области осуществления повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасность, а именно: усиление подотчетности, координации и согласованности в масштабе всей системы, повышение уровня представленности и укрепление руководящей роли женщин как на уровне штаб-квартиры, так и на местах, а также оптимизация гендерной архитектуры ООН.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМ ОТСЛЕЖИВАНИЯ ПРОГРЕССА И КООРДИНАЦИИ ДЕЙСТВИЙ

В октябре 2010 года в ходе совещания Совета Безопасности на уровне министров Генеральный секретарь взял на себя обязательство по разработке более комплексного и поддающегося оценке подхода к осуществлению резолюции 1325 (2000) в системе ООН. Это заявление было сделано в ответ на глобальный призыв к повышению уровня подотчетности и усилению принимаемых мер.[2] С тех пор был реализован целый ряд важных инициатив. Они включают предложенный Генеральным секретарем План действий из семи пунктов в области учитывающего гендерную проблематику миростроительства, набор показателей для оценки хода осуществления резолюции 1325 и ориентировочные стратегические результаты ООН, касающиеся женщин, мира и безопасности. Все эти инициативы тесно связаны друг с другом.

В ФОКУСЕ

Меры обеспечения контроля и подотчетности по проблематике женщин, мира и безопасности

Предложенный Генеральным секретарем План действий из семи пунктов в области учитывающего гендерную проблематику миростроительства[3] определяет ряд наиболее актуальных целей в области посредничества, постконфликтного планирования и финансирования, управления, обеспечения верховенства права и улучшения экономических условий для женщин. Следует особо отметить, что Генеральный секретарь принял от лица ООН обязательства по выделению не менее 15 процентов средств находящихся в управлении ООН фондов, поддерживающих миростроительство, на проекты, главная задача которых заключается в удовлетворении особых потребностей женщин, укреплении гендерного равенства и расширении прав и возможностей женщин. Этот план действий был утвержден Комитетом по вопросам политики ООН, и его осуществление было включено Генеральным секретарем в число его приоритетов на второй срок пребывания на посту. По состоянию на сентябрь 2013 года 12 страновых групп ООН добровольно приняли на себя обязательства по руководству осуществлением плана.[4] По запросу Совета Безопасности был разработан глобальный набор показателей для оценки хода осуществления резолюции 1325,[5] который в октябре 2010 года был представлен на рассмотрение в качестве приложения к ежегодному докладу Генерального секретаря по вопросам женщин, мира и безопасности.[6] Он состоит из 26 показателей.[7] Несколько государств-членов и региональных организаций включили эти показатели в свои национальные/региональные стратегии и внедряют их в рамках собственных систем мониторинга, в том числе национальных планов действий по вопросам женщин, мира и безопасности.[8]

Для дальнейшего руководства осуществлением резолюции 1325 со стороны ООН Совет Безопасности выступил с поручением разработки стратегической программы.[9] Ее результатом стали ориентировочные стратегические результаты (ОСР) ООН, касающиеся женщин, мира и безопасности.[10] Оценка прогресса в работе структур ООН, согласно ОСР, осуществляется в нескольких функциональных сферах: это экспертиза в гендерных вопросах и гендерный баланс, содействие участию женщин, обеспечение безопасности женщин и их прав, мониторинг и отчетность, а также консультативные механизмы, способствующие сотрудничеству с женщинами-лидерами и женскими организациями.[11]

Каждая из этих мер по обеспечению подотчетности ООН помогла улучшить качество собираемых данных о достигнутом прогрессе, тенденциях в осуществлении резолюции и надлежащих практиках в ряде областей.[12] Кроме того, они позволили выявить сферы стагнации и регресса, в том числе низкий уровень представленности женщин на руководящих должностях в системе ООН, недостаточное финансирование повестки дня по вопросам о женщин, мира и безопасности, а также некоторые недостатки гендерной архитектуры ООН.

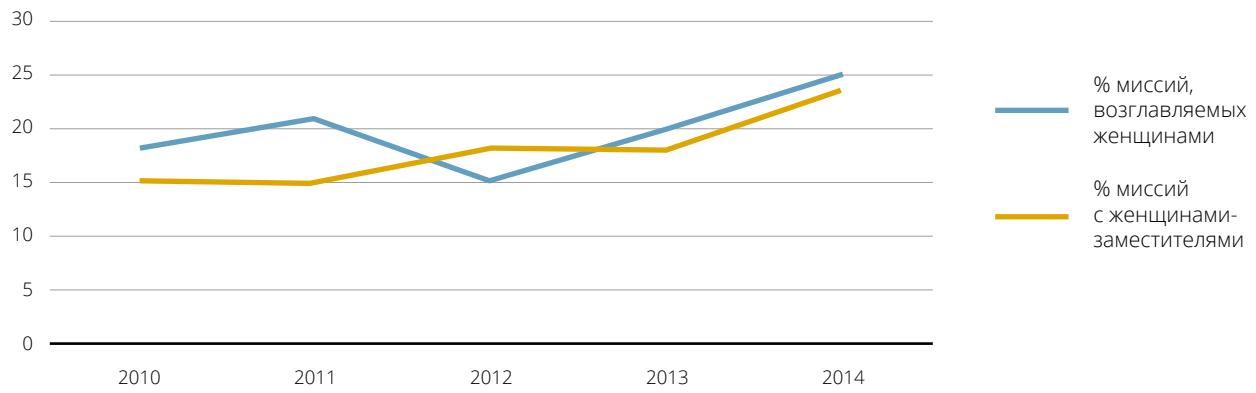
С помощью внутреннего анализа вышеупомянутых параметров мониторинга был выработан эффективный порядок использования результатов для пересмотра политики, планирования, распределения ресурсов и разработки программ.[13] В числе ключевых результатов оказались ограниченные возможности использования существующих мер подотчетности и защиты интересов в связи с существованием в ООН трех независимых, но связанных друг с другом программ, направленных на решение одной и той же проблемы. Кроме того, некоторые из используемых в них целей и индикаторов являются комплексными и, как представляется на данный момент, не поддающимися измерению. Достигнутый к настоящему времени прогресс наиболее очевиден в тех органах, в которых была обеспечена поддержка на уровне высшего руководства, а общесистемные обязательства были интегрированы в конкретные программы и инструменты.[14] Значительного успеха в осуществлении резолюции 1325 можно добиться путем согласования различных программ между собой, детализации показателей и целей, разделения параметров хода осуществления и критериев результата и предоставления необходимой политической поддержки со стороны каждого ответственного подразделения.

РУКОВОДСТВО ЧЕРЕЗ ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЙ ПРИМЕР ООН: УРОВЕНЬ ПРЕДСТАВЛЕННОСТИ И ЛИДЕРСТВО

Уровень представленности женщин среди персонала ООН

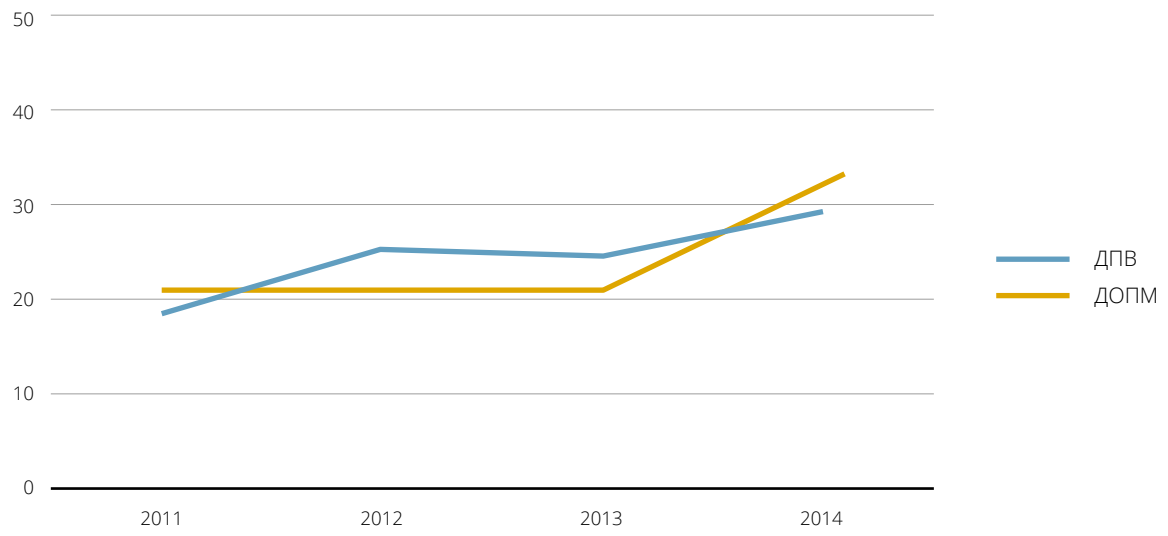
В 1987 году, спустя 42 года после основания ООН, г-жа Маргарет Энсти стала первой женщиной, занявшей пост Заместителя Генерального секретаря организации.[15] С тех пор на руководящие должности назначались многие женщины, в основном в качестве глав миссий. За последнее десятилетие их число значительно возросло, не в последнюю очередь в связи с выполнением Генеральным секретарем своих обязательств в этом вопросе. С 2011 года доля миссий по поддержанию мира и специальных политических миссий, возглавляемых женщинами, колебалась на уровне 15–25 процентов.[16] Максимальный показатель ДОПМ был достигнут в мае 2015 года, когда женщины руководили почти 40 процентами миссий по поддержанию мира. Положительная тенденция также наблюдается в количестве женщин среди заместителей глав миссий: если в 2011 году лишь в 15 процентах полевых миссий заместители глав являлись женщинами, то к 2014 году этот показатель достиг 24 процентов, хотя и снизился позже, в январе 2015 года, до 19 процентов. При этом для достижения гендерного равенства среди специальных представителе и посланников, которое было заявлено в качестве одной из целей на 2015 год, предстоит выполнить значительный объем работы,[17] а общие темпы преобразований на всех уровнях кадрового состава ООН продолжают оставаться низкими.

Миссии по поддержанию мира и специальные политические миссии, в которых женщины занимают пост главы или его заместителя[18]



В миссиях по поддержанию мира доля руководящих должностей (от P5 до D2) занимаемых женщинами, выросла со стабильных 21 процента в период с 2011 по 2013 год до 33,4 процента в 2014 году.[19] Схожим образом увеличилась и представленность женщин в специальных политических миссиях, с 18 до 29 процентов с 2011 по 2014 год. Несмотря на присутствие положительных тенденций, существует потенциал для их ускорения. Например, ЮНЭЙДС начала выполнение своего гендерного плана действий с акцентом на подотчетность и расширение карьерных возможностей, что позволило увеличить представленность женщин на уровне P5 на восемь процентов, а среди глав страновых отделений — почти на 50 процентов всего за один год (с 2013 по 2014 год).

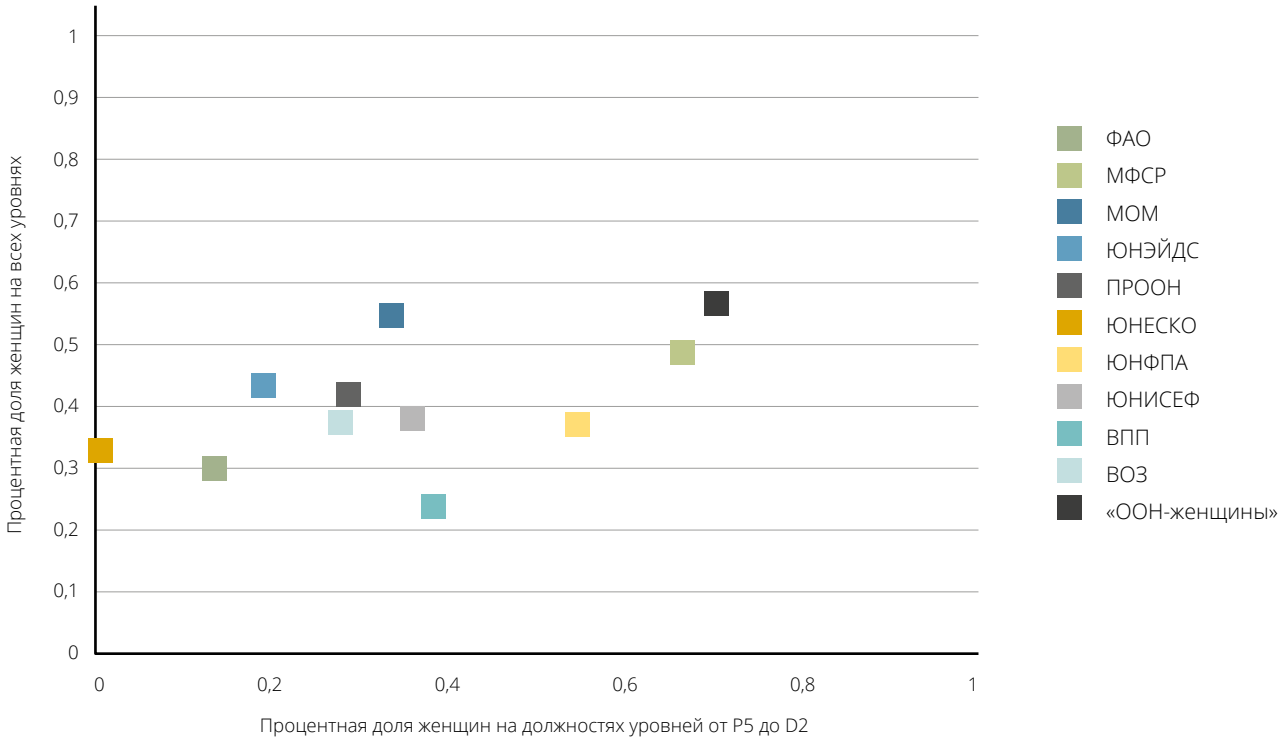
Процентная доля женщин на должностях уровней от P5 до D2 в миссиях по поддержанию мира и специальных политических миссиях[20]



В других структурах ООН, которые ведут деятельность в странах, находящихся или недавно находившихся в состоянии конфликта,[21] доля женщин на руководящих должностях значительно варьируется: в одних организациях, например в МФСР, ЮНФПА или структуре «ООН-женщины», показатель равной представленности женщин достигнут или даже превышен, в то время как в других, в частности в ЮНЕСКО, ФАО и ЮНЭЙДС, данный показатель находится ниже 20-процентной отметки.[22] Что особенно важно, показатель гендерного баланса среди сотрудников Секретариата, работающих на местах в странах, находящихся или недавно находившихся в состоянии конфликта, значительно ниже, чем для других органов ООН, таких как ВКБ, ВПП, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ПРООН, а также не достигает уровня НАТО, Всемирного банка, Европейского союза и МОМ с точки зрения общей процентной доли женщин, работающих в условиях конфликта и в регионах постконфликтного восстановления. ПРООН и ЮНЭЙДС достигли высоких показателей гендерного баланса (более 40 процентов) на всех уровнях.[23] Однако в обеих этих организациях большинство женщин работали на младших должностях; так, в ЮНЭЙДС уровень представленности женщин на руководящих позициях составил всего 18 процентов. Аналогичная ситуация в 2014 году наблюдалась во всех организациях, по которым была собрана статистика: уровень представленности женщин на должностях категории специалистов более низкого класса (P4 и ниже) был выше, за исключением МФСР, ЮНФПА, ВПП и структуры «ООН-женщины», где число женщин на руководящих позициях было больше, чем в среднем по организации. Выполнить показатель гендерного равенства или даже превысить уровень представленности женщин на всех уровнях удалось лишь двум организациям — МОМ и структуре «ООН-женщины».

Тем не менее уровень представленности женщин, выходящий за пределы гендерного баланса, также может представлять проблему, особенно если речь идет об органах, непосредственно работающих над решением гендерных проблем. Когда повестка дня по вопросам женщин, мира и безопасности реализуется лишь женщинами, общество получает искаженный сигнал о том, что эта проблематика оказывает влияние лишь на половину мирового населения и является исключительно его сферой ответственности и не представляет собой серьезную задачу достижения мира и безопасности в равной степени как для женщин, так и для мужчин. Как было отмечено Независимой группой высокого уровня по миротворческим операциям, «превалирует ошибочное представление о том, что вопросы женщин, мира и безопасности является «женскими вопросами», которые должны решаться только самими женщинами; на самом деле, эти вопросы следует понимать в контексте вопроса о мире и безопасности, который надлежит решать мужчинам и женщинам, и обществу в целом».[24]

Процентная доля женщин на высших и на всех уровнях должностей в 2014 году (только для отделений в странах, находящихся или недавно находившихся в состоянии конфликта)[25]



В сравнении с 2010 годом и предыдущими годами большее число женщин берет на себя ведущую роль в деятельности Миссий добрых услуг Генерального секретаря, в том числе в качестве специальных посланников Генерального секретаря, советников и координаторов. Однако в мае 2015 года в этих функциях активно участвовали лишь четыре женщины во всех регионах.[26] Кроме того, сохраняется недостаточный уровень представленности женщин на высших должностях в страновых группах ООН. В мае 2015 года среди 136 постоянных координаторов осуществляющих руководство страновыми группами, работало 53 женщины, то есть 39 процентов. Однако в условиях конфликтов и после их завершения этот показатель был значительно ниже. Из 33 стран и территорий, где проводился анализ,[27] в 31 случае руководство страновыми группами ООН осуществлялось постоянными координаторами Среди них было лишь шесть женщин (19 процентов).

Также следует отметить, что, несмотря на то, что в полевых миссиях ООН (как миротворческих, так и политических) задействован международный гражданский персонал численностью почти 7000 человек, менее 30 процентов этого штата составляют женщины, при этом на руководящих должностях их представленность достигает лишь 20 процентов.[28] Среди же национального персонала, численность которого в составе миссий еще выше, процентная доля женщин находится на уровне всего 17 процентов. Особую обеспокоенность вызывает то, что Секретариат по-прежнему далек от достижения гендерного баланса в кадровом составе полевых миссий и штаб-квартиры.[29]

Ожидается, что низкие показатели, особенно на уровне высшего руководства, в обозримом будущем снизятся еще дальше в связи с более высокой текучестью кадров среди женщин, сворачиванием деятельности и закрытием некоторых миссий с более высоким уровнем представленности женщин и грядущим выходом на пенсию многих женщин, занимающих должности уровня P5.[30] Наиболее сложная ситуация наблюдается на уровнях с P5 по D2, подбор персонала на которые осуществляется системой отбора кадров, а не в рамках процесса назначения решением Генерального секретаря, благодаря которому удалось достичь значительного прогресса.

В 2015 году Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям рекомендовала Генеральному секретарю продолжить практику назначения большего числа женщин на старшие руководящие должности в миссиях как внутри Организации, так и за ее пределами, содействовать продвижению уже работающих женщин на старшие руководящие посты, в том числе по линии программ наставничества, а также увеличивать число женщин среди новых сотрудников. Ряд возможностей для ускорения прогресса был выявлен Департаментом полевой поддержки ООН, Управлением людских ресурсов, Координатором ООН по вопросам женщин и другими соответствующими структурами; в том числе, они ввели требования по включению по крайней мере одной женщины в короткий список кандидатов, расширению базы данных о кандидатах из числа женщин, продвижению по службе и удержанию руководителей высшего звена из числа женщин и углубленному изучению препятствий, с которыми сталкиваются женщины. Управление людских ресурсов ввело карту показателей самоконтроля, согласно которой миссии должны увеличить свои показатели гендерного баланса на 50 процентов относительно текущего уровня.[31] Кроме того, Генеральный секретарь заявил о выпуске регулярных директив в адрес глав департаментов с напоминанием о необходимости выполнения целей по достижению гендерного баланса.[32] Все эти меры требуют поддержки и осуществления в сочетании с рядом дополнительных мер, рекомендуемых настоящим исследованием далее.

Несмотря на то, что в полевых миссиях ООН (как миротворческих, так и политических) задействован международный гражданский персонал численностью почти 7000 человек, менее 30 процентов этого штата составляют женщины, при этом на руководящих должностях их представленность достигает лишь 20 процентов.

Важно отметить: имеющиеся данные позволяют сделать вывод о том, что увеличение уровня представленности женщин на базовых должностях не является гарантом высокого уровня их представленности на директивных должностях в будущем, если не обеспечивается последовательная разработка и внедрение инициатив, направленных на удержание, найм и продвижение женщин. Так, в некоторых структурах удалось добиться лишь незначительного роста уровня представленности женщин.[33]

Несмотря на важность признания проблем, с которыми сталкиваются организации на пути к достижению гендерного баланса, ООН должна сохранить за собой руководящую функцию и стать субъектом, определяющим стандарты в достижении этой фундаментальной цели, особенно в связи с тем, что именно она призывает другие организации и государства-члены к осуществлению решительных шагов для обеспечения гендерного равенства. В контексте 20-летия Пекинской декларации был озвучен призыв к обеспечению полного гендерного баланса в кадровом составе системы ООН к 2030 году.[34]

Лидерство

Принятие и осуществление обязательств по проблемам женщин, мира и безопасности требует личной поддержки на самом высоком уровне. Действительно, одним из основных итогов выполнения Плана действий системы ООН по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин в течение трех лет стал вывод о том, что успех в значительной степени обусловлен приверженностью руководителей высшего звена достижению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин, а также последовательное соблюдение ими своих обязательств и озвучивание приоритетов на высшем уровне.[35] В частности, ответственное руководство деятельностью ООН и представительствами на местах, при котором признается важность решения проблем защиты прав женщин и гендерного равенства и предоставляется воодушевленная поддержка участия женщин, свидетельствует о включении этих проблем в правовое поле, укрепляет позиции женских организаций и помогает повысить уровень доверия к экспертам по гендерным вопросам, работающим на всех уровнях.

Для решениях этих задач необходимо обеспечить системное включение соответствующих целей и ожиданий во все основные мандаты, инструкции, оперативные руководящие указания, описания полномочий и договоры о службе на высшем уровне, а также в оценку эффективности работы для старших должностей. Эти цели должны быть не только частью культуры, демонстрация которой ожидается от руководства ООН; вместо перевода на другие высокие позиции или, что еще хуже, повышения в должности сотрудники, не выполняющие их, должны нести ответственность.

Эти цели должны быть не только частью культуры, демонстрация которой ожидается от руководства ООН; вместо перевода на другие высокие позиции или, что еще хуже, повышения в должности сотрудники, не выполняющие их, должны нести ответственность.

Так, в резолюции 2122 содержится просьба в адрес специальных посланников и специальных представителей Генерального секретаря при миссиях ООН уже на ранних этапах своей работы регулярно консультироваться с женскими организациями и лидерами из числа женщин, включая социально и/или экономически изолированные группы женщин, и предоставлять Совету доклады об этих и других мерах в рамках выполнения своих обязательств по вопросам женщин, мира и безопасности.[36] Формулировки соответствующих обязанностей должны быть включены в описания полномочий СПГС и специальных посланников, а Совет Безопасности должен последовательно поднимать вопросы об отчетности по ситуации со стороны уполномоченных сотрудников (см. главу 11 *Совет Безопасности*).

Согласно этой рекомендации, Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям запросила в своем докладе включить в договоры Генерального секретаря с главами миссии три показателя, касающихся гендерных вопросов: готовности содействовать всестороннему учету гендерной проблематики в рамках всех порученных миссии задач, готовности побуждать национальных руководителей принимать на себя ответственность за осуществление повестки дня в области женщин, мира и безопасности и готовности повышать представленность женщин среди персонала в целях достижения равного гендерного соотношения.[37] Однако эти цели являются недостаточно конкретными, и их формулировки не позволяют выполнять оценку достигнутых результатов. Для проведения точной оценки деятельности глав миссий необходимо уточнение формулировок и согласование более конкретных определений.

Наконец, Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям отметила в своем докладе, что во все брифинги и доклады, представляемые Совету Безопасности, следует включать дифференцированную информацию о воздействии конфликта на женщин и девочек, а также анализ успехов, проблем, неудач и рекомендации по осуществлению нереализованных положении в этом направлении.[38] В свою очередь, постоянным координаторам системы ООН, особенно в охваченных конфликтами странах, также следует сделать повестку дня в области женщин, мира и безопасности одной из приоритетных областей своей деятельности.

В ФОКУСЕ

Лидирующая роль как пример в решении проблем женщин, мира и безопасности

В марте 2013 года Мэри Робинсон, бывший президент Ирландии и Верховный комиссар ООН по правам человека, была назначена Специальным посланником в регионе Великих озер Африки. Ее главной задачей было содействие осуществлению Рамочного соглашения о мире, безопасности и сотрудничестве для Демократической Республики Конго (ДРК) и региона. Этот документ, также получивший название «Рамочное соглашение надежды», был подписан 11 африканскими государствами месяцем ранее. Робинсон не просто стала первой женщиной, занявшей пост Специального посланника ООН — она также с самого начала прилагала особые усилия по решению проблем женщин, мира и безопасности. Она, в том числе, обеспечила внесение в описание своих полномочий соответствующих формулировок, согласно которым структура «ООН-женщины» должна была прикомандировать к ее команде старшего советника по гендерным вопросам, а для регулярного обмена информацией с женскими организациями гражданского общества и женщинами-лидерами посредством Женской платформы для Рамочного соглашения о мире, безопасности и сотрудничестве создавались соответствующие каналы. В июле 2013 года в сотрудничестве с организацией солидарности женщин Африки (СЖА) и Международной конференцией по району Великих озер (МКРВО) Специальный посланник организовала в Бужумбуре (Бурунди) первую Региональную конференцию по вопросам женщин, мира, безопасности и развития. Итогом мероприятия стало принятие Демократической Республикой Конго, Руандой и Бурунди Бужумбурской декларации и проекта регионального плана действий по осуществлению резолюции 1325 в поддержку «Рамочного соглашения надежды». Усилия Робинсон также сыграли важную роль в предоставлении значительного объема финансирования для реализации в регионе гендерных проектов, в том числе 150 млн долл. США от Всемирного банка. К сожалению, системный подход и четкая расстановка приоритетов в решении проблем, демонстрируемые Мэри Робинсон в процессе выполнения ее обязательств в качестве Специального посланника, пока не стали регулярной практикой в работе специальных посланников и старших представителей, назначаемых Генеральным секретарем.

УКРЕПЛЕНИЕ ГЕНДЕРНОЙ АРХИТЕКТУРЫ ООН: ПРОГРЕСС И ПРОБЛЕМЫ

Несмотря на принятие мер по выполнению рекомендаций по усилению гендерной архитектуры ООН и наработку надлежащей практики, имеющиеся данные указывают на то, что многие из проблем, выявленных в ходе Обзора гендерной архитектуры в 2012 году, сохраняются.[39] Осуществление рекомендаций, как правило, относится к сфере ответственности небольших групп (иногда конкретного советника или координатора по гендерным вопросам), включая структуру «ООН-женщины». Это оказывает отрицательное влияние на последующие меры и выполнение ключевых обязательств, таких как содействие и развитие партнерских отношений с сетевыми женскими организациями гражданского общества и местными женскими организациями.

Ответственное руководство деятельностью ООН и представительствами на местах, при котором признается важность решения проблем... и предоставляется воодушевленная поддержка участия женщин, свидетельствует о включении этих проблем в правовое поле.

В ФОКУСЕ

Женщины, мир и безопасность и миротворческие миссии в докладе Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям

Одна из глав доклада Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям посвящена повестке дня в области женщин, мира и безопасности. В ней, в частности, отмечается, что, несмотря на обширную нормативную базу, ее осуществление по-прежнему выполняется не в полном объеме.[40] Среди препятствий в рамках деятельности миротворческих миссий в докладе называются следующие:

- «Гендерная тематика» слишком часто возлагается по привычке только на сотрудников подразделений по гендерным вопросам вместо того, чтобы комплексно распределяться по всем соответствующим функциональным подразделениям.
- Как внутри миссий, так и в Центральных учреждениях отсутствуют достаточные управленческие, оперативно-функциональные и технические возможности для поддержки проводимой миссиями работы в гендерной области.
- Миссиям выделяется недостаточное финансирование на поддержку мероприятий в гендерной области, что ограничивает способность вести эффективную работу с местным населением, особенно с женщинами и девочками.
- Степень приверженности осуществлению этой повестки дня на самых старших уровнях руководства и среди всего персонала миссии — как гражданского, так и военного — и в штаб-квартире отличается неравномерностью; не все понимают, что комплексный учет гендерной проблематики и продвижение повестки дня в области женщин, мира и безопасности являются обязанностью всего персонала.
- Информационно-пропагандистская работа с женщинами-руководителями и с женскими организациями гражданского общества, особенно на старшем уровне миссии, зачастую ведется нерегулярно или неофициально. Тем самым упускается огромная возможность для вовлечения женщин и внесения ими вклада в работу миссии. Отказываясь от тесного сотрудничества с женщинами, миссия лишается возможности способствовать их развитию в качестве будущих партнеров и лидеров после завершения работы миссии.

Ответственность за полное осуществление повестки дня в области женщин, мира и безопасности лежит на ряде структур ООН, которые вместе с организациями гражданского общества входят в Межучрежденческий постоянный комитет ООН по вопросам женщин, мира и безопасности. Этот постоянный комитет возглавляется структурой «ООН-женщины», а его деятельность координируется через согласованные ОСР, касающиеся женщин, мира и безопасности. Для достижения значимых результатов, помимо эффективной актуализации гендерных вопросов, во всех ответственных структурах ООН существует потребность в специальной экспертизе по проблемам женщин, мира и безопасности. В соответствующие главы настоящего исследования были включены конкретные рекомендации по наращиванию потенциала и развитию такой экспертизы.

В 2012 году в качестве последующей меры в связи с докладом Генерального секретаря о гражданском потенциале в постконфликтный период[41] структура «ООН-женщины», совместно с ДОПМ, ДПВ, ЮНИСЕФ, ПРООН и ЮНФПА, выпустила обзор гендерной экспертизы в постконфликтных ситуациях, направленный на оценку эффективности развертывания необходимых мер и согласованности решения гендерных проблем в контексте деятельности по поддержанию мира и миростроительству

во всей системе ООН.[42] На основе надлежащих практик были сформулированы несколько рекомендаций со следующими предложениями:

- Включить старших экспертов по гендерным вопросам в состав канцелярий специальных представителей Генерального секретаря и постоянных координаторов на местах, предоставив им прямой доступ к старшему руководству и обеспечив их прямое подчинение;
- Включить специалистов, обладающих технической гендерной экспертизой, в основные отделы или подразделения миссии, а также в группы и миссии по стратегической технической оценке;
- Улучшить координацию и повысить согласованность действий со страновыми группами ООН посредством тематических групп по гендерным вопросам.

Кроме того, в доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям был включен ряд рекомендаций по усилению гендерной архитектуры миссий и обеспечению наличия у них необходимой гендерной экспертизы и потенциала. Одна из них повторяла вышеупомянутую рекомендацию обзора гендерной архитектуры за 2012 год, предполагающую включение старших экспертов по гендерным вопросам в состав Канцелярии Специального представителя Генерального секретаря с непосредственным подчинением СПГС с целью предоставления ему/ей и высшему руководству миссии консультаций на стратегическом уровне. Кроме того, в докладе содержалась рекомендация по интеграции гендерной экспертизы во все функциональные компоненты, требующие знании и опыта в гендерной области.[43] Такой экспертизой могут обладать сотрудники по политическим вопросам, работающие над вовлечением женщин в посредничество, переговоры и другие политические процессы, сотрудники РДР, разбирающиеся в проблемах, связанных с особыми потребностями женщин-бывших комбатантов, или сотрудники по проведению выборов, владеющие знаниями о законодательных преференциях и других мерах увеличения доли участия женщин в выборах.[44] Задача по встраиванию специализированной и гендерной экспертизы в каждой области деятельности миссии была успешно реализована в 2006 году в Тиморе-Лешти (ИМООНТ), и сегодня опыт этой страны рассматривается как надлежащая практика.

ДОПМ и ДПВ

Поскольку эти департаменты ООН несут основную ответственность за выполнение функций Совета Безопасности в рамках операций по поддержанию мира,

Тогда как потенциал миссий имеет критически важное значение для операций по поддержанию мира, не менее значимым является потенциал на уровне штаб-квартиры, где для комплексной актуализации гендерных вопросов требуется соответствующая кадровая политика.

ДОПМ и ДПВ играют уникальную роль в осуществлении повестки дня по вопросам женщин мира и безопасности как в рамках системы ООН, так и на местах, а также в обеспечении качества получаемых данных и аналитической информации, которые предоставляются Совету Безопасности для рассмотрения и принятия необходимых мер. Ключевым результатом внутреннего обзора деятельности ДПВ по вопросам женщин, мира и безопасности, стало выявление проблемы, общей для всей системы ООН в котексте работы по обеспечению мира и безопасности: штат сотрудников, обязанности которых связаны с гендерными вопросами, «получает недостаточно высокие оценки своей деятельности, недоукомплектован, не имеет всех необходимых ресурсов и часто представлен специалистами самых младших категорий».[46]

ДОПМ, вероятно, может считаться «лицом» системы ООН в охваченных конфликтами странах. Как отмечается во внутренних стратегиях Департамента, основные принципы повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности лежат в основе его миротворческой деятельности.[47] В ДОПМ создано подразделение по гендерным вопросам, действующее на уровне штаб-квартиры, а в миссиях по поддержанию мира работают эксперты по гендерным вопросам, усилия которых направлены на встраивание гендерных аспектов в мандат миссий. Важным достижением является то, что все многопрофильные миссии по поддержанию мира на сегодняшний день имеют должности старших советников по гендерным вопросам. Вклад таких советников очень важен для формирования взгляда на все области деятельности миссий сквозь призму гендерных аспектов, а результаты гендерного анализа включаются в брифинги и доклады миссий, предоставляемые Совету Безопасности.

В ФОКУСЕ

Опыт Интегрированной миссии Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти (ИМООНТ): формирование инновационной гендерной архитектуры с момента начала работы

После серьезного кризиса в политической системе, гуманитарной сфере и области безопасности, имевшего место в Тиморе-Лешти с апреля по май 2006 года, Генеральный секретарь поручил своему Специальному посланнику Иану Мартину возглавить миссию по междисциплинарной оценке ситуации в Тиморе-Лешти, которая должна была разработать рекомендации относительно присутствия ООН в стране после завершения политической миссии ООН (ОООНТЛ). В группу междисциплинарной оценки вошли представители 13 направлений, в том числе направления «гендерные аспекты», которое, в соответствии с описанием своих полномочий, должно было «провести оценку гендерных аспектов всех проблем, включенных в оценку, и разработать рекомендации относительно встраивания этих аспектов во все функциональные области после завершения миссии ОООНТЛ, в том числе относительно необходимого потенциала для работы по гендерным вопросам».

Выводы миссии по оценке и рекомендации, сформированные относительно мандата новой миссии, были представлены Совету Безопасности в докладе Генерального секретаря.[45] После рассмотрения доклада и содержащихся в нем рекомендаций Совет Безопасности 25 августа 2006 года принял резолюцию 2006, где утверждалось создание Интегрированной миссии Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти, в задачи которой, в том числе, вошло «обеспечение учета гендерной проблематики и вопросов детей и молодежи в политике, программах и мероприятиях Миссии и, совместно с учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Нации, оказание поддержки разработке национальной стратегии по содействию достижению равенства между мужчинами и женщинами и расширению прав и возможностей женщин».

На основе задач, обозначенных в резолюции, было принято решение о том, что представленный Генеральным секретарем Генеральной Ассамблее предлагаемый бюджет новой миссии должен включать в себя затраты на позиции, создаваемые для поддержки приоритетных областей, в которых требуется гендерная экспертиза, а также на деятельность небольшой Группы по гендерным вопросам (в состав которой вошли один старший советник по гендерным вопросам уровня P5, один сотрудник категории P3, два сотрудника по политическим вопросам национального уровня, один доброволец ООН и один помощник по административным вопросам местного уровня). Бюджет предполагал создание специальных должностей с функциями, требующими знаний в определенных секторах и гендерной экспертизы, в том числе в Группе по поддержке системы отправления правосудия, среди специалистов по гендерным вопросам и вопросам, касающимся несовершеннолетних, в Бюро по оказанию помощи в проведении выборов и в Следственной группе по тяжким преступлениям; назначенные сотрудники должны были находиться в прямом подчинении главе соответствующей группы/бюро. Генеральная Ассамблея утвердила все предложенные должности, тем самым поспособствовав внедрению инновационного подхода.

Кроме того, были созданы различные координационные механизмы, направленные на содействие интеграции деятельности ИМООНТ и органов, фондов и программ ООН в поддержку инициатив «Единая Организация Объединенных Наций» и «Договор» с правительством Тимора-Лешти, в том числе в области гендерной проблематики. Выдающимся примером такой работы стала тематическая рабочая группа по гендерным вопросам, созданная ИМООНТ и страновой группой ООН и возглавленная заместителем СПГС ИМООНТ по поддержке в области управления, координации деятельности в области развития и гуманитарной деятельности (на уровне ПГС), который также выполнял функции постоянного координатора / координатора по гуманитарным вопросам во главе страновой группы ООН.

Тимор-Лешти считается примером надлежащей практики на нескольких уровнях, в том числе руководства на высшем уровне (как в ДОПМ, так и в ИМООНТ), учета результатов анализа гендерных аспектов и особенностей конфликта в своей работе с самого начала миссии, важности включения конкретных рекомендаций по гендерным вопросам в доклады и мандаты миссий с необходимыми бюджетами, создания должностей с функциями, требующими знаний в определенных секторах и гендерной экспертизы, а также выработки механизмов координации в области гендерной проблематики, объединяющих усилия всех партнеров, ведущих деятельность на местах.

Тем не менее роль и экспертиза советников по гендерным вопросам были неоднородными и в ряде случаев не позволяли выполнить поставленные сложные задачи в связи с незначительным прогрессом в военных и полицейских структурах или специализированных отделах, отсутствием доступа к старшему руководству и неучастия в принятии ключевых решений.[48] Показательным является тот факт, что несмотря на наличие в 9 из 16 активных миссий ДОПМ по поддержанию мира должности старшего советника по гендерным вопросам, семь из них по состоянию на конец 2014 года были вакантны.[49] Более того, в большинстве случаев группы по гендерным вопросам являются самыми или одними из самых малочисленных среди всех основных подразделений миссии в сравнении с другими тематическими областями мандата миссии: защитой прав человека, защитой гражданского населения, обеспечением верховенства права, реформированием сектора безопасности, разоружением, поддержкой в проведении выборов и защитой детей.

Советники по вопросам защиты женщин также являются важной частью этой архитектуры; их задачи предполагают обеспечение выполнения ряда резолюций Совета Безопасности о сексуальном насилии в условиях конфликта, усиление ответных мер в области прав человека, гендерного равенства и других аспектов реагирования на сексуальное насилие в условиях конфликта, содействие осуществлению новых механизмов контроля, анализа и отчетности и развитие диалога со сторонами вооруженного конфликта по проблемам защиты.

Роль ДПВ заключается в предоставлении крайне необходимых возможностей для защиты прав женщин и обеспечения их участия в ключевых аспектах предотвращения и урегулирования конфликтов.

Штат сотрудников, обязанности которых связаны с гендерными вопросами, «получает недостаточно высокие оценки своей деятельности, недоукомплектован, не имеет всех необходимых ресурсов и часто представлен специалистами самых младших категорий».

За последние несколько лет ДПВ усилил последовательность своего подхода к встраиванию повестки дня в области женщин, мира и безопасности в свою работу, и в результате недавнего внутреннего анализа был выявлены результаты этих усилий, а также сохраняющиеся основные проблемы.[50] Существующие обязательства особенно заметно отразились на деятельности подразделения, оказывающего поддержку в рамках процессов посредничества и урегулирования конфликтов на глобальном уровне, к которому относится и группа по гендерной проблематике.

Что касается потенциала в решении проблем женщин, мира и безопасности, ДПВ включает в свои специальные политические миссии как советников, так и координаторов по гендерным вопросам. Несмотря на то, что должность советника по гендерным вопросам в 2014 году существовала лишь в 6 из 12 специальных политических миссий, во всех этих миссиях были назначены координаторы по гендерным вопросам.[51] Кроме того, продолжает расти уровень координаторов в кадровой системе. Хотя налицо положительная тенденция, должность координатора, вне зависимости от его уровня, является дополнительной и не должна заменять сотрудников, специализирующихся по гендерной проблематике.

Тогда как потенциал миссий имеет критически важное значение для миротворческих операций, не менее значимым является потенциал на уровне штаб-квартиры, где для комплексной актуализации гендерных вопросов требуется соответствующая кадровая политика как для деятельности ДОПМ, так и ДПВ. В настоящее время лишь одна позиция советника по гендерным вопросам в группе ДПВ по гендерной проблематике финансируется из регулярного бюджета, а расходы на дополнительную временную должность покрываются из внебюджетных источников. Бюджет ДОПМ также предусматривает всего три соответствующих должности.[52] Чтобы обеспечить необходимое финансирование и потенциал для более эффективного выполнения Секретариатом его обязательств в вопросах женщин, мира и безопасности, необходимо повысить уровень должностей, добиться заключения постоянных контрактов и осуществлять политическое лидерство в нужном направлении. Группы по гендерным вопросам под руководством специалистов высокого уровня, имеющие достаточное количество сотрудников, должны быть официально закреплены в регулярном бюджете как ДПВ, так и ДОПМ/ДПП.

Целенаправленное и надлежащее формирование кадрового состава миссий с учетом гендерных аспектов имеет огромное значение, однако весь потенциал этих мер становится доступным лишь в сочетании с более широкой системной экспертизой и при возможности доступа к ней. Такая необходимость была подтверждена одной из рекомендаций доклада Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям, где отмечалось, что «миссии должны иметь полный доступ

к директивной, оперативно-функциональной и технической поддержке в вопросах осуществления резолюции 1325 (2000) и последующих резолюции Совета Безопасности со стороны структуры «ООН-женщины», а также к поддержке, получаемой ими в настоящее время со стороны Департамента по политическим вопросам и Департамента операции по поддержанию мира».[53] Аналогичная формулировка используется в докладе Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций 2015 года, в одном из пунктов которого говорится о том, что «в целях содействия лучшему учету гендерной проблематики в процессе миростроительства структура «ООН-женщины» (совместно с другими соответствующими учреждениями, фондами и программами ООН) и ведущие департаменты, отвечающие за миротворческие операции — Департамент по политическим вопросам и Департамент операций по поддержанию мира, — должны активно искать более эффективные способы партнерства».[54]

СТРУКТУРА «ООН-ЖЕНЩИНЫ»

Специальный комитет по операциям по поддержанию мира (Комитет 34) Генеральной Ассамблеи в своих ежегодных резолюциях призывал к сотрудничеству и координации между ДОПМ/ДПВ и структурой «ООН-женщины» (и другими соответствующими подразделениями ООН) в части осуществления функций по решению вопросов женщин, мира и безопасности и содействия включению гендерных аспектов в деятельность по поддержанию мира.[55]

Потенциал структуры «ООН-женщины» в решении проблем женщин, мира и безопасности основывается на выделенной группе по вопросам мира и безопасности в штаб-квартире и советников с аналогичной специализацией в региональных отделениях. В некоторых охваченных конфликтами странах также существуют специальные подразделения, однако их количество достаточно мало. Резолюция Совета Безопасности 2122 (2013) приветствует проведение на более регулярной основе брифингов Исполнительного директора структуры «ООН-женщины» посвященных вопросам, имеющим отношение к женщинам, миру и безопасности, и подчеркивает важность ее роли в привлечении внимания к проблемам женщин и девочек в странах, находящихся в состоянии конфликта. В большинстве случаев при осуществлении своего мандата на уровне стран структура «ООН-женщины» сталкивается с проблемой ограниченного потенциала. Несмотря на то, что эта ситуация отражает дефицит ресурсов для наращивания потенциала и экспертизы по проблематики женщин, мира и безопасности во всей системе ООН, решение проблемы потенциала на страновом уровне должно рассматриваться как приоритетная задача, с тем чтобы добиться заметных перемен в охваченных конфликтами обществах.[56]

Развитие партнерских отношений между структурой «ООН-женщины» и миссиями на местах позволило бы расширить существующие и в данный момент ограниченные ресурсы для осуществления резолюции 1325 в системе ООН.

Развитие партнерских отношений между структурой «ООН-женщины» и миссиями на местах позволило бы расширить существующие и в данный момент недостающие ресурсы для осуществления резолюции 1325 в системе ООН, максимально расширить имеющуюся у ООН экспертизу по гендерным вопросам и использовать сравнительные преимущества структуры «ООН-женщины». Такие отношения подразумевают непрерывное взаимодействие миссии с женскими организациями гражданского общества и, как следствие, возможность сближения с субъектами на местах и расширения охвата миссии. Уникальная роль этой гибридной структуры, являющейся одновременно частью Секретариата ООН и частью обширной системы различных агентств, фондов и программ, и выполняющей задачи нормативного контроля, координации, разработки политик и программ, позволяют эффективно согласовывать повестку дня в области мира и безопасности с другими направлениями работы ООН. Более того, ее техническую экспертизу по проблематике женщин, мира и безопасности и роль глобального поборника решения этих вопросов следует рассматривать как средство поддержки миссий.

Кроме того, повышение согласованности способно помочь в решении некоторых более широких структурных проблем, упомянутых в докладах Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям и Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций 2015 года, в частности отсутствия скоординированности действий между страновыми группами ООН и миссиями по поддержанию мира. В области женщин, мира и безопасности был выполнен обзор миростроительной архитектуры ООН, в котором было отмечено отрицательное влияние фрагментации усилий и разобщенности деятельности на усилия ООН по выполнению обязательств в этой сфере; в докладе также говорится, что «компоненты миссии преимущественно сосредоточивали свое внимание на узких, но важных

вопросах участия в политической жизни и недопущения сексуального и гендерного насилия в условиях конфликта, в то время как страновые группы Организации Объединенных Нации работали над гендерными подходами к восстановлению экономики и обеспечению всеохватности, не всегда в полной мере учитывая миростроительный контекст», а «раздельное финансирование и различные институциональные установки способствовали усилению этих тенденции».[57] В связи с этим в отчет была включена рекомендация «повысить степень согласованности и интеграции между миссиями и страновыми группами в том, что касается гендерно-ориентированной миростроительной деятельности Организации Объединенных Нации».[58]

Усиление интеграции, взаимодополняемости и согласованности между миссиями по поддержанию мира, структурой «ООН-женщины» и другими организациями СГООН в вопросах женщин, мира и безопасности также должно осуществляться путем создания и расширения моделей интеграции, совместного расположения, составления общих рабочих планов и разработки таких совместных механизмов осуществления, как общие рабочие планы тематических групп по гендерным вопросам, Глобальный координационный центр по вопросам полиции, органов правосудия и пенитенциарных учреждений в связи с осуществлением деятельности по обеспечению законности и охраны правопорядка в постконфликтных и других кризисных ситуациях, Единая гендерная рамочная программа в Либерии или механизмы осуществления Плана действий из семи пунктов Генерального секретаря.[59] Необходимо изучать возможности развития официальных партнерских отношений между основными структурами и техническими специалистами по гендерным вопросам в конфликтных и постконфликтных ситуациях, в том числе между ДОПМ, ДПВ и структурой «ООН-женщины».[60] Процесс улучшения скоординированности действий через междучрежденческие форумы должен включать в себя укрепление роли тематических групп по гендерным вопросам, которые часто не имеют возможности участия и не получают достаточного внимания.

Потенциал на уровне стран должен рассматриваться как ключевой приоритет в превращении дискуссий в рамках повестки дня в реальные изменения для охваченных конфликтами обществ.

Наконец, задача по наращиванию потенциала для быстрого развертывания временной гендерной экспертизы также требует более пристального внимания, включая поддержку расследований нарушений прав человека, посреднические усилия, осуществление различных технических миссий по оценке, процессов планирования и реагирования на кризисы. В условиях конфликтов и кризисов такая экспертиза может стать необходимой в кратчайшие сроки в связи с чрезвычайно быстрым развитием процессов и ситуаций. Несмотря на все большее число свидетельств значительной эффективности стратегического и своевременного развертывания,[61] сложные административные процедуры и ограниченный потенциал ведения реестров технических специалистов по гендерным вопросам ограничивают возможности для расширения гендерной экспертизы. Улучшений в этой области можно добиться за счет тесного сотрудничества с ключевыми структурами ООН и заинтересованными государствами-членами.

ЛИДИРУЮЩАЯ РОЛЬ СУБЪЕКТОВ ВЫСОКОГО УРОВНЯ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ

В ходе глобальных консультационных мероприятий государства-члены, представители гражданского общества и пострадавшие женщины озвучили необходимость более заметного и целенаправленного руководства в вопросах женщин, мира и безопасности на высшем уровне в системе ООН. Такое руководство способно лечь в основу повышения подотчетности, отстаивания позиций женщин, координации деятельности системы и ускорения осуществления необходимых мер.

В качестве одного из возможных решений рассматривалась инициатива по введению должности Специального представителя Генерального секретаря по вопросам женщин, мира и безопасности, которая прошла первоначальное обсуждение на уровне государств-членов. Однако несмотря на решение задачи по актуализации повестки дня на уровне высшего руководства, которое может быть выполнено таким образом, в действительности вышеуказанная мера может привести к отрицательным последствиям.

В частности, введение должности СПГС не соответствует принципам, отраженным в задачах повестки дня в области женщин, мира и безопасности. Действующие в настоящее время мандаты СПГС по вопросам о положении детей

Чтобы удовлетворить потребности в кадрах и ресурсах для успешного выполнения мандатов на местах, необходима большая целеустремленность со стороны как высшего руководства, так и государств-членов ООН.

и по вооруженным конфликтам, а также о сексуальном насилии в условиях конфликта, выданные Советом Безопасности, включают меры по обеспечению соответствия и подотчетности, предполагающие предание широкой огласке имен лиц, обоснованно подозреваемых в серьезных правонарушения, что не соответствует задачам в области женщин, мира и безопасности. Кроме того, введение такой должности может привести к сужению набора параметров резолюции 1325, ограничению повестки дня до стран, включенных в повестку дня Совета Безопасности, и снижению эффективности мер по предотвращению, а также постконфликтному миростроительству. На значительной территории земного шара, в том числе в регионах, где конфликты носят субнациональный характер или не рассматриваются как представляющие угрозу для мира и безопасности на международном уровне, это означает, что деятельность такого Специального Представителя не будет затрагивать актуальные для них вопросы, что выразится в сужении области применения резолюции 1325 и отказе от ее универсального характера. Создание новой канцелярии также приведет к сокращению ограниченного на текущий момент объема ресурсов и увеличит риск появления новых точек напряжения на межучрежденческом уровне и возникновение сложностей в определении линий подчинения и подотчетности в системе ООН. Наконец, вместо того чтобы способствовать осуществлению как всеохватному и взаимосвязанному процессу, появление новой должности приведет к разветвлению повестки дня в области женщин, мира и безопасности на два отдельных направления защиты и участия.

Являясь движущей силой повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности в системе ООН, структура «ООН-женщины» несет особую ответственность, в том числе за информирование Совета Безопасности о проблемах, актуальных для этой сферы. Выполнение этих функций требует руководства на высшем уровне, направленного на поддержку Исполнительного директора структуры «ООН-женщины». В этой связи необходимо создание в рамках «ООН-женщины» специальной канцелярии на уровне ПГС, работа которой была бы полностью посвящена решению вопросов, связанных с конфликтами и чрезвычайными ситуациями, а также выделение необходимого бюджета на ее деятельность, направленную на содействие осуществлению ключевых рекомендаций данного глобального исследования, распространение описанных в нем надлежащих практик, разработки программ и усиление работы структуры «ООН-женщины» на местах.

Без значительной поддержки институциональной гендерной архитектуры ООН в условиях конфликтов и кризисных ситуаций потенциал по обеспечению раннего предупреждения в конфликтах, имеющих гендерные аспекты, вовлечению женщин в урегулирование конфликтов, оказание необходимых услуг по восстановлению для женщин и девочек, пострадавших от конфликтов или кризисов, в краткосрочной и долгосрочной перспективе или предоставлению Совету Безопасности необходимых аналитических данных об угрозах по гендерному признаку, проблемах и возможностях участия женщин в различных процессах не будет соответствовать имеющимся ожиданиям и потребностям. Еще одной важнейшей проблемой, связанной с необходимостью усиления мер по обеспечению подотчетности для осуществления мандата в области женщин, мира и безопасности, является неравномерность выполнения лидерской роли и активности со стороны руководителей высшего звена в миссиях и штаб-квартире.[62] Чтобы удовлетворить потребности в кадрах и ресурсах для успешного выполнения мандатов на местах, необходима большая целеустремленность со стороны как высшего руководства, так и государств-членов ООН.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Условия для достижения прогресса после 2015 года: практические предложения

Для более успешного содействия осуществлению повестки дня в области женщин, мира и безопасности после 2015 года, в том числе выполнения последующих действий в соответствии с выводами настоящего доклада и учитывающих гендерные аспекты рекомендаций соответствующих обзоров и процессов высокого уровня, ООН следует принять ряд мер в нескольких областях, в том числе:

Меры обеспечения контроля и подотчетности

Обеспечить согласование, укрепить и усовершенствовать существующие меры контроля и подотчетности (в частности, стратегических рамочных программ и показателей) по вопросам женщин, мира и безопасности и гуманитарным вопросам посредством:

- ✓ учета новых разработок и методик в области гендерной статистики, систем управления информацией и новых приоритетов на основе имеющегося опыта мониторинга данных;
- ✓ исключения дублирования функций и концентрации усилий на наиболее релевантных для выполнения обязательств задачах;
- ✓ обеспечения возможностей оценки показателей, сбора данных и применения к каждому показателю согласованных всеми сторонами методических указаний, соответствующих международным статистическим стандартам;
- ✓ разработки и внедрения прозрачных механизмов отчетности и обеспечения соблюдения требований к регулярному предоставлению отчетности для основных субъектов;
- ✓ интеграции общесистемных обязательств в области женщин, мира и безопасности в политические нормы, стратегии, планы и инструменты контроля и оценки всех структур ООН, ведущих деятельность в условиях конфликтов и в постконфликтных ситуациях;
- ✓ наращивания финансового и технического потенциала структур ООН, в том числе в полевых миссиях и страновых группах, для регулярного сбора и анализа статистики по вопросам женщин, мира и безопасности и предоставления докладов на ее основе в сотрудничестве, где это необходимо, с системами национальной статистики и для использования такой статистики для подготовки докладов, заявлений, программ, бюджетов, а также осуществления поставленных задач;
- ✓ своевременного обмена гендерно-дифференцированной информацией в форматах шифротелеграмм, периодических обновлений, через механизмы отчетности и системы раннего предупреждения между всеми основными субъектами, в том числе полевыми миссиями ООН и страновыми группами.

Гендерный баланс

Ускорить осуществление мер по достижению гендерного равенства в кадровом составе Организации на всех уровнях посредством:

- ✓ устранения препятствий для найма, продвижения по карьерной лестнице и удержания женщин на всех категориях и уровнях должностей, а также, при поддержке государств-членов, инвестирования средств в осуществление рекомендаций, сформулированных в предыдущих обзорах и докладах Генерального секретаря о прогрессе с точки зрения уровня представленности женщин в системе ООН;
- ✓ включения целей по достижению гендерного баланса в качестве показателей личной эффективности во все договоры с сотрудниками, занимающими руководящие должности (цели по достижению гендерного баланса в листе оценки кадровой работы должны ежеквартально пересматриваться на уровне руководства миссий и страновых групп);
- ✓ инвестирования средств в повышение уровня комфорта и безопасности жизни и работы в миссиях для женщин (например, предоставление женщинам возможностей проводить время в семье и получать отпуска с учетом семейных обстоятельств, обеспечение надлежащих и соответствующих требованиям объектов и помещений

для женщин — от казарм и санузлов до объектов социальной сферы и мест для отдыха, специальных медицинских и гинекологических пунктов) и более эффективного информирования кандидатов-женщин о предусмотренных контрактами преимуществах, а также расширение охвата информирования относительно условий жизни и работы в миссиях по поддержанию мира;

- ✓ содействия повышению уровня представленности женщин среди национального персонала миссий, работающего по контракту, с помощью программ и служб ухода за детьми и пересмотра критериев профессионального опыта женщин в тех странах, где их доступ к образованию или рынку труда ограничен;
- ✓ активного наставничества и обучения женщин на должностях уровня P2-P4 в целях карьерного продвижения и их подготовки к работе на руководящих позициях;
- ✓ повышения гибкости в ряде требований до достижения гендерного равенства в кадровом составе: например, возможность для сотрудников уровня P5 претендовать непосредственно на должности уровня D2, если они соответствуют требованиям к должностям D1, а сотрудникам уровня D1 — на должности ПГС, пересмотр политики невозврата, согласно которой сотрудник уровня D2 на определенный срок лишается права возврата в организацию ООН, где он работал первоначально, после перехода на позицию главы или заместителя главы миссии;
- ✓ проведения аудита миссий, находящихся в состоянии стагнации или регрессии, введения системы санкций и поощрений за выполнение и невыполнение поставленных целей и обеспечения подотчетности руководителей за прогресс в достижении или недостижении целей по гендерному балансу;
- ✓ в связи с высокой частотой увольнения из организации женщин, имеющих супругов, но не имеющих детей, — посредством тщательного изучения возможности введения третьей категории мест службы, подходящих для бездетных пар или персонала, имеющего здоровых совершеннолетних иждивенцев;
- ✓ обеспечения учета гендерных аспектов во всех обзорах и назначения в обзорах и панелях высокого уровня большего числа женщин.

Лидерство

Обеспечение подотчетности высшего руководства за выполнение обязательств в области женщин, мира и безопасности, в том числе рекомендаций настоящего исследования, посредством:

- ✓ включения конкретных показателей эффективности в договоры между Генеральным секретарем и его/ее специальными посланниками, представителями, советниками и другими руководителями высшего звена и пересмотра описаний полномочий таких руководителей с учетом высшего приоритета проблематики женщин, мира и безопасности (эта рекомендация также касается постоянных координаторов в охваченных конфликтами странах);
- ✓ всестороннего выполнения обязательств, содержащихся в Плане действий системы ООН по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, и достижение значимого прогресса по всем показателям к 2017 году;
- ✓ включения результатов анализа гендерных проблем и вопросов, связанных с конфликтами и кризисами, на постоянной основе в тематические и страновые брифинги и доклады, представляемые Совету Безопасности и другим ключевым органам ООН.

Гендерная архитектура

- ✓ Обеспечить участие экспертов по гендерным вопросам в работе миссий на высшем уровне принятия решений и во всех основных подразделениях путем введения должностей старших советников по гендерным вопросам во всех миссиях по поддержанию мира с первых дней их работы и на протяжении всего срока их деятельности (такие советники должны работать непосредственно в канцелярии СПГС и иметь доступ к универсальной гендерной экспертизе во всех технических подразделениях миссии, например в области верховенства права, прав человека, РДР, реформы сектора безопасности и выборов).
- ✓ (Рекомендация государствам-членам:) Инвестировать средства в поддержку деятельности групп по гендерным вопросам в ДОПМ и ДПВ в Центральных учреждениях с целью увеличения объема доступных ресурсов, повышения уровня должностей и численности

персонала, включения минимального количества позиций в регулярный бюджет и обеспечения должного внимания к размещению этих групп в Канцелярии Заместителя Генерального секретаря.

- ✓ (Рекомендация государствам-членам) Инвестировать средства в поддержку страновых отделений структуры «ООН-женщины» в ситуациях конфликтов для оказания, в частности, последующей поддержки женским организациям и женщинам-лидерам и усиления деятельности ООН по осуществлению ее обязательств в вопросах женщин, мира и безопасности.

- ✓ Усиливать гендерную архитектуру ООН для содействия всестороннему участию женщин в усилиях по укреплению мира и безопасности путем расширения базы поддержки проводимой миссиями работы в гендерной области и максимально эффективного использования имеющихся ресурсов, налаживания официального взаимодействия между ДОПМ, ДПВ и структурой «ООН-женщины» с целью получения миссиями доступа к технической, политической экспертизе и экспертизе в области разработки политики. Это позволит структуре «ООН-женщины» использовать доступные ресурсы, потенциал, экспертизу и кадры в своей руководящей роли по проблематике женщин, мира и безопасности с целью поддержки соответствующих направлений деятельности миссий по поддержанию мира.

- ✓ Осуществить пилотные проекты в рамках двух задач, одной из которых является эффективная интеграция структуры «ООН-женщины» в миссии, в том числе развитие реестров, совместный подбор и обучение персонала, поддержка через профессиональные сообщества, расширение возможностей быстрого развертывания и технической поддержки. Специальный представитель Генерального секретаря принимает окончательные решения о найме персонала, как и общую ответственность, при этом формируется линейный порядок подчинения СПГС с возможностью доступа к структуре «ООН-женщины» для обмена информацией, а специалисты по гендерным вопросам получают техническую поддержку и контакт со структурой, ответственной за вопросы гендерного равенства.[63] Такая модель требует тщательного мониторинга и нуждается в оценке возможных проблем и положительных результатов спустя два года после запуска.

- ✓ (Рекомендация Секретариату) Изучить возможность создания совместных со структурой «ООН-женщины» реестров для быстрого и целенаправленного привлечения технической экспертизы по гендерным вопросам и предложить новые способы использования уже существующих реестров, находящихся в ведении различных органов, фондов и программ.

- ✓ Ввести должность помощника Генерального секретаря при структуре «ООН-женщины», в обязанности которого будет входить деятельность в зонах конфликтов, кризисов и чрезвычайных ситуациях под руководством Исполнительного директора структуры «ООН-женщины», с выделением на эти цели специального бюджета. Создание такой позиции способно стимулировать осуществление приведенных в настоящем исследовании рекомендаций, расширить описанные в нем надлежащие практики разработки программ и усилить работу структуры «ООН-женщины» на местах в условиях конфликтов и чрезвычайных ситуаций при поддержке государств-членов и других партнеров.

ССЫЛКИ

1. Эти выводы основаны на 317 опросах, проведенных в 72 странах, и 16 обсуждениях в тематических группах, которые имели место с февраля по май 2015 года. См. "Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption" (Глобальная сеть женщин-миротворцев, Cordaid, Рабочая группа НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности, Международная сеть действий по вопросам гражданского общества, июль 2015 г.); "Focus Group Discussion Report for the Civil Society Organization (CSO) Survey: Civil Society Input to the Global Study on Women, Peace and Security" (Глобальная сеть женщин-миротворцев (GNWP), Международная сеть действий по вопросам гражданского общества (ICAN), Рабочая группа НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности, Католическая организация по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в целях развития (Cordaid), май 2015 г.).

2. Пан Ги Мун, Генеральный секретарь ООН, "Remarks to the Ministerial Meeting on Security Council Resolution 1325: A Call to Action", 25 сентября 2010 г.

3. План действий из семи пунктов был включен в доклад Генерального секретаря об участии женщин в миростроительстве (2010 г.), целями которого были повышение эффективности удовлетворения потребностей женщин и принятия во внимание их приоритетов со стороны ООН, а также поддержка женщин как равноправных участников процесса преобразования общин и общества в целом в ходе постконфликтного восстановления. Доклад Генерального секретаря "Women's Participation in Peacebuilding", док. ООН A/65/354-S/2010/466 (Генеральная Ассамблея ООН, Совет Безопасности ООН, 7 сентября 2010 г.), разд. IV.

4. Чад, Либерия, Гватемала, Демократическая Республика Конго, Центральноафриканская Республика, Непал, Сьерра-Леоне, Гвинея-Бисау, Судан, Коморские Острова, Кыргызстан и Мали.

5. Резолюция 1889 (2009), док. ООН S/RES/1889 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 5 октября 2009 г.), п. 17.

6. "Secretary-General's Report on Women's Participation in Peacebuilding (2010)", приложение.

7. Совет Безопасности поддержал внедрение показателей и призвал государства-члены надлежащим образом интегрировать их в процесс осуществления резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности и последующих резолюций по вопросам женщин, мира и безопасности. См. Заявление Председателя Совета Безопасности, док. ООН S/PRST/2010/22 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 26 октября 2010 г.). Набор из 26 индикаторов можно подразделить на две группы: оценка прогресса, достигнутого международными и региональными организациями и оценка результатов на уровне стран. Сбор данных и ежегодное отслеживание прогресса и подготовка докладов введены с 2011 года.

8. Независимый доклад Специальной консультативной группы по гражданскому потенциалу в постконфликтный период, представленный в 2011 году, содержит следующую рекомендацию: «Усилить подотчетность за гендерное равенство... Генеральному секретарю следует, действуя через структуру "ООН-женщины", поощрять ежегодную независимую проверку прогресса в области гендерного равенства с учетом показателей, указанных в его докладе, и привлекать подчиненных ему старших руководителей к ответственности за достигнутый прогресс». «Гражданский потенциал в постконфликтный период: независимый доклад Консультативной группы высокого уровня» (Организация Объединенных Наций, март 2011 г.), 23. См. также доклад Генерального секретаря «Гражданский потенциал в постконфликтный период», док. ООН A/66/311-S/2011/527 (Генеральная Ассамблея ООН и Совет Безопасности ООН, 19 августа 2011 г.), п. 52.

9. Заявление Председателя Совета Безопасности по вопросам женщин, мира и безопасности (2010 г.).

10. Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности, док. ООН S/2011/598 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 29 сентября 2011 г.), приложение. ОСР были разработаны Постоянным комитетом ООН по вопросам женщин, мира и безопасности и представлены Совету в 2011 году. В этот документ вошел ряд целей, которые с течением времени подлежат пересмотру в соответствии с новыми возможностями и появляющимися приоритетами.

11. В дополнение к специальным мерам, направленным на осуществление повестки дня по проблеме женщин, мира и безопасности, ряд соответствующих целей в области гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин содержится в Общесистемном плане действий по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, утвержденном в 2012 году Советом руководителей ООН. В частности, в него включены 15 показателей, сгруппированных по 6 функциональным областям; по этим показателям оценивается результативность работы организаций системы ООН и составляются ежегодные доклады. Доклад Генерального секретаря об учете гендерных аспектов во всех стратегиях и программах системы Организации Объединенных Наций, док. ООН E/2011/58 (Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций, 1 апреля 2015 г.).

12. Выполнение структурами ООН своих обязательств по ежегодному сбору и предоставлению данных о ходе осуществления резолюции 1325 (2000) с использованием утвержденных показателей обеспечило информационную базу для ежегодного доклада Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности, представляемого Совету Безопасности, а также принимаемых этими структурами стратегий и программ.

13. Анализ проведен структурой «ООН-женщины» при поддержке Межучрежденческого постоянного комитета ООН по вопросам женщин, мира и безопасности в составе научно-исследовательской документации, подготовленной к глобальному исследованию.

14. Так, например, Департамент по политическим вопросам (ДПВ) включил в свои стратегии, указания и обучающие программы, в том числе Стратегический план и ОСР Многолетней инициативы, обязательства и показатели, связанные с вопросами женщин, мира и безопасности, напрямую относящиеся к его области деятельности. Аналогичным образом Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) включила в свой стратегический план показатель осуществления резолюции 1325, связанный с доступом женщин

к услугам, представляемым программами раннего экономического восстановления.

15. С 1992 по 1993 годы г-жа Энсти являлась Специальным представителем Генерального секретаря в Анголе и возглавляла в этой стране миссию по поддержанию мира ООН.

16. Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности, док. ООН S/2015/716 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 9 октября 2015 г.), 114.

17. Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности, док. ООН S/2002/1154 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 16 октября 2002 г.), п. 44; Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей, об улучшении положения женщин в системе Организации Объединенных Наций, A/RES/58/144 (Генеральная Ассамблея ООН, 19 февраля 2004 г.), п. 7.

18. Эти совокупные данные ежегодно рассчитываются структурой «ООН-женщины» для доклада Генерального секретаря по вопросу о женщинах и мире и безопасности. См. документ «Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности (2015)», п. 14.

19. Там же, п. 115.

20. Там же.

21. В целях анализа сюда отнесены страны и территории, где в течение 2014 года действовали политические миссии или миссии по миростроительству или по поддержанию мира, либо страны или территории, ситуация в которых рассматривалась в Совете Безопасности и обсуждалась Советом на каком-либо официальном заседании в период с 1 января по 31 декабря 2014 года, или страны или территории, которым в 2014 году были выделены средства из Фонда миростроительства.

22. Эти данные ежегодно предоставляются органами ООН структуре «ООН-женщины» для доклада Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности. См. документ «Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности (2015)», п. 115.

23. Там же.

24. «Объединение наших сил в интересах мира: политика, партнерство и люди», док. ООН A/70/95–S/2015/446 (Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям, 16 июня 2015 г.), п. 239(i).

25. Эти данные ежегодно предоставляются органами ООН структуре «ООН-женщины» для доклада Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности. См. документ «Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности (2015)», п. 115.

26. Там же, п. 116.

27. Данные собраны в 2015 году в рамках подготовки глобального исследования.

28. «Преодоление гендерного разрыва в операциях по поддержанию мира» (Департамент полевой поддержки (ДПП) ООН, Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ) ООН, Департамент по политическим вопросам (ДПВ) ООН, 2013 г.).

29. Там же.

30. Кроме того, еще более негативный эффект на гендерный баланс может оказать сокращение бюджета, так как женщины чаще заключают временные контракты и, соответственно, становятся более уязвимыми в ситуации их прекращения.

31. "UN System-Wide Action Plan for the Implementation of the CEB Policy on Gender Equality and the Empowerment of Women: Performance Indicators and Technical Notes" (структура «ООН-женщины», декабрь 2014 г.), 13.

32. Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности, док. ООН S/2013/525 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 4 сентября 2013 г.), п. 70.

33. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей, о последующей деятельности в связи с четвертой Всемирной конференцией по положению женщин и полном осуществлении Пекинской декларации и Платформы действий и решений двадцать третьей специальной сессии Генеральной Ассамблеи, док. ООН A/RES/69/151 (Генеральная Ассамблея ООН, 17 февраля 2015 г.).

34. "Beijing +20: Past, Present and Future: The Representation of Women and the United Nations System" (структура «ООН-женщины», 2015 г.), 20.

35. Доклад Генерального секретаря об учете гендерных аспектов во всех стратегиях и программах системы Организации Объединенных Наций (2015 г.).

36. Резолюция 2122 (2013), док. ООН S/RES/2122 (2013) (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 18 октября 2013 г.), п. 2, 5 и 7.

37. Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (2015 г.), п. 243.

38. Там же.

39. Carole Doucet, "UN Gender Architecture in Post-Conflict Countries" (структура «ООН-женщины», Межучрежденческая целевая группа ООН, 20 сентября 2012 г.).

40. Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (2015 г.), п. 239–243.

41. См. также доклад Генерального секретаря «Гражданский потенциал в постконфликтный период», док. ООН (A/66/311-S/2011/527).

42. Carole Doucet, "UN Gender Architecture in Post-Conflict Countries" (структура «ООН-женщины», Межучрежденческая целевая группа ООН, 20 сентября 2012 г.).

43. Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (2015 г.), п. 241.

44. Nina Lahoud, "Possible Model for Increased Integration of Gender Dimensions in DPKO-Led Multidimensional Peace Operations" (Департамент операций по поддержанию мира, 2015 г.).

45. Доклад Генерального секретаря по Тимору-Лешти, представленный во исполнение резолюции 1690 (2006) Совета Безопасности, S/2006/628 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 8 августа 2006 г.).

46. "Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010–2014)"

(Департамент по политическим вопросам, март 2015 г.), п. 53.

47. "DPKO/DFS Gender Forward Looking Strategy (2014-2018)" (Группа по гендерным вопросам ДОПМ-ДПП ООН, 2014 г.).

48. Doucet, "UN Gender Architecture in Post-Conflict Countries".

49. Данные предоставлены для глобального исследования Департаментом операций по поддержанию мира. Имея должности советников на уровнях P4 и P5, Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити являлась единственной миссией по поддержанию мира с несколькими старшими советниками, а также единственной миссией, имеющей должность советника уровня P5. В восьми миссиях ДОПМ позиции советников по гендерным вопросам относились к уровням P2 и P3.

50. "Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010–2014)".

51. В 2014 году 44 процента из них были мужчинами. Там же, п. 56. Должность координатора по гендерным вопросам не предполагает полную занятость; как правило, эту позицию занимают сотрудники, также имеющие другой круг обязанностей. Кроме того, в отчете отмечается, что люди, ответственные за актуализацию гендерных вопросах в миссиях, «приобретают дополнительные обязанности, но не получают дополнительных ресурсов и часто не имеют необходимой поддержки со стороны старшего руководства, тогда как советники по гендерным вопросам все чаще привлекаются для решения задач наращивания потенциала государств-партнеров и женских организаций в принимающих странах». Там же, п. 54.

52. Финансирование четырех позиций советников по проблеме сексуального насилия в условиях конфликта осуществляется из внебюджетных источников.

53. Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (2015 г.), п. 243. С момента основания структуры «ООН-женщины» Специальный комитет Генеральной Ассамблеи по операциям по поддержанию мира ежегодно принимал новые формулировки, подчеркивающие необходимость сотрудничества и координации деятельности ДОПМ со структурой «ООН-женщины» в области женщин, мира и безопасности. Доклад Специального комитета по операциям по поддержанию мира, док. ООН A/65/19 (Генеральная Ассамблея ООН, 12 мая 2011 г.); Доклад Специального комитета по операциям по поддержанию мира, док. ООН A/66/19 (Генеральная Ассамблея ООН, 11 сентября 2012 г.); Доклад Специального комитета по операциям по поддержанию мира, док. ООН A/68/19 (Генеральная Ассамблея ООН, 1 апреля 2014 г.).

54. «Задача сохранения мира», 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. 159.

55. См., например, Доклад Специального комитета по операциям по поддержанию мира (2011 г.), Доклад Специального комитета по операциям по поддержанию мира (2012 г.), Доклад Специального комитета по операциям по поддержанию мира (2014 г.). Уникальность мандата структуры «ООН-женщины» заключается в том, что она сочетает в себе сферы технических знаний, операционной деятельности, разработки программ и межправительственного взаимодействия, представляя собой важный инструмент для объединения различных направлений работы системы в рамках решения проблем женщин, мира и безопасности. Будучи совсем новой организацией, структура «ООН-женщины» задумывалась как орган, выполняющий каталитическую роль и предоставляющий специализированную экспертизу, потенциал и поддержку для всей системы ООН в стремлении к ускорению выполнения ее обязательств во всех аспектах достижения гендерного равенства.

56. "Thematic Evaluation of UN Women's Contribution to Increasing Women's Leadership and Participation in Peace and Security and in Humanitarian Response" (структура «ООН-женщины», сентябрь 2013 г.).

57. Доклад Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций (2015 г.), п. 80.

58. Там же.

59. Создание в 2012 году Глобального координационного центра помогло актуализировать гендерные проблемы в области верховенства права через внедрение разработки планов и программ и предоставление ДОПМ, ПРООН, структуре «ООН-женщины» и другим органам СГООН взаимного доступа к реестрам. Наглядными примерами результатов стали совместное расположение этих структур в Центральноафриканской Республике и ведение совместных проектов в Мали.

60. В результате независимой оценки программ в области мира и безопасности структуры «ООН-женщины» была сформулирована рекомендация относительно увеличения интенсивности совместной разработки программ и сотрудничества с другими органами ООН по проблемам мира, безопасности и гуманитарного реагирования на уровне стран. По итогам оценки было далее отмечено, что «в некоторых случаях для этого может потребоваться разработка меморандумов о порядке сотрудничества в целях упорядочения межучрежденческого взаимодействия на страновом уровне. Эта практика особенно эффективна в регулировании отношений между структурой «ООН-женщины» и ДОПМ». "Thematic Evaluation of UN Women's Contribution to Increasing Women's Leadership and Participation in Peace and Security and in Humanitarian Response", 11 (выделено).

61. Двумя наглядными примерами можно считать привлечение экспертов из реестра проекта «Быстрое реагирование в области правосудия» структуры «ООН-женщины» и деятельность группы экспертов в составе Канцелярии СПГС по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта. Эти примеры ранее рассматривались в главе 5 «Преобразующий характер правосудия».

62. "DPKO/DFS Gender Forward Looking Strategy (2014-2018)".

63. «Структура ООН-женщины» продолжит участие в работе страновой группы ООН для обеспечения более прочных горизонтальных связей между миссией и страновой группой в вопросах гендерного равенства и формирования основы для свертывания миссии и передачи дел страновой группе и, что особенно важно, местным субъектам. Этот пилотный проект требует тщательного мониторинга с целью оценки достигнутого успеха и возникающих проблем.

СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

«Я, девушка, иду на площадь Тахрир, и я буду стоять там одна. И держать плакат... Не думайте, что вы в безопасности. Никто из нас не в безопасности. Выходите с нами и требуйте свои права, мои права, права вашей семьи».

Асма Махфуз, активистка из Египта

18 января 2011 года 26-летняя активистка из Египта Асма Махфуз произнесла эти слова в видеоролике, выложенном на YouTube, призывая протестующих присоединиться к ней в деле свержения коррумпированного правительства Хосни Мубарака.[1] Видео быстро разошлось в социальных сетях и стало одной из искр, разжегших Арабскую весну. Во всем регионе женщины — зачастую с большим риском для себя самих — противостояли государственным национальным СМИ посредством народной журналистики и социальных сетей, оказывая тем самым влияние на международные средства массовой информации. Асма и ее видеосообщение пролили яркий свет на существующие в настоящее время возможности доступа к технологиям, онлайн-платформам и средствам массовой информации для женщин и девочек по всему миру, стимулируя обсуждения и социальные преобразования.[3]

Когда общество находится под угрозой насильственного конфликта, противоборствующие стороны стремятся захватить контроль над средствами массовой информации. [...] Пронести свои идеи в средства массовой информации крайне важно, поскольку общественность обычно принимает то, что говорится в новостях, за "правду"».

Пернилла Альсен, "Peace Journalism: How Media Reporting Affects Wars and Conflicts"[2]

В условиях конфликта, который разворачивается на почве раздоров внутри общества и выходит за пределы территориальных границ, средства массовой информации могут играть ключевую роль в продвижении повестки дня, касающейся женщин, мира и безопасности, посредством сплочения идей и людей; повышения уровня информированности и преодоления табу; предоставления полноценных сведений по гендерным вопросам и о жизни женщин в условиях конфликта и в постконфликтной среде; а главное, привлечения государств к ответственности.

Однако, как подчеркивалось многими в ходе консультационных мероприятий в рамках подготовки настоящего глобального исследования, для решения этих задач необходимо обеспечить доступность информации для женщин и девочек независимо от их возраста, способностей и места проживания, а также убедиться, что она надлежащим образом отражает их опыт. Это продолжает представлять собой серьезную проблему во многих конфликтных и постконфликтных ситуациях, когда инфраструктура разрушена, уровень грамотности низок, а центральные средства массовой информации — находящиеся в руках приближенных к государству представителей частного сектора — становятся объектами манипулирования или находятся под контролем конфликтующих государственных и негосударственных сторон, стремящихся склонить их на свою сторону. Кроме того, в милитаризованных обществах голоса женщин, их проблемы и опыт, как правило, отметаются «тиранией чрезвычайной ситуации» и остаются неуслышанными.

В конечном счете, средства массовой информации — не что иное, как именно средства, и их содержание и ценность определяют те, кто их использует, идеально применяя различные способы распространения информации, чтобы точно передать картину жизни женщин в конфликтных и постконфликтных ситуациях — подчеркивая все многообразие их ролей и сильных сторон, а также влияние конфликтов на их жизни.

ЖЕНЩИНЫ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ СМИ

MAMA FM, общественная радиостанция в Уганде, является одной из немногих радиостанций в мире, возглавляемых женщинами.[4] Чтобы предоставить возможность женщинам из маргинализированных общин, не имеющих доступа

Необходимо обеспечить доступность информации для женщин и девочек независимо от их возраста, способностей и места проживания, а также убедиться, что она надлежащим образом отражает их опыт.

к радио, слушать их передачи, они организовали «женские радиоклубы» в 15 районах Уганды — места, где женщины могут собираться, слушать радио и обсуждать услышанное.[5] СМИ MAMA FM — наглядный пример того, как средство массовой информации может служить вдвойне эффективным инструментом, распространяя идеи гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин на низовом уровне и объединяя женщин с целью создания и укрепления сетей экспертов в области миростроительства и лиц, ответственных за принятие решений. Аналогичным образом феминистское СМИ FemLINKPACIFIC на Фиджи использует формат диалога на радио и телевидении, чтобы организовать общение между сельскими женщинами и государственными должностными лицами для обсуждения вопросов развития и проблем безопасности человека, обеспечивая уникальную открытую платформу, где женщины могут делиться своими идеями и взглядами в равной степени с ответственными за принятие решений представителями государственными органов и общественностью.[6] FemLINKPACIFIC играет ключевую роль в поддержке участия женщин в процессе миростроительства в этом регионе и в создании информационного поля для разработки и осуществления Тихоокеанского регионального плана действий по вопросам женщин, мира и безопасности.

В ФОКУСЕ

Ливия — кампания «Noor»

Цель кампании «Noor», возглавляемой НПО Voice of Libyan Women, состоит в решении проблемы искажения принципов ислама в ливийской культуре для оправдания совершаемого в отношении женщин насилия. Для противостояния превратному толкованию религиозных принципов кампания опирается на исламское учение, чтобы показать, что ислам не терпит любой формы дискриминации в отношении женщин.[7]

Первый этап кампании Noor официально стартовал 5 июля 2013 года в формате общенациональной кампании в средствах массовой информации, призванной начать дискуссию об обращении с женщинами в исламе. Это мероприятие совпало по времени с началом священного месяца Рамадан — временем для примирения и размышлений, а также периодом, когда ливийцы особенно внемлют средствам массовой информации, таким как радио и телевидение. Кроме того, в 17 городах Ливии было размещено тридцать три рекламных щита на различные темы, касающиеся безопасности женщин в общественной и частной жизни. Два радиоролика, которые звучали на всю страну, призывали ливийский народ задуматься об обращении с женщинами во время священного месяца Рамадан. Национальные телевизионные станции транслировали четыре видеосюжета о насилии в семье, и эти материалы также широко распространялись на социальных платформах с хэштегом #NoorLibya — они получили огромное количество просмотров как в Ливии, так и за рубежом. На последующих этапах кампания набирала темпы, применяя различные подходы, в том числе посредством информационной работы с членами общин и учащимися в формате семинаров, практикумов и опросов. Кампания «Noor» является примером про-религиозной активисткой борьбы за права женщин на низовом уровне. Она демонстрирует, каким образом современные правозащитники оперируют совокупностью аргументов, задействуя при этом существующие и новые средства для распространения своих идей в народных массах и тем самым способствуя преобразованию общества.

«Средства массовой информации играют конструктивную роль для общества. Сегодня новостные каналы и даже некоторые газеты выступают рупором, доносящим до нас целый ряд социальных проблем и помогающим нам оценивать реалии жизни».

Мнение участника опроса, проведенного среди организаций гражданского общества в рамках подготовки настоящего глобального исследования (работает в Афганистане)

ЖУРНАЛИСТСКИЕ РАССЛЕДОВАНИЯ — ОБНАРОДУЯ ИСТОРИИ, КОТОРЫЕ ДОЛЖНЫ БЫТЬ ИЗВЕСТНЫ

Журналистские расследования в различных формах могут служить эффективным средством привлечения общественного внимания к проблемам, до сих пор остававшимся незамеченными, и способствовать преодолению табу. Например, был создан ряд документальных фильмов, раскрывающих последствия войны для женщин. В 2006 году режиссер Лиза Джексон отправилась в Демократическую Республику Конго (ДРК), чтобы взять интервью у женщин, ставших жертвами сексуального насилия в условиях конфликта. Ее документальный фильм *The Greatest Silence* («Величайшее молчание») получил международное признание в то время, когда сексуальному насилию в условиях конфликта практически не уделялось внимания в средствах массовой информации.[8] В последние годы самые различные медийные каналы по всему миру показали изнасилования как средство ведения войны в ДРК и в других горячих точках, проливая свет как на серьезность этих преступлений, так и на неизменную безнаказанность правонарушителей, которые совершают, поощряют или оправдывают эти преступления.

Во многих случаях эта форма насилия представляется в СМИ в упрощенном виде, не отражая всех тех многообразных ужасов, переживаемых конголезским гражданским населением, в особенности женщинами и девочками. Однако обсуждение этой темы в СМИ, несомненно, также послужило катализатором усиления международного давления с требованием положить конец одному из самых серьезных конфликтов XXI века и сексуальному насилию в условиях конфликта во всем мире. Мероприятия и кампании международных средств массовой информации, направленные на искоренение сексуального насилия в условиях конфликта, стимулировали сдвиг общественного сознания и политической воли.[9] Это внимание вне всяких сомнений укрепило усилия и привело к принятию целого ряда резолюций Совета Безопасности по вопросам предупреждения, защиты и преследования виновных за преступления сексуального насилия в условиях конфликта,[10] и продолжает способствовать оказанию давления на правительства государств, национальные суды, а также Международный уголовный суд с целью привлечения к ответственности за свои преступления лиц, совершивших сексуальное насилие. Собственно СМИ проявляют особую бдительность в обличении сексуальных надругательств со стороны миротворческого персонала ООН, привлекая внимание международного сообщества к этой проблеме, если ООН запаздывает с ответными мерами.

Все большую популярность приобретают положительные сюжеты, которые выходят за рамки изображения женщин как жертв конфликта, анализируют и подчеркивают различную роль женщин в миростроительстве. К примеру, документальный фильм службы общественного телерадиовещания *Pray the Devil Back to Hell* («Молитесь, чтобы дьявол убрался обратно в ад»), получивший в 2008 году награду на кинофестивале Tribeca, рассказывает о либерийских женщинах, взявших в свои руки режим бывшего президента Чарльза Тейлора в разгар жестокой гражданской войны в стране и добившихся некогда немыслимого мира. Подобные сюжеты, в которых описываются возможности, дух и лидерские качества женщин, представляют собой ценность с информационно-просветительской точки зрения и провоцируют столь необходимые изменения как в устоях традиционно патриархальных обществ, так и, безусловно, на международной арене.

Тем не менее в таком образе женщины предстают в СМИ редко, и многие другие истории просто не рассказываются. Анализ, который был проведен в 2015 году в рамках Глобального проекта по мониторингу СМИ (Всемирная ассоциация христианских коммуникаций)[11] в 15 странах, переживающих или переживших конфликт, показал, что **лишь 13 процентов от общего числа сюжетов**

«Я считаю, что доведение до широкой общественности случаев сексуального насилия в отношении женщин в условиях конфликта [...] способно оказать влияние на государственную политику и [помочь] изменить дискуссию по проблеме насилия в отношении женщин».

Хинет Бедойя Лима,
Журналист, видео-интервью структуре «ООН-женщины», 2015 год

Независимо от темы, лишь в 4 процентах сюжетов женщины были представлены как лидеры в переживающих или переживших конфликт странах

новостных СМИ о мире и безопасности были посвящены женщинам, причем лишь в 6 процентах случаев женщины были центральными действующими лицами. Независимо от темы, лишь в 4 процентах сюжетов женщины были представлены как лидеры в переживающих или переживших конфликт странах и только в 2 процентах из них поднимались вопросы гендерного равенства или неравенства, в то время как ни в одном из сюжетов об Уганде, Южном Судане или ДРК эти вопросы не были подняты. Наибольшее количество сюжетов, в которых женщины были представлены как лидеры, пришлось на Мали (20 процентов историй), тогда как подобные сюжеты о Непале и Палестине отсутствуют. Кроме того, по результатам анализа был сделан вывод о том, что в таких сюжетах женщины в два с лишним раза чаще, чем мужчины выступают в качестве жертв, а не лиц, берущих на себя роль лидера, при этом истории женщин преимущественно приберегают для сюжетов, рассказывающих о возможностях получения женщинами психологической помощи в условиях конфликта, в постконфликтной среде и в лагерях для беженцев, либо сюжетов о сексуальном насилии.

В годы после принятия резолюции 1325 возможности женщин по представлению в средствах массовой информации своих интересов и задач изменились самым кардинальным образом.

На международном уровне средства массовой информации, как правило, обладают властью превратить одну историю в сенсацию, а другую обойти стороной. «Ценность новости» о конкретной проблеме нередко определяется тем, получает ли она явную поддержку со стороны влиятельного лица или группы. Освещение проблемы средствами массовой информации часто становится громким событием, сопровождаемым разорительными расходами. Между тем, женщины на линии фронта, которые в реальности ведут переговоры по гуманитарным вопросам, участвуют в боевых действиях и защищают невинных, в большинстве случаев остаются за кадром в материалах средств массовой информации, а их голоса заглушаются болтовней знаменитостей и политическим спектаклем.

В годы после принятия резолюции 1325 возможности женщин по представлению в средствах массовой информации своих интересов и задач изменились самым кардинальным образом, будь то традиционные, не всегда учитывающие гендерные вопросы СМИ, такие как телевидение, радио и пресса, которые являются частью организованной отрасли и принадлежат субъектам государственного или частного сектора, либо же современные медийные платформы с более широкими возможностями доступа, включая различные социальные сети и мобильные технологии.

В этом контексте возглавляемые женщинами ресурсы и общественные медийные каналы могут играть важную роль в расширении взглядов и углублении анализа вопросов, поднимаемых в ходе общественных дебатов. Они также могут способствовать расширению доступа к ключевой информации для труднодоступных или маргинализированных групп.

СЕГОДНЯШНИЕ СМИ: СВЯЗАННЫЕ РИСКИ

Современные медийные технологии не всегда несут пользу с точки зрения продвижения прав женщин. В сегодняшнем глобализованном мире любой может запустить свою собственную кампанию в средствах массовой информации и распространять свои идеи через Интернет или с помощью мобильных технологий. В сообщениях может поощряться насилие в отношении женщин и ущемление их в правах. Экстремистские группы все чаще используют Интернет и социальные сети — и арсенал их средств постоянно расширяется — для распространения идей с призывами у насилию и ненависти и пополнения своих рядов новыми сторонниками. Расширение возможностей доступа к Интернету также привело к учащению случаев запугивания в киберпространстве; одним нажатием кнопки любой может отправить сообщение женщине и членам ее семьи с угрозами применения насилия, сексуального нападения или убийства, зачастую анонимно.

В ФОКУСЕ

Международные соглашения и роль средств массовой информации

В Пекинской платформе действий, принятой на четвертой Всемирной конференции по положению женщин в 1995 году, признана роль средств массовой информации и их потенциал по внесению положительного вклада в достижение гендерного равенства, а также содержится призыв к увеличению числа женщин в рядах сотрудников СМИ и отказу от стереотипов. Это включает предоставление сбалансированной и полной информации по связанным с конфликтами проблемам.[12] Комитет КЛДОЖ также подчеркнул роль СМИ в своих общих рекомендациях (№№ 19 и 23), в особенности важность создания позитивного и нестереотипного образа женщин в средствах массовой информации; и необходимость принятия эффективных мер государствами-участниками для обеспечения уважительного отношения к женщинам и продвижения такого отношения со стороны СМИ. В охваченных конфликтом районах СМИ — как государственные, так и частные — способны стимулировать радикальное переосмысление понятий участия и руководящей роли женщин путем внесения разнообразия в освещаемые ими темы, рассказывая не только о сексуальном насилии в отношении женщин и изображая женщин жертвами, но демонстрируя работу, которая уже проводится женщинами, в области предотвращения конфликтов и миростроительства,.

В ФОКУСЕ

Поучительная история

В то время как положительные стороны СМИ в работе по вопросам женщин, мира и безопасности невозможно не отметить, не менее важно признать что в некоторых случаях средства массовой информации способны играть весьма негативную роль. Кто может забыть о том, что полные ненависти призывы, которые в конечном итоге привели к геноциду в Руанде, распространялись по радио?

Даже сегодня многие частные радиостанции и телеканалы, а также социальные сети и печатные СМИ нередко балансируют на грани агрессивных формулировок против людей различных этнических или религиозных групп и против политических противников. Кроме того, в рамках психологических операций или согласно военной стратегии государственных разведывательных органов или повстанческих групп намеренно искажаются факты и тонко вбрасывается не соответствующая действительности информация. Цель подобных вбросов — объявить вне закона определенные мнения, разжечь ненависть в отношении определенных общественных деятелей — часто сильных и независимых женщин — и создать атмосферу страха, что в конечном итоге также приводит к подавлению свободы печати.[13]

В эпоху изощренных кампаний в средствах массовой информации невозможно добиться того, чтобы пресса оставалась свободной, объективной или героической. Признавая необходимость гарантировать свободу массовой информации, также следует признать ее отрицательный потенциал и потребность защиты женщин и общества в целом от ее последствий. Общие принципы освещения сложных и деликатных вопросов и надлежащий подход к освещению подобных проблем в СМИ могут быть изложены в этическом кодексе, разработанном средствами массовой информации.

В рамках кампании «Take Back the Tech» Ассоциация прогрессивных коммуникаций запустила онлайн-платформу для сбора заявлений и жалоб от общественности об угрозах в сети, преследованиях и агрессивных выступлениях против женщин в Боснии и Герцеговине, Колумбии, ДРК, Кении, Македонии, Мексике, Пакистане и на Филиппинах, с тем чтобы показать, что эти инциденты не являются единичными или аномальными случаями, и добиваться их признания и выплаты возмещения в случае использования технологий для распространения гендерного насилия на местном, национальном и международном уровнях.[14]

Кроме того, глубокую озабоченность вызывает рост угрозы журналистской независимости и физической безопасности работников средств массовой информации, особенно в условиях кризиса и в охваченных конфликтом районах. Журналисты, фотожурналисты и наблюдатели за соблюдением прав человека, которые ведут репортажи из зон конфликта, находятся в большой опасности и нередко обнаруживают, что в их попытках раскрыть широкой общественности правду о войне за каждым их шагом следят. Согласно данным, опубликованным Комитетом по защите журналистов в 2015 году, начиная с 2000 года 446 журналистов были убиты при ведении журналистской деятельности в странах, переживающих или переживших конфликт.[15] Несмотря на то, что в конфликтных зонах в журналистской профессии преобладают мужчины, риски для женщин выше: общемировой показатель гибели женщин-журналистов в охваченных конфликтом странах составляет 64 процента по сравнению с 54 процентами в случае мужчин. Наибольшее число женщин-журналистов погибли в Ираке (13), тогда как наибольшее число мужчин-журналистов были убиты в Израиле и на Оккупированных палестинских территориях (153), а также в Сирии (79). Вызывает тревогу, что от общего числа погибших во всем мире женщин-журналистов 70 процентов, а в случае мужчин-журналистов — 62 процента, были убиты преднамеренно, а остальные погибли под перекрестным огнем или в связи с выполнением опасного задания. Даже хуже 53 процента лиц, виновных в убийствах женщин-журналистов в условиях конфликта остались безнаказанными или практически безнаказанными.

Кроме того, глубокую озабоченность вызывает рост угрозы журналистской независимости и физической безопасности работников средств массовой информации, особенно в условиях кризиса и в охваченных конфликтом районах.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Условия для достижения прогресса после 2015 года: практические предложения

СМИ следует:

- ✓ Придерживаться обязательства с предельной точностью отображать женщин и мужчин во всем многообразии их ролей в условиях разворачивающихся конфликтов и постконфликтных ситуациях, в том числе в качестве посредников в предотвращении конфликтов и экспертов в области миротворчества и миростроительства.
- ✓ Расширить представительство и учет мнений женщин в отделах новостей, в процессе принятия решений и на руководящих должностях.
- ✓ Отслеживать содержание программ средств массовой информации, включая информацию, которая может нанести вред жертвам сексуального насилия в условиях конфликта или заклеймить их как таковых и принимать особые меры защиты при подготовке сюжетов о женщинах и детях.
- ✓ Разработать под эгидой работников средств массовой информации этический кодекс для работников средств массовой информации, который мог бы служить руководством по освещению сложных и деликатных вопросов.

Государствам-членам следует:

- ✓ Гарантировать защиту, в случае возникновения такой угрозы, репутации и жизни женщин и мужчин — защитников прав человека и журналистов путем укрепления нормативно-правовой базы, обеспечения безопасности и решения проблемы безнаказанности правонарушителей.
- ✓ Разработать и применять законы и механизмы для предотвращения и расследования преступлений, связанных с преследованиями, угрозами и агрессивными выступлениями, публикуемыми в сети Интернет и на мобильных платформах, а также для наказания лиц, виновных в их совершении.
- ✓ Назначать больше женщин в СМИ и государственные информационные агентства и выделять средства на повышение уровня участия женщин и их руководящей роли в медийных инициативах, включая народное радио, в нестабильных регионах и странах, переживающих или переживших конфликт.

Всем субъектам следует:

- ✓ Поддерживать инициативы по расширению профессиональной подготовки в области составления отчетности по гендерной проблематике и использования, создания и распространения медийных материалов, принимая во внимание, что некоторые женщины имеют ограниченный доступ к активам и ИКТ и ограничения на передвижение.

ССЫЛКИ

1. Courtney Radsch, “Women, Cyberactivism, & the Arab Spring”, Muftah, 10 декабря 2012 г., http://muftah.org/women-cyberactivism-the-arab-spring/.
2. Pernilla Ahlsén, “Peace Journalism: How Media Reporting Affects Wars and Conflicts” (Kvinna till Kvinna, 3 октября 2013 г.).
3. Для целей глобального исследования термин «СМИ» толкуется в широком смысле и включает в себя как традиционные печатные СМИ, телевидение и радио, которые являются частью организованной отрасли и принадлежат субъектам государственного или частного сектора, так и современные медийные платформы с более широкими возможностями доступа, включая социальные сети, онлайн-журналы, видеожурналы и блоги.
4. Hilary Heuler, “Uganda’s Mama FM Gives Women a Chance to Be Heard”, VOA, 19 июня 2014 г., http://www.voanews.com/content/ugandas-mama-fm-gives-women-a-chance-to-be-heard/1940619.html.
5. “Uganda Media Women Association (UMWA) - Community Radio”, данные от 22 июня 2015 г., http://interconnection.org/umwa/community_radio.html.
6. “FemLINKPACIFIC Program Strategy”, данные от 11 сентября 2015 г., http://www.femlinkpacific.org.fj/index.php/en/what-we-do/program-strategy.
7. “The Noor Campaign: Shedding Light on Women’s Security Concerns in Libya” (The Voice of Libyan Women, 2014 г.).
8. Natalie Hanman, “I Urge You to Watch The Greatest Silence”, The Guardian, 20 марта 2008 г., http://www.theguardian.com/film/filmblog/2008/mar/20/congoswaronwomen. Последовали другие документальные фильмы, которые рассказывают истории женщин, подвергшихся насилию в ДРК, включая Femke van Velzen, Ilse van Velzen и If... Productions., Fighting the silence sexual violence against women in Congo (Амстердам: IF Productions, 2007 г.), Dearbhla Glynn, War on Women (IRIN Films, Obinna Anyadike & Charlotte Cans, 2014 г.) и Bruno Sorrentino et al., Grace under fire (Оли, штат Пенсильвания: Bullfrog Films, 2011 г.).
9. К примеру, информационно-пропагандистская деятельность на высшем политическом уровне в средствах массовой информации со стороны СПГС по вопросу сексуального насилия в условиях конфликта, а также кампания «Stop Rape Now» («Немедленно прекратите насилие») межведомственной сети «Программа действий ООН по борьбе с сексуальным насилием в условиях конфликта» стали катализатором радикальных перемен благодаря привлечению внимания директивных органов и глобальных СМИ. См. Eleanor O’Gorman, “Review of UN Action Against Sexual Violence in Conflict 2007-2012 - Final Report” (Кембридж, Великобритания, январь 2013 г.).
10. Резолюция 1820 (2008), док. ООН S/RES/1820 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 19 июня 2008 г.); резолюция 1960 (2010), док. ООН S/RES/1960 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 16 декабря 2010 г.); Резолюция 2106 (2013), док. ООН. S/RES/2106 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 24 июня 2013 г.).
11. Sarah Macharia, “Women Peace and Security Media Monitoring” (World Association for Christian Communication, 12 июня 2015 г.).
12. “Report of the Fourth World Conference on Women” (Пекин, Китай, 4–15 сентября 1995 г.), док. ООН A/CONF.177/20/Rev.1 (Организация Объединенных Наций, 1996 г.).
13. В последние годы гражданской войны в Шри-Ланке нередко применялась подобная практика. См. Charles Petrie, “Report of the Secretary-General’s Internal Review Panel on United Nations Actions in Sri Lanka”, ноябрь 2012 г.
14. “Take Back The Tech! Map It. End It.”, Take Back the Tech, данные от 8 июля 2015 г., https://www.takebackthetech.net/mapit/main.
15. Источник данных: https://cpj.org/killed/2015/. В целях анализа сюда отнесены страны и территории, где в течение 2014 года действовали политические миссии или миссии по миростроительству или по поддержанию мира ООН, либо страны или территории, ситуация в которых рассматривалась в Совете Безопасности и обсуждалась Советом на каком-либо официальном заседании в период с 1 января по 31 декабря 2014 года, или страны или территории, которым в 2014 году были выделены средства из Фонда миростроительства.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ РЕЗОЛЮЦИЙ

Резолюция 1888

Выражает свое намерение добиваться повышения эффективности периодических поездок на места в районы конфликта за счет организации интерактивных встреч с местными женщинами и женскими организациями на местах

2009

2010

Резолюция 1960

Подчеркивает, что для осуществления их мандата миссии должны поддерживать эффективную связь с местными общинами; и призывает Генерального секретаря укрепить их возможности в этой сфере

Резолюция 2106

Подчеркивает ту важную роль, которую сети и организации гражданского общества, включая женские организации, могут играть в усилении защиты на общинном уровне, ведя борьбу с сексуальным насилием в условиях вооруженного конфликта и в постконфликтных ситуациях и оказывая потерпевшим помощь в получении компенсации и доступа к правосудию

2013

Резолюция 2122

Призывает соответствующие государства-члены разработать специальные механизмы финансирования для поддержки деятельности и расширения потенциала организаций, которые содействуют развитию у женщин руководящих навыков и их всестороннему участию на всех уровнях процесса принятия решений относительно осуществления резолюции 1325 (2000), в частности посредством увеличения выделения средств на нужды местного гражданского общества

В 1915 году на фоне разрушений Первой мировой войны более 1000 женщин из 12 различных стран собрались в Гааге, Нидерланды, чтобы выразить протест против жестокости войны, обсудить, каким образом положить ей конец и предотвратить насилие и конфликт в будущем.[1] В результате этого собрания зародилась новая организация: Международная женская лига за мир и свободу (МЖЛМС). Это объединение стояло у истоков еще одного социального движения, которое под растущий хор голосов в конечном итоге добилось признания роли женщин в вопросах мира и безопасности, и кульминацией деятельности которого спустя 85 лет стало принятие Советом Безопасности резолюции 1325.

Гражданское общество сыграло весомую роль в лоббировании принятия резолюции 1325 и внесло значительный вклад в ее подготовку; при этом, пожалуй, ни в одной другой международной повестке дня так прочно не закреплена центральная позиция гражданского общества. В немалой степени это было достигнуто за счет существенного вклада женских организаций в предотвращение конфликтов и миротворчество, а также их участия на передовых позициях постконфликтного восстановления, когда государствам и сообществам доноров еще только предстояло выполнить свои функции.

Именно по этой причине подготовка настоящего исследования была сосредоточена на консультационных мероприятиях с участием женских организаций гражданского общества, в том числе во время специализированных встреч во всех регионах мира. Работу по глобальному исследованию поддержала Консультативная группа высокого уровня, большую часть которой составляют голоса гражданского общества. Секретариат также сотрудничал с партнерскими НПО по вопросам о глобального опроса организаций гражданского общества и размещения веб-платформы для запроса рекомендаций гражданского общества. Поддержка со стороны гражданского общества, его отзывы, предоставленные материалы, опыт и знания внесли большой вклад в выводы и рекомендации настоящего исследования; при этом важно использовать каждую возможность, чтобы эти голоса оставались услышанными в кругах, ответственных за принятие решений, будь то в Нью-Йорке, Аддис-Абебе, Лондоне или Москве.

> «Мы в силах остановить войну и вернуть наш перевернутый мир на место».
>
> **Лейма Гбови**,
> лауреат Нобелевской премии

В Гааге недавно состоялось празднование столетия МЖЛМС, на котором собрались мужчины и женщины, занимающиеся миротворческой деятельностью, из более чем 80 стран, чтобы поддержать общую цель: прочный мир.[2] Многие обсуждения в Гааге были сосредоточены на эффективном осуществлении резолюции 1325. В частности, рассматривалась необходимость включения вопросов прав человека и равенства, разоружения и мира в центр внешней политики государств; необходимость демократизации ООН и соблюдения ею обязательств согласно Уставу ООН, в том числе прекращения практики тайного и не всеобщего голосования на выборах Генерального секретаря; важность признания ключевого значения безопасности человека для глобальной безопасности; необходимость отказа от проектного подхода к осуществлению резолюции 1325, который ставит интересы доноров выше тех, кто работает над доноров перед теми, кто работает над обеспечением фактического и устойчивого выполнения резолюции на местах.

СИЛА СОЦИАЛЬНЫХ ДВИЖЕНИЙ ВО ВСЕХ ЕЕ ПРОЯВЛЕНИЯХ

Организации гражданского общества по всему миру — от Гватемалы, до Катманду и Кампалы, продемонстрировали силу социального движения по достижению реальных изменений. Начиная с настоятельного требования, чтобы высший орган по вопросам мира и безопасности обратил внимание на голос женщин, и заканчивая мобилизацией на глобальном уровне в поддержку договора о торговле оружием или на локальном уровне — для борьбы за искоренение насилия в отношении женщин — прогрессивные социальные движения могут сделать больше для достижения реального прогресса в жизни мужчин, женщин, мальчиков и девочек, чем государства и многосторонние учреждения, действующие в одиночку.

Отчасти эта уникальная способность оказывать воздействие вытекает из близости многих организаций гражданского общества к широким массам людей. Также необходимо отметить способность этих организаций формировать государственную и правительственную повестку дня ивызывать политическую волю к действию. Исследования,

проведенные организациями Womankind Worldwide и Action Aid в пяти охваченных конфликтами странах и странах с нестабильной ситуацией, продемонстрировали важную роль организаций по правам женщин на низовом уровне в смягчении последствий конфликта и миростроительстве: от создания подземных школ и медицинских клиник в Афганистане до содействия реинтеграции бывших комбатантов в Сьерра-Леоне.[3] Как подчеркивается в одном из докладов, «активистки и женщины-организаторы на низовом уровне в Афганистане, Непале, Либерии и Сомали лучше всех ориентируются в своей культурной и политической обстановке. Они знают, какие вопросы представляют наибольшую важность».[4]

Тем не менее спустя 15 лет после принятия резолюции 1325 все еще отсутствуют эффективные системы регулярного взаимодействия и консультаций с женскими объединениями, которые обеспечили бы поддержкуиспользования их знаний, опыта и потенциала для разработки политики на национальном, региональном и глобальном уровнях.

В ситуациях, где состоялся прогресс и были достигнуты более широкие преобразования, главным фактором успеха часто считается сотрудничество и взаимодействие с другими организациями гражданского общества и использование гражданского общества в качестве надзорного органа и независимого наблюдателя.[5] Соответственно, более тесное сотрудничество и поддержка очень важны для низовых организаций, особенно тех, которые работают с женщинами, подвергающимися межсекторальной дискриминации, в том числе по признаку возраста, сексуальной ориентации, принадлежности к коренному населению и инвалидности.

Еще одним ключевым фактором является способность организаций гражданского общества формировать общественную и правительственную повестку дня и вызывать политическую волю к действию.[6] Женские организации и движения играют решающую роль в привлечении правительств к ответственности: они наблюдают за действиями правительств и требуют от них отчетности по обязательствам в отношении решения вопросов женщин, в том числе касающихся мира и безопасности.[7] Примеры подобной деятельности включают Проект мониторинга 1325, осуществляемый Глобальной сетью женщин-миротворцев;[8] ежемесячные планы действий по вопросам женщин, мира и безопасности в Совете Безопасности ООН, разрабатываемые Рабочей группой НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности;[9] и барометр безопасности женщин на локальном уровне, разработанный Католической организацией по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в целях развития.[10]

Заметные результаты были достигнуты коалициями организаций, затрагивающими несколько социальных

Гражданское общество, в том числе женские организации, должны играть ведущую роль в разработке всех осуществляемых ООН программ, при этом различные органы ООН должны воспринимать их в качестве серьезных партнеров.

Мнение участника опроса, проведенного среди организаций гражданского общества в рамках подготовки настоящего глобального исследования (проживает в Нидерландах, работает в Азии и регионе БВСА)

движений, например Международной кампанией за запрещение наземных мин. Так же центральную роль в мобилизации усилий в поддержку мира играют региональные коалиции. Например, организации на Балканах, в том числе Региональное женское лобби и региональная организация «Женщины за мир, безопасность и справедливость в Юго-Восточной Европе» успешно использовали формулировки резолюции 1325, чтобы устанавливать связь между правами человека и региональной безопасностью, в частности, по таким вопросам, как развитие и конституционная реформа.[11] Еще один пример — проводимая работа по борьбе с насилием в отношении женщин. В своем знаменательном исследовании, опубликованном в 2012 году, Мала Хтун и С. Лорел Уэлдон на протяжении более чем четырех десятилетий изучили 70 стран, чтобы найти наиболее эффективный способ снизить подверженность женщин насилию.[12] Анализируя влияние различных переменных на

значения индекса реагирования правительства на насилие в отношении женщин, они обнаружили, что с наибольшим постоянством значительный эффект производила активизация сильных, независимых феминистских движений.

Глобальный опрос среди организаций гражданского общества

В ходе подготовки этого исследования был проведен глобальный опрос среди организаций гражданского общества, работающих над осуществлением повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности. Результаты обследования основаны на 317 ответах, полученных от организаций из 71 страны, обсуждениях в рамках 17 целевых групп, проведенных в 16 странах, в состав которых вошло свыше 200 участников, и материалах одной международной конференции экспертов по резолюции 1325[13] и включают в себя множество количественных и качественных данных, иллюстрирующих позитивное влияние, а также имеющиеся пробелы и трудности.[14]

Анализируя изменения в своей работе, произошедшие с 2000 года, многие респонденты — представители гражданского общества указали, что резолюция 1325 сыграла важную роль в стимулировании усилий женщин по широкому кругу вопросов мира и безопасности. Кроме того она стала инструментом подготовки планов действий и подтверждением правомерности их призывов к правительствам и международному сообществу для скорейшего принятия мер, что привело к развитию международных стандартов, в том числе в таких областях, как сексуальное насилие в условиях конфликта.

Тем не менее большинство респондентов оценили эффективность резолюции 1325 только как среднюю, так как ее потенциал по внедрению преобразований не был полностью реализован.[15] В ходе полевых визитов и консультационных мероприятий многие организации выразили обеспокоенность тем, что успехи, достигнутые на нормативном уровне, не получили желаемого развития на местах. В местных общинах, в том числе наиболее пострадавших от конфликта, изменения не ощущались.

В ФОКУСЕ

Создание коалиций: опыт международной кампании за запрещение наземных мин

В ходе работы и по результатам Международной кампании за запрещение наземных мин (МКЗНМ) были продемонстрированы влияние сильной коалиции и важное значение сотрудничества. С момента своего старта в 1992 году МКЗНМ служила голосом гражданского общества на дипломатической арене, добиваясь изменений в государственной политике и практике, направленных на прекращение страданий, вызываемых наземными минами. В кампании участвовали национальные и международные НПО, а также отдельные специалисты из различных сфер деятельности, в том числе эксперты по правам человека, развитию, проблемам беженцев, а также по предоставлению медицинской и гуманитарной помощи. С момента своего начала кампания переросла в сеть с активными участниками приблизительно в 100 странах. Каждый из них работает над тем, чтобы избавить мир от противопехотных наземных мин и обеспечить возможность вести полноценную жизнь для выживших жертв наземных мин.[16]

МКЗНМ и ее основатель и координатор Джоди Уильямс совместно получили в 1997 году Нобелевскую премию мира за усилия по заключению договора о запрете мин (Оттавский договор). Подписание этого договора (который запрещает использование, производство, накопление и передачу противопехотных мин) считается величайшим успехом кампании. В 2006 году совместно с пятью женщинами — лауреатами Нобелевской премии мира Уильямс организовала инициативу женщин — лауреатов Нобелевской премии. Сегодня она активно участвует в кампании за запрещение роботов-убийц; эта международная коалиция работает над тем, чтобы принять упреждающие меры по полному запрету автономного оружия.

«Нам нужна возможность принимать решения об услугах, которые мы получаем».

Женщина — бывший комбатант,
Глобальное исследование, визит в Непал

В некоторых случаях первоочередные потребности и приоритеты, озвученные женщинами, например возможность получения доходов и средств к существованию, так и не нашли отражения в проектах и программах даже тогда, когда они были четко сформулированы самими женщинами.

Что касается ограничений, то в ходе глобального опроса респонденты выделили три основных препятствия, ограничивающих эффективность работы гражданского общества:

- недостаток ресурсов (более подробно рассматривается в главе 13 *Финансирование повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности*);
- несоответствия между международной политикой и местными реалиями;
- недостаток доверия между правительствами и гражданским обществом.

ПРОБЛЕМЫ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСОВ И КОНФЛИКТОВ

Роль организаций гражданского общества, в том числе в непосредственном предоставлении услуг, расширяется. Они действуют на передовой линии конфликтов и бедствий, часто с большим риском и жертвами. Защитники прав человека женщин, например, все чаще становятся объектами насилия и сталкиваются с серьезными рисками, что заслуживает срочного внимания со стороны мирового сообщества. В 2015 году такие риски резко возросли по всему миру, однако принятие мер по обеспечению безопасности защитников прав человека женщин значительно запаздывает.[17] Организации, работающие в условиях непрекращающегося конфликта, в том числе на Ближнем Востоке и в Северной Африке, определили отсутствие безопасности и милитаризм в качестве наиболее острых проблем, с которыми им приходилось сталкиваться.

Условия безопасности могут усугубляться в состоянии конфликта; эти условия также накладываются на имеющий место глобальный сдвиг в сторону сокращения гражданского пространства. В недавнем докладе было озвучено, что в 2014 году демократия стала сдавать позиции, число нарушений в отношении свободы собраний выросло более чем в 96 из 193 государств — членов ООН.[19] Для ограничения гражданского пространства применяется такая тактика, как принятие ограничительных законов и «нанесение ударов» по отдельным организациям

«Необходимо признать ценность вклада гражданского общества, укрепить потенциал маргинализированных групп, предоставить субъектам гражданского общества место за столом переговоров и обеспечить безопасность их деятельности».

Зейд Раад аль Хусейн, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека[18]

гражданского общества путем захвата их отделений, замораживания банковских счетов или прекращения их регистрации. Стратегически такие механизмы, как универсальный периодический обзор и представление материалов в договорные органы, в частности в КЛДОЖ, можно использовать для освещения репрессивных действий правительств по подавлению гражданского общества, что позволит проводить более тщательные проверки и найдет отражение в политике (роль таких механизмов защиты прав человека подробно описана в главе 12).

Отсутствие доверия между правительствами и гражданским обществом стало еще одной проблемой, которая негативно сказывается на анализе потребностей и приоритетов, разработке политики и стратегий и поддержке их осуществления. Несмотря на признание того, что более открытые мирные процессы в большей степени содействуют устойчивости результатов миростроительства, активисты гражданского общества часто оказывались вне процесса ключевых переговоров, а их данные и аналитические выводы не рассматривались с той же серьезностью, что и данные, поступающие из «официальных» источников.

В связи с этим на конференции МЖЛМС «Women's Power to Stop War» (Прекращение войны усилиями женщин) участники тоже выразили разочарование по поводу своего участия в многосторонней системе, где, по их мнению, к ним часто относились снисходительно или как к номинальным участникам.[20] Однако несмотря на имеющееся недоверие, эти группы неуклонно продолжают выражать стремление к сотрудничеству с правительствами и международным сообществом (69 процентов организаций, принявших участие в опросе организаций гражданского общества, отметили, что работали с национальными правительствами и министерствами своих государств в какой-либо форме),[21] подтверждая, тем не менее, необходимость сохранения независимости своего голоса в этом процессе.

В ФОКУСЕ

Множество мнений гражданского общества

«В работе организаций гражданского общества мы должны быть внимательными и не относить всех женщин безрассудно в одну категорию. Многие женщины разделены по принадлежности к различным политическим идеологиям. При этом разделение женщин может привести к поражению в гораздо большей битве за права».

Участник консультационного мероприятия с организациями гражданского общества Непала в рамках подготовки настоящего глобального исследования

Если коалиции или социальные движения могут высказывать единое мнение по конкретным задачам, то гражданское общество, как таковое, практически никогда не звучит, как единый голос. Разнообразие взглядов критически важно для представления различных людей, их интересов и опыта, однако оно же может быть и проблемой. В частности, в условиях конфликта и в постконфликтный период гражданское общество может быть разделенным, нестабильным, иногда его контролирует элита или диаспора.[22] В действительности в последние годы группы, имеющие оппозиционные взгляды на права, уже предоставленные в рамках международного законодательства, доказали, что могут эффективно мобилизоваться и создать угрозу отмены этих закрепленных прав.

«Организации гражданского общества выполняют роль надзорного органа, и тем не менее их голос [остается] безгласным. Благодаря этим усилиям проблемы маргинализированных слоев могут быть с легкостью устранены соответствующей службой, ООН или другими связанными с ними службами».

Мнение участника опроса, проведенного среди организаций гражданского общества в рамках подготовки настоящего глобального исследования, (работает в Камеруне)

Потребность в более открытом пространстве

Принимая во внимание, что гражданское общество часто располагает наибольшими возможностями для того, чтобы обращаться к лидерам государств, сообщать им о местных проблемах и таким образом доводить точку зрения женщин и девочек на низовом уровне до субъектов национального, регионального и глобального уровня,[23] следует предпринимать намного больше усилий по созданию более открытого пространства для принятия решений, консультаций, взаимодействия и обсуждений между гражданским обществом, национальными правительствами и международным сообществом.

Начиная с 2010 года подразделение ООН по операциям по поддержанию мира ежегодно проводит «Дни открытых дверей в интересах женщин, мира и безопасности»,[24] во время которых женщинам в странах проведения этих операций предоставляется возможность обратиться непосредственно к высокопоставленным должностными лицам ООН, озвучить волнующие их проблемы и рассказать о своих потребностях и приоритетах тем, кто несет ответственность за принятие решений. И хотя такое взаимодействие оказывается полезным, одно мероприятие в году далеко недостаточно. Вместо этого следует учредить регулярные форумы, которые обеспечат более качественное взаимодействие, обратную связь и возможность для консультаций между старшим руководством миротворческих миссий, женщинами-лидерами и группами гражданского общества.

НОВЫЕ И СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

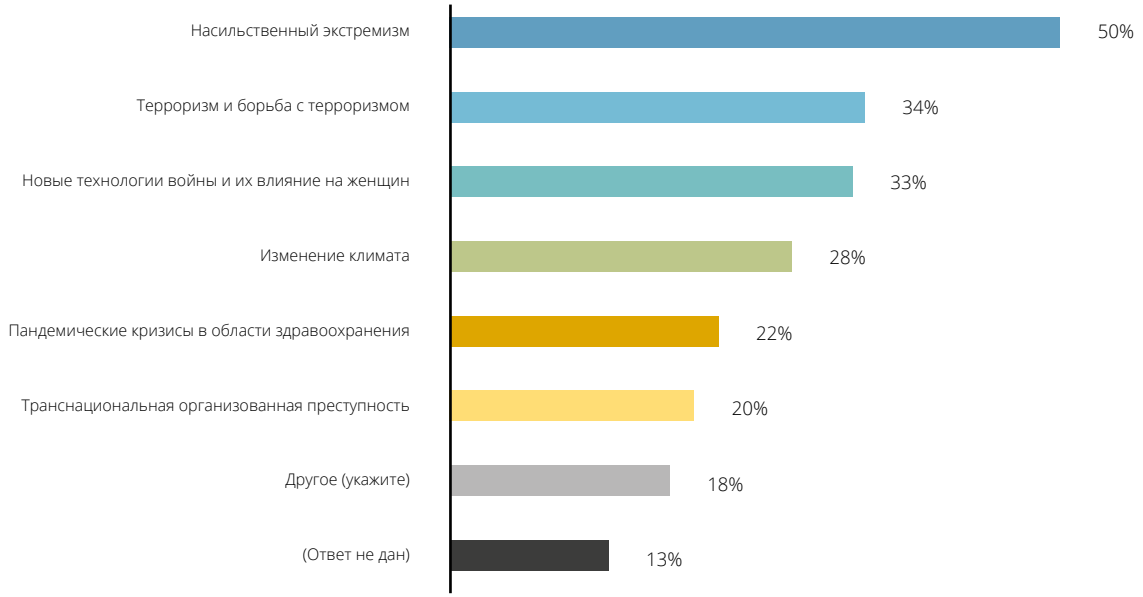
Опрос среди организаций гражданского общества и обсуждения в рамках целевых групп пролили свет как на новые, так и на системные проблемы, влияющие на работу женских организаций и женщин-активистов во всем мире, включая милитаризацию, гендерное неравенство и насилие в отношении женщин. Большинство респондентов признали угрозы и проблемы для своей работы, обусловленные ростом насильственного экстремизма, часто упоминаемым в тандеме с вопросами терроризма и борьбы с терроризмом.[25] Новые технологии войны и их влияние на женщин также заняли высокое место среди новых проблем.

Следующие 2 графика иллюстрируют диапазон ответов на задаваемый в ходе опроса вопрос «Какие новые глобальные проблемы повлияли на вашу работу по вопросам женщин, мира и безопасности?».[26]

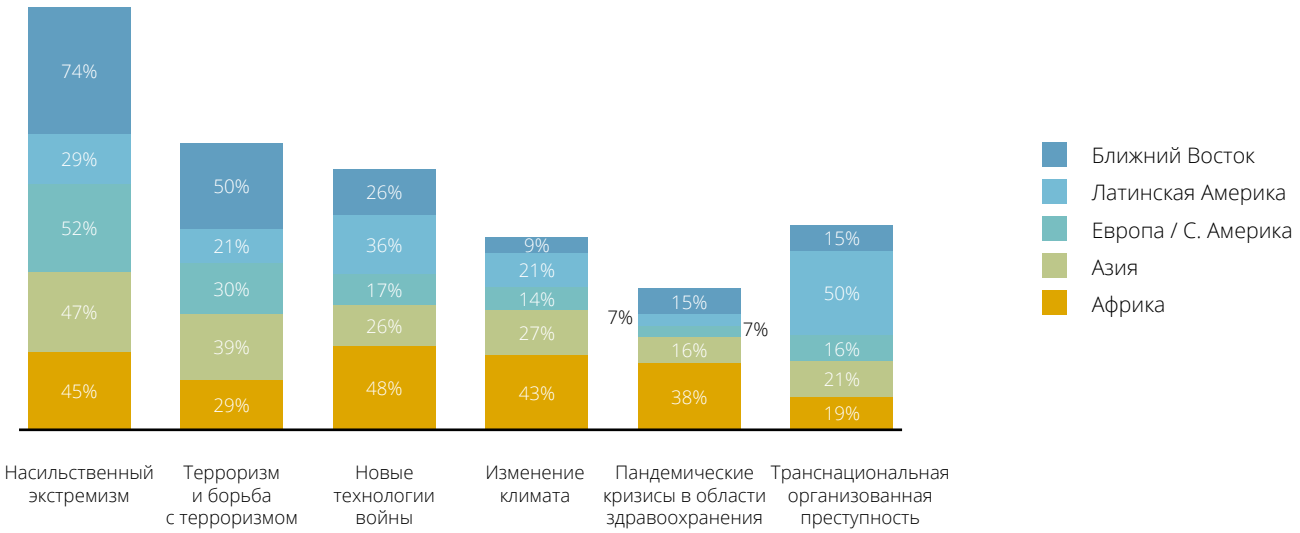
Примечательно, что многие из потребностей, связанных с женскими организациями в защиту мира и выявленных в 2002 году по результатам *независимой экспертной оценки* под руководством Элизабет Рен и Элен Джонсон-Серлиф, по-прежнему актуальны сегодня, среди них: безопасность, ресурсы, политическое пространство и доступ к директивным органам.[27] Это указывает на препятствия и пробелы, которые носят системный характер (например, широко распространенная и укоренившаяся социальная изоляция, гендерное неравенство, насилие в отношении женщин), а также на несоответствие между риторикой политических обязательств, выделением необходимых ресурсов и фактическими действиями на местах.

Для реализации потенциала резолюции 1325 по внедрению преобразований большинство групп гражданского общества

Доля респондентов, выбравших каждую из следующих категорий при ответе на заданный в ходе опроса вопрос «Какие новые глобальные проблемы повлияли на вашу работу по вопросам женщин и мира и безопасности? (Можно выбрать несколько ответов.)»[28]



Доля респондентов по регионам, выбравших каждую из следующих категорий при ответе на заданный в ходе опроса вопрос «Какие новые глобальные проблемы повлияли на вашу работу по вопросам женщин и мира и безопасности? (Можно выбрать несколько ответов.)»[29]



подчеркнули настоятельную необходимость изменения приоритетности элементов, связанных с предотвращением конфликтов, в повестке дня по вопросам женщин, мира и безопасности. Они неоднократно призывали к разработке долгосрочных комплексных стратегий, которые устранят основные причины вооруженных конфликтов, а не их симптомы.

Главным приоритетом на период после 2015 года, установленным для всех регионов, является полное и равноправное участие женщин во всех процессах предотвращения конфликтов, миростроительства и восстановления в постконфликтный период. Очень важно, чтобы участие оценивалось не количественно, а по его результатам и по наличию пространства, в котором женщины могут самоорганизоваться. Это лежит в основе резолюции 1325 и все еще остается одной из областей с наименьшими шансами на успех.

«Делая выводы из опыта, полученного за последние 15 лет, и планируя дальнейшую работу, мы должны помнить о том, что организации гражданского общества готовы сотрудничать со всеми заинтересованными сторонами для того, чтобы добиться реализации преобразующего потенциала, который несет в себе эта историческая резолюция».

Отчет по результатам опроса, проведенного среди организаций гражданского общества в рамках подготовки настоящего глобального исследования[30]

РЕКОМЕНДАЦИИ

Условия для достижения прогресса после 2015 года: практические предложения

ООН, региональным организациям и соответствующим государствам-членам следует:

- ✓ Институционально закрепить участие гражданского общества и затронутых конфликтом женщин, в том числе на низовом уровне, в местных, национальных и глобальных процессах принятия решений, включая разработку, осуществление и мониторинг национальных планов действий.
- ✓ Обеспечить проведение содержательных консультационных мероприятий с женщинами в ходе мирных процессов и прямое участие женщин в этих процессах, а также обеспечить финансирование и безопасность их участия в переговорах.
- ✓ Учредить, финансировать и поддерживать механизмы обмена знаниями для обеспечения своевременного и прозрачного обмена информацией между гражданским обществом и правительством, прилагая особые усилия по охвату и привлечению местных общин.
- ✓ Создать и поддерживать, закрепить законодательно и на практике безопасную и благоприятную обстановку, которая обеспечит доступ к правосудию, подотчетность и положит конец безнаказанности в отношении нарушений прав человека, направленных против защитников гражданского общества и защитников прав человека женщин, чтобы они могли действовать без преград и опасений и в полной мере осуществлять свои права на свободу мнений и их выражение, свободу объединений и мирных собраний.

Женским организациям гражданского общества и движениям следует:

- ✓ Создать стратегические союзы между сетевыми организациями гражданского общества для укрепления электората и оказания влияния на новые глобальные, региональные и национальные проблемы, касающихся прав человека, устойчивого развития и мира и безопасности.
- ✓ Разработать совместные стратегии информационно-пропагандистской деятельности.
- ✓ Расширить взаимодействие с многосторонней системой, в частности, в проведении универсального периодического обзора и в работе механизмов договорных органов, чтобы привлечь внимание к осуществлению повестки дня, касающейся женщин, мира и безопасности, и элементов прав человека, которые лежат в ее основе.

ССЫЛКИ

1. Манифест МЖЛМС 2015 (Международная женская лига за мир и свободу, март 2015г.).
2. "Conference Summary: Women's Power to Stop War, 27-29 April 2015" (Гаага, Нидерланды: Women's International League for Peace and Freedom, 2015 г.).
3. Ivan Cardona et al., "From the Ground Up: Women's Roles in Local Peacebuilding in Afghanistan, Liberia, Nepal, Pakistan and Sierra Leone" (Action Aid International, сентябрь 2012 г.), 15.
4. Sanam Naraghi Anderlini, "Women Building Peace: What They Do, Why It Matter" (Lynne Rienner Publishers, 2007 г.).
5. "Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption" (Глобальная сеть женщин-миротворцев, Cordaid, Рабочая группа НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности, Международная сеть действий по вопросам гражданского общества, июль 2015 г.), рис. 14.
6. Решающее значение активного участия гражданского общества на всех уровнях признано Советом по правам человека. См. "Civil Society Space", док. ООН A/HRC/27/L.24 (Генеральная Ассамблея ООН, 23 сентября 2014 г.).
7. "Turning Promises into Progress: Gender Equality and Rights for Women and Girls - Lessons Learnt and Actions Needed" (Gender and Development Network, Gender Action for Peace and Security, UK SRHR Network, март 2015 г.), 25.
8. Глобальная сеть женщин-миротворцев, "Women Count: Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2012", 2012 г., http://www.gnwp.org/sites/default/files/resource-field_media/Nepal_1.pdf.
9. "Mapping Women, Peace and Security in the UN Security Council" (Рабочая группа НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности, http://womenpeacesecurity.org/media/pdf-NGOWGMAPReport_Full2011-12.pdf).
10. "Women's Peace and Security Barometer: Measuring Daily Security for Effective Peace Building" (Cordaid, март 2014 г.).
11. Donjeta Murati et al., "1325 Facts & Fables: A Collection of Stories about the Implementtion of United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security in Kosovo" (Приштина, Косово: Kosova Women's Network, 2011 г.); Irvine, "Leveraging Change: Women's Organizations and the Implementation of UNSCR 1325 in the Balkans", 30.
12. Mala Htun and S. Laurel Weldon, "The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975-2005", The American Political Science Review 106, № 3 (август 2012 г.), 548–69.
13. Обсуждения в целевых группах были организованы Глобальной сетью женщин-миротворцев, Международной сетью действий по вопросам гражданского общества (ICAN) и Католической организацией по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в целях развития Cordaid в сотрудничестве с локальными партнерами в Афганистане, Бурунди, Колумбии, Демократической Республики Конго, Гане, Гватемале, Израиле, Непале, Нидерландах, Норвегии, Филиппинах, Руанде, Сербии, Южном Судане, Швеции, Уганде и Соединенном Королевстве. См. "Focus Group Discussion Report for the Civil Society Organization (CSO) Survey: Civil Society Input to the Global Study on Women, Peace and Security" (Глобальная сеть женщин-миротворцев (GNWP), Международная сеть действий по вопросам гражданского общества (ICAN), Рабочая группа НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности, Католическая организация по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в целях развития (Cordaid), май 2015 г.). Доклад также включает в себя соответствующие выводы из материалов «2015 The Netherlands - Civil Society», подготовленных организацией WO=MEN на основе информации, предоставленной со стороны гражданского общества на международной конференции экспертов по резолюции 1325, состоявшейся 16 и 17 февраля 2015 года в Амстердаме, и материалов доклада "Netherlands Civil Society Monitoring report Global Network of Women Peace Builders 2014".
14. "Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption".
15. Там же.
16. "International Campaign to Ban Landmines - ICBL", данные от 16 сентября 2015 г., http://www.icbl.org/en-gb/about-us.aspx.
17. Sarah Marland, "Women Human Rights Defenders: Protecting Each Other", openDemocracy, 23 апреля 2015 г., https://www.opendemocracy.net/5050/sarah-marland/women-human-rights-defenders-protecting-each-other.
18. "Opening Statement by Zeid Ra'ad Al Hussein United Nations High Commissioner for Human Rights at the Human Rights Council 27th Session", Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), 8 сентября 2014 г., http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14998.
19. "Civil Society Watch Report" («Сивикус», июнь 2015 г.).
20. "Conference Summary: Women's Power to Stop War, 27-29 April 2015".
21. "Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO

Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption", рис. 14.

22. «Задача сохранения мира», 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. 46.

23. По материалам коллоквиума, состоявшегося в Совете по правам человека 11 марта 2014 года, на тему важного значения продвижения и защиты пространства гражданского общества, на котором был представлен имеющийся опыт, накопленные знания и передовая практика в отношении пространства для гражданского общества и освещены стратегии и планы действий по созданию безопасной и благоприятной обстановки для этих групп. "Summary of the Human Rights Council Panel Discussion on the Importance of the Promotion and Protection of Civil Society Space: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights", док. ООН A/HRC/27/33 (Генеральная Ассамблея ООН, 16 июня 2014 г.).

24. "Women Count for Peace: The 2010 Open Days on Women, Peace and Security" (Департамент операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций (ДОПМ), Департамент по политическим вопросам Организации Объединенных Наций (ДПВ), Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ, в настоящее время — «ООН-женщины»), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), сентябрь 2010 г.).

25. "Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption".

26. С учетом контекстуальных различий наблюдались некоторые колебания в значимости проблем. Участник мог выбрать сразу несколько вариантов.

27. Elisabeth Rehn and Ellen Johnson Sirleaf, "Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building", Progress of the World's Women (New York, NY: United Nations Development Fund for Women, 2002 г.), 86–87.

28. "Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption". Участник может выбрать несколько вариантов.

29. Там же. Участник может выбрать несколько вариантов.

30. "Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption", 9.

НАЛИЧИЕ ДАННЫХ
И НАЦИОНАЛЬНАЯ СТАТИСТИКА

КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ РЕЗОЛЮЦИЙ

Резолюция 1325

Отмечая потребность в сводных данных в отношении влияния вооруженных конфликтов на женщин и девочек.

2000

Резолюция 1889

Просит Генерального секретаря обеспечить, чтобы соответствующие органы Организации Объединенных Наций во взаимодействии с государствами-членами и гражданским обществом собирали, анализировали и систематически оценивали информацию об особых потребностях женщин и девочек в постконфликтных ситуациях

2009

Резолюция 1888

Просит Генерального секретаря обеспечить предоставление во всех соответствующих докладах Совету Безопасности более систематической отчетности о масштабах и тенденциях применения сексуального насилия в условиях вооруженных конфликтов, с анализом характерных особенностей таких нападений и разработкой показателей раннего распознания случаев использования сексуального насилия в условиях вооруженного конфликта

Резолюция 1960

Просит Генерального секретаря создать механизмы контроля, анализа и отчетности о случаях сексуального насилия в условиях конфликта, включая изнасилования в условиях вооруженного конфликта и постконфликтных ситуациях и других ситуациях [и] наладить взаимодействие со структурами Организации Объединенных Наций, национальными учреждениями, организациями гражданского общества, медицинскими учреждениями и женскими группами в целях расширения сбора и анализа данных об инцидентах, тенденциях и повторяющихся сценариях, касающихся изнасилований и актов сексуального насилия в других формах

2010

> «...Мы должны с осторожностью подходить к оценке достижений. Если мы используем ошибочные показатели, то будем стремиться к ошибочным целям».
>
> **Джозеф Юджин Стиглиц**, лауреат Нобелевской премии[1]

Данные — это один из наиболее ценных товаров в сфере социальных перемен. Имеющиеся в наличии, доступные и надежные данные могут повысить уровень подотчетности, подтолкнуть государство к действию, послужить источником информации для принятия решений и обеспечить государственную политику, направленную на удовлетворение потребностей населения. Правильно дезагрегированные данные могут стать незаменимым инструментом адресного воздействия, направленного на борьбу с неравенством и содействие прогрессу.

Во многих областях имеются подтверждения преимуществ эффективного анализа данных для политического, экономического и социального прогресса. Например, в результате мероприятий по наблюдению за достижением цели 7 в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), было получено большое количество данных с географической разбивкой о доступе к улучшенным источникам водоснабжения, что помогло выделить городские и сельские районы, наиболее остро нуждающиеся в обновленной инфраструктуре. В результате Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) при взаимодействии с национальными правительствами смогли оказать более адресную помощь в строительстве систем водоснабжения и восстановление общественных колодцев. Эти и аналогичные усилия способствовали увеличению в развивающихся регионах доли населения, имеющей доступ к улучшенным источникам водоснабжения: с 76 процентов в 1990 году до 89 процентов в 2010 году, когда было объявлено о достижении этой ЦРДТ.[2] Это, в свою очередь, способствовало резкому снижению глобальных показателей детской смертности (с 99 на 1000 живорождений в развивающихся регионах в 1990 году до 53 в 2012 году);[3] считается, что от диарейных заболеваний ежедневно умирают более 3000 детей.[4]

Подобные наглядные примеры существуют и в сфере поддержания мира и безопасности. Например, в начале 2000-х годов на глобальном уровне предпринимались лишь редкие попытки оценить степень участия женщин в мирных процессах. Исследования, проведенные через 10 лет после принятия резолюции 1325, привлекли внимание к поразительно низкому уровню участия женщин в мирных переговорах и неэффективному использованию гендерных формулировок в мирных соглашениях.[5] Мероприятия по отслеживанию вклада женщин в мирные процессы выявили слабость голоса женщин и подготовили почву для более регулярного наблюдения, что способствовало росту числа инициатив, направленных на расширение участия женщин. Полученные данные также подтолкнули к проведению ряда качественных исследований вклада женщин в мирные процессы, в которых были освещены структурные и иные обстоятельства, препятствующие участию и подтверждающие факты в пользу вовлечения женщин (см. главу 3 *Участие женщин*).

Потребность в более актуальных и достоверных статистических данных, связанных с вопросами женщин, мира и безопасности, широко признается. Об этом , в частности, говорили участники в ходе консультационных мероприятий при подготовке данного исследования. Например, они призвали к проведению дальнейших исследований о взаимосвязи военизированности общества и сексуального и гендерного насилия, отметили пробелы в имеющихся данных по этой теме и подчеркнули необходимость расширения сбора и анализа данных для мониторинга воздействия изменения климата на женщин и общины в затронутых конфликтом районах и в условиях нестабильности.[6] Также участники потребовали учитывать данные с разбивкой по признаку пола во всех направлениях государственного планирования, в том числе в программах снижения риска бедствий и реагировании на чрезвычайные ситуации.

С момента принятия Советом Безопасности резолюции 1325 наблюдаются значительный прогресс в отношении поступления данных гендерной статистики и потенциала для отслеживания данных по вопросам женщин, мира и безопасности. Тем не менее статистических данных для оценки потребностей, пробелов и прогресса на местах в условиях конфликта и в постконфликтный период по-прежнему недостаточно. Это накладывает ограничения на возможность точного определения потребностей и проблем женщин и девочек в конфликтных ситуациях и, соответственно, на способность субъектов ориентировать программы, понимать потребности и отслеживать влияние проводимых мероприятий.

Для оценки прогресса в вопросах женщин, мира и безопасности существует множество способов. Среди них показатели, касающиеся резолюции 1325, обобщение данных по которым ежегодно согласовывается с постоянным Комитетом ООН по вопросам женщин, мира и безопасности. Эта информация представляется Совету Безопасности

Мероприятия по отслеживанию вклада женщин в мирные процессы выявили слабость голоса женщин и подготовили почву для более регулярного наблюдения, что способствовало росту числа инициатив, направленных на расширение участия женщин.

в ежегодном докладе Генерального секретаря о женщинах, мире и безопасности. При этом, как и в случае других многочисленных мероприятий по наблюдению, нехватка полученных данных сказывается на результатах.[7] На сегодняшний день большинство показателей, по которым имеются данные, касаются усилий по осуществлению резолюции 1325, предпринимаемых международными организациями, однако данные, по которым рассчитываются различные показатели, предназначенные для оценки конкретных результатов на страновом уровне, по-прежнему в значительной степени недоступны.

ЛИКВИДАЦИЯ ПРОБЕЛОВ В ДАННЫХ ДЛЯ ПОЛУЧЕНИЯ ПОЛНОЙ КАРТИНЫ НА МЕСТАХ

Одной из основных причин, по которой лишь некоторые страны ежегодно готовят и предоставляют качественные данные о женщинах, мире и безопасности, является недостаточная скоординированность действий между учреждениями, занимающимися деятельностью в области мира и безопасности, и статистическими службами вследствие отсутствия политической воли и понимания важнейшего значения, которое могут иметь качественные статистические данные для содействия укреплению мира посредством принятия адресных мер. Дополнительными сложностями являются нередкая ограниченность возможностей по сбору статистических данных в условиях конфликта, перевод ресурсов, выделенных на подготовку статистических данных, на экстренные нужды, нецелесообразность проведения обследований домашних хозяйств по соображениям безопасности и нарушение непрерывности административного учета. В некоторых ситуациях даже при расчете статистических показателей вопросы конфиденциальности и законодательство в области статистики препятствуют распространению данных, касающихся сферы безопасности. Тем не менее предпринимаются усилия по преодолению некоторых из этих сложностей. Эти усилия также демонстрируют, что сбор и распространение статистических данных в условиях нестабильности не только необходимы, но и возможны.

Многочисленные международные и региональные инициативы стимулируют координирование методологии и подготовки данных в условиях конфликта. Например, Статистическая комиссия Организации Объединенных Наций недавно утвердила использование международного стандарта сбора и анализа данных о движущих силах и факторах преступности.[8] Все больший объем статистических данных о преступности поступает с разбивкой по признаку пола, что чрезвычайно актуально для нестабильных ситуаций, в которых, как отмечается в других главах, женщины продолжают испытывать высокий уровень насилия и незащищенности в постконфликтный период. Однако указание сведений о поле жертв и правонарушителей все еще не является повсеместной практикой при регистрации преступлений полицией и в иных административных записях. Расширение государственных реестров и других административных источников данных и обеспечение последовательности записи данных с разбивкой по признаку пола в долгосрочной перспективе может играть важную роль в преобразовании жизни женщин в условиях конфликта и в постконфликтный период, где не всегда возможен сбор данных на основе опросов.

Число зарегистрированных случаев сексуального и гендерного насилия сильно занижено, и зачастую более точные данные можно получить путем опросов. Однако проведение специализированных опросов может быть дорогостоящим. Ввиду финансовых ограничений специальные модули по вопросам насилия часто входят в состав более широких обследований домашних хозяйств, что не всегда представляется достаточным для определения действительного числа случаев из-за проблем с выборкой или несоответствующей квалификации счетчиков. В затронутых конфликтами странах, где изнасилование может использоваться как средство ведения войны, а сексуальное насилие часто выходит далеко за рамки интимных отношений между партнерами, сбор данных об этом явлении представляется еще более трудным, а собранные данные — менее достоверными.

В условиях отсутствия достоверных данных о числе случаев насилия полезным инструментом оценки чувства безопасности среди различных групп населения становятся опросы, направленные на выяснение взглядов и представлений. Они также могут стать источником ценной информации в вопросах управления, лидерства и вовлеченности, получить данные по которым с помощью иных статистических инструментов может быть проблематично.[9] Опросы, направленные на выяснение взглядов и представлений, и опросы, имеющие своей целью наблюдение, проводимые в рамках Стратегии по согласованию статистических данных в Африке, являются

ярким примером инициативы «снизу», подтолкнувшей к изменениям в официальной оценке вопросов государственного управления, мира и безопасности по всему континенту.

Предполагается, что данные национальной статистики послужат важным исходным материалом для контроля за осуществлением 17 целей в области устойчивого развития, принятых Генеральной Ассамблеей ООН в сентябре 2015 года. Эти данные должны учитываться при проведении мероприятий по содействию устойчивому развитию в последующие годы. Статистические данные о государственном управлении, мире и безопасности с разбивкой по признаку пола понадобятся для отслеживания прогресса в достижении ряда целей в области устойчивого развития, поэтому государственные статистические службы должны быть обеспечены достаточной финансовой и технической поддержкой в подготовке этих данных.[10]

Ключевую роль в обеспечении наличия данных гендерной статистики для оценки прогресса в вопросах женщин, мира и безопасности на местах может сыграть Минимальный

В ФОКУСЕ

Статистика для принятия решений: Стратегия по согласованию статистических данных в Африке

Стратегия по согласованию статистических данных в Африке (SHaSA)[11] применяется на всем континенте и направлена на создание сопоставимых статистических данных для принятия решений. SHaSA подразумевает принятие международных стандартов и методов с учетом специфики африканских стран, а также усилия, направленные на укрепление координации и непрерывную разработку унифицированных статистических данных. В связи с этим в 2012 году была сформирована специализированная техническая группа по вопросам статистики в области государственного управления, мира и безопасности и разработан унифицированный набор инструментов сбора данных для периодического контроля, в том числе 2 дополнительных модуля обследования: один — по вопросам государственного управления, и второй — по вопросам мира и безопасности.[12] Мероприятия по сбору данных с использованием этих модулей либо уже проводились, либо проводятся в настоящее время по крайней мере 13 африканскими службами национальной статистики.[13]

Анализ микроданных, полученных в ходе этой инициативы в Уганде в 2014 году, проливает свет на взгляды, представления и опыт населения в вопросах государственного управления, мира и безопасности, связанных с гендерной проблематикой. Например, в ответ на вопрос об основных проблемах 51 процент населения (как мужчин, так и женщин) выразили сильную или средней степени обеспокоенность угрозой физического насилия в отношении женщин со стороны третьих лиц. Аналогичным образом 69 процентов населения были обеспокоены возможностью стать жертвами торговли людьми. 40 процентов женщин и 38 процентов мужчин выразили обеспокоенность в отношении физических рисков, связанных с вооруженным конфликтом. Тем не менее наиболее частой причиной обеспокоенности среди обоих полов были голод и выселение; ее высказали почти 80 процентов женщин и 70 процентов мужчин. Женщины и мужчины по-разному воспринимали напряженность ситуации, наличие конфликта или насилия между группами в своих районах. В то время как большее число мужчин указывали на напряженность в отношении природных ресурсов[14] и этнических различий,[15] женщины более часто говорили о напряженности между группами в результате экономической конкуренции.[16]

Гендерный анализ национальных и субнациональных статистических данных о государственном управлении, мире и безопасности, в том числе подобных микроданных имеет важное значение для полноценного понимания потребностей и приоритетов общин в условиях нестабильности. Поэтому критически важной для решения вопросов повестки дня о женщинах, мире и безопасности становится международная финансовая и техническая поддержка национальных усилий по сбору данных.

набор гендерных показателей, одобренный Статистической комиссией ООН в 2013 году. Этот минимальный набор является значительным достижением в стандартизации гендерной статистики, и государства-члены договорились использовать входящие в его состав показатели в качестве ориентира при подготовке национальной гендерной статистики.[17] Несмотря на то, что минимальный набор предназначен не столько для получения данных по гендерным вопросам в условиях конфликта и в постконфликтный период, он все же включает в себя показатели, применимые к таким проблемам, как сексуальное и гендерное насилие, права человека женщин, занятость женщин, политическое представительство, доступ к ресурсам и государственным услугам, которые могут иметь решающее значение в ситуациях нестабильности. Региональные организации вводят в действие специальные инициативы в помощь подготовке гендерных статистических данных на национальном уровне с использованием минимального набора.[18]

СОВМЕСТНАЯ РАБОТА НАД ОЦЕНКОЙ ЦЕННОСТЕЙ: ПЛАН ДЕЙСТВИЙ

Несмотря на находящиеся в работе многообещающие инициативы по разработке показателей и отслеживанию достижений на глобальном, региональном и национальном уровнях ясно, что недостаток сопоставимых, своевременно предоставляемых и достоверных данных является серьезной проблемой в деле эффективного отслеживания прогресса по выполнению обязательств по вопросам женщин, мира и безопасности. В условиях конфликта и в постконфликтный период статистический учет по многим существенным показателям все еще ведется нерегулярно. Даже при наличии статических данных динамические данные, которые бы позволили отслеживать изменения во времени, часто отсутствуют. В ближайшие годы потребуется значительный объем данных для наблюдения за достижением целей в области устойчивого развития, особенно для отслеживания в сфере гендерного равенства, расширения прав и возможностей женщин, прав человека женщин и девочек, а также для оценки мирного и открытого общества. Для принятия адресных мер и обеспечения устойчивого развития женщинам и девочкам в условиях конфликта и в постконфликтный период также потребуются отдельный статистический учет данных о женщинах, мире и безопасности.

> «Статистика является важнейшим инструментом формирования политики и эффективных действий».
>
> **Марсела Этернод Арамбуру**,
> Исполнительный секретарь, Национальный институт по делам женщин, Мексика

Национальные правительства должны уделять первостепенное внимание подготовке гендерных статистических данных, актуальных для ситуаций нестабильности, а также отдельных статистических данных в отношении женщин, мира и безопасности. Столь же важным видится вовлечение женщин в процессы подготовки данных и четких стратегий по распространению и использованию этих статистических данных при разработке политики. Во многих странах, находящихся или недавно находившихся в состоянии конфликта, подготовка качественных итоговых данных возможна только при наличии финансовой и технической поддержки со стороны двусторонних и многосторонних субъектов. Национальным правительствам вне нестабильных государств при взаимодействии друг с другом и при поддержке международных организаций следует комплексно рассмотреть вопрос подготовки данных о женщинах, мире и безопасности: оценить актуальность показателей, разработать согласованные на международном уровне определения, привести усилия в соответствие с существующими международными механизмами статистического учета и пересмотреть и укрепить механизмы подготовки и согласования данных и статистической отчетности.

На международном уровне лица, занятые вопросами мира и безопасности, должны сместить наблюдение на более ориентированные на результаты меры, оценить влияние мероприятий и уделять повышенное внимание качеству. В международных организациях необходимы управленческая поддержка и направление статистических экспертных знаний и ресурсов на деятельность по статистическому учету.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Условия для достижения прогресса после 2015 года: практические предложения

Международным организациям, занимающимся вопросами женщин, мира и безопасности, следует:

✓ Провести обзор и пересмотреть существующие механизмы наблюдения в отношении вопросов женщин, мира и безопасности с целью устранения дублирования и повышения измеримости и значимости показателей.

✓ Сформировать под эгидой Постоянного комитета ООН по вопросам женщин, мира и безопасности партнерство, состоящее из лиц, ответственных за подготовку данных на международном, региональном и национальном уровнях, с целью создания интерактивной базы данных, содержащей сведения о гендерных аспектах, конфликтах и кризисах, для консолидации и распространения имеющихся данных.

✓ Использовать базу данных, содержащую сведения о гендерных аспектах, конфликтах и кризисах, в качестве источника информации для разработки программ и содействия обмену знаниями и передовой практикой.

✓ Продолжить распространение данных посредством использования онлайн-хранилища.

✓ Направить усилия по наблюдению за решением вопросов женщин, мира и безопасности на измерение результатов и влияния на местах. Для этого:

- оказывать техническую и финансовую помощь национальным системам статистического учета и организациям гражданского общества, работающим во взаимодействии с этими системами над подготовкой статистических данных о женщинах, мире и безопасности;
- расширять сотрудничество с существующими механизмами координации статистического учета на международном уровне, в том числе под эгидой Статистической комиссии ООН и в рамках подготовки к наблюдению за достижением целей в области устойчивого развития;
- привлекать экспертов в области статистики из соответствующих организаций.

Национальным правительствам следует:

✓ Уделять первостепенное внимание подготовке статистических данных о женщинах, мире и безопасности, в том числе путем выделения достаточных финансовых, технических и людских ресурсов, их интеграции в существующие усилия по статистическому учету и обеспечения их использования для разработки политики.

✓ Обеспечить систематическую разбивку значимых национальных статистических данных по признаку пола и другим ключевым переменным и своевременную их подачу в международную систему статистического учета.

✓ Включить гендерную статистику в рабочие программы существующих механизмов координации статистического учета, занятых в вопросах государственного управления, мира и безопасности.

ССЫЛКИ

1. Joseph Stiglitz, “Why Inequality Matters and What Can Be Done About It”, Next New Deal: The Blog of the Roosevelt Institute, 1 апреля 2014 г., http://www.nextnewdeal.net/stiglitz-why-inequality-matters-and-what-can-be-done-about-it.
2. “Progress on Drinking Water and Sanitation 2012 Update” (ЮНИСЕФ, Всемирная организация здравоохранения, 2012 г.), 4.
3. “2014 World Development Indicators” (Всемирный банк, 2014 г.), 5.
4. “Millennium Development Goal Drinking Water Target Met”, Отделение ЮНИСЕФ для Восточной Азии и Тихого океана, 6 марта 2012 г., http://www.unicef.org/eapro/media_18369.html.
5. Pablo Castillo Diaz and Simon Tordjman, “Women’s Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence”, UN Women Sourcebook on Women, Peace and Security (структура «ООН-женщины», 2012 г.).
6. “Consultation on the Women, Peace and Security 2015 High-Level Review” (Гаага, Нидерланды: организация PeaceWomen, 28 апреля 2015 г.), 6, 9.
7. Полный список показателей приведен в Докладе Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности, док. ООН S/2010/498 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 28 сентября 2010 г.) Всего 26 показателей (и 36 ряда данных).
8. “International Classification of Crime for Statistical Purposes (ICCS)” (Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, 2015 г.).
9. Примером опроса, направленного на выяснение взглядов и представлений, могут служить международные обследования ценностей и мировые опросы общественного мнения, проводимые институтом Гэллапа, которые периодически предоставляют такие материалы и все чаще проводятся в нестабильных странах. Однако эти опросы проводятся сторонними организациями, поэтому зачастую остаются вне сферы официальной статистики и редко используются при разработке государственной политики стран.
10. В настоящее время введены в действие многочисленные инициативы по расширению подготовки этих статистических данных. К таким инициативам относятся Прайская группа по статистике государственного управления и Межучрежденческая и экспертная группа по гендерной статистике. Прайская группа по статистике государственного управления была официально учреждена в ходе 46-й сессии Статистической комиссии Организации Объединенных Наций. Ожидается, что она будет играть ключевую роль в принудительном начале подготовки статистических данных о государственном управлении, мире и безопасности и сможет выделить статистические данные о гендерной проблематике и правам человека в одну из основных тематических областей.
11. «Стратегия по согласованию статистических данных в Африке» (Комиссия Африканского союза, Африканский банк развития, Экономическая Комиссия Организации Объединенных Наций для Африки, 2013 г.).
12. В соответствии с планом действий и бюджетом для прогрессивного введения инструментов на континенте были созданы 2 дополнительных модуля обследования домашних хозяйств и 2 таблицы административных показателей: в области статистики управления и в области статистики мира и безопасности.
13. Бенин, Камерун, Кабо-Верде, Конго-Браззавиль, Габон, Гана, Кот-д'Ивуар, Кения, Мадагаскар, Мали, Сенегал, Сейшельские острова и Уганда.
14. 53 процента мужчин и 36 процентов женщин
15. 16 процентов мужчин и 8 процентов женщин
16. 56 процентов мужчин и 31 процент женщин
17. “Statistical Commission: Report on the Forty-Fourth Session (26 February-1 March 2013)”, док. ООН E/2013/24-E/CN.3/2013/33 (Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций, 1 марта 2013 г.). Важное значение в подготовке статистических данных по вопросам женщин, мира и безопасности, предоставляемых для наблюдения за достижением соответствующих целей в области устойчивого развития и совершенствования общего анализа гендерных аспектов в условиях конфликта, кризиса и в постконфликтный период, также будут иметь другие усилия, например различные инициативы структур ООН для отдельных секторов, такие как показатели Управления по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) по всемирным гуманитарным данным; статистические данные Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) о беженцах, лицах, ищущих убежища, внутренне перемещенных лицах и других группах населения, вызывающих беспокойство; база данных Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО) по гендерным вопросам и земельным правам и показатели УВКПЧ по правам человека. В последнее время гражданское общество также становится важным участником процесса подготовки данных в контексте наблюдения за достижением целей в области устойчивого развития.
18. Например, в Азиатско-Тихоокеанском регионе ЭСКАТО применяет этот набор для содействия наращиванию национального потенциала по удовлетворению потребности в данных с целью поощрения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. “Regional Consultative Workshop to Develop a Framework and Core Set of Gender Statistics and Indicators in Asia and the Pacific”, Центр конференций ООН, Бангкок, 4–6 ноября 2013 г. (ЭСКАТО ООН, 2013 г.), http://www.unescap.org/sites/default/files/Report-workshop-on-gender-statistics.pdf.

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 нападений 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 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.

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

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 Аррии[6] 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

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 помогали 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 решений. Резолюция 2122 особо признает «важность взаимодействия гражданского общества, включая женские организации, с членами Совета в Центральных учреждениях и во время миссий Совета на места 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 повышения 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, имеющихся 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 случаях[18] 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 1988 (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: содержавшиеся в ней положения призывали 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), Центральноафриканскую 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 перечней 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 школьниц.[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, содержавшем 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, повлиять 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 операций 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 большего 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 местным женщинами в начале выездных миссий может повысить шансы на то, что члены Совета включат 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 реагирование, 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 случае, 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 целямпо 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. Обратить 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 нападений, 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#.VfHQGBFVhHx.

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.).

12

УКРЕПЛЕНИЕ СВЯЗЕЙ МЕЖДУ МЕХАНИЗМАМИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И РЕЗОЛЮЦИЯМИ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ПО ВОПРОСАМ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ: ВОЗМОЖНОСТИ ПОВЫШЕНИЯ ПОДОТЧЕТНОСТИ В ЦЕЛЯХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕЗОЛЮЦИЙ

«Пожалуй, никакая другая резолюция Совета Безопасности не была переведена на такое большое количество языков и не нашла столь многообразных путей органичного применения, учитывающих местные реалии».

Санам Нараги-Андерлини, соучредитель Международной сети действий по вопросам гражданского общества, видеоинтервью для структуры «ООН-женщины», 2015 год

КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ РЕЗОЛЮЦИЙ

Резолюция 1325

Вновь подтверждая также необходимость уважения в полной мере международного гуманитарного права и норм в области прав человека, которые защищают права женщин и девочек во время и после конфликтов

Призывает все стороны в вооруженных конфликтах в полной мере соблюдать международно-правовые нормы, применимые к правам и защите женщин и девочек, особенно как гражданских лиц, в частности обязательства, применимые к ним в соответствии с Женевскими конвенциями 1949 года и Дополнительными протоколами к конвенциям 1977 года, Конвенцией о беженцах 1951 года и Протоколом к ней 1967 года, Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года и Факультативным протоколом к ней 1999 года и Конвенцией Организации Объединенных Наций о правах ребенка 1989 года и двумя Факультативными протоколами к ней от 25 мая 2000 года, и учитывать соответствующие положения Римского статута Международного уголовного суда

2000

Резолюция 2106

Отмечает, что работа Международного уголовного суда, специальных и смешанных трибуналов, а также специализированных камер национальных трибуналов способствовала усилению борьбы с безнаказанностью за наиболее тяжкие преступления, вызывающие озабоченность у международного сообщества, которые были совершены в отношении женщин и девочек, и вновь заявляет о своем намерении вести решительную борьбу с безнаказанностью и добиваться привлечения виновных к ответственности с использованием надлежащих средств

Резолюция 2122

Ссылается в этой связи на применимые нормы международного права, касающиеся права на возмещение ущерба в связи с нарушениями индивидуальных прав

2013

После принятия резолюции 1325 и шести последующих резолюций по вопросам женщин, мира и безопасности Совет Безопасности подтвердил, что права человека женщин и гендерное равенство занимают центральную позицию в деле поддержания международного мира и безопасности. Для выполнения всех обязательств в области прав человека, включенных в повестку дня по вопросам женщин, мира и безопасности, все межправительственные органы и механизмы защиты прав человека должны действовать в синергии, чтобы в любых обстоятельствах защищать и поощрять права женщин и девочек, в том числе в конфликтных и постконфликтных ситуациях.

К механизмам защиты прав человека относятся договорные органы по правам человека, в том числе Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Совет по правам человека и проводимый им универсальный периодический обзор, а также специальные процедуры, региональные суды и комиссии по правам человека и национальные механизмы защиты прав человека. На протяжении длительного времени эти механизмы решают задачи повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности, включая обязательства государств обеспечивать права женщин и девочек на образование, здравоохранение, участие в управлении, а также на жизнь, свободную от насилия и дискриминации. В ходе консультационных мероприятий, проведенных в рамках подготовки настоящего глобального исследования по всему миру, женщины вновь подтвердили центральную роль прав человека и гендерного равенства в повестке дня по вопросам женщин, мира и безопасности и подчеркнули, что эти вопросы актуальны не только для Совета Безопасности — они входят в сферу ответственности целого ряда субъектов, включая, в частности, государства-члены.

В данной главе описывается, каким образом эффективное использование этих механизмов и расширение обмена информацией с Советом Безопасности позволит наращивать потенциал международного сообщества, в том числе гражданского общества, по возложению ответственности на государства-члена за исполнение принятых ими глобальных обязательств по вопросам женщин, мира и безопасности и создаст новые возможности для более глубокого анализа, выявления превентивных мер и поиска результативных способов урегулирования конфликтов.

КОНВЕНЦИЯ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН

Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ) часто называют международным биллем о правах женщин. К ней присоединились 189 государств-участников: это один из наиболее широко ратифицированных договоров

> «...[Д]ля обеспечения устойчивого мира необходим комплексный подход, основанный на согласовании действий в политической области и в областях безопасности, развития, прав человека, включая гендерное равенство, и обеспечения верховенства права и правосудия».
>
> Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, материалы, предоставленные для глобального исследования

в мире. В резолюции 2122 Совет Безопасности признал важность КЛДОЖ и Факультативного протокола к ней с точки зрения решения вопросов женщин, мира и безопасности и настоятельно призвал государства-члены ратифицировать оба документа.[1] В день принятия Советом Безопасности резолюции 2122 (2013) Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, орган, который осуществляет контроль за применением Конвенции, принял Общую рекомендацию № 30 о роли женщин в предотвращении конфликтов, конфликтных и постконфликтных ситуациях.[2] В этой общей рекомендации разъясняются обязательства государств и негосударственных субъектов по применению Конвенции до, во время и после конфликта или политического кризиса, посредством предоставления персонала для международных миротворческих сил, а также в качестве доноров гуманитарной помощи, с целью укрепления роли КЛДОЖ как одного из самых важных инструментов привлечения к ответственности в повестке дня по вопросам женщин, мира и безопасности.

В Общей рекомендации № 30 КЛДОЖ представлены пояснения о связях между положениями Конвенции

и работой Совета Безопасности и содержится призыв к осуществлению резолюций, касающихся женщин, мира и безопасности, на базе модели гендерного равенства, как это предусмотрено Конвенцией. Общая рекомендация была разработана на основе данных, полученных в ходе широкомасштабных консультационных мероприятий с пострадавшими от конфликтов женщинами и субъектами гражданского общества в различных регионах мира. Общая рекомендация также примечательна упоминанием негосударственных субъектов. Хотя КЛДОЖ не может налагать обязательства на негосударственные субъекты,[3] Комитет настоятельно призывает их уважать права женщин в конфликтных и постконфликтных ситуациях и пресекать любые формы гендерного насилия.[4] Также подтверждается ответственность государств за нарушения прав женщин со стороны негосударственных субъектов, в том числе за действия корпораций, вооруженных группировок и других лиц, образований и организаций, действующих за пределами национальной территории, но под контролем государства.[5] Государствам следует вести работу с негосударственными субъектами по предотвращению нарушений прав человека, связанных с их деятельностью в охваченных конфликтами районах, в частности любых форм гендерного насилия. Государствам-участникам рекомендуется оказывать необходимое содействие национальным корпорациям в оценке и устранении повышенных рисков нарушения прав женщин и создать эффективный механизм отчетности.[6]

Помимо значительных гарантий прав в статье 18 КЛДОЖ содержится порядок периодического представления и рассмотрения информации, в соответствии с которым все государства-участники обязаны сообщать о мерах, принятых ими в осуществление положений Конвенции, в том числе на этапе предотвращения конфликта, в конфликтных и постконфликтных ситуациях.[7] Согласно статье 18(1) государства-участники обязуются представить доклад в течение одного года после ратификации, а затем не реже, чем каждые четыре года, «и далее тогда, когда об этом запросит Комитет».

Статья 18(1)(b) Конвенции определяет дополнительные полномочия Комитета запрашивать «доклады, предоставляемые в порядке исключения», если имеются особые основания для поднятия вопросов о нарушении прав человека женщин. Доклады, предоставляемые в порядке исключения, используются Комитетом с 1990-х годов для контроля соблюдения прав человека женщин в конфликтных и постконфликтных ситуациях. Комитету следует рассмотреть возможность более регулярного запроса докладов, предоставляемых в порядке исключения, и созыва специальных сессий для рассмотрения хода выполнения Общей рекомендации № 30. Эти меры будут играть ключевую роль в мониторинге положения женщин во время конфликтов, подчеркнут их заслуги, привлекут внимание к направлениям, требующим поддержки, позволят отслеживать уровень участия женщин в консультационных мероприятиях и вовлечения в возможные мирные процессы и усилить контроль над деятельностью и ответственностью государств.

Представление докладов по соблюдению положений КЛДОЖ как на регулярной основе, так и в порядке исключения является, в том числе, чрезвычайно важным, но еще не используемым в полной мере механизмом отчетности за осуществление обязательств по вопросам женщин, мира и безопасности. В Общей рекомендации № 30 определены следующие конкретные рекомендации государствам-участникам по представлению докладов Комитету:

- Государствам-участникам следует представлять доклады о нормативной базе, политических мерах и программах, реализованных ими с целью обеспечения прав человека женщин в рамках предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях.

- Государствам-участникам следует обеспечивать сбор, анализ и публикацию статистических данных, касающихся женщин, мира и безопасности, с разбивкой по признаку пола, а также отслеживать их динамику с течением времени.

- В докладах государств-участников должны рассматриваться действия как в пределах, так и за пределами их территорий, находящиеся под их юрисдикцией, а также действия, предпринимаемые ими как самостоятельно, так и в качестве членов международных организаций, касающиеся вопросов женщин и предотвращения конфликтов, конфликтных и постконфликтных ситуаций.

- Государства-участники должны представлять информацию об осуществлении повестки дня Совета Безопасности ООН по вопросам женщин, мира и безопасности, в частности резолюций 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) и 2122 (2013).

- Государствам-участникам следует представлять специальные доклады о соблюдении любых согласованных контрольных показателей или индикаторов, разработанных в рамках этой повестки дня.

В новом руководстве по Общей рекомендации № 30 КЛДОЖ и резолюциям Совета Безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности предложены дополнительные руководящие материалы по представлению докладов государствами-участниками, в том числе контрольный перечень вопросов.

В ФОКУСЕ

Контрольный перечень вопросов для государств-участников, представляющих доклады Комитету КЛДОЖ[8]

Предотвращение конфликтов

- Какие системы раннего предупреждения задействованы для предотвращения конфликта? Системы раннего предупреждения предполагают участие женщин? Учитываются ли в индикаторах раннего предупреждения гендерные факторы и нарушения прав по признаку пола, затрагивающие женщин?
- Подробно опишите масштабы поддержки официальных и неофициальных усилий, предпринимаемых женщинами для предотвращения конфликтов.
- Какие меры были приняты государствами — экспортерами оружия для предотвращения использования их продукции в целях нарушения или содействия нарушению прав человека женщин, в том числе гендерного насилия? Ратифицирован ли государством Договор о торговле оружием, и какие меры были приняты для исполнения этого Договора?
- Подробно опишите реализуемые посредством внутренней и внешней политики усилия государств-участников по эффективному контролю над обычными и незаконными вооружениями, в том числе над стрелковым оружием.

Гендерное насилие

- Какие меры были приняты для запрета, предотвращения и преследования всех форм насилия в отношении женщин и девочек в условиях конфликта, совершаемых государственными и негосударственными субъектами?
- Какие меры были приняты для защиты гражданских лиц от сексуального насилия в условиях конфликта?
- Подробно опишите процессы сбора стандартизированных данных о насилии в отношении женщин и девочек в условиях конфликта.
- Какие правовые, медицинские и психосоциальные услуги предлагаются жертвам насилия, пострадавшим во время конфликта? Какие меры были приняты для предоставления фактического доступа к этим услугам для всех женщин и девочек?
- Подробно опишите процедуры для обеспечения надлежащей подготовки гуманитарного, военного и полицейского персонала, задействованного в международном реагировании на конфликт, по вопросам предотвращения сексуального насилия и знания кодексов поведения в отношении сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств. Подробно опишите меры, реализуемые посредством внешней политики и членства в международных финансовых институциональных и межправительственных организациях, по усилению реагирования со стороны судебной системы, здравоохранения и гражданского общества на сексуальное насилие в условиях конфликта.
- Подробно опишите вклад государств-участников в инициативы ООН по предотвращению сексуального насилия в условиях конфликта, например в форме финансирования, предоставления персонала или осуществления политического руководства.

Торговля людьми

- Какие меры были приняты государствами-участниками для обеспечения того, чтобы политика в области миграции и предоставления убежища не имела сдерживающего или ограничивающего влияния на возможности женщин и девочек, спасающихся из зон конфликтов, законно получить убежище и, следовательно, уменьшить их уязвимость в отношении торговли людьми и эксплуатации?
- Какие двусторонние и многосторонние меры были приняты государствами для защиты прав женщин и девочек, ставших предметом торговли, и для содействия преследованию лиц, причастных к торговле людьми, сексуальной эксплуатации и сексуальным надругательствам?
- Какие меры были приняты для следования политике абсолютной нетерпимости к торговле людьми, сексуальной эксплуатации и сексуальным

надругательствам, действие которой также распространяется на национальные войска, миротворческий персонал, пограничную полицию, иммиграционные службы и гуманитарные организации?

Участие

- Какие существуют препятствия, включая правовые, социальные, политические или институциональные, к участию женщин в предотвращении конфликтов, управлении конфликтами и урегулировании конфликтов?

- Какие меры, в том числе временные специальные меры, были приняты для обеспечения равноправного участия женщин в предотвращении конфликтов, управлении конфликтами и урегулировании конфликтов?

- В какой степени женские организации гражданского общества вовлечены в мирные переговоры и постконфликтное восстановление и реконструкцию? Подробно опишите меры, в том числе временные специальные меры, принятые для обеспечения вовлечения женских организаций гражданского общества в мирные переговоры и постконфликтное восстановление и реконструкцию.

- Каким образом и для какого круга лиц проводилась подготовка кадров по поддержке участия представителей женских организаций гражданского общества в этих процессах и их руководящей роли в этих процессах?

- Какова численность женщин в составе персонала государств-участников, занятого в ведении переговоров и посредничестве?

- Какая техническая помощь была предложена государствами-участниками в рамках их внешней политики и членства в межправительственных и региональных организациях для содействия эффективному участию женщин в предотвращении конфликтов, посредничестве и миростроительстве?

Доступ к образованию, занятости и здравоохранению для сельских женщин

- Какие меры были приняты для обеспечения доступа женщин и девочек к образованию всех уровней в постконфликтных условиях?

- Каким образом стратегии постконфликтного восстановления экономики поддерживают участие и равноправие женщин? Рассматривается ли в этих стратегиях роль женщин и их потребности на официальном и неофициальном уровнях? Признается ли в них особый статус сельских женщин и других групп женщин, находящихся в неблагоприятном положении ввиду отсутствия надлежащего медицинского обслуживания и доступа к социальным услугам и неравного доступа к земле и природным ресурсам?

- Подробно опишите медицинское обслуживание в области сексуального и репродуктивного здоровья, в том числе доступ к информации, психосоциальной поддержке, услугам по планированию семьи, услугам по охране здоровья матери, услугам по безопасному проведению абортов, послеоперационному наблюдению при аборте, а также профилактике ВИЧ/СПИДа, лечению и поддержке больных ВИЧ/СПИДом. Какие меры были приняты по обеспечению равного доступа женщин и девочек к таким услугам?

- Какая внешняя политика и практика в виде двусторонних и многосторонних мероприятий проводилась в области обеспечения участия женщин в восстановлении экономики и принятия связанных с этим решений?

Перемещение населения, беженцы и лица, ищущие убежища

- Какие превентивные меры были приняты для защиты от принудительного перемещения и насилия против женщин и девочек, перемещенных внутри своей страны или за ее пределы?

- Учитываются ли в мерах реагирования на уровне политики и права, реализуемых в отношении перемещенного населения, гендерные потребности перемещенных женщин и девочек? Учитываются ли в законах и политике различия в потребностях перемещенных женщин и девочек на разных этапах цикла перемещения: во время перелета, обустройства и возвращения? Учитываются ли в этих законах и политике многочисленные и пересекающиеся формы дискриминации, которой подвергаются различные группы перемещенных женщин и девочек, включая женщин-инвалидов, пожилых женщин, женщин, больных ВИЧ/СПИДом, женщин, принадлежащих к этническим, национальным, сексуальным или религиозным меньшинствам?

- Подробно опишите усилия, реализуемые во внешней политике и посредством членства в межправительственных учреждениях и организациях, по обеспечению защиты гражданских лиц, предотвращению сексуального и гендерного насилия и равного доступа к снабжению и услугам в лагерях, расположенных в пределах территории государства-участника и в сопредельных государствах.

Реформа сектора безопасности (РСБ) и процессы разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР)

- Какие усилия были предприняты для обеспечения учета гендерных факторов в процессах РДР и их разработки в соответствии с инициативами в области реформирования сектора безопасности?

- Подробно опишите меры по исключению правонарушителей, виновных в гендерном насилии в условиях конфликта, из личного состава сил безопасности после их реформирования.

- Какие меры были приняты для вовлечения женщин в работу институтов сектора безопасности в результате РСБ, взаимодействия этих институтов с женскими организациями и учета обусловленных гендером потребностей женщин и девочек в постконфликтных ситуациях?

- Подробно опишите случаи проведения расследований преступлений сексуального и гендерного насилия с учетом гендерных факторов и предотвращения сексуального насилия в реформированных институтах сектора безопасности.

- Подробно опишите меры защиты женщин и девочек в пределах и вблизи районов расквартирования.

- Какие меры были приняты для включения женщин-комбатантов в программы РДР и учета конкретных потребностей пострадавших девочек в составе демобилизованных вооруженных групп?

Конституционная реформа и реформа избирательной системы

- Подробно опишите меры, принятые для обеспечения регистрации и голосования женщин-избирателей. Подробно опишите меры, в том числе временные специальные меры, по обеспечению равноправного участия женщин во всех официальных процессах конституционной реформы и реформы избирательной системы.

- Какие меры принимаются для учета в реформированных конституциях и избирательных системах прав человека женщин, запрета прямой и косвенной дискриминации и гарантии участия женщин?

- Подробно опишите меры, реализуемые в рамках внутренней и внешней политики для обеспечения безопасности женщин перед выборами и в ходе выборов.

Доступ к правосудию (привлечение к ответственности, амнистия, реформа верховенства права, правосудие в переходный период)

- Способствуют ли законы об амнистии безнаказанности в отношении гендерного насилия? В какой мере в рамках уголовного преследования случаи сексуального и других форм гендерного насилия рассматривались как элементы геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности?

- Какие меры принимаются для обеспечения равноправного участия женщин в постконфликтных процессах конституционных и правовых реформ?

- Каким образом механизмы отправления правосудия в переходный период способствовали вовлечению женщин и каким образом нарушения прав по признаку пола учитывались при их разработке и осуществлении?

- Подробно опишите процедуры расследования случаев насилия в отношении женщин в условиях конфликта, учитывающие гендерные факторы. Какие меры были приняты в секторе безопасности и секторе правосудия для прекращения безнаказанности за подобные нарушения? Какие реформы сектора права и сектора правосудия были проведены для обеспечения доступа к правосудию и возмещения вреда, причиненного в результате сексуального насилия?

- Подробно опишите средства правовой защиты, доступные женщинам и девочкам — жертвам сексуального насилия в условиях конфликта, а также меры обеспечения эффективного доступа женщин к этим средствам.

- Какое развитие получил вопрос привлечения к ответственности за сексуальное насилие в условиях конфликта во внешней политике государств-участников и в результате их членства в межправительственных организациях?

Гражданство и безгражданство

- Какие меры были приняты для предупреждения безгражданства женщин и девочек, затронутых конфликтом, включая признание равноправия женщин и мужчин в вопросах получения гражданства на основании брака и других семейных отношений и учет особых препятствий, с которыми сталкиваются женщины при попытке обращения за консульской помощью и получением документов, необходимых для установления гражданства?

Брак и семейные отношения

- Какие меры были приняты для предотвращения и расследования гендерных преступлений, таких как принудительный брак, принудительная беременность, аборты или стерилизация в пострадавших от конфликта районах, а также для привлечения правонарушителей к ответственности за такие нарушения?

- Подробно опишите законодательство и политику, учитывающие гендерные факторы и гарантирующие право наследования для женщин и их фактический доступ к земле в постконфликтных условиях.

В ходе конструктивного диалога Комитет КЛДОЖ обратился к ряду государств-участников с просьбой предоставить информацию об осуществлении резолюций о женщинах, мире и безопасности. В 2013 и 2014 годах Комитетом КЛДОЖ были рассмотрены доклады, предоставленные 12 странами, находящимися в условиях конфликта или постконфликтной ситуации. Такой запрос периодически направляется всем государствам-участникам, при этом гражданскому обществу также предоставляется важная возможность дополнить содержащуюся в докладах государств-участников информацию посредством параллельного представления докладов.

Конструктивный диалог и заключительные замечания Комитета КЛДОЖ могут помочь привлечь столь необходимое внимание к критическим вопросам. Например, в июле 2013 года в своих заключительных замечаниях по ситуации в Демократической Республике Конго (ДРК) Комитет выразил озабоченность по поводу неспособности властей уделить первостепенное внимание защите гражданского населения и отрицания ключевыми государственными должностными лицами масштабов насилия, совершаемого в отношении женщин в охваченных конфликтом районах.[9] Комитет также выразил обеспокоенность недостаточностью мер по регулированию обращения стрелкового оружия и легких вооружений и последствий этой проблемы для безопасности женщин. Еще одним примером служит ситуация в Сирии.

Статьей 8 Факультативного протокола к КЛДОЖ также предусмотрен важный механизм отчетности по вопросам женщин, мира и безопасности: отдельным лицам и группам лиц предоставлена возможность представлять Комитету надежную информацию о серьезных или систематических нарушениях государством-участником прав, изложенных в Конвенции, в том числе о связанных с конфликтом нарушениях, определенных в Общей рекомендации № 30 Комитета КЛДОЖ. Если государство-участник Факультативного протокола не отказалось от процедуры расследования по своему усмотрению, то Комитет может поручить одному или нескольким своим членам провести расследование и в срочном порядке представить доклад Комитету.

Хотя КЛДОЖ ратифицирована почти во всех странах мира, многие из стран внесли оговорки, ограничивающие ее осуществление. Для снятия этих оговорок необходима реализация дальнейших усилий.

ДРУГИЕ ДОГОВОРНЫЕ ОРГАНЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Помимо Комитета КЛДОЖ существует девять других договорных органов, ответственных за мониторинг осуществления основных договоров о правах человека.[10] Все договорные органы играют важную роль в отслеживании нарушений прав женщин в конфликтных и постконфликтных ситуациях, и полученные в результате их содействия данные могут стать источником информации для разработки политики другими государствами-членами, пригодиться в подготовке документации по другим направлениям деятельности системы ООН (например, универсального периодического обзора или комиссии по расследованию) и наконец, в ходе уголовного расследования. Особенно важными в этом отношении инструментами являются Конвенция о правах ребенка (КПР) и ее договорной орган — Комитет по правам ребенка. В Конвенции о правах ребенка и Факультативном протоколе к Конвенции об участии детей в вооруженных конфликтах рассматриваются обязательства государств-участников в отношении конкретных прав и потребностей девочек-подростков, проживающих в охваченных конфликтом странах.[11] Например, в своих заключительных замечаниях по Руанде, высказанных в соответствии с Факультативным протоколом о вооруженных конфликтах в 2013 году, Комитет рекомендовал Руанде уделять особое внимание положению девочек, включая матерей-подростков и их детей, при разработке политики и программ в области демобилизации, разоружения и реинтеграции.[12]

Конвенции по правам человека и договорные органы служат важными механизмами, обеспечивающими возможность принятия долгосрочных, системных мер по предотвращению конфликтов. Например, государства-участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах должны обеспечить равный доступ к образованию, здравоохранению и занятости. Комитет поднял вопрос о выделении средств из бюджета на постепенную реализацию каждого из этих прав в связи с военными расходами и расходами на оборону.[13] Комитет по экономическим, социальным и культурным правам исследует вопросы неравенства и политической экономии как факторов возникновения конфликтов и, таким образом, играет важную роль в возложении на все государства-участники ответственности по направлению «предотвращение» в повестке дня по вопросам женщин, мира и безопасности.

Оговорки к КЛДОЖ по состоянию на март 2015 года[14]

В ФОКУСЕ

Заключительные замечания относительно нарушений прав человека по признаку пола в Сирии[15]

Сирия ратифицировала КЛДОЖ в апреле 2003 года и представила Комитету КЛДОЖ два доклада: первоначальный доклад в 2007 году и второй периодический доклад в 2014 году. По результатам доклада, представленного правительством Сирии в 2014 году, данные которого также подтверждаются параллельным докладом, представленным сирийскими организациями по правам человека женщин и международными союзниками, Комитет опубликовал строгие и обширные заключительные замечания. Эти заключительные замечания могут служить примером взаимодействия гражданского общества с механизмами защиты прав человека по пунктам повестки дня, касающейся женщин, мира и безопасности.

В заключительных замечаниях и рекомендациях Комитета рассматриваются вопросы, поднятые в параллельном докладе гражданского общества. Комитет откликнулся на требование гражданского общества рассмотреть вопросы насилия в отношении женщин и дискриминационные культурные нормы и стереотипы и призвал Сирию возложить на государственные и негосударственные субъекты ответственность за гендерное насилие; предоставить его жертвам необходимую медицинскую и психологическую помощь и обеспечить осуществление программы возмещения, направленной на удовлетворение потребностей женщин и девочек и решение проблем структурного неравенства. Комитет также затронул гуманитарные проблемы, настоятельно призвав Сирию оживить мирный процесс и обеспечить реальное участие женщин на всех этапах мирных переговоров и в процессах правосудия в переходный период.

Заключительные замечания Комитета демонстрируют, каким образом можно применять Конвенцию и ее механизм отчетности для разоблачения нарушений прав человека в условиях конфликта и устранения структурных и институциональных препятствий на пути к гендерной справедливости и равенству. Рассмотрение Комитетом КЛДОЖ ситуации в Сирии также демонстрирует значимость сильного единого мнения гражданского общества, благодаря которому Комитет прислушивается к проблемам женщин, проживающих в охваченных конфликтом странах, и реагирует на эти проблемы.

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Универсальный периодический обзор

Основным механизмом Совета по правам человека Организации Объединенных Наций , позволяющим на регулярной основе оценивать положение в области прав человека в каждом государстве-члене, является универсальный периодический обзор. Он предоставляет государствам-членам возможность осуществлять проверку деятельности других государств-членов по исполнению всех обязательств по защите прав человека, включая положения КЛДОЖ и других договоров, регулирующих соблюдение прав человека. В отличие от экспертных обзоров, проводимых Комитетом КЛДОЖ, универсальный периодический обзор проводится посредством интерактивного диалога между государством, в отношении которого проводится обзор, и другими государствами-членами: любое государство-член может задать вопрос или предложить рекомендацию государству, являющемуся объектом обзора. Представляя собой механизм независимой проверки, универсальный периодический обзор играет особую роль, поскольку создает возможность обсуждения прав женщин в конфликтных и постконфликтных ситуациях государствами-членами на международной арене.

В последних периодических обзорах стран, находящихся в условиях конфликта или постконфликтной ситуации, были рассмотрены вопросы, связанные с осуществлением резолюции 1325, и выдвигались особенно строгие рекомендации относительно привлечения к ответственности за сексуальное насилие в условиях конфликта. В 2014 году Ирландия рекомендовала Демократической Республике Конго провести работу по обеспечению полного осуществления резолюций 1325 и 2122, в том числе путем расширения участия женщин в миростроительстве.[16] Более двух десятков государств предложили Демократической Республике Конго рекомендации касательно сексуального насилия в условиях конфликта. Эстония, Люксембург и Франция рекомендовали Центральноафриканской Республике осуществить резолюцию 1325, в том числе путем расширения участия женщин в переходном процессе, при этом девять государств представили рекомендации касательно сексуального насилия в условиях конфликта.[17] Эти рекомендации несут в себе четкий и важный посыл: государства — члены международного сообщества отмечают важность гендерного равенства и соблюдения прав женщин, в особенности в охваченных конфликтом регионах, и готовы призвать своих партнеров к ответственности по принятым в этой связи обязательствам.[18]

Гражданское общество и другие заинтересованные стороны также играют важную роль в укреплении универсального периодического обзора как процесса привлечения к ответственности: во-первых, они представляют в Совет по правам человека материалы, описывающие прогресс и пробелы в выполнении государствами обязательств в отношении прав человека женщин и гендерного равенства; во-вторых, они используют результаты универсального периодического обзора для призыва к изменениям в своих родных странах. Региональные органы по правам человека (Совет Европы, Межамериканская комиссия по правам человека, Африканская комиссия по правам человека и народов) также представляют Совету по правам человека доклады о государствах-членах, по которым проводится обзор.[19] Это еще одна важная форма обмена информацией между органами по правам человека.

Специальные процедуры и другие механизмы

Специальные процедуры Совета по правам человека реализуются через независимых экспертов, уполномоченных выполнять проверку, контроль, консультирование и информирование общественности о ситуации в связи с соблюдением прав человека в той или иной стране и по вопросам прав человека на международном уровне.[20]

Полномочия, предоставляемые страновыми и тематическими мандатами, реализуются рядом способов, в том числе посредством докладов, страновых визитов, сообщений о предполагаемых нарушениях прав человека

В последних периодических обзорах [...] выдвигались особенно строгие рекомендации относительно привлечения к ответственности за сексуальное насилие в условиях конфликта.

соответствующим правительствам и пресс-релизов по конкретным вопросам. В работе этих механизмов, осуществляемых под руководством Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях, все больше внимания в течение последних 17 лет уделяется теме прав человека женщин в конфликтных и постконфликтных ситуациях, представленной в тематических докладах и докладах о страновых визитах. Тематические и страновые выводы и рекомендации, предложенные этими экспертами, представляют собой дополнительный инструмент привлечения к ответственности, который можно более широко использовать в осуществлении повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности, в частности путем предоставления информации для работы Совета Безопасности и других международных и региональных органов, занимающихся вопросами поддержания мира и безопасности.

Уже сейчас специальные процедуры Совета по правам человека играют важную роль в осуществлении повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности. Например, Специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении женщин представил важнейший доклад о возмещении ущерба, который способствовал признанию необходимости использовать правосудие в преобразовании базового социального неравенства, затрагивающего женщин и девочек (см. главу 5 *Преобразующий характер правосудия*). Рабочая группа по вопросу о дискриминации женщин в законодательстве и на практике представила свой первый тематический доклад о дискриминации в отношении женщин в общественной и политической жизни, в том числе в переходный период,[21] а Рабочая группа по насильственным исчезновениям приняла замечание общего порядка по гендерной проблематике и насильственным исчезновениям.[22]

Вопросы, касающиеся женщин, мира и безопасности, также поднимались Рабочей группой по вопросу о дискриминации женщин в законодательстве и на практике, 14 специальными докладчиками со страновыми мандатами и специальными докладчиками по следующим вопросам: права человека внутренне перемещенных лиц; внесудебные казни, казни без надлежащего судебного разбирательства или произвольные казни; право на питание; вопросы меньшинств; современные формы расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости; крайняя нищета и права человека; положение правозащитников; торговля людьми, особенно женщинами и детьми; содействие установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений. В докладах, представляемых

Тематические и страновые выводы и рекомендации, выдвинутые этими экспертами, представляют собой дополнительный инструмент привлечения к ответственности, который может получить более широкое применение при осуществлении повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности.

Совету по правам человека по многим из 14 страновых специальных процедур, также регулярно рассматриваются темы, связанные с вопросами женщин, мира и безопасности.

Несмотря на то, что по результатам осуществления специальных процедур накоплен значительный опыт привлечения международного внимания к проблематике, рассматриваемой в повестке дня по вопросам женщин, мира и безопасности, ООН может принять дополнительные меры, чтобы эта информация и аналитические данные достигли директивных органов, занимающихся вопросами глобального мира и безопасности, в том числе Совета Безопасности. Так, в октябре 2014 года Специальный докладчик по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц провел брифинг для Совета Безопасности в связи с открытыми прениями по вопросам женщин, мира и безопасности.[23] Аналогичным образом, тем государствам, которые задействуют механизмы специальных процедур, следует использовать в работе этих механизмов информацию о прогрессе, достигнутом в осуществлении повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности, включая семь резолюций Совета Безопасности и Общую рекомендацию № 30 Комитета КЛДОЖ.

В ФОКУСЕ

Специальный докладчик по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений: учет гендерных факторов в деятельности по обеспечению правосудия условиях конфликта[24]

Мандат Специального докладчика по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений был учрежден резолюцией 18/7 Совета по правам человека, принятой в сентябре 2011 года. В задачи мандатария входит рассмотрение ситуаций, в которых имели место грубые нарушения прав человека и серьезные нарушения международного гуманитарного права. В резолюции 18/7 особо отмечено, что Специальный докладчик должен «учитывать гендерные факторы во всех направлениях своей работы по выполнению мандата». Этот запрос является обязательной частью резолюций Совета по правам человека, касающихся специальных докладчиков.

Будучи самым первым Специальным докладчиком — держателем этого мандата, Пабло де Грейфф использовал резолюцию 1325 Совета Безопасности как базу для учета гендерных факторов в деятельности, осуществляемой им в рамках своего мандата, на тематическом и программном уровнях, а также в страновой работе. В частности, в докладах и рекомендациях Специального докладчика непрестанно отражаются вопросы защиты женщин и девочек от гендерного насилия и ставится акцент на борьбе с безнаказанностью за преступления, касающиеся сексуального и иного насилия в отношении женщин и девочек. Специальный докладчик тесно сотрудничает со структурой «ООН-женщины», Специальным посланником Африканского союза по вопросам женщин, мира и безопасности и другими лицами в целях получения информации в поддержку технических аспектов своей работы и в целях повышения уровня участия женщин в консультационных мероприятиях.

Кроме того, Специальный докладчик не устает подчеркивать, что следует избегать чрезмерной сосредоточенности на проблеме сексуального насилия. Напротив, необходимо уделять равноценное внимание всему спектру нарушений, совершаемых на гендерной почве. Он призывает государства-члены принять политику, которая разрушит существующие модели структурной гендерной дискриминации и неравенства, подчеркивая положительный эффект распространения этого преобразующего подхода на внутреннее законодательство и политику.

Обзор совершаемых на гендерной почве нарушений прав человека в условиях конфликта и в постконфликтный период, представляемый вниманию мандатариев специальных процедур ООН с 2011 года,[25] создает тревожную картину, свидетельствующую о широком масштабе таких нарушений. В обзор включены сообщения о случаях изнасилования, других формах сексуального насилия и нарушениях в отношении жертв и лиц, работающих в сфере оказания им помощи; избиении полицейскими жертв изнасилований; домогательствах, насильственных исчезновениях и убийствах лиц, отстаивающих права человека женщин; убийствах, связанных с конфликтом; внесудебных казнях; необоснованных задержаниях, запугивании и преследовании представителей ЛГБТ-сообществ; торговле людьми; вынесении приговоров за нарушение супружеской верности и вероотступничество с вероятностью телесного наказания; дискриминационном законодательстве, в том числе в отношении гражданства; необоснованном закрытии организаций, отстаивающих права женщин; несоразмерном применение силы во время разгона демонстраций; принудительных и ранних браках; нападениях и убийствах жителей лагеря беженцев. Эти сообщения подтверждают важность использования специальных процедур в разработке механизмов привлечения к ответственности в рамках осуществления повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности вне Совета Безопасности и наряду с ним, которые до настоящего времени чаще всего рассматривают сексуальное насилие в условиях конфликта как проблему защиты гражданского населения, часто не

учитывая весь спектр нарушений прав человека, которым подвергаются женщины в условиях конфликта.

Помимо специальных процедур Совет по правам человека также уполномочен создавать экспертные органы по установлению фактов (в форме комиссий по расследованию и миссий по установлению фактов) для расследования ситуаций вооруженных конфликтов или массовых злодеяний, юридического анализа таких ситуаций и представления докладов о них. Эти органы выступают важным дополнительным инструментом привлечения к ответственности в рамках осуществления повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности, и Совет по правам человека должен продолжить работу по укреплению их возможностей в аспекте представления докладов о сексуальном и гендерном насилии и нарушениях прав человека женщин и девочек (более подробно об этом говорится в главе 5 *Преобразующий характер правосудия*) и расширению потока информации между этими комиссиями, органами ООН и Советом Безопасности (подробно в главе 11 *Совет Безопасности*).

РЕГИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Механизмы защиты прав человека на региональном и субрегиональном уровнях также играют ключевую роль в поддержке осуществления повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности и обеспечивают соблюдение государствами-членами своих обязательств, связанных с обеспечением гендерного равенства, в условиях конфликта. Межамериканская система, в которую входят Межамериканская комиссия по правам человека и Межамериканский суд по правам человека, служит ярким примером использования региональных механизмов для привлечения к ответственности государств за нарушения, в частности, путем укрепления норм в отношении прав человека женщин и продвижения инновационных идей для отправления правосудия с учетом гендерных факторов. В Европе также предусмотрена судебная практика защиты прав женщин в Европейском суде по правам человека. Стамбульская конвенция — европейский договор о проблеме насилия в отношении женщин, который вступил в силу в 2014 году и применяется во время вооруженных конфликтов, предусматривает новый перспективный механизм привлечения к ответственности, представленный группой экспертов по мониторингу, которая начнет функционировать в 2015 году. Субрегиональные суды, например Суд Восточной Африки и Карибский суд, также рассматривают дела о гендерном неравенстве и нарушениях прав человека женщин и девочек в условиях конфликта.

> «Критически важным является обеспечение участия и лидирующей роли внутренне перемещенных женщин в поиске долговременных решений их конкретных проблем».
>
> **Чалока Бейани**, Специальный докладчик по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, брифинг Совету Безопасности в ходе прений по вопросам женщин, мира и безопасности, 2014 год

Наиболее сильной нормативной базой о правах женщин обладает Африканская региональная система защиты прав человека, в состав которой входит Африканская комиссия по правам человека и народов и Африканский суд по правам человека и народов. Эта нормативная база включает в себя Протокол о правах женщин в Африке — первый международный и региональный инструмент защиты прав человека, который содержит положения об аборте. К сожалению, контроль за соблюдением законодательства в африканской системе катастрофически слаб, в результате чего правосудие в отношении нарушений прав женщин на региональном уровне выглядит удручающе. В Африканскую комиссию, которая принимает индивидуальные жалобы о нарушениях прав человека, за всю историю ее существования была подана только одна жалоба (из 550 таких жалоб) с требованием исполнения меры правовой защиты за нарушение прав женщин.[27]

Даже самые мощные региональные механизмы защиты прав человека подвергаются критике за неэффективность и за неспособность привести к изменениям в поведении государств-членов. Например, в последние годы Европейский суд по правам человека приложил значительные усилия к сокращению числа дел, ожидающих рассмотрения. Тем не менее в 2014 году количество таких дел составляло приблизительно 70 000.[28]

В ФОКУСЕ

Гендерное правосудие в межамериканской системе

Межамериканская система, состоящая из Межамериканской комиссии по правам человека и Межамериканского суда по правам человека, применяет комплексный подход к гендерному правосудию, в котором признается важность устранения структурной и межсекторальной дискриминации как основной причины нарушений прав человека. Межамериканский подход должен стать образцом для всех региональных механизмов привлечения к ответственности при осуществлении повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности.

В 2006 году Межамериканская комиссия по правам человека представила доклад о насилии и дискриминации в отношении женщин в условиях вооруженного конфликта в Колумбии.[29] В докладе, подготовленном по результатам визита в страну Специального докладчика по вопросу о правах женщин, признается факт неоднородности колумбийских женщин и различия в переживаемом ими опыте в условиях вооруженного конфликта, а также необходимость реагирования на нарушения по гендерному признаку с учетом многообразия и межсекторальности. Доклад пролил особый свет на ситуацию коренных народов и афро-колумбийских женщин — жертв религиозной, этнической и гендерной дискриминации, усугубляемую обострившимся в условиях конфликта насилием и перемещением. В докладе содержатся подробные рекомендации, прокладывающие дорогу к правосудию над гендерным насилием в условиях конфликта для всех колумбийских женщин и девочек.

В своем решении, вынесенном в 2009 году по делу «Хлопковое поле» против Мексики,[30] Межамериканский суд по правам человека постановил, что мексиканское государство не проявило должной осмотрительности для предотвращения, расследования и судебного преследования исчезновения, изнасилования и убийства женщин в Сьюдад-Хуаресе, совершенных негосударственными субъектами, что является нарушением международного права в области прав человека. Хотя решение по делу о хлопковом поле не касается гендерного насилия в условиях конфликта как таковое, оно создает важные предпосылки для удовлетворения исков по таким нарушениям в других обстоятельствах. Суд установил, что жертвы и их семьи имеют право на преобразующее возмещение ущерба на основе гендерных факторов и что такое возмещение должно быть направлено не только на восстановление статуса-кво, но также и на устранение базового структурного неравенства, которое привело к правонарушению.

Такие доклады и постановления судов являются важным достижением в понимании на региональном и глобальном уровне значения правосудия для женщин, ставших жертвами гендерного насилия, а также в предоставлении им пусть малых, но действенных средств привлечения государства к ответственности, в частности, за нарушения, совершенные негосударственными субъектами. Эти документы также свидетельствуют о важности укрепления синергизма и информационных потоков между международными и региональными правозащитными системами и гражданским обществом. Оба вышеупомянутых документа содержат множество ссылок на доклады КЛДОЖ о Колумбии и Мексике, доклады Специальных докладчиков ООН, заявления Верховного комиссара по правам человека и многочисленные доклады НПО, в которых задокументированы правонарушения в отношении женщин.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВОЗАЩИТНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ И МЕХАНИЗМЫ

Генеральная Ассамблея ООН признала роль независимых национальных учреждений в совместной работе с правительствами по обеспечению полного соблюдения прав человека на национальном уровне, а также по поддержке сотрудничества между правительствами и Организацией Объединенных Наций в деле поощрения и защиты прав человека.[31] Генеральный секретарь тоже подчеркнул их роль в своих докладах Совету Безопасности. Национальные правозащитные учреждения не только несут ответственность за обеспечение общего соблюдения государствами обязательств в области прав человека, но занимают уникальное положение среди других механизмов национального уровня в сфере руководства исполнением рекомендаций, предоставляемых всеми международными и региональными механизмами защиты прав человека. Такое руководство включает в себя определение сроков, критериев и показателей успешности, в том числе по проблеме прав человека женщин в связи с повесткой дня по вопросам женщин, мира и безопасности. Приоритетом остается укрепление потенциала национальных правозащитных учреждений по отслеживанию гендерных нарушений прав человека в условиях конфликта и в постконфликтный период. Сюда относится инвестирование в экспертные знания и потенциал персонала по мониторингу и представлению докладов о ключевых аспектах повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности и Общей рекомендации № 30 КЛДОЖ.

Проводимое с 2011 года отслеживание прогресса в деле достижения гендерного баланса и в архитектуре национальных правозащитных учреждений, осуществляющих свою деятельность в условиях конфликта и в постконфликтный период,[32] демонстрирует, что доля участия женщин в руководстве таких органов остается неравной, также как и наличие специалистов по гендерным вопросам, которые могли бы оказать поддержку в расследованиях. Из 33 стран и территорий, принявших участие в обзоре в 2014 году,[33] в 24 имелись национальные правозащитные учреждения, 13 из которых Международным координационным комитетом национальных учреждений по поощрению и защите прав человека был присвоен статус А или В.[34] Это означает, что они полностью или частично соответствуют международно признанным принципам касательно статуса национальных учреждений (Парижские принципы),[35] то есть удовлетворяют следующим требованиям: обладать широкими полномочиями, основанными на универсальных нормах в области прав человека; быть независимыми от правительства; обладать независимостью, гарантируемой законом или Конституцией; быть плюралистичными, в том числе посредством членства или сотрудничества; обладать достаточными ресурсами; обладать надлежащими полномочия для проведения расследований.[36] Некоторые страны, например Центральноафриканская Республика и Демократическая Республика Конго, находятся в процессе создания национальных правозащитных учреждений. По состоянию на 2014 год почти половина из этих учреждений (11) имели отдельные подразделения, департаменты или комитеты, занимающиеся правами женщин и гендерными вопросами, 13 учреждений подготовили специальные доклады, разделы докладов или программы по правам женщин.

Содержание и качество участия национальных правозащитных учреждений в решении вопросов женщин, мира и безопасности значительно варьируется. Независимая комиссия по правам человека в Афганистане служит одним из примеров надлежащей практики активного участия в мониторинге нарушений прав женщин и представления докладов по выявленным случаям. Задача поощрения и защиты прав женщин, а также устранения основных причин нарушения этих прав возложена на отдельное подразделение по правам женщин в составе этой комиссии.[37] Это подразделение подготовило тематические доклады о положении женщин в Афганистане и призывает правительство принять меры по поводу роста уровня насилия в отношении женщин. Также было выпущено несколько пресс-релизов с осуждением насилия и убийства женщин в стране.

Приоритетом остается укрепление потенциала национальных правозащитных учреждений по отслеживанию гендерных нарушений прав человека в условиях конфликта и в постконфликтный период. Сюда относится инвестирование в экспертные знания и потенциал персонала по мониторингу и представлению докладов по ключевым пунктам повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Условия для достижения прогресса после 2015 года: практические предложения

Государствам-членам следует:

- ✓ Ратифицировать КЛДОЖ, отменить оговорки к КЛДОЖ, полностью осуществить КЛДОЖ и сообщать об исполнении обязательств, касающихся женщин, мира и безопасности, в регулярных докладах Комитету КЛДОЖ и другим договорным органам.
- ✓ Представлять доклады об исполнении обязательств, касающихся женщин, мира и безопасности, в ходе универсального периодического обзора; участвовать в обзоре других государств путем запроса информации об исполнении ими этих обязательств; учредить национальные механизмы отчетности и последующего отслеживания исполнения рекомендаций, направленных по результатам универсального периодического обзора и выполнения других механизмов защиты прав человека.
- ✓ Поощрять представление организациями гражданского общества независимых параллельных докладов и обеспечивать финансовую поддержку их участия в процессе универсального периодического обзора и обзоров, проводимых другими договорными органами по правам человека.
- ✓ Предоставлять многостороннюю и двустороннюю помощь и политическую поддержку региональным и национальным механизмам защиты прав человека, а также обеспечивать их независимость для устранения нарушений прав женщин в условиях конфликта и полностью выполнять решения и рекомендации этих учреждений.

Гражданскому обществу следует:

- ✓ Представлять параллельные доклады договорным органам и в ходе универсального периодического обзора, особо отмечая обязательства государств, касающиеся женщин, мира и безопасности.
- ✓ Работать с пострадавшими от конфликта женщинами и девочками, намеревающимися подать жалобы о нарушениях индивидуальных прав в договорные органы и региональные, субрегиональные и национальные органы, реализующие механизмы защиты прав человека.

Комитету КЛДОЖ (и, если применимо, иным договорным органам по правам человека) следует:

- ✓ Опрашивать страны, по которым проводится обзор, об исполнении ими обязательств по Конвенции, касающихся женщин, мира и безопасности.
- ✓ Поощрять и поддерживать предоставление гражданским обществом страновой информации для целей подготовки докладов государствами-участниками, в том числе по исполнению обязательств государств, касающихся женщин, мира и безопасности.
- ✓ Рассмотреть возможность расширения функции представления дополнительной отчетности и проведения специальных сессий, посвященных рассмотрению отдельных стран, находящихся в состоянии конфликта, и исполнения ими Общей рекомендации № 30.

Системе специальных процедур Совета по правам человека, комиссиям по расследованию и миссиям по установлению фактов следует:

- ✓ Включить анализ конфликтов и гендерный анализ в свою работу в охваченных конфликтом странах, в том числе в рамках мандатов комиссий по расследованию и миссий по установлению фактов.

ССЫЛКИ

1. Резолюция 2122 (2013), док. ООН S/RES/2122 (2013) (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 18 октября 2013 г.).
2. Общая рекомендация № 30, касающаяся положения женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях, док. ООН CEDAW/C/GC/30 (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 18 октября 2013 г.).
3. Однако Комитет отметил, что при определенных обстоятельствах, в частности в ситуациях, в которых вооруженная группа с известной политической структурой в значительной степени контролирует территорию и население, негосударственные субъекты обязаны соблюдать международные права человека. Негосударственные субъекты обязаны уважать права женщин в конфликтных и постконфликтных ситуациях, а также должны принять обязательство соблюдать кодексы поведения в отношении прав человека и запрещать все формы гендерного насилия. Там же, п. 16.
4. Там же, п. 15. В качестве примера такого саморегулирования в заключительных замечаниях Комитета по Сирии Комитет призывает негосударственные вооруженные группы, которые подписали Декларацию об обязательном соблюдении требований международного гуманитарного права и содействии гуманитарной помощи, соблюдать обязательства по этой декларации с целью обеспечения доступа к гуманитарной помощи со стороны гражданского населения, в частности женщин и детей. «Заключительные замечания по второму периодическому докладу Сирийской Арабской Республики», док. ООН CEDAW/C/SYR/CO/2 (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 18 июля 2014 г.), п. 11.
5. Общая рекомендация № 30 по пункту 1 статьи 4 КЛДОЖ о временных специальных мерах (2013), пп. 14–15, 17.
6. Там же, пп. 14–15 и 17.
7. Комитет запросил и рассмотрел доклады, предоставляемые в порядке исключения, от государств, расположенных на территории бывшей Югославии — Сербии и Черногории; Боснии и Герцеговины; Руанды; Демократической Республики Конго; и позднее — с целью устранения насилия в общинах в штате Гуджарат, Индия и его влияния на женщин, а также с целью расследования массового убийства на стадионе в Конакри в Гвинее.
8. Этот контрольный перечень взят из руководства Catherine O'Rourke и Aisling Swaine "Guidebook on CEDAW General Recommendation No. 30 and the UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security" (структура «ООН-женщины», 2015 г.).
9. «Заключительные замечания по объединенным шестому и седьмому периодическим докладам Демократической Республики Конго», док. ООН CEDAW/C/COD/CO/6-7 (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 30 июля 2013 г.).
10. "Monitoring the Core International Human Rights Treaties: What Are the Treaty Bodies", Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, данные от 7 июля 2015 г., http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx.
11. Статья 38 Конвенции о правах ребенка обязывает государства-участники уважать нормы международного гуманитарного права, применимые к ним в случае вооруженных конфликтов и имеющие отношение к детям, и обеспечивать защиту затрагиваемых вооруженным конфликтом детей и уход за ними. Статья 39 обязывает государства-участники принимать все возможные меры с целью обеспечения защиты детей в условиях вооруженного конфликта и ухода за ними. Факультативный протокол к Конвенции посвящен конкретно вовлечению детей в вооруженные конфликты.
12. Например, см. «Заключительные замечания по первоначальному докладу Руанды, представленному в соответствии со статьей 8 Факультативного протокола к Конвенции, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах», док. ООН CRC/C/OPAC/RWA/CO/1 (Комитет по правам ребенка, 8 июля 2013 г.).
13. Например, см. «Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по второму периодическому докладу Корейской Народно-Демократической Республики», док. ООН E/C.12/1/Add.95 (Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций, 12 декабря 2003 г.).
14. "Progress of the World's Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights" («ООН женщины», 2015 г.), приложение 6.
15. «Комитет КЛДОЖ. Заключительные замечания по второму периодическому докладу Сирийской Арабской Республики (2014)».
16. «Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору. Демократическая Республика Конго», док. ООН A/HRC/27/5 (Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, 7 июля 2014 г.), п. 134.98.
17. «Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору. Central African Republic", док. ООН A/HRC/28/17 (Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, 6 января 2014 г.), пп. 105.12–105.15.
18. Чарльзворт и Ларки указывают на «силу и потенциал

[универсального периодического обзора как] механизма защиты прав человека», аргументируя это тем, что «в течение нескольких лет после проведения обзора наблюдались значительные темпы осуществления резолюций в государствах, ставших участниками обзора, даже в отношении рекомендаций, отвергнутых этими государствами». Hilary Charlesworth and Emma Larking, "Human Rights and the Universal Periodic Review" (Cambridge University Press, 2015 г.), 14.

19. Совет Европы и Межамериканская комиссия представляют такие доклады регулярно в случае проведения обзора с участием какого-либо государства-члена. Африканская комиссия — не так часто. «Рабочее совещание по региональным механизмам по поощрению и защите прав человека. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека», док. ООН A/HRC/23/18 (Совет по правам человека ООН, 8 апреля, 2013 г.), п. 24.

20. Система специальных процедур является центральным элементом аппарата Организации Объединенных Наций по правам человека и охватывает все права человека: гражданские, культурные, экономические, политические и социальные. Специальные процедуры осуществляются либо одним физическим лицом (именуемым «Специальным докладчиком» или «Независимым экспертом»), либо рабочей группой из пяти членов, по одному от каждой из пяти региональных групп ООН. Каждый из них выступает от собственного лица; они не являются сотрудниками ООН и не получают финансовое вознаграждение.

21. Совет по правам человека, «Доклад Рабочей группы по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике», док. ООН A/HRC/23/50 (Генеральная Ассамблея ООН, 19 апреля 2013 г.).

22. Рабочая группа по насильственным или недобровольным исчезновениям при Совете по правам человека, «Замечание общего порядка по вопросу о женщинах, затрагиваемых насильственными исчезновениями», док. ООН A/HRC/WGEID/98/2 (Генеральная Ассамблея ООН, 14 февраля 2013 г.).

23. "Security Council Open Debate on Women, Peace and Security Meeting Records", док. ООН S/PV.7289 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 28 октября 2014 г.).

24. "Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence", Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, данные от 28 сентября 2015 г., http://www.ohchr.org/EN/Issues/TruthJusticeReparation/Pages/Index.aspx.

25. Число случаев и характер взаимодействия систематически отслеживаются и включаются в доклады с 2011 года в формате показателей ООН по контролю осуществления резолюции 1325 (2000). С 1 января по 30 ноября 2014 года мандатарии специальных процедур ООН в ответ на заявления о предполагаемых нарушениях прав человека направили 29 сообщений в 19 стран и территорий, по которым был проведен обзор, что превышает показатели за предыдущие годы.

26. "Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences, Rashida Manjoo" (Совет по правам человека ООН, 10 июня 2015 г.), п. 17.

27. Там же, п. 24. Решение по делу Египетской инициативы по личным правам и Международного центра юридической защиты прав человека против Египта было принято в 2011 году.

28. "European Court of Human Rights: Annual Report 2014" (Страсбург, Франция: Секретариат Европейского суда по правам человека, 2015 г.), 63; Christian M. De Vos, "From Rights to Remedies: Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions" (Open Society Foundations, июнь 2013 г.).

29. "Violence and Discrimination against Women in the Armed Conflict in Colombia", OEA/Ser.L/V/II. Doc.67 Eng (Организация американских государств, Межамериканская комиссия по правам человека, 18 октября 2006 г.).

30. Ruth Rubio-Marín and Clara Sandoval, "Engendering the Reparations Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights: The Promise of the Cotton Field Judgment", Human Rights Quarterly 33, № 4 (2011 г.): 1062–91.

31. Например, см.: «Резолюция о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека», док. ООН A/RES/66/169 (Генеральная Ассамблея ООН, 11 апреля 2012 г.); «Резолюция об эффективном содействии осуществлению Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам», док. ООН A/RES/68/172 (Генеральная Ассамблея ООН, 23 января 2014 г.); «Резолюция о роли институтов омбудсмена и посредника и других национальных правозащитных учреждений в поощрении и защите прав человека», док. ООН A/RES/69/168 (Генеральная Ассамблея ООН, 12 февраля 2015 г.), 168.

32. Информация для национальных правозащитных учреждений систематически отслеживается и предоставляется с 2011 года в формате показателей ООН по контролю осуществления резолюции 1325 (2000).

33. Страны или территории, где в течение 2014 года действовали политические миссии или миссии по миростроительству или по поддержанию мира, либо страны или территории, ситуация в которых рассматривалась в Совете Безопасности и обсуждалась Советом на каком-либо официальном заседании в период с 1 января по 31 декабря 2014 года, или страны или территории, которым в 2014 году были выделены средства из Фонда миростроительства.

34. Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и

безопасности, док. ООН S/2014/693 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 23 сентября 2014 г.), рис. 7.

35. «Резолюция о национальных учреждениях занимающихся поощрением прав человека», док. ООН A/RES/48/134 (Генеральная Ассамблея ООН, 20 декабря 1993 г.), 134.

36. Для получения информации о процедуре аккредитации см. “International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions (ICC)”, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, данные от 28 сентября 2015 г., http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx.

37. “Women’s Rights Unit”, Независимая комиссия по правам человека в Афганистане, 5 декабря 2011 , http://www.aihrc.org.af/home/women/486.

13

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОВЕСТКИ ДНЯ ПО ВОПРОСАМ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ

«Нам необходима долгосрочная финансовая поддержка, не зависящая от того, какие проекты доноры считают приоритетными. Это поможет нам укрепить потенциал для участия и решить проблемы структурного неравенства, которые лежат в основе конфликтов в нашем регионе».

Участник консультационного мероприятия с организациями гражданского общества Азиатско-Тихоокеанского региона в рамках подготовки настоящего глобального исследования

КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ РЕЗОЛЮЦИЙ

Резолюция 1325

Настоятельно призывает государства-члены расширять свою добровольную финансовую, техническую и материальную поддержку усилии по подготовке персонала с учетом гендерных аспектов, включая усилия, предпринимаемые соответствующими фондами и программами

Резолюция 1888

Просит Генерального секретаря продолжать давать указания всем соответствующим организациям системы Организации Объединенных Нации принимать конкретные меры по обеспечению систематического включения гендерных проблем в деятельность их соответствующих учреждении, в том числе путем обеспечения выделения надлежащих финансовых и людских ресурсов и их распределения среди всех соответствующих подразделении и департаментов и структур на местах

2000

2009

Резолюция 1889

Настоятельно призывает государства-члены, органы Организации Объединенных Нации, доноров и гражданское общество обеспечить, чтобы вопросы расширения прав и возможностей женщин принимались во внимание при оценке потребностей и планировании на постконфликтном этапе и учитывались в последующих ассигнованиях и программных мероприятиях

Резолюция 2106

Признает важность оказания своевременной помощи жертвам сексуального насилия, настоятельно призывает организации системы Организации Объединенных Нации и доноров предоставлять жертвам сексуального насилия неизбирательную и всестороннюю медицинскую помощь... рекомендует государствам-членам и донорам оказывать поддержку национальным и международным программам оказания помощи жертвам сексуального насилия, таким как Целевой фонд для потерпевших... и просит соответствующие организации системы Организации Объединенных Нации увеличить объем ресурсов, выделяемых для координации мер реагирования на гендерное насилие и предоставления услуг

2013

Резолюция 2122

Призывает соответствующие государства-члены разработать специальные механизмы финансирования для поддержки деятельности и расширения потенциала организаций, которые содействуют развитию у женщин руководящих навыков и их всестороннему участию на всех уровнях процесса принятия решений относительно осуществления резолюции 1325 (2000), в частности посредством увеличения выделения средств на нужды местного гражданского общества

Недостаточность выделяемых ресурсов и финансовых средств является, пожалуй, наиболее серьезным и долговременным препятствием в осуществлении повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности за последние 15 лет, несмотря на множество свидетельств, указывающих на потенциальные преимущества вовлечения женщин в решение задач предотвращения конфликтов, реагирования на кризисы и поддержания мира.[1] Нехватка направляемых на эти цели средств неразрывно связана со значительным глобальным дефицитом финансирования, выделяемого на решение проблем гендерного равенства в целом. Результаты проведенных исследований указывают на сохраняющееся колоссальное несоответствие между программными обязательствами в вопросах гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин и объемом средств, выделяемых для их достижения.

Отсутствие четко обозначенных приоритетов как эффективного инструмента достижения перемен наглядно отражено в общемировой структуре расходов. Как указано в главе 8 *Предотвращение конфликтов*, спустя 15 лет после принятия резолюции 1325 вместо инвестиций в предотвращение конфликтов, достижение социальной справедливости и обеспечение участия ресурсы по-прежнему вкладываются в краткосрочное военное противодействие. Приведенные в этой главе данные указывают на то, что во всем объеме помощи, выделяемой нестабильным и охваченным конфликтами государствам, суммы, направляемые на поддержку гендерного равенства и участия женщин или на удовлетворение иных потребностей женщин, составляют весьма незначительную долю.

Обзор высокого уровня содержит уникальные рекомендации касательно обеспечения стабильности и прогнозируемости финансирования мер по осуществлению всей повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности после 2015 года — приоритеты, которые были выявлены в ходе региональных и страновых консультационных мероприятий, а также на основе других материалов, подготовленных для глобального исследования. Некоторые из рекомендаций, связанных с финансированием повестки для по вопросам женщин, мира и безопасности, были приняты к исполнению, в том числе отражены в новой программе действий по строительству мирного общества, разработанной в рамках Форума высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи, который проходил в Пусане в декабре 2011 года.[2]

Эти рекомендации включают в себя:

- подчеркивание важности гендерного анализа в оценке потребностей, планировании и контроле использования бюджетных средств;
- включение выделенных бюджетных средств в национальные механизмы осуществления, например в национальные планы действий;
- систематическое использование таких инструментов, как, например, гендерные показатели, для оценки эффективности и усиления подотчетности в деле финансирования гендерного равенства;
- выделение дополнительных ресурсов на поддержку и наращивание потенциала женских организаций, осуществляющих деятельность в условиях конфликта и в постконфликтный период.

Эти рекомендации не являются принципиально новыми, и многие из них отражены в документах, принимаемых Советом Безопасности. Однако, как следует из приведенных в этой главе данных, их осуществление до сих пор отличалось неполнотой и несистематичностью.

ТЕНДЕНЦИИ В РАСХОДОВАНИИ ДОНОРСКИХ СРЕДСТВ

Согласно последним докладам ОЭСР[3] и Генерального секретаря ООН о женщинах и мире и безопасности,[4] нестабильные государства и государства с нестабильной экономикой, в том числе охваченные конфликтами страны, значительно отстают от других развивающихся стран в выполнении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и других задач, учитывающих гендерные факторы[5] Имеющиеся данные говорят о том, что в этих странах проживает 43 процента мирового населения, находящегося за чертой крайней нищеты.[6] В 2012 году около 50 процентов детей, достигших школьного возраста, но не посещающих школу, проживали в регионах, затронутых конфликтами;[7] согласно оценкам 2013 года, показатели материнской смертности в странах, переживающих или недавно переживших конфликты, были в 2,5 раза выше, чем в сопоставимых развивающихся государствах.[8]

В условиях конфликтов и постконфликтных ситуациях внутреннее финансирование зачастую полностью отсутствует или является крайне недостаточным для обеспечения устойчивого развития. Альтернативные источники финансирования развития, в том числе частное финансирование или инвестиции в технологии и инновации, также практически отсутствуют. Таким образом, основной финансовый поток составляют средства, выделяемые донорами. Однако в большинстве случаев они предназначены для реагирования на чрезвычайные ситуации непосредственно при их возникновении, например для оказания гуманитарной помощи; при этом возможности восстановления государства для направления дивидендов мира на благо общества вплоть до достижения стабильности остаются ограниченными. Помимо официальной помощи в целях развития (ОПР), мобилизации ресурсов для осуществления государственных и частных инвестиций также способствуют другие виды мероприятий, например финансирование при сохранении приемлемого уровня задолженности; они, в свою очередь, влияют на внутреннее распределение ресурсов и отражаются на таких сферах, как продовольствие, здравоохранение, образование, энергетика, инфраструктура, а также других важных для устойчивого развития областях, многие из которых несоизмеримо глубоко затрагивают жизни женщин.[9]

Несмотря на то, что имеющиеся данные указывают на увеличение ОПР, направленной на достижение гендерного равенства в нестабильных государствах и государствах с нестабильной экономикой, этот рост

в действительности обусловлен практически полным ее отсутствием на момент начала анализа. Это означает, что, несмотря на положительную динамику, лишь небольшая доля предоставляемой таким государствам помощи в действительности направляется на нужды женщин.

Анализ статистики касательно официальной помощи в целях развития секторального назначения, выделяемой на двусторонней основе членами КСР ОЭСР, свидетельствует о том, что с 2008 года объем поддержки деятельности по достижению гендерного равенства и защите прав женщин в нестабильных государствах в среднем увеличивался на 10 процентов в год.[10] После принятия целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, объем ресурсов, выделяемых[11] на решение проблем гендерного равенства в нестабильных государствах и государствах с нестабильной экономикой, вырос в четыре раза: с 2,6 млрд долл. США в год в 2002–2003 годах до 10,3 млрд долл. США в 2012–2013 годах[12] Тем не менее в 2012–2013 годах эта сумма составляла лишь шесть процентов от всей оказываемой таким государствам помощи. Что касается помощи, направляемой на цели обеспечения мира и безопасности, ее доля составляла всего два процента.[13] Это позволяет предположить, что, несмотря на усилия, предпринимаемые членами КСР ОЭСР для интеграции вопроса о гендерном равенстве во все мероприятия, осуществляемые в условиях нестабильных ситуаций, лишь немногие из них существенно расширили свои инвестиции в специальные программы поддержки гендерного равенства и защиты прав женщин.

И эти немногочисленные инвестиции являются показательными примерами достижения существенного прогресса. Так, в 2014 году Швеция существенно увеличила объем адресной помощи, направляемой на меры по достижению гендерного равенства в охваченных конфликтами и нестабильных государствах, — до 1,47 млрд долл. США, что в пять раз превышает показатель за 2000 год.[14] Согласно предоставленным Канадой данным, наибольшая доля в объеме ее помощи нестабильным государствам и государствам с нестабильной экономикой приходится на проекты, основной задачей которых является достижение гендерного равенства (в 2012–2013 годах она составляла 43 процента). Португалия, Корея и Япония с 2008 года входят в число стран-лидеров по увеличению доли помощи, выделяемой на цели обеспечения гендерного равенства в нестабильных государствах и государствах с нестабильной экономикой.

Однако при этом в 2012–2013 годах лишь шесть процентов от общего объема помощи, выделяемой нестабильным государствам и государствам с нестабильной экономикой, были направлены на цели обеспечения гендерного равенства. Что касается помощи, направляемой на цели обеспечения мира и безопасности, ее доля составила всего два процента.

В ФОКУСЕ

Принятие решений о финансировании с учетом критериев гендерного равенства

Действующий в Канаде Фонд глобального мира и безопасности принимает участие в проектах, реализуемых в нестабильных и охваченных конфликтами государствах в целях обеспечения международного мира и безопасности. Усилия Фонда по содействию достижению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин и девочек получили широкую поддержку в 2010 году благодаря принятию Канадой национального плана действий по вопросам женщин, мира и безопасности. В этом плане были определены конкретные требования к оценке финансирования проектов сообразно их вкладу в достижение гендерного равенства. Группа по оценке проектов Фонда рассматривает предложения на предмет их соответствия критериям выполнения обязательств Канады, касающихся женщин, мира и безопасности. Для этого заявителям требуется предоставить ответ на вопрос: «Каким образом этот проект поможет удовлетворить разнообразные потребности всех групп населения: женщин, мужчин, мальчиков и девочек?» Эффективность такого подхода оказалась очень высокой. Сегодня оценка проектов в области женщин, мира и безопасности стала стандартной процедурой. За три года, в течение которых осуществлялась публикация докладов, доля проектов, учитывающих гендерные аспекты, увеличилась с приблизительно 12 до 85 процентов.[15]

Непредсказуемость объемов помощи, выделяемой на обеспечение гендерного равенства

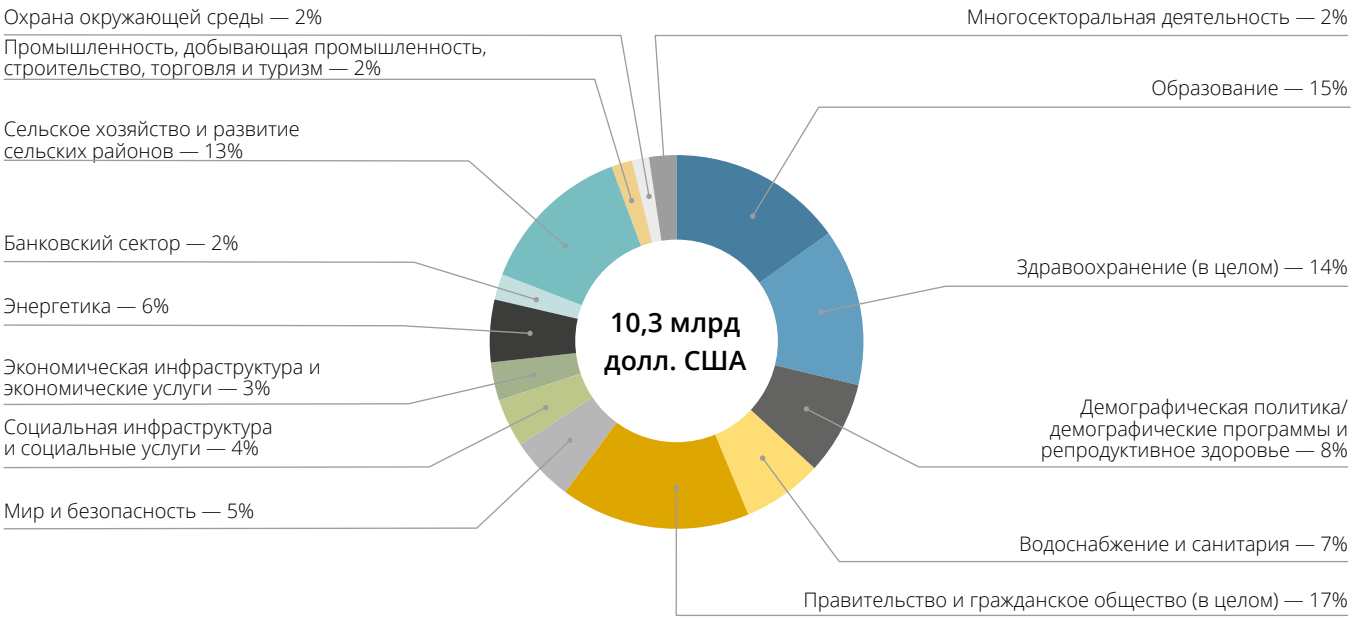
Приоритет задач, связанных с гендерным равенством, в различных нестабильных ситуациях неодинаков. Согласно данным КСР ОЭСР, 67 процентов от объема выделенной Непалу помощи приходилось на цели по достижению гендерного равенства, тогда как в случае Ирака доля такой помощи составила всего 14 процентов.[16] Кроме того, в 2012–2013 годах более половины средств, направленных на эти цели в нестабильных государствах и государствах с нестабильной экономикой, было сконцентрировано в восьми странах, несмотря на то, что список основных получателей помощи за последние 6 лет значительно изменился.[17] Таким образом, ограниченный характер долгосрочной поддержки мероприятий, касающихся женщин, мира и безопасности, все еще сохраняется.

Такое непостоянство отчасти обусловлено общей ситуацией, связанной с оказанием помощи нестабильным государствам. Согласно данным Всемирного банка, потоки помощи, выделяемой пережившим конфликты и нестабильным государствам, более непостоянны в сравнении с помощью странам, не относящимся к этим категориям, хотя существуют серьезные различия между отдельными странами.[18] Непредсказуемость потоков помощи усложняет задачу разработки эффективных стратегий в области развития на страновом уровне, что негативно сказывается на решении проблем, связанных с вопросами женщин, мира и безопасности. В этой сфере сочетание нестабильности помощи и ограниченности ресурсов отрицательно сказывается на результатах усилий по осуществлению программ в интересах женщин.[19] Помимо повышения предсказуемости помощи, повысить эффективность ее распределения на решение гендерных проблем в условиях конфликтов и после их урегулирования можно путем обеспечения ее своевременности, отказа от обусловленности, приведения помощи в соответствие с национальными приоритетами и направления средств в обделенные помощью страны и не получающие достаточного финансирования сферы. Хотя на глобальном уровне доля необусловленной помощи увеличилась с 68 процентов в 2006 году до 79 процентов в 2012 году, национальные правительства и организации гражданского общества по-прежнему сталкиваются со значительными препятствиями в ее получении. В решении некоторых из этих проблем помогают инновационные подходы к финансированию и другие виды мероприятий, проводимых в нестабильных странах.

Приоритетные сферы

Данные КСР ОЭСР указывают на то, что наибольший объем двусторонней помощи, выделяемой на поддержку гендерного равенства в нестабильных государствах и государствах с нестабильной экономикой, направляется в социальные сферы, такие как образование[20] и здравоохранение, при этом финансирование экономического развития, производственного сектора, а также деятельности по обеспечению мира и безопасности остается недостаточным.[21] Процессы миростроительства

Распределение помощи, выделенной на решение проблем гендерного неравенства в нестабильных государствах и экономиках, по отраслям (средние суммы за 2012–2013 годы при уровне цен 2012 года)[22]



«К великому сожалению, в области финансирования мы не слышим заявлений о стремлении к обеспечению гендерного равенства и не наблюдаем соответствующего целеполагания. Однако нельзя упускать возможность добиться кардинального изменения ситуации: следует перейти от рассмотрения проблем женщин как второстепенных в деятельности ООН к признанию важной роли женщин и девочек в решении задачи построения стабильного и справедливого мира».

Фумзиле Мламбо-Нгкука
Заместитель Генерального секретаря ООН
и Исполнительный директор структуры
«ООН-женщины»

и государственного строительства открывают критически важную возможность по устранению гендерного неравенства и восстановления государств с соблюдением принципов готовности реагировать на потребности общества, инклюзивности и ответственности перед всеми гражданами, в том числе женщинами и девочками. Несмотря на это, всего 28 процентов от объемов помощи, выделенной членами КСР ОЭСР на решение проблем мира и безопасности в нестабильных государствах и государствах с нестабильной экономикой в 2012–2013 годах, имело гендерную направленность, и только два процента от этих средств предназначалось для осуществления мер по достижению гендерного равенства как основной цели.[23] В области мира и безопасности среди направлений, лидирующих по объему привлеченной помощи на решение проблем, связанных с гендерным равенством, были гражданское миростроительство, предотвращение и урегулирование конфликтов и последующее реформирование систем безопасности. Однако всего четыре процента и один процент этих средств соответственно были направлены на проекты, основная задача которых состояла в решении гендерных проблем.[24]

Всего 28 процентов от объемов помощи, выделенной членами КСР ОЭСР на решение проблем мира и безопасности в нестабильных государствах и государствах с нестабильной экономикой в 2012–2013 годах, имело гендерную направленность, и только два процента от этих средств предназначалось для осуществления мер по достижению гендерного равенства как основной цели.

Процентная доля и общий объем помощи в области мира и безопасности, основной или значимой целью которой является обеспечение гендерного равенства, по подкатегориям, за 2012–2013 годы[25]

КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ	% ОБЪЕМА ЦЕЛЕВОЙ ПОМОЩИ НА РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА		МЛН ДОЛЛ. США, СРЕДНИЙ ПОКАЗАТЕЛЬ ЗА 2012–2013 ГОДЫ	
	значимая	*основная*	*значимая*	*основная*
Управление системами безопасности и их реформирование	26%	1%	90,6	5,2
Гражданское миростроительство, предотвращение и урегулирование конфликтов	41%	4%	359,3	32,3
Реинтеграция и контроль за распространением стрелкового оружия и легкого вооружения	14%	0%	6,2	0
Разминирование и удаление взрывоопасных пережитков войны	19%	0%	16,2	0

На сегодняшний день существует ряд международных норм по отслеживанию расходов на решение вопросов мира и безопасности на мировом уровне, в том числе с учетом гендерных факторов. Согласование такого рода глобальных норм и целевых показателей может стать эффективной мерой по наращиванию международных усилий, направленных на предотвращение и урегулирование кризисов.[26]

Страны, не входящие в Комитет содействия развитию

За последние полтора десятилетия общая ситуация в области расходования донорских средств изменилась: все более важную роль в предоставлении помощи странам, находящимся в состоянии конфликта, играют новые доноры.[27] Так, Объединенные Арабские Эмираты, Турция и Китайская

Народная Республика вошли в число крупнейших доноров в абсолютном выражении, не являющихся членами КСР. Более того, Турция и Объединенные Арабские Эмираты вошли в число лидеров по оказанию помощи нестабильным странам и регионам по показателю доли этой помощи в их валовом национальном доходе среди стран, не входящих в КСР.[28] 4 из 10 крупнейших получателей выделяемой на двусторонней основе официальной помощи в целях развития от ОАЭ за 2012–2013 годы в настоящее время считаются нестабильными государствами; общий объем полученных ими средств составил 239 млн долл. США.[29] В случае Турции нестабильными государствами являются 5 из 10 крупнейших получателей помощи; им было выделено 1,645 млрд долл. США.[30] К сожалению, данные относительно расходования этих средств на цели, связанные с достижением гендерного равенства, недоступны. Следует отметить, что отслеживание гендерной направленности в предоставлении любой помощи всеми донорами, в том числе не входящими в КСР, имеет чрезвычайно большое значение.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПОМОЩИ

Для ускорения достижения стабильности и инклюзивного развития в неустойчивых условиях требуются инновационные подходы к проводимым мероприятиям, предполагающие большее вовлечение и ориентацию на приоритеты развивающихся стран. Более того, в связи с ростом числа чрезвычайных ситуаций, затяжных и периодически возобновляющихся конфликтов возникает необходимость устранения разрыва между гуманитарной помощью и помощью, выделяемой на цели развития. При этом требуется увеличение инвестиций в повышение устойчивости общества, урегулирование конфликтов и миростроительство — те задачи, которые в большей степени способствуют развитию в долгосрочной перспективе.

Одной из моделей повышения эффективности помощи является программа «Новый курс в пользу мира и обеспечения участия в интересах нестабильных государств».[31] Она была принята в рамках Форума высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи, который состоялся в Пусане в декабре 2011 года, и предлагает подход к предоставлению помощи, ориентированной на поддержку перехода от состояния нестабильности к развитию, на уровне отдельных стран. Эта программа служит платформой для укрепления связей между донорами и пострадавшими от конфликтов странами. Ее цель заключается в выявлении приоритетов каждой страны в сфере миростроительства и государственного строительства для последующего формирования индивидуального плана, реализуемого под государственным руководством. Для выполнения этой цели необходимы установление партнерских отношений между донорами и совместная разработка ими договоров о финансировании.

В осуществлении Нового курса важнейшую роль играют гендерное равенство и участие женщин. Присущий этой программе особый акцент на руководящей роли страны, ответственности на местах и сотрудничестве различных заинтересованных сторон, а также ее потенциал по повышению инклюзивности делают вовлечение женщин и учет их мнений обязательным условием для выполнения обозначенных задач. Хотя осуществление данной инициативы пока не получило первоначально ожидаемой поддержки, в ряде случаев организациям гражданского общества удалось объединить свои усилия по интеграции гендерных аспектов, как, например, в Афганистане и Южном Судане.[32]

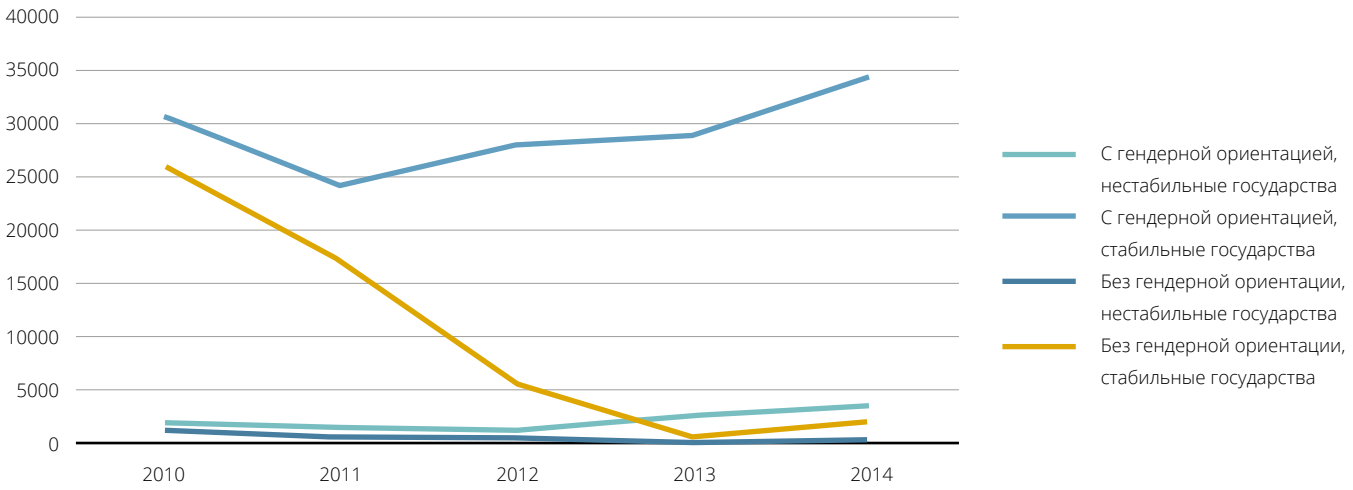
Роль банков развития

Имеющиеся факты свидетельствуют о том, что до 2015 года 20 нестабильных и затронутых конфликтами государств выполнили по крайней мере одну из 18 ЦРДТ.[33] В этом немалую роль сыграла полученная финансовая поддержка. Помимо двусторонней официальной помощи в целях развития, важнейшую роль играют усилия многосторонних доноров, таких как банки развития. Так, например, Международная ассоциация развития (МАР), являющаяся фондом Всемирного банка по поддержке беднейших стран мира, с 2000 года выделила 28,5 млрд долл. США на развитие нестабильных и охваченных конфликтами государств, а также приняла на себя обязательство по увеличению доли своего финансирования этих государств до 50 процентов.[34] С 2010 финансового года объем ассигнований Всемирного банка на решение гендерных проблем значительно увеличился.[35] Стратегические цели Банка по достижению показателей на уровне «60 процентов от всех операций по кредитованию МАР и 55 процентов от всех операций по кредитованию банка, учитывающих гендерные факторы», были выполнены в 2014 году.[36]

Что касается нестабильных государств, акцент на гендерный подход в ассигнованиях Банка значительно усилился. В 2010 году 57 процентов выделенных средств были направлены на проекты, учитывающие гендерные факторы, а в 2014 году их доля выросла до 97 процентов.[37] Эта динамика сопоставима с динамикой изменения характера выделения средств стабильным государствам: за тот же период этот показатель увеличился с 54 до 94 процентов. Однако общий объем средств для нестабильных государств по-прежнему значительно ниже в сравнении со средствами, выделяемыми стабильным государствам. Так, в течение 2014 финансового года на гендерно-ориентированные мероприятия в нестабильных государствах было направлено 3,38 млн долл. США, тогда как в случае стабильных стран эта сумма составила 34,15 млн долл. США.

Получателем максимальной суммы ассигнований на гендерно-ориентированные мероприятия среди находящихся на этапе постконфликтного восстановления

Ассигнования Всемирного банка на мероприятия с гендерной ориентацией и без таковой (общая сумма в млн долл. США), выделенные стабильным и нестабильным государствам (за 2010–2014 финансовые годы)[38]



или нестабильных государств за 2014 год стал Ирак (355 млн долл. США). Несколько меньший объем средств был выделен Мьянме (281,5 млн долл. США) и Мали (280 млн долл. США).

В соответствии со свой политикой в области учета гендерных факторов и развития Азиатский банк развития (АБР) принял на себя обязательства по увеличению числа проектов, направленных на обеспечение гендерного равенства. Его усилия ориентированы на актуализацию гендерных вопросов во всех финансируемых им проектах и программах, а также на увеличение числа кредитов, предоставляемых непосредственно на мероприятия по борьбе с гендерным неравенством.[39] Результаты анализа этого проекта, количество кредитов и грантов, утвержденных АБР в 2014 году и предназначенных для проектов, реализуемых в нестабильных государствах Азии и Тихоокеанского региона, говорят о том, что существенная доля ассигнований (а именно 54 процента, что составляет 2,49 млн долл. США) была выделена на проекты с эффективной актуализацией гендерных проблем.[40] Однако лишь 14 процентов от суммы рассматриваемых средств (638 000 долл. США) было направлено на проекты, достижение гендерного равенства в которых являлось основной целью, тогда как почти 30 процентов (1,32 млн долл. США) — на инициативы, в которых полностью отсутствуют гендерные аспекты.

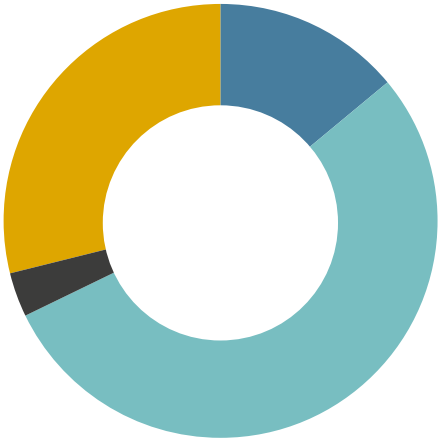
Крупнейшая в 2014 году сумма в долларах США, выделенных АБР отдельному нестабильному государству Азиатско-Тихоокеанского региона, составила 1,56 млн долл. США — их получила Шри-Ланка, а самый большой объем финансирования гендерно-ориентированных мероприятий получили Бангладеш и Непал.

Другие банки развития пока не пришли к систематическому использованию гендерных показателей, что не позволяет достоверно оценить гендерную направленность их ассигнований. Так, например, Африканский банк развития (АфБР) планирует ввести систему гендерных показателей в течение 2015 года, чтобы с ее помощью анализировать операции, потенциально влияющие на проблему гендерного равенства.[41] Эта система предусматривает три категории операций: «потенциально высокая, средняя и низкая значимость для достижения гендерного равенства» (в зависимости от того, будет ли такое финансирование иметь конкретные результаты для развития с учетом принципов гендерного равенства).[42]

Конференции доноров: от оценки потребностей к финансовым обязательствам

Конференции доноров имеют критически важное значение для привлечения внимания всего мира к приоритетам стран в период постконфликтного восстановления. Однако, несмотря на регулярное подтверждение основополагающей роли женщин в этом процессе, женщины-лидеры и женские организации гражданского общества нередко игнорируются в процессе распределения донорской помощи.[43] В 2010 году в своем докладе об участии женщин в деятельности по миростроительству Генеральный секретарь призвал органы ООН, региональные организации, международные финансовые учреждения и государства-члены, участвующие

Ассигнования на реализацию проектов, кредиты и гранты в нестабильных государствах Азиатско-Тихоокеанского региона, утвержденных АБР в 2014 году в зависимости от гендерной составляющей[44]



в организации конференций доноров, предоставлять женщинам реальные возможности для участия в таких судьбоносных событиях, в том числе открывать им доступ ко всей документации конференций, возможность включения в повестку дня интересующих их вопросов и помощь в связи с организацией подготовительных заседаний и разработкой стратегических документов.[45]

Выборочный анализ 22 крупнейших конференций доноров или конференций по вовлечению, прошедших с 2010 года и рассмотревших 11 ситуаций конфликтов или постконфликтного восстановления, показал, что не во всех случаях призыв Генерального секретаря был принят во внимание.[46] Так, на конференциях, посвященных приоритетам миростроительной деятельности в Афганистане, представители женских организаций гражданского общества в некоторых случаях получили официальное приглашение высказать свою позицию относительно этих приоритетов, тогда как в ходе других мероприятий они были исключены из формального процесса, даже несмотря на подготовленность и присутствие на конференциях.[47] Невзирая на неоднородность доступных данных, первоначальные итоги этого анализа демонстрируют прямую связь между результатами конференций, на которых представители женских организаций гражданского общества могли высказывать свои мнения, финансированием гендерных специалистов и принятыми донорами обязательствами по борьбе с гендерным неравенством. Таким образом, участие женских организаций и применение гендерного анализа на подготовительном этапе могут сыграть огромную роль в успехе привлечения средств на такого рода проекты и, соответственно, в решении проблем женщин.

ОТСЛЕЖИВАНИЕ ПОТОКОВ РЕСУРСОВ В РАМКАХ ВЫПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО ВОПРОСАМ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ В СИСТЕМЕ ООН

Результаты осуществления Плана действий системы ООН по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин указывают на то, что в деле отслеживания потоков и распределения ресурсов на гендерно-ориентированные мероприятия органы ООН добились лишь частичного прогресса. Всего 15 из 62

Лишь 15 из 62 (24 процента) субъектов, предоставляющих данные за 2015 год, на данный момент обладают системами отслеживания ресурсов, выделяемых на поддержку гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин

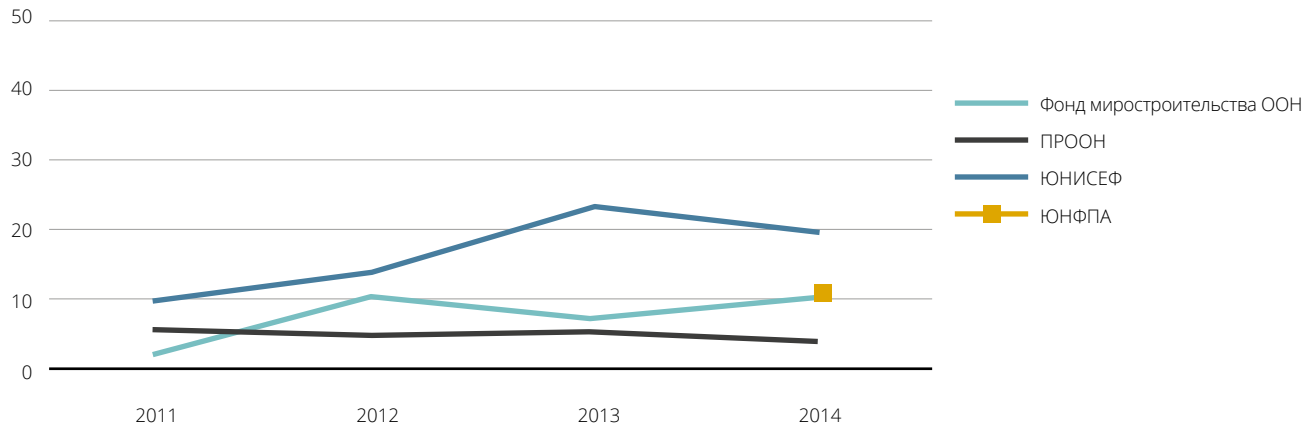
(24 процента) структур, предоставивших данные в 2015 году, на данный момент обладают системами отслеживания объема ресурсов, выделяемых на продвижение принципов гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин.[48] В частности отделы Секретариата ООН, которые составляют около 40 процентов от общего числа органов, находятся в числе отстающих — лишь некоторые из них ведут учет своих ресурсов, направленных на решение гендерных вопросов. Таким образом, в течение уже трех лет этот показатель остается самым низким среди всех показателей Плана действий системы ООН по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. В настоящее время прилагается ряд усилий по поддержке разработки и развертывания систем гендерных показателей в органах ООН, однако для достижения к 2017 году (последнему сроку, поставленному Советом руководителей ООН) большинства целей Плана требуются более активные действия со стороны всей системы ООН.

Гендерные показатели

Следует отметить, что сегодня гендерные показатели применяет все большее число организаций, осуществляющих деятельность в охваченных конфликтом и кризисом регионах. В настоящее время ежегодную отчетность о ресурсах, направляемых на продвижение принципов гендерного равенства в конфликтных и постконфликтных условиях, предоставляют пять органов ООН. ПРООН, Фонд миростроительства ООН и ЮНИСЕФ формируют такую отчетность с момента принятия ООН в 2010 году системы показателей и норм для осуществления контроля в связи с вопросами женщин, мира и безопасности.[49] Данные Межучрежденческого постоянного комитета (МПК)[50] доступны с 2012 года, а ЮНФПА начал применять систему показателей и представлять соответствующие доклады в 2014 году. Однако существующие различия в методологии ограничивают возможность сравнения данных как между отдельными органами ООН, так и за различные периоды времени.[51]

Несмотря на то, что имеющиеся данные указывают на общий рост доли ассигнований на мероприятия, учитывающие гендерные факторы, с 2011 года, необходимость более решительных мер в этом направлении очевидна. В частности, цель по выделению не менее 15 процентов средств находящихся в управлении ООН фондов, поддерживающих миростроительство, на проекты, главная задача которых заключается в удовлетворении особых потребностей женщин и укреплении гендерного равенства в соответствии с Планом действий из семи пунктов касательно учета гендерных факторов в миростроительстве, предложенным Генеральным секретарем ООН,[52] в целом остается невыполненной. Так, например, среди мероприятий Фонда миростроительства ООН доля такого рода проектов существенно колебалась: в 2011 году она составляла 2,1 процента, а в 2012 и 2014 годах, когда Фонд осуществлял свою инициативу по поощрению гендерного равенства и подчеркивал важность финансирования проектов, направленных на расширение прав и возможностей женщин и гендерное равенство, значительно увеличилась. В 2014 году этот показатель составил 9,3 процента от общей суммы в 8,22 млн долл. США.[53] Несмотря на важность специальных мер, таких как инициатива по поощрению гендерного равенства, также существует риск игнорирования или снижения приоритетности поддержки гендерных программ или фондов, в результате чего они могут оказаться единичными мероприятиями, а не профильными программами, ориентированными на актуализацию этой проблематики во всех направлениях программной деятельности, которая осуществляется всеми органами в постконфликтных ситуациях.

Процент финансовых средств, выделенных органам ООН на проведение мероприятий, основной целью которых является гендерное равенство (процентная доля от общего объема в долл. США)[54]



Хотя цель ООН по выделению 15 процентов средств находящихся в управлении ООН фондов, поддерживающих миростроительство, пока далека от осуществления всеми ответственными структурами, она имеет огромное значение для определения направления действий и способствует созданию более систематического подхода к отслеживанию достигнутого прогресса. Согласно выводам Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций 2015 года, необходимо приложить серьезные дополнительные усилия, для того чтобы достичь и затем превзойти цели, поставленные Генеральным секретарем в области гендерного равенства и осуществления повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности.[55] Упомянутый в докладе Консультативной группы 15-процентный показатель приведен в числе ключевых мер, направленных на фундаментальный пересмотр и переориентацию деятельности Организации на достижение провозглашенной в Уставе цели «избавить грядущие поколения от бедствий войны».[56] Кроме того, необходимо более четкое руководство процессами составления бюджетов с учетом гендерных аспектов, контроля и оценки, а также осуществление инвестиций в развитие технического потенциала.

Проблемы, связанные с методологией и системами отчетности

> *«Чтобы обеспечить равный доступ женщин, девочек, мальчиков и мужчин к гуманитарной помощи и возможности равного пользования предоставляемыми благами, нам необходимо осуществлять контроль над денежными средствами. Нам следует знать, на какие цели и в чьих интересах они расходуются».*
>
> **Валери Амос**, Заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатор чрезвычайной помощи

Гораздо более крупные суммы выделяются на проекты, в которых достижение гендерного равенства является одной из «значимых целей». Это означает, что подобные проекты предполагают решение задач гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, хотя это не является их основной целью. Кроме того, это говорит о том, что вопросы гендерного равенства широко интегрируются во все проводимые мероприятия.

Существующие системы гендерных показателей являются недостаточно сложными и не позволяют определить, какие из проектов, в которых гендерное равенство обозначено как одна из «значимых» целей, приносят в этой области реальные результаты. Таким образом, при целевом расходовании средств на определенные направления деятельности некоторые из них могут быть намного более эффективными в решении гендерных проблем в сравнении с другими. На данный момент не существует каких-либо инструментов для отслеживания фактических затрат,

Сирия, Судан и Филиппины в 2014 году получили наибольший объем гуманитарной помощи на гендерно-ориентированные цели, что составило лишь один процент от общего объема гуманитарной помощи, предоставленной каждой из этих стран.

и возможности сотрудников по отслеживанию и анализу этой категории данных в большинстве органов ограничены. Более того, хотя в ряде органов ООН, например ЮНФПА, с помощью системы показателей ведется учет общей суммы ассигнований в адрес нестабильных государств на гендерно-ориентированные мероприятия, в других случаях, особенно когда речь идет о реагировании на чрезвычайные ситуации и гуманитарном вмешательстве, возникают проблемы в применении гендерных показателей. В итоге информацию о выполнении обязательств по обеспечению гендерного равенства нельзя считать полностью достоверной.

С 2012 года доля гуманитарной помощи без гендерных показателей, направленной через систему ООН, сохраняется на неизменном 60-процентном уровне, а в тех случаях, когда такие показатели применялись, значительный объем помощи был отнесен к категории «неопределенного назначения» (в 2014 году ее доля составила 23 процента).[57] Таким образом, сложность заключается в определении направлений гуманитарной деятельности и реагирования на чрезвычайные ситуации, которые получают больший объем помощи; однако, помимо этого, имеющиеся данные указывают на недостаточное внимание, уделяемое гендерным проблемам в рамках оказания такой помощи. Сирия, Судан и Филиппины в 2014 году получили наибольший объем гуманитарной помощи на гендерно-ориентированные цели, что составило лишь один процент от общего объема гуманитарной помощи, предоставленной каждой из этих стран.[58]

Другие органы ООН, работающие в условиях конфликтов и постконфликтных ситуациях, например Департамент операций по поддержанию мира и Департамент по политическим вопросам Секретариата ООН, не используют гендерные показатели в связи с тем, что их деятельность не носит проектный характер. Для анализа гендерной направленности проводимых ими мероприятий необходима разработка более сложных систем показателей. Согласно имеющимся данным, общий объем финансирования

деятельности по поддержанию мира на 2014–2015 финансовый год составил около 8,47 млн долл. США,[59] тогда как размер годового бюджета специальных политических миссий достиг почти 590 млн долл. США.[60] Поскольку система показателей не применяется, гендерная направленность расходования этих крупных сумм остается неясной и не позволяет учесть их в системах мониторинга гендерно-ориентированной помощи. Разработка соответствующей методологии и систем отчетности для отслеживания гендерной направленности внепроектных ассигнований, в том числе на уровне полевых миссий, имеет чрезвычайно большое значение для обеспечения подотчетности всех органов ООН по выполнению обязательств, связанных с гендерными вопросами.

ВЫДЕЛЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ОРГАНИЗАЦИЯМ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В УСЛОВИЯХ КОНФЛИКТОВ И ПОСТКОНФЛИКТНЫХ СИТУАЦИЯХ

В настоящем исследовании подробно изучается имеющийся объем сведений о взаимосвязи участия женщин и эффективности усилий по обеспечению мира и безопасности. В период, следующий непосредственно за урегулированием конфликта, открываются благоприятные, но краткосрочные возможности для закрепления прав и руководящей роли женщин, благодаря чему может быть ускорен процесс постконфликтного восстановления и возвращения к стабильности. Тем не менее именно в это время страны сталкиваются с нехваткой финансовых средств, при этом в особенно сложной ситуации оказываются женские организации и осуществляемые ими важные инициативы. Дефицит средств усугубляется тем, что даже в случае их выделения они поступают в распоряжение получателя слишком поздно, когда уже восстановлены другие потоки официальной помощи в целях развития. Устранение проблем с точки зрения как ресурсов, так и своевременности, могло бы способствовать созданию эффективного инструмента для усиления руководящей роли женщин и, наконец, позволило бы продвинуться на пути к достижению мира и безопасности, чему существует множество подтверждений.

Важность вклада женских организаций, в том числе действующих на низовом уровне, в процессы разрешения конфликтов и миростроительства была открыто признана в резолюции 2122 (2013) Совета Безопасности, призывающей государства-члены разработать специальные механизмы финансирования и увеличить выделение средств на нужды местных женских организаций. В настоящее время реализуется ряд соответствующих инициатив. Так, например, в США началось выделение небольших грантов в целях оказания поддержки и предоставления необходимых ресурсов организациям гражданского общества, возглавляемых женщинами, как меры быстрого реагирования на кризисные ситуации, позволяющей обеспечить более быстрое восстановление нуждающихся в такой поддержке стран.[61]

Тем не менее в этом направлении необходимы значительно более эффективные усилия. Согласно данным КСР ОЭСР, в 2012–2013 годах на поддержку организаций и институтов, деятельность которых направлена на борьбу с гендерным неравенством, было выделено всего лишь 130 млн долл. США. В сравнении с общим объемом помощи нестабильным государствам и государствам с нестабильной экономикой (31,8 млрд долл. США), оказанной за тот же период, эта сумма незначительна и составляет лишь один процент всех средств, выделенных нестабильным государствам и государствам с нестабильной экономикой на мероприятия по достижению гендерного равенства.[62]

В 2011 году Ассоциация по вопросам участия женщин в процессе развития поддержала проведение межрегионального опроса среди более чем 1000 женских организаций и почти 50 женских фондов. Его итоги показали, что средняя сумма ежегодных поступлений в адрес этих организаций с период с 2005 по 2010 годы удвоилась,[63] однако их средний бюджет составлял всего 20 000 долл. США; лишь семь процентов респондентов в 2010 году имели бюджет, превышающий 500 000 долл. США.[64] Большинство организаций отметили сложности, связанные с привлечением ресурсов и необходимостью ограничения проводимых мероприятий или кадрового состава по причине недостаточного финансирования. Более того, женские организации прежде всего полагаются на проектную поддержку, нежели на гибкое долгосрочное финансирование. При этом 48 процентов респондентов никогда не получали финансирование основной деятельности, а 52 процента — многолетнее финансирование.[65] В результате многие из таких небольших организаций тратят слишком много времени на взаимодействие с донорами, например

Более того, женские организации прежде всего полагаются на проектную поддержку, нежели на гибкое долгосрочное финансирование. 48 процентов респондентов никогда не получали финансирование основной деятельности, а 52 процента — многолетнее финансирование.

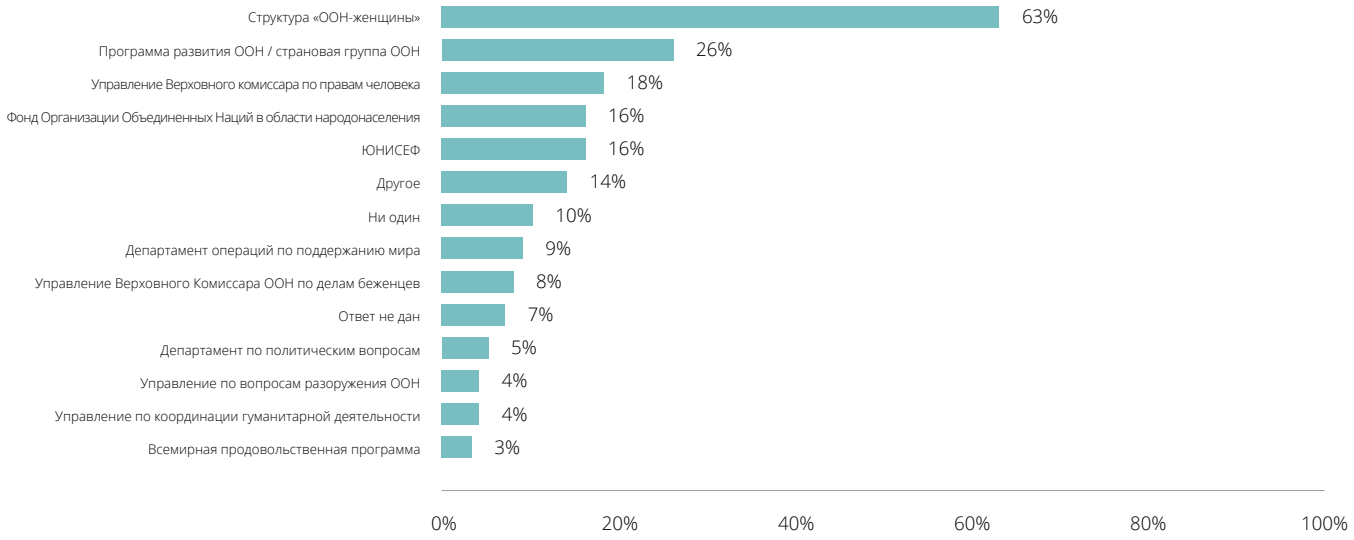
составляют заявки на выделение небольших объемов финансирования в сжатые сроки и готовят отчетность для доноров, а значит, уделяют недостаточно времени свей программной деятельности.

Аналогичные выводы позволяет сделать глобальный опрос организаций гражданского общества, проведенный в рамках подготовки настоящего глобального исследования и обзора высокого уровня, посвященного осуществлению резолюции 1325 (2000).[66] Дефицит ресурсов был назван основной проблемой, с которой сталкиваются организации гражданского общества (39 процентов опрошенных), далее следуют недостаток доверия и сотрудничества с правительственными органами и несоответствие международной политики и местных реалий (по 29 процентов). Большинство организаций отметило, что наибольший объем средств привлекается на информационно-пропагандистскую деятельность, далее следует укрепление технического потенциала. В то же время лишь 11 процентов организаций указали, что основная часть выделяемых им средств приходится на поддержку их основных функций/укрепление институционального потенциала. Кроме того, респонденты отметили следующие проблемы, связанные с финансированием: неэффективность распределения финансирования; ориентация доноров на количественные показатели и недостаточное внимание к качественной оценке; приоритет в выделении средств крупным организациям в сравнении с низовыми организациями; отсутствие координации и нестабильность финансирования; противоречие между интересами доноров и задачами долгосрочного планирования; устанавливаемые донорами условия финансирования; проблемы, связанные с работой организаций гражданского общества в соответствии с интересами доноров и в ущерб интересам сообществ, что в некоторых случаях стимулирует конкуренцию между различными организациями.

> *«У нашей организации весьма небольшой годовой бюджет, и большая часть нашей работы по вопросам женщин, мира и безопасности ведется на волонтерских началах. Нам так же, как и многим другим женским организациям, работающим в Сербии, требуется поддержка основной деятельности. Финансирование, которое нам удается привлечь, в большинстве случаев имеет временные ограничения, например на 6 месяцев или год, что не позволяет нам планировать свою работу в долгосрочной перспективе».*
>
> Мнение участника опроса, проведенного среди организаций гражданского общества в рамках подготовки настоящего глобального исследования (работает в Сербии)

Что касается источников поддержки со стороны системы ООН, то участники опроса отметили, что почти 2/3 (63 процента) организаций гражданского общества получают поддержку на свою деятельность по вопросам женщин, мира и безопасности от структуры «ООН-женщины», что указывает на важность роли этой организации в непосредственном предоставлении ресурсов и технической поддержки, несмотря на ограниченность ее возможностей.[67] Примерно каждая четвертая организация (26 процентов) получает поддержку ПРООН, 18 процентов — Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, по 16 процентов — ЮНФПА и ЮНИСЕФ. Еще 10 процентов организаций не получали финансирование своей деятельности по вопросам женщин, мира и безопасности от каких-либо органов ООН.

Доля респондентов, выбравших каждую из следующих категорий при ответе на заданный в ходе опроса вопрос: «Какой из органов ООН оказал вам наиболее эффективную поддержку в осуществлении инициатив по вопросам женщин, мира и безопасности?» (Возможно несколько вариантов ответов.)[68]



Препятствия в доступе к ресурсам

Помимо ограниченности финансирования, в связи с появлением новых глобальных тенденций и угроз также возникают новые проблемы, включая доступ к ресурсам. В начале 2015 года программа «Женщины-миротворцы» и Коллектив по вопросам человеческой безопасности (Human Security Collective, HSC) обратились к своим партнерам в десяти странах, чтобы оценить, каким образом повестка дня антитеррористической деятельности влияет на их работу, направленную на достижение мира и защиту прав женщин.[69] Полученные ответы указывают на то, что принимаемые после событий 11 сентября антитеррористические меры в различной степени влияют на оперативное и политическое пространство, в котором действуют организации гражданского общества. Несколько респондентов отметили, что правительства их стран предпринимают попытки контроля, ограничения или даже прекращения значимой деятельности организаций гражданского общества посредством принятия новых законов, регулирующих деятельность НПО, в рамках рекомендаций Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ), содержащихся в международном стандарте в области противодействия отмыванию денег и борьбы с финансированием терроризма.[70] В некоторых случаях новое законодательство предусматривает дополнительные ограничения получения финансовой поддержки. Например, исследование, проведенное в 2013 году Управлением по координации гуманитарной деятельности и Норвежским советом по делам беженцев, содержит выводы о том, что антитеррористические меры, принятые или расширенные государствами-донорами за прошедшее десятилетие, имели ряд негативных последствий, включая остановку финансирования и сокращение его объемов, прекращение или заморозку программ, а также ограничение финансовых операций.[71] Однако лишь в редких случаях признается, что такие нормы по борьбе с финансированием терроризма в большинстве случаев оказывают дополнительное отрицательное влияние на женщин и женские организации. Так, один из участников опроса, работающий на Ближнем Востоке и в Северной Африке, отметил:

> *«Иногда у нас возникают трудности при осуществлении денежных переводов: получение средств занимает длительное время, а некоторые банки-корреспонденты отклоняют наши операции. Недавно была введена новая система: был установлен лимит суммы, которую мы можем еженедельно снять со счета в банке. Для нас это означает невозможность своевременной оплаты наших организационных расходов, в том числе перечисления зарплат, арендной платы, поддержания текущей деятельности… Все контрагенты задают нам вопросы о сроках оплаты, и мы каждый раз вынуждены переносить их на следующую неделю… Иногда мы берем кредиты, просто чтобы оплатить текущие расходы. У банков должна появиться специальная система для работы с НПО, особенно с теми, которые участвуют в оказании гуманитарной помощи».*[72]

Другие препятствия для доступа к финансированию связаны с тем, что доноры все чаще предпочитают распределять средства через крупные организации, которые имеют возможность формировать заявки на предоставление грантов в соответствии с их строгими рекомендациями, а также выполнять достаточно суровые требования к отчетности и аудиту.[73]

Многосторонние источники финансирования

Специальные фонды, такие как Целевой фонд ООН в поддержку действий по искоренению насилия в отношении женщин, Фонд гендерного равенства ООН[74] и Фонд ООН для борьбы с сексуальным насилием в условиях конфликта,[75] являются важными источниками многосторонней поддержки деятельности по обеспечению гендерного равенства, защиты прав и расширения прав и возможностей женщин. Хотя эти фонды оказывают поддержку все большему количеству проектов в конфликтных и постконфликтных ситуациях, существует значительное несоответствие между доступными средствами и имеющимися потребностями, то есть финансированием, направленным на ликвидацию дефицита средств у женских организаций, в том числе до возобновления потоков официальной помощи в целях развития, и финансированием, направленным на решение конкретных проблем, связанных с осуществлением повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности, в том числе на поддержку руководящей роли и участия женщин, а также удовлетворение потребностей организаций гражданского общества.

Для устранения этого несоответствия был разработан глобальный инструмент ускорения для приобщения женщин к вопросам мира и безопасности и гуманитарным вопросам — новая многосторонняя инициатива государств-членов, органов ООН и организаций гражданского общества, в задачи которой входит целенаправленное и усиленное финансирование мер по осуществлению повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности. Помимо финансирования, этот инструмент также сможет служить общей платформой для координации и обмена знаниями и практическим опытом.

В ФОКУСЕ

Глобальный инструмент ускорения для приобщения женщин к вопросам мира и безопасности и гуманитарным вопросам

В июне 2014 года для устранения серьезного дефицита финансовых средств, который уже давно признан ключевым препятствием в осуществлении повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности, а также вовлечении женщин в гуманитарную деятельность, была создана Группа по обсуждению вопросов финансирования деятельности в области женщин, мира и безопасности. В нее вошли представители доноров, государств-членов, затронутых конфликтами, органов ООН и организаций гражданского общества. Этот уникальный многосторонний орган в течение года проводил заседания, на которых рассматривались стратегии оказания целенаправленной и масштабной финансовой поддержки.

Изучив имеющиеся возможности и финансовые инструменты, Группа по обсуждению вопросов финансирования деятельности в области женщин, мира и безопасности приняла решение о поддержке создания глобального инструмента ускорения для приобщения женщин к вопросам мира и безопасности и гуманитарным вопросам — механизма совместного финансирования, целями которого являются активизация деятельности и содействие качественным изменениям в финансировании мер по обеспечению участия, руководящей роли и расширения прав и возможностей женщин в рамках реагирования на кризисы, а также в области мира и безопасности.[76] Новый фонд представляет собой механизм гибкого и быстрого финансирования, обеспечивающий поддержку эффективных мероприятий с учетом быстро меняющихся условий и высокой вероятности внезапного развития кризисов и чрезвычайных ситуаций. Его задачей также станет укрепление потенциала гражданского общества с точки зрения эффективного использования возможностей для миростроительства. Ожидается, что благодаря деятельности этого фонда удастся устранить пробел в финансировании, возникающий после заключения мирного соглашения и сохраняющийся до возобновления потоков официальной помощи в целях развития. Этот период критически важен для постконфликтного восстановления страны, но для его реализации, как правило, отсутствуют достаточные средства. Инвестиции в деятельность женских организаций и гражданское общество в столь важный период имеют особое значение для поддержки принципов инклюзивности и государственного строительства, а также для наращивания дивидендов мира среди всех групп населения.

Глобальный инструмент ускорения для приобщения женщин к вопросам мира и безопасности и гуманитарным вопросам будет отличаться многосторонней структурой управления, что позволит государствам-членам, гражданскому обществу и ООН на паритетных началах участвовать в принятии решений с целью демонстрации прозрачности и эффективности стратегии коллективного и консультативного планирования и использования ресурсов.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Условия для достижения прогресса после 2015 года: практические предложения

Государствам-членам, ООН и гражданскому обществу следует:

- ✓ Установить конкретные количественные цели, такие как, например, цель ООН по направлению 15 процентов средств, выделенных на деятельность в области миростроительства, на осуществление проектов, главной задачей которых является удовлетворение особых потребностей женщин и содействие гендерному равенству.
- ✓ Создать во всех субъектах финансирования системы, способствующие повышению прозрачности и усилению подотчетности за счет отслеживания расходования средств на проекты по всестороннему продвижению принципов гендерного равенства, в том числе в области мира и безопасности и в условиях чрезвычайных ситуаций. Для осуществления этой задачи — укрепить потенциал всех субъектов по контролю и оценке результатов финансирования.
- ✓ Увеличить объемы прогнозируемого, доступного и гибкого финансирования для женских организаций гражданского общества, осуществляющих деятельность в сфере поддержания мира и безопасности, на всех уровнях посредством специальных инструментов финансирования, таких как новый глобальный инструмент ускорения для приобщения женщин к вопросам мира и безопасности и гуманитарным вопросам.
- ✓ Поддерживать участие женщин в конференциях доноров с целью обеспечения соответствия предпринимаемых действий потребностям женщин на местах.
- ✓ Укреплять потенциал национальных правительств в нестабильных и охваченных конфликтами государствах для составления бюджетов с учетом гендерных аспектов и обеспечения соответствия планирования на национальном уровне целям в области достижения гендерного равенства.
- ✓ Провести всеобъемлющий анализ рисков относительно взаимосвязи гендерных вопросов и конфликтов (в том числе оценку уязвимости), результаты которого направить для учета при разработке, расчете затрат и осуществлении всех действий по урегулированию конфликтных ситуаций.

Государствам-донорам и объединениям доноров следует:

- ✓ Внедрить цель ООН по направлению 15 процентов средств, выделенных на деятельность в области миростроительства, на осуществление проектов, главной задачей которых является содействие гендерному равенству, и установить этот показатель в качестве первоначального, но не окончательного.

Гражданскому обществу следует:

- ✓ Улучшить координацию действий по равномерному распределению донорской помощи, выделяемой на поддержку ориентированных на продвижение гендерного равенства мероприятий, во всех нестабильных государствах и государствах с нестабильной экономикой.
- ✓ Значительно увеличить объем ассигнований на специальные финансовые механизмы, ориентированные на поддержку гендерного равенства, защиту и расширение прав и возможностей женщин, такие как Фонд гендерного равенства ООН, Целевой фонд ООН в поддержку действий по искоренению насилия в отношении женщин, Фонд ООН для борьбы с сексуальным насилием в условиях конфликта (Программа действий ООН) и новый глобальный инструмент ускорения для приобщения женщин к вопросам мира и безопасности и гуманитарным вопросам.

- ✓ Пересмотреть структуру бюджетов и перейти от проектного планирования к долгосрочному наращиванию потенциала как для государственных, так и негосударственных субъектов.

ООН следует:

- ✓ Активизировать усилия по достижению и превышению обозначенного Генеральным секретарем «гендерного показателя» на уровне 15 процентов для финансирования миростроительной деятельности с учетом принципов гендерного равенства.

  Выполнение этого показателя должно быть включено в аттестационные договоры с сотрудниками, занимающими старшие должности в системе ООН на местах, в миссиях и вне миссий, и подкреплено созданием расширенной системы отслеживания достигнутого прогресса;[77]

- ✓ Выделить 100 млн долл. США или один процент (в зависимости от того, какая из этих сумм больше) от общего бюджета на операции по поддержанию мира в Фонд миростроительства[78] и далее обеспечить, чтобы не менее 15 процентов от этих средств было направлено на проекты по миростроительству, способствующие достижению гендерного равенства.

ССЫЛКИ

1. Эта идея была отражена в отчете Генерального секретаря по соответствующей проблематике за 2014 год. Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности, док. ООН S/2014/693 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 23 сентября 2014 г.), п. 78.
2. "A New Deal for Engagement in Fragile States: 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness" (Пусан, Корея, Международный диалог по вопросам укрепления мира и государственного строительства, 29 декабря 2011 г.). Кроме того, решительный призыв к увеличению инвестиций в поддержку мер по обеспечению гендерного равенства был озвучен в преддверии третьей Международной конференции по финансированию развития, прошедшей в июле 2015 года в Аддис-Абебе.
3. "States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions" (ОЭСР, июнь 2015 г.).
4. См., например, документ «Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности» (2014 г.).
5. См., например, доклад Генерального секретаря «Обзор и оценка хода осуществления Пекинской декларации и Платформы действий и итоговых документов двадцать третьей специальной сессии Генеральной Ассамблеи», док. ООН E/CN.6/2015/3 (Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций, 15 декабря 2014 г.); «Углубленное исследование, посвященное всем формам насилия в отношении женщин: доклад Генерального секретаря», док. ООН A/61/122/Add.1 (Генеральная Ассамблея ООН, 17 ноября 2006 г.).
6. "States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions", 18.
7. «Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности (2014)», выноска 19.
8. Там же, выноска 20.
9. См. "Preparatory Process for the 3rd International Conference on Financing for Development: Elements" (Организация Объединенных Наций, 21 января 2015 г.), 5. Еще одним инструментом финансирования, который может быть использован для оказания чрезвычайной помощи, восстановления, обеспечения стабильности и расширения экономических прав женщин в нестабильных государствах, является помощь в торговле.
10. "Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women's Rights in Fragile Contexts", материалы, предоставленные для глобального исследования (Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Сеть по вопросам гендерного равенства Комитета содействия развитию (КСР ГЕНДЕРНЕТ), март 2015 г.), 1. Список членов КСР ОЭСР доступен по адресу http://www.oecd.org/about/membersandpartners/. Что касается показателей КСР ОЭСР, термин «помощь» означает официальную помощь в целях развития секторального назначения, выделяемую на двусторонней основе исключительно членами КСР.
11. В контексте анализа данных КСР ОЭСР термин «помощь» означает официальную помощь в целях развития секторального назначения, выделяемую на двусторонней основе.
12. "Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women's Rights in Fragile Contexts", 1.
13. Там же. С принципами определения цели как основной или значимой можно ознакомиться в документе http://www.oecd.org/investment/stats/37461060.pdf.
14. Там же.
15. Данные предоставлены для глобального исследования правительством Канады.
16. "Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women's Rights in Fragile Contexts", 5.
17. Афганистан, Эфиопия, Бангладеш, Пакистан, Кения, Непал, Демократическая Республика Конго, Южный Судан. См. там же.
18. "World Development Report 2011: Conflict, Security and Development" (Всемирный банк, 2011 г.), 25, 194.
19. "Making Development Co-Operation More Effective: 2014 Progress Report" (Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), 3 апреля 2014 г.), 24.
20. Тем не менее, с точки зрения призывов об оказании гуманитарной помощи, образование остается одной из сфер с наименьшим объемом финансирования. В 2013 году на нужды образования было направлено лишь два процента средств от таких призывов, при этом только 40 процентов запросов на финансирование в этой сфере было удовлетворено. Для сравнения: в продовольственном секторе доля выполненных запросов составила 86 процентов, а в здравоохранении — 57 процентов. См. «Образование для всех 2000–2015 гг.: достижения и вызовы» (Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), 2015 г.), 302.
21. Что особенно примечательно, в мае 2015 года КСР добавил в свою статистическую систему новый код целевого назначения для отслеживания помощи, направляемой на поддержку прекращения насилия в отношении девочек и женщин. Эта мера будет иметь большое значение для эффективности отслеживания

усилий доноров в двусторонних программах по поддержке борьбы с насилием в отношении женщин, в том числе в нестабильных обществах.

22. "Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women's Rights in Fragile Contexts", 7.

23. "Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women's Rights in Fragile Contexts". Согласно определению КСР, понятие «предотвращение и урегулирование конфликтов, обеспечение мира и безопасности» включает в себя: управление системами безопасности и их реформирование, гражданское миростроительство, предотвращение и урегулирование конфликтов, участие в международных операциях по поддержанию мира, реинтеграцию и контроль за распространением стрелкового оружия и легкого вооружения, разминирование и удаление взрывоопасных пережитков войны, а также предотвращение участия детей в военных действиях и демобилизацию детей-солдат. Sucharita S.K. Varanasi, "Using Technology to End Impunity for Mass Atrocities, Including Rape", International Justice Monitor, 26 мая 2015 г., http://www.ijmonitor.org/2015/05/using-technology-to-end-impunity-for-mass-atrocities-including-rape/.

24. Там же, 7.

25. Данные для расчета агрегированных показателей КСР ОЭСР предоставлены Сетью по вопросам гендерного равенства Комитета содействия развитию (КСР ГЕНДЕРНЕТ).

26. "States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions", 14, 25, 74.

27. См. "States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions". Некоторые государства, оказывающие помощь, но не входящие в КСР, усилили международное сотрудничество в области развития и увеличили финансирование для стран и регионов, переживающих конфликты.

28. "Trends and Profiles of Other Providers' Development Co-Operation", Development Co-Operation Report (Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), 2014 г.), 381–396.

29. Источник данных: http://www.oecd.org/dac/stats/turkeys-official-development-assistanceoda.htm.

30. Источник данных: http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/uae-official-development-assistance.htm.

31. "A New Deal for Engagement in Fragile States: 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness".

32. Более подробная информация о мобилизации гражданского общества в Афганистане и Южном Судане содержится в программном документе "Integrating Gender into the New Deal for Engagement in Fragile States" (Католическая организация по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в целях развития (Cordaid), декабрь 2012 г.), 21–27.

33. "Fragility, Conflict and Violence Overview", Всемирный банк, данные от 10 сентября 2015 г., http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview.

34. Там же.

35. "Update on the Implementation of the Gender Equality Agenda at the World Bank Group", материалы, предоставленные для глобального исследования (Всемирный банк, 14 августа 2014 г.), п. 18. Речь идет о совместных ассигнованиях Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и МАР.

36. Там же, п. 8. Согласно определению Всемирного банка, гендерно-ориентированными мерами являются меры, учитывающие гендерные факторы на этапах анализа, осуществления или мониторинга проектов с разбивкой данных по признаку пола и с использованием других связанных показателей.

37. Источник данных в этом абзаце: https://finances.worldbank.org/dataset/Monitoring-Gender-Mainstreaming-In-World-Bank-Lend/cfwt-ypej.

38. Источник данных: https://finances.worldbank.org/dataset/Monitoring-Gender-Mainstreaming-In-World-Bank-Lend/cfwt-ypej.

39. "Gender and Development Projects and Initiatives", Азиатский банк развития, 10 сентября 2015 г., http://www.adb.org/themes/gender/projects.

40. Источник данных в этом абзаце: http://adb.org/projects/search/48419,21303?keyword=. В своей отчетности АБР применяет 4-уровневую систему классификации гендерной релевантности, с помощью которой оценивается гендерная ориентированность проектов. В этой системе существуют следующие категории: I) «гендерное равенство как тема»; II) «эффективная актуализация гендерных вопросов»; III) «определенная гендерная составляющая»; IV) «отсутствие гендерной составляющей».

41. "Operationalising Gender Mainstreaming at the African Development Bank Group" (Африканский банк развития, 24 ноября 2014 г.).

42. Там же, рис. 4.

43. См., например, Carla Koppell and Jacqueline O'Neill, "Gender Symposia during Donor Conferences: A Model to Guarantee Women Leaders a Voice in Setting Priorities for Reconstruction" (Институт инклюзивной безопасности, ноябрь 2009 г.); Tobie Whitman, "Increasing Women's Participation and Engagement in Planning for Peace: The 2011 Gender Symposium and International Engagement Conference (IEC) for South Sudan", UN Women Sourcebook on Women, Peace and Security (структура «ООН-женщины», 2012 г.).

44. Источник данных: http://adb.org/projects/search/48419,21303?keyword=.

45. Доклад Генерального секретаря Доклад «Участие женщин в деятельности по миростроительству», док. ООН A/65/354-S/2010/466 (Генеральная Ассамблея ООН, Совет Безопасности ООН, 7 сентября 2010 г.), п. 33.

46. Афганистан, Судан/Дарфур, Ливия, Южный Судан, Йемен, Бурунди, Сирия, Сомали, Мали, Центральноафриканская Республика и Палестина. Данные подготовлены структурой «ООН-женщины» для глобального исследования.

47. Koppell and O'Neill, "Gender Symposia during Donor Conferences: A Model to Guarantee Women Leaders a Voice in Setting Priorities for Reconstruction", 1–2.

48. "UN-SWAP: An Accountability Framework to Mainstream Gender Equality and the Empowerment of Women across the UN System" (структура «ООН-женщины», 2015 г.), 8.

49. Эти данные ежегодно приводятся в докладе Генерального секретаря по вопросу о женщинах и мире и безопасности.

50. Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) играет ключевую роль в межучрежденческой координации предоставления гуманитарной помощи.

51. Доля ассигнований ПРООН на мероприятия, имеющие своей основной целью достижение гендерного равенства в странах, находящихся или недавно находившихся в состоянии конфликта, с 2011 года почти не изменилась и в 2014 году составила 4,2 процента. ЮНИСЕФ в 2014 году выделил на такие мероприятия 19 процентов средств от общего объема, что значительно больше в сравнении с 11 процентами в 2011 году, хотя методология маркировки, применяемая Фондом, в значительной степени изменилась, что не позволяет проводить сравнение с другими субъектами. Первые результаты анализа гендерных показателей ЮНФПА говорят о том, что гендерное равенство было основной целью мероприятий, на которые пришлось 11,6 процентов выделенных Фондом средств. В абсолютном выражении наибольшая сумма на мероприятия, основной целью которых было достижение гендерного равенства в странах, находящихся или недавно находившихся в состоянии конфликта, была выделена ПРООН и составила 71,7 млн долл. США. В частности, 13,6 млн долл. США было направлено на цели улучшения материального положения женщин, в том числе на проекты по повышению доступности кредитования и активов для женщин, содействие получению профессионального образования, наставничества и совместной деятельности. Существенная поддержка также была оказана в сферах обеспечения доступа к правосудию, средствам обеспечения защиты и безопасности граждан (7,2 млн долл. США), а также оказания юридической помощи женщинам, пережившим сексуальное насилие, в том числе в направлении повышения информированности об этой проблеме (5,6 млн долл. США). Для сравнения: расходы реализуемых структурой «ООН-женщины» на местах программ в области мира, безопасности и гуманитарной деятельности в 2014 году составили всего 17,75 млн долл. США, из которых наибольшие объемы средств были направлены в страны Африки и Азиатско-Тихоокеанский регион (6,88 и 5,18 млн долл. США соответственно). Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности, док. ООН S/2015/716 (Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, 17 сентября 2015 г.), п. 133.

52. Доклад Генерального секретаря «Участие женщин в деятельности по миростроительству» (2010 г.), пп. 34–36.

53. Эти данные ежегодно предоставляются Фондом миростроительства структуре «ООН-женщины» для доклада Генерального секретаря по вопросу о женщинах и мире и безопасности. См. документ «Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности (2015)», п. 134.

54. Эти данные ежегодно предоставляются органами ООН структуре «ООН-женщины» для доклада Генерального секретаря по вопросу о женщинах и мире и безопасности. См. документ «Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности (2015)», п. 133.

55. «Задача сохранения мира», док. ООН A/69/968–S/2015/490 (Консультативная группа экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций 2015 г., 29 июня 2015 г.), пп. 81–82, 182.

56. Там же, 9–10.

57. Данные предоставлены Межучрежденческим постоянным комитетом ООН.

58. "Funding Gender in Emergencies: What Are the Trends?", Briefing Paper (Global Humanitarian Assistance, сентябрь 2014 г.).

59. Расчет на основе утвержденных ресурсов на период с 1 июля 2014 года по 30 июня 2015 года.

60. "States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions", 76.

61. "Implementation of the United States National Action Plan on Women, Peace, and Security" (ЮСАИД, август 2012 г.), 12.

62. "Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women's Rights in Fragile Contexts", 8.

63. Angelika Arutyunova and Cindy Clark, "Watering the Leaves, Starving the Roots: The Status of Financing Women's Rights Organizing and Gender Equality" (Ассоциация по вопросам участия женщин в процессе развития, 2013 г.), 17.

64. Там же.

65. Там же.

66. Эти выводы основаны на 317 опросах, проведенных в 72 странах, и 16 обсуждениях в тематических группах, которые имели место в феврале и марте 2015 года. Источник данных в этом абзаце: “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption” (Глобальная сеть женщин-миротворцев, Cordaid, Рабочая группа НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности, Международная сеть действий по вопросам гражданского общества, июль 2015 г.); “Focus Group Discussion Report for the Civil Society Organization (CSO) Survey: Civil Society Input to the Global Study on Women, Peace and Security” (Глобальная сеть женщин-миротворцев (GNWP), Международная сеть действий по вопросам гражданского общества (ICAN), Рабочая группа НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности, Католическая организация по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в целях развития (Cordaid), май 2015 г.).

67. Включая иные, помимо финансовой, формы поддержки. Источник данных в этом абзаце: “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”.

68. Там же.

69. Isabelle Gueskens et al., “Counterterrorism Measures and Their Effects on the Implementation of the Women, Peace and Security Agenda”, материалы, предоставленные для глобального исследования (программа «Женщины-миротворцы», 12 марта 2015 г.).

70. Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ) — это межправительственный орган, основанный в 1989 году на саммите стран «Большой Семерки». Целями ее работы являются принятие стандартов и содействие эффективному осуществлению юридических, нормативных и оперативных мер по борьбе с отмыванием денег, финансированием терроризма и другими угрозами для целостности международной финансовой системы. В настоящее время членами ФАТФ являются 34 государства и две региональные организации (ЕС и Совет сотрудничества арабских государств Персидского Залива). Секретариат Группы расположен в штаб-квартире ОЭСР в Париже.

71. Kate Mackintosh and Patrick Duplat, “Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action” (Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), Норвежский совет по делам беженцев, июль 2013 г.); «Деятельность системы Организации Объединенных Наций по осуществлению Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций», док. ООН A/68/841 (Генеральная Ассамблея ООН, 14 апреля 2014 г.), п. 96.

72. Gueskens et al., 5.

73. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”, 81.

74. Руководство обоими фондами осуществляет структура «ООН-женщины».

75. Под управлением секретариата структуры «Действия Организации Объединенных Наций по борьбе с сексуальным насилием в условиях конфликта»; Управление Целевого фонда с участием многих партнеров Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) выступает в качестве административного агента.

76. Католическая организация по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в целях развития и Глобальная сеть женщин-миротворцев (GNWP) провели исследование и выступают в поддержку создания специального механизма финансирования мероприятий по осуществлению резолюции 1325 Совета Безопасности ООН и других соответствующих резолюций по вопросам женщин, мира и безопасности с 2010 года. Вместе со структурой «ООН-женщины» они участвовали в создании Группы по обсуждению вопросов финансирования деятельности в области женщин, мира и безопасности и Глобального инструмента для ускорения для приобщения женщин к вопросам мира и безопасности и гуманитарным вопросам.

77. Доклад Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций (2015 г.), п. 182.

78. Там же, п. 171.

14

ОБЩИЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Приведенные далее общие руководящие принципы и рекомендации призваны служить в качестве ориентира для выработки политики и могут применяться государствами-членами, международными организациями и гражданским обществом в информационно-пропагандистской деятельности. В конце каждой главы приведены подробные технические рекомендации, имеющее особое отношение к конкретным затронутым темам.

1. НЕТ МИЛИТАРИЗАЦИИ — ДА ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КОНФЛИКТОВ

Решительные выводы, сделанные женщинами в ходе консультационных мероприятий по всему миру в рамках настоящего глобального исследования, сводились к одному: необходимо во что бы то ни стало разорвать нынешний порочный круг милитаризации с ее беспрецедентным уровнем военных расходов, а к вооруженному вмешательству международного сообщества и государств-членов следует прибегать только как к последнему средству. Вместо этого в центре внимания всех заинтересованных сторон должно быть предотвращение конфликтов посредством краткосрочных и долгосрочных мер, изложенных в главе 8 *Предотвращение конфликтов*. Стратегическое планирование в отношении предотвращения конфликтов должно стать приоритетной задачей на международном, региональном и национальном уровнях, а на реализацию этих стратегий на местах должны направляться соответствующие ресурсы.

2. ЖЕНЩИНЫ, МИР И БЕЗОПАСНОСТЬ ДОЛЖНЫ СТАТЬ ОБЪЕКТОМ УВАЖЕНИЯ КАК ЧАСТЬ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ТРЕБОВАНИЯ О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Когда гражданское общество подвигло Совет Безопасности к принятию мер по вопросам женщин, мира и безопасности в 2000 году, стало очевидно, что поднятые проблемы всегда будут интерпретироваться в контексте международных прав человека. Таким образом, повестку дня резолюции 1325 не следует «секьюритизировать», и женщины никогда не должны служить инструментом военной стратегии. Их действия достойны уважения, а их автономность и проблемы должны ставиться в приоритет. Женщины, занимающиеся миростроительством на местах, должны иметь возможность выбирать свои приоритеты и определять свои собственные стратегии.

3. ПОСРЕДНИКИ В МИРНЫХ ПРОЦЕССАХ И ПОЛЕВЫЕ МИССИИ ООН В СВОЕЙ ЛИДИРУЮЩЕЙ РОЛИ ДОЛЖНЫ ПРОЯВЛЯТЬ ИНИЦИАТИВУ В ОТНОШЕНИИ ВОВЛЕЧЕНИЯ ЖЕНЩИН: ПРИСУТСТВИЕ ЖЕНЩИН — ЭТО ЗАЛОГ ПРОЧНОГО МИРА

Исследование подтверждает, что участие женщин оказывает непосредственное и позитивное воздействие на переговоры и устойчивость мирных процессов. Международные посредники и руководящий персонал на местном уровне должны прилагать все усилия для обеспечения участия женщин в каждом процессе и каждом секторе, как указано в главе 3 *Участие женщин*. Все «политическое» в любом конкретном контексте должно толковаться на инклюзивной основе с проведением обширных консультационных мероприятий с женскими организациями, принимающими участие в процессах второго трэка, а также гражданским обществом в целом.

4. ПРАВОНАРУШИТЕЛИ ДОЛЖНЫ ПРИВЛЕКАТЬСЯ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ, И ПРАВОСУДИЕ ДОЛЖНО НОСИТЬ ПРЕОБРАЗУЮЩИЙ ХАРАКТЕР

Борьба с безнаказанностью за преступления против женщин должна быть продолжена, при этом особую роль следует отводить уголовному преследованию на национальном уровне. И тем не менее эти инциденты происходят не в изолированной среде, поэтому необходима стратегия перехода к преобразующему правосудию, признающему важность возмещения ущерба, установления истины, подачи петиций и примирения, которая позволит общинам восстановиться после ожесточенных боевых действий.

5. ЛОКАЛИЗАЦИЯ ПРОГРАММ МИРОСТРОИТЕЛЬСТВА ДОЛЖНА ПРЕДУСМАТРИВАТЬ УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН НА ВСЕХ УРОВНЯХ И СОПРОВОЖДАТЬСЯ ПОДРОБНЫМ ПЛАНОМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ЖЕНЩИН И ДЕВОЧЕК В ПОСТКОНФЛИКТНЫЙ ПЕРИОД

В мероприятиях по миростроительству в постконфликтный период следует учитывать местную специфику, поэтому основным политическим вектором международных субъектов на местах должна стать так называемая «локализация». Для достижения подлинно устойчивого характера любая стратегия миростроительства должна быть инклюзивной, и женщины должны участвовать в разработке, подготовке и осуществлении соответствующих программ. В то же время без надлежащей системы верховенства права в постконфликтных ситуациях ужесточается насилие в

отношении женщин, и наряду с этим обостряются такие проблемы, как незаконный оборот наркотиков и торговля людьми. В постконфликтной ситуации для защиты женщин и девочек следует при содействии международного сообщества немедленно приступить к реализации плана обеспечения безопасности.

6. ФИНАНСИРОВАНИЕ ЖЕНЩИН-МИРОТВОРЦЕВ И УВАЖЕНИЕ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ — ВАЖНЫЙ ШАГ В БОРЬБЕ С ЭКСТРЕМИЗМОМ

Всплеск активности определенных форм насильственного экстремизма по-прежнему является острой проблемой для всех, кто верит в права человека, права женщин и демократию. Невозможно недооценивать необходимость борьбы с подобным экстремизмом. Однако принятие ответных мер только лишь с применением оружия не принесет успеха и может поставить женщин в трудное или двойственное положение. Поскольку между правами женщин и отсутствием экстремизма в любом отдельном обществе существует взаимосвязь, следует мобилизовать женщин на национальном, региональном и международном уровнях, однако руководящая роль и деятельность должны быть в руках женщин из пострадавшего региона. Необходимо выделять существенно больший объем финансовых средств и ресурсов на поддержку женщин, участвующих в процессах миростроительства, поскольку они как никто другой знают о местных реалиях и ожиданиях, что позволяет им бороться за свои права и свои общины. Только сетевые организации женщин-миростроителей и посредников на местном, национальном, региональном и международном уровнях помогут остановить волну насилия.

7. ВСЕ ОСНОВНЫЕ СУБЪЕКТЫ ДОЛЖНЫ ВЫПОЛНЯТЬ СВОИ ФУНКЦИИ

a. Государства-члены

Всем государствам-членам необходимо разработать национальные планы действий по проблеме женщин, мира и безопасности. На основе новой архитектуры, предложенной в настоящем глобальном исследовании, структуре «ООН женщины» следует создать механизмы мониторинга и отчетности для контроля исполнения национальных планов действий.

b. Региональные организации

Всем региональным организациям необходимо предусмотреть стратегическое планирование с учетом проблематики женщин, мира и безопасности, а также, по возможности, как это уже практикуется в Африке и Европе, следует назначить региональных посланников, которые будут отстаивать и продвигать подобные стратегии.

c. Средства массовой информации

Средствам массовой информации, как государственным, так и частным, рекомендуется обеспечивать поддержку и широко освещать вопросы, касающиеся женщин, мира и безопасности. Помимо этого, необходимо соблюдать этический кодекс, запрещающий разжигание ненависти и навязывание стереотипов в отношении женщин и их общин.

d. Гражданское общество

Гражданское общество является основным инициатором исходной повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности и продолжает оставаться основной движущей силой в решении связанных проблем на национальном, региональном и международном уровнях. Крайне важно, чтобы эти организации получали достаточное финансирование и поддержку. Их мнения должны быть донесены до международного сообщества, в целях чего следует учредить консультативные советы как на уровне штаб-квартиры, так и на местах, которые будут поддерживать динамику осуществления и воздействие повестки дня, касающейся женщин, мира и безопасности.

e. Молодежь

К решению вопросов, касающихся женщин, мира и безопасности, следует более активно привлекать молодых людей на национальном, региональном и международном уровнях. Молодежь — наше будущее, и мы должны прислушиваться к их голосам и вовлекать их в процесс прекращения войн и восстановления общин.

8. ЗАДАЧА ПОВЫШЕНИЯ УРОВНЯ ИНФОРМИРОВАННОСТИ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ И РАССМОТРЕНИЯ ИМ ВСЕХ ВОПРОСОВ СКВОЗЬ ПРИЗМУ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА

Резолюция 1325 о женщинах, мире и безопасности была принята Советом Безопасности в исторический момент, и впоследствии по этому вопросу были согласованы другие резолюции. В главе 11 *Совет Безопасности* настоящего глобального исследования подробно излагаются конкретные рекомендации на перспективу, в частности, создание при Совете Безопасности «неофициальной группы экспертов», которая бы на регулярной основе получала инструктаж от Секретариата и других заинтересованных сторон. Это

обеспечит устойчивое внимание Совета Безопасности к проблемам, связанным с повесткой дня по вопросам женщин, мира и безопасности.

9. ПОВСЕМЕСТНО 15 ПРОЦЕНТОВ ВСЕХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЯЕМЫХ НА РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ, ДОЛЖНЫ БЫТЬ ЗАРЕЗЕРВИРОВАНЫ НА КАСАЮЩИЕСЯ ЖЕНЩИН ПРОГРАММЫ

Финансирование повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности все еще остается проблемой, и подробные факты о дефиците финансирования представлены в главе 13. Все специалисты-практики в этой области пришли к согласию о том, что государства-члены, региональные организации и ООН должны взять на себя обязательства по резервированию по меньшей мере 15 процентов от всего объема финансовых средств, направляемых на деятельность по поддержке мира и безопасности, на программы, ключевой целью которых является удовлетворение конкретных потребностей женщин и продвижение гендерного равенства, в том числе программы миротворчества, поддержания мира и миростроительства в постконфликтный период.

10. КУРС НА ЭФФЕКТИВНУЮ ГЕНДЕРНУЮ АРХИТЕКТУРУ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Во всех главах настоящего глобального исследования приводятся рекомендации для системы Организации Объединенных Наций по вопросам женщин, мира и безопасности. Список основных рекомендаций включает в себя следующие пункты:

a. На местах

i. Где это уместно и целесообразно, а также по результатам повторной оценки, описанной в п. 10(b)(ii) ниже, в странах, охваченных конфликтом, создать подразделения структуры «ООН-женщины», в задачи которых входит финансирование и поддержка женских организаций и женщин-миростроителей на местном уровне.

ii. Переформулировать мандаты постоянных координаторов и/или Специальных представителей Генерального секретаря (СПГС) с целью выделения в качестве важного приоритета в их деятельности проблематики женщин, мира и безопасности.

iii. Назначить старшего советника по гендерным вопросам на уровне D1 в канцелярии каждого СПГС и универсальных технических специалистов по гендерным вопросам в отдельных подразделениях.

iv. Консолидировать техническую и политическую экспертизу структуры «ООН-женщины», ДОПМ и ДПВ для осуществления эффективной кадровой политики в миссиях по поддержанию мира и специальных политических миссиях.

b. В штаб-квартире

Силами миротворческого персонала ООН и сотрудников ООН в странах инициировать дискуссию с участием всех заинтересованных сторон по вопросу целесообразности создания международного трибунала по сексуальной эксплуатации и сексуальным надругательствам.

ii. Укрепить потенциал специалистов по гендерным вопросам в ДОПМ и ДПВ.

iii. По результатам комплексной оценки работы по проблематике женщин, мира и безопасности, осуществляемой структурой «ООН-женщины» в штаб-квартире и на местах, назначить помощника Генерального секретаря, действующего в рамках структуры «ООН-женщины», для решения задач в условиях кризисов, конфликтов и чрезвычайных ситуаций и выделить соответствующие ресурсы. Эта комплексная оценка должна быть проведена независимыми экспертами и должна включать в себя консультационные мероприятия с гражданским обществом в штаб-квартире и на местах. В мандате помощника Генерального секретаря необходимо указать следующее:

1. Управление выполнением рекомендаций и осуществлением программ, описанных в настоящем глобальном исследовании, на уровне полевых миссий.

2. Защита прав женщин в чрезвычайных ситуациях.

3. Создание институциональной структуры в рамках структуры «ООН-женщины» для преодоления чрезвычайных ситуаций.

4. Посещение всех заседаний по вопросам мира, безопасности и гуманитарных ситуаций в штаб-квартирах в Нью-Йорке и Женеве в отсутствие Исполнительного директора структуры «ООН-женщины».

ПРИЗЫВ К ДЕЙСТВИЮ

Во все прежние времена, когда в мире разгорались войны, сопровождающиеся ростом милитаризации и страшным насилием, женщины выступали как миротворцы и миростроители. Настоящее время — не исключение. Так по-прежнему происходит на местном уровне, будь то в Сирии или ДРК. Международное сообщество, будучи растворенным в «культуре знаменитостей», предает этих женщин забвению и позволяет им оставаться в тени. Важно снова обратить внимание на женщин-миростроителей, предоставлять им поддержку и финансировать их усилия. Необходимо создавать сетевые организации на местном, региональном и международном уровнях, чтобы их мнения и действия в своей кульминации смогли сдерживать наблюдаемый сегодня циклический рост милитаризации и бессмысленного насилия.

ПРИЛОЖЕНИЕ I.
ПОЛНЫЙ СПИСОК ТЕХНИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ

УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН И БОЛЕЕ ГЛУБОКОЕ ПОНИМАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

ООН следует:

- ✓ Включить в круг полномочий всех посредников, посланников, СПГС и их заместителей конкретные обязанности по расширению вовлечения женщин в процессы принятия решений на национальном уровне, в частности, во все аспекты урегулирования конфликтов, разграничения властных полномочий, национального диалога и примирения.

- ✓ Убедиться в том, что назначаемые ООН посредники и специальные посланники ведут отчетность по проведению консультаций и расширению контактов с женскими организациями в соответствии с резолюцией Совета Безопасности 2122 (2013).

Государствам-членам, ООН и международному сообществу следует:

- ✓ Убедиться в том, что все субъекты, посредники, группы друзей и стороны конфликта обеспечивают равноправное и эффективное участие женщин в переговорах, а препятствия к такому участию, будь то юридические или практические сложности, устраняются в полной мере.

- ✓ Отказаться от использования статуса наблюдателей как замены реальному и эффективному участию. Женщины должны выступать не сторонними наблюдателями, а быть неотъемлемой частью переговорного процесса и принятия решений относительно будущего своей страны.

- ✓ Инвестировать средства в разработку инструментов изучения влияния гендерных аспектов на результаты мирных переговоров по таким вопросам, как федерализм, разработка конституции, правосудие в переходный период, разделение властных полномочий или прекращение огня.

- ✓ Принять на себя обязательства по посредничеству между женскими организациями и национальными политическими лидерами, чтобы стимулировать национальные политические субъекты, в том числе руководство конфликтующих партий, к включению женщин в состав своих делегаций и рассмотрению проблем женщин в ходе переговоров. Государства-члены в контактных группах, поддерживающих определенные мирные процессы, могут предлагать участвующим в переговорах сторонам различную помощь в выполнении этой задачи: например, обучение, логистическую поддержку или выделение дополнительных делегатских мест.

- ✓ Принять на себя обязательства по включению пунктов повестки дня об участии женщин в совещания с группами друзей и другими содействующими сторонами национального диалога, в том числе по координации встреч между представителями национальных женских организаций и государств-членов, входящих в группы друзей.

- ✓ Разработать для каждого мирного процесса стратегию долгосрочной поддержки и обеспечить ее финансирование с целью увеличения потенциала женских сетевых организаций по участию в политическом диалоге, повысить информированность посредников, координаторов и конфликтующих сторон по гендерным вопросам, и решить практические проблемы, ограничивающие вовлечение женщин: от конкретных процедур, например тираж повестки дня и других документов, до масштабных вопросов, таких как использование местных языков и защита женщин-активистов от возможной негативной реакции.

- ✓ Выступать с защитой и поддержкой инклюзивных и прозрачных критериев выбора женщин для участия в переговорах и других процессах, включая, например, обеспечение участия женщин в комитетах лидеров в рамках мирных переговоров, национальных диалогов и консультативных форумов, а также разработку официальных процедур по вынесению требований женщин на обсуждение за столом переговоров.

- ✓ Поддерживать вовлечение и участие женщин не только в мирных переговорах, но и в превентивной дипломатии, а также отслеживании осуществления положений достигнутых соглашений. Эта задача должна

охватывать этапы подготовки и осуществления мирных процессов и политических переходных периодов и не ограничиваться конкретным раундом переговоров или национального диалога.

Государствам-членам следует:

✓ Увеличить представленность женщин в своих дипломатических службах и национальных силах безопасности и принять меры по обеспечению участия женщин-дипломатов в разрешении конфликтов на ведущих ролях.

Посредникам и специальным посланникам следует:

✓ Принять на себя конкретные обязательства по предоставлению консультаций всем сторонам диалога/мирных переговоров/конституционных реформ относительно значимости временных специальных мер по увеличению численности женщин с каждой из участвующих в процессе сторон. В то же время управления посредников/посланников должны предоставлять национальным женским организациям информацию о доступных временных специальных мерах и их эффективности в различных ситуациях.

✓ Принять на себя обязательства по проведению совещаний с представителями различных женских организаций в течение первых 30 дней после развертывания миссий и обеспечить регулярность последующих встреч (не менее четырех раз в год), планирование, а также ведение протоколов обсуждений. Целью таких совещаний должно быть не только ознакомление с женскими точками зрения относительно урегулирования конфликтов, но и предоставление женским группам информации о возможностях участия в предстоящем диалоге, конференциях доноров, официальных и неофициальных мирных процессах.

✓ Принять на себя обязательства по обсуждению, согласно стандартному установленному порядку, конкретных гендерных вопросов с целью их включения для рассмотрения в ходе переговоров по вопросам достижения мира и прекращения огня. Среди таких вопросов: предотвращение сексуального насилия, обеспечение правосудия в отношении преступлений на гендерной почве, временные специальные меры по вовлечению женщин в политические процессы, гендерные квоты в руководстве комиссий по постконфликтному восстановлению для осуществления мирных соглашений и гендерно-ориентированные положения в договоренностях по административному и экономическому устройству общества (включая доступ женщин к земле и предоставление им права собственности). Например, в рамках обсуждения разделения военных полномочий переговоры должны быть сконцентрированы не только на объединении армий и организационной структуры воинских формирований, но и на обеспечении защиты прав, гражданской и демократической подотчетности и всесторонней представленности женщин. Территориальное разделение властных полномочий должно предполагать защиту прав женщин и их участие на региональном и локальном уровне при уделении достаточного внимания взаимосвязи между правами женщин и сложившимся традиционным местным законодательством.

✓ Принять на себя обязательства по включению в посредническую миссию советника по гендерным вопросам, а также женщин-экспертов по политическому анализу и другим направлениям, важным для работы миссии.

✓ Признать, что вовлечение женщин не предполагает их исключительную ответственность за решение гендерных проблем, но лишь дает им возможность участвовать в процессе и принимать решения по всем аспектам мирного процесса.

✓ Взять на себя обязательства по проведению обучения технических специалистов в сфере гендерных вопросов, касающихся определенной технической сферы, а также обеспечить наличие у этих специалистов достаточной технической экспертизы и навыков применительно к роли участия женщин и поддержке их успешного вовлечения.

ЗАЩИТА И ПРОДВИЖЕНИЕ ПРАВ И РУКОВОДЯЩЕЙ РОЛИ ЖЕНЩИН И ДЕВОЧЕК В КРИТИЧЕСКИХ ГУМАНИТАРНЫХ СИТУАЦИЯХ

Государствам-членам следует:

✓ Устранить из своих правовых систем дискриминационные законы и нормы, препятствующие равноправному доступу населения к получению базовых услуг и осуществлению основных прав во время конфликтов и после их завершения — включая право на жизнь, здоровье, образование, собственность и средства к существованию, — а также устранить дискриминационные законы и нормы, препятствующие равноправному доступу к осуществлению права на гражданство.

Государствам-членам и ООН следует:

✓ Обеспечить уделение особого внимания вопросам гендерного равенства и соблюдению прав человека женщин во время подготовки и проведения Всемирного гуманитарного саммита 2016 года, включение их в его программу в качестве центральной темы и учет при рассмотрении других вопросов.

Донорам, в том числе государствам-членам и частным фондам, следует:

✓ Четко сформулировать требования, чтобы в ходе принятия и осуществления любых программ, а также при рассмотрении заявок на финансирование были учтены гендерные показатели и соблюдены соответствующие инструкции, изложенные в Пособии по гендерным аспектам гуманитарной помощи Межучрежденческого постоянного комитета.

✓ Повысить текущий уровень целевого финансирования проектов, направленных на работу с женщинами и девочками, не менее, чем на 15 процентов. Нынешний уровень финансирования местных женских организаций, включая деятельность правозащитниц, отстаивающих права человека женщин, в объеме приблизительно одного процента следует увеличивать, с тем чтобы по истечении трех лет уровень такого финансирования составил не менее пяти процентов, а в дальнейшем достиг и более высоких значений. Финансирование основной деятельности, информационно-пропагандистской работы и укрепления потенциала должно осуществляться в объеме, соответствующем объему финансирования проектов.[1]

✓ Выделить средства на внедрение независимого механизма мониторинга под управлением женских гражданских объединений и правозащитниц, отстаивающих права человека женщин, направленного на отслеживание соответствия гуманитарной помощи требованиям нормативной базы и международным стандартам в области защиты прав человека, а также соблюдения принципов гендерного равенства — от сбора статистических данных с разбивкой по полу и регулярного использования гендерного анализа до систематического применения системы гендерных показателей и вовлечения в работу представительниц местных общин.

✓ Инвестировать средства в перевод материалов и пособий по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья, профилактике и мерам реагирования на сексуальное и гендерное насилие на местные языки с целью обеспечения участия местного населения и устойчивого характера осуществляемых гуманитарных программ. Выполнение такого перевода и долгосрочное укрепление потенциала должно рассматриваться как направления более приоритетные, чем разработка новых пособий и методик, стратегий, руководств и проведение информационно-пропагандистских кампаний в столицах стран-доноров.

ООН и НПО следует:

✓ Взять на себя обязательства по созданию гуманитарных подразделений, на 50 процентов состоящих из женщин, все работники которых прошли полный курс подготовки по использованию принципов гендерного равенства при реализации гуманитарных программ и защите прав человека женщин.[2]

ООН следует:

✓ Обеспечить участие структуры «ООН-женщины» во всех соответствующих форумах высокого уровня по вопросам мира, безопасности и гуманитарной деятельности, включая Межучрежденческий постоянный комитет и Группу старших советников по вопросам мира и безопасности, с целью обеспечения широкого включения гендерного подхода во все меры реагирования ООН на возникновение конфликтов и чрезвычайных ситуаций.

Всем участникам соответствующих проектов, в том числе государствам-членам, ООН, донорам и представителям гражданского общества, следует:

✓ Обеспечить обучение всех гуманитарных работников, действующих в разных странах мира, и местных работников системы здравоохранения основным мерам оказания помощи по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья, отвечающим международным стандартам в области прав человека, а также мерам экстренного реагирования на случаи домашнего и сексуального насилия, включая экстренную контрацепцию, проведение абортов и последующего медицинского наблюдения. Кроме того, следует расширить объем инвестиций в местные системы здравоохранения с целью обеспечить качественное оказание услуг в области сексуального и репродуктивного здоровья и помощи жертвам насилия, а также предоставить жителям нестабильных регионов возможность получения помощи узких специалистов.

✓ Обеспечить предоставление женщинам, пострадавшим от последствий гуманитарных катастроф, включая тех, кто имеет статус беженцев, внутренне перемещенных лиц или лиц без гражданства, возможностей для активного и равноправного участия в руководстве жизнью общин

и принятии решений по значимым для них вопросам, а также в разработке, внедрении, мониторинге и оценке мер гуманитарного вмешательства. Устранение факторов, препятствующих такому участию, должно быть предусмотрено еще на этапе планирования программ.

ПЕРЕХОД К ПРЕОБРАЗУЮЩЕЙ СИСТЕМЕ ПРАВОСУДИЯ

Государствам-членам, ООН и гражданскому обществу следует:

✓ Осуществлять преобразующий подход к правосудию для формирования программ предоставления женщинам доступа к правосудию, в том числе посредством разработки проектов по поддержке правовых режимов, ориентированных на борьбу с социокультурными нормами и ситуациями неравенства, закрепляющими дискриминацию в отношении женщин и способствующими совершению преступлений в условиях конфликта.

✓ Обеспечить использование при реализации механизмов привлечения к ответственности, задачей которых является предотвращение актов насилия со стороны экстремистских групп и реагирование на них, необходимой гендерной экспертизы в свете увеличения частоты преднамеренных посягательств на права женщин такими группами, в том числе через сексуальное и гендерное насилие.

УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ
Государствам-членам и ООН следует:

✓ Вкладывать средства в расширение возможностей национальных систем правосудия в расследовании международных преступлений, в том числе актов сексуального и гендерного насилия, и их уголовном преследовании, в соответствии с принципом взаимодополняемости. Эта мера предполагает:

- Поддержку нормативно-правовых баз, предусматривающих определения преступлений, связанных с сексуальным и гендерным насилием, и их отдельных составляющих, меры поддержки жертв и свидетелей и процедуры возмещения ущерба в соответствии с международными нормами, в том числе Римским статутом;
- Сотрудничество и предоставление экспертизы для обеспечения технических возможностей расследования актов сексуального и гендерного насилия в условиях конфликта и судебного преследования правонарушителей.

Гражданскому обществу следует:

✓ Выступать в поддержку ратификации и осуществления Римского статута на уровне государств, а также за изменение национального законодательства в соответствии с международными нормами в отношении прав женщин, в том числе специального законодательства относительно сексуального и гендерного насилия.

ПРАВОСУДИЕ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД
Государствам-членам и ООН следует:

✓ Выделять средства на разработку и осуществление мер отправления правосудия в переходный период с учетом гендерных аспектов, которые предполагают признание вреда, причиненного женщинам в ходе конфликта, и обеспечение их потребностей в правосудии и привлечении виновных к ответственности.

✓ Определить приоритеты в разработке и осуществлении учитывающих гендерные аспекты программ возмещения ущерба, носящих преобразующий характер, в том числе посредством выполнения указаний, содержащихся в записке Генерального секретаря по вопросу о руководящих принципах предоставления возмещения жертвам сексуального насилия, связанного с конфликтом.

✓ Ввести специальные меры по обеспечению активного участия женщин и организаций гражданского общества в планировании, осуществлении, контроле и оценке механизмов отправления правосудия в переходный период, с тем чтобы гарантировать принятие во внимание вреда, причиненного женщинам во время конфликта, их особых потребностей и приоритетов, а также реагирование на все случаи преступлений в отношении женщин.

Государствам-членам и ООН следует:

✓ Инвестировать средства в развитие сектора правосудия с учетом гендерного подхода следующими способами:

- Через проведение обучения по гендерным аспектам правосудия для всех лиц, работающих в секторе правосудия, особенно для принимающих участие в оказании услуг, связанных с правосудием, в том числе традиционных лидеров, медицинских работников и сотрудников полиции.

- Посредством увеличения доли женщин, участвующих в оказании услуг на всех уровнях как официальных, так и неофициальных систем правосудия, с помощью таких мер, как введение квот и поддержка получения женщинами юридического образования, включая предоставление стипендий.

Государствам-членам, ООН и гражданскому обществу следует:

✓ Сотрудничать в области разработки и осуществления инициатив по расширению юридических прав, повышающих уверенность женщин, открывающих для них доступ к правовым системам и позволяющих им быть активными участниками управления такими системами.

✓ Поддерживать низовые женские организации в осуществлении руководящей роли и использовании традиционных механизмов отправления правосудия.

Государствам-членам следует:

✓ Гарантировать применение конституционных положений о равенстве во всех законах и системах правосудия в соответствии с международным правом.

ПОДДЕРЖАНИЕ МИРА В УСЛОВИЯХ РАСТУЩЕЙ МИЛИТАРИЗАЦИИ

Государствам-членам следует:

✓ Определить конкретные целевые показатели набора, удержания и продвижения женщин в национальных вооруженных силах и на руководящих позициях в органах безопасности.

✓ Приложить усилия к тому, чтобы каждый направляемый в миссию солдат прошел тщательную проверку, получил инструктаж и нес ответственность за свои действия, в том числе в случаях сексуального надругательства и сексуальной эксплуатации в отношении женщин и девушек.

✓ Разработать доктрины и планы, которые учитывали бы последствия развертывания и оперативной деятельности любых войск на женщин и девочек, а также пропагандировали бы применение невооруженной военной защиты как предпочтительного или дополнительного метода защиты, в зависимости от обстоятельств.

ООН в сотрудничестве с государствами-членами следует:

✓ Побуждать государства-члены направлять больше женщин-офицеров на участие в миссиях ООН по поддержанию мира за счет введения финансовых стимулов, таких как премия за обеспечение гендерного баланса.

✓ Организовать составление бюджета с учетом гендерных аспектов и финансовый контроль над инвестициями, направляемыми на обеспечение соответствия принципам гендерного равенства в деятельности миссий, путем направления экспертам по составлению бюджета для операций по поддержанию мира и сотрудникам по планированию запросов на проверку бюджетов миссий и предоставление рекомендаций относительно методологии и необходимого потенциала.[3]

✓ Организовать обязательный инструктаж на основе конкретных жизненных примеров по вопросам гендерного равенства для всего миротворческого персонала ООН — от актуализации гендерных аспектов в операциях по поддержанию мира до предотвращения сексуального насилия в условиях конфликта и принятия ответных мер — для чего призвать государства-члены выделять средства на формирование национальных миротворческих учебных центров в странах, предоставляющих наибольшее число войск, с тем чтобы они стали обязательным компонентом в реализации программ предварительной подготовки персонала.

✓ Устранить проблемы безнаказанности и отсутствия помощи для жертв сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств путем точного выполнения рекомендаций, предоставленным Независимой группой высокого уровня по миротворческим операциям ООН[4]и в последнем ежегодном докладе Генерального секретаря о сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах.[5] Дополнительно:

- Странам, неоднократно нарушающим свои письменные обязательства по проведению расследований и уголовному преследованию своих солдат, следует запретить предоставлять войска для миссий по поддержанию мира.

- Если ООН располагает убедительными доказательствами нарушения, на страну, являющуюся родиной предполагаемого правонарушителя, должно быть наложено обязательство инициировать его преследование в уголовном порядке.

- Организации Объединенных Наций предлагается создать независимую комиссию по расследованию для проведения широкомасштабного расследования по вопросу сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств и рассмотрения обвинений государствами-членами и самой ООН, включая систематическую неспособность к реализации множества полномочий, которыми она уже располагает для привлечения лиц к ответственности за свои действия.

- Рассмотреть возможности взаимодействия с государствами-членами в целях создания международного трибунала с юрисдикцией проведения расследования в отношении всех сотрудников ООН и всех категорий миротворческого персонала, предположительно совершивших серьезные преступления, включая сексуальные надругательства.

- Вынести конкретные предложения на местах о путях финансирования механизмов оказания помощи жертвам и начать из осуществление, в том числе за счет объединенных фондов в каждой стране или бюджета субъектов, в рядах которых состоят обвиняемые.

✓ Предпринять шаги для ужесточения регулирования и надзора в отношении всех частных компаний, являющихся подрядчиками Организации Объединенных Наций, в вопросах сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств. ООН следует пересмотреть и строго следовать принципам регулирования деятельности этих компаний, включая постоянное или временное исключение компаний из перечня подрядчиков и ведение централизованного реестра компаний, чьи сотрудники неоднократно обвинялись в сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах.[6]

✓ Поощрять расширение прав и возможностей женщин и ненасильственные средства защиты и учитывать весь спектр вопросов касательно безопасности женщин и меры по их решению, включая руководящую роль женщин и расширение прав и возможностей женщин, в планировании, осуществлении деятельности и отчетности в рамках миссий, а также в обсуждении политики по защите гражданского населения в контексте миротворческих операций.

✓ Наращивать поддержку принципов защиты силами невооруженного гражданского персонала в охваченных конфликтом странах, включая организацию работы параллельно с миротворческими операциями.

ПОСТРОЕНИЕ ИНКЛЮЗИВНОГО И МИРНОГО ОБЩЕСТВА В ПОСТКОНФЛИКТНЫЙ ПЕРИОД

Государствам-членам и ООН следует:

✓ Принять меры к тому, чтобы процессам миростроительства на локальном уровне предшествовал подробный анализ местных условий, направленный на выявление программ, которые требуется принять в каждом конкретном случае, и проектов, которые будут особенно эффективными с точки зрения расширения прав и возможностей женщин в переживших вооруженный конфликт общинах. Следует избегать типовых программ.

ЗНАЧЕНИЕ РАСШИРЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ ЖЕНЩИН ДЛЯ МИРОСТРОИТЕЛЬСТВА

Государствам-членам следует:

✓ Проводить консультации с женщинами — лидерами местных организаций, включая защитников прав человека женщин, относительно концессионных соглашений, заключаемых в ходе постконфликтного восстановления общества, и принять меры к тому, чтобы доля женщин во всех директивных органах, занимающихся вопросами добычи природных ресурсов страны, составляла не менее 30 процентов.

ООН следует:

✓ Разработать программы экономического восстановления, направленные на расширение прав и возможностей женщин, борьбу с гендерными стереотипами (а не их усиление) и в перспективе — на исполнение женщинами преобразующей роли в экономике государства.

✓ Разработать программы, предусматривающие результативное участие в работе женщин, проживающих в сельской местности, оставшихся вдовами и ставших главами домохозяйств, и направленные на повышение их благосостояния.

✓ Разработать и начать применять на практике инструменты, отражающие гендерные аспекты и направленные на описание и анализ местных условий и рынка, с целью предложения женщинам возможностей заработка, которые соответствовали бы местным

особенностям, учитывали обстановку, сложившуюся в постконфликтный период, и способствовали расширению прав и возможностей женщин, а не усугублению их нищенского положения.

✓ Разработать руководство по реализации макроэкономической политики в постконфликтных странах, которая будет принимать во внимание гендерную проблематику и рассматривать в качестве приоритетного направления расходования средств восстановление системы оказания базовых услуг женщинам.

✓ Разработать программы экономического восстановления и макроэкономические меры с учетом гендерных вопросов и провести оценку воздействия, оказываемого ими на экономическую безопасность женщин и соблюдение их прав человека.

Государствам-членам и ООН следует:

✓ Ввести в качестве условия реализации всех программ экономического восстановления ООН эффективное и результативное участие женщин в процессах планирования и принятия решений.

✓ Разработать, реализовать и осуществлять мониторинг реализации программ экономического восстановления и макроэкономических мер с учетом гендерных вопросов, а также провести оценку воздействия, оказываемого ими на экономическую безопасность женщин.

ЖЕНЩИНЫ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ПОСТКОНФЛИКТНОГО ПЕРИОДА

Государствам-членам в постконфликтном периоде следует:

✓ Принять нормативно-правовые и политические меры, которые будут способствовать ликвидации дискриминации женщин в политической и общественной жизни страны, а также обеспечить предоставление женщинам равных возможностей для участия в работе новых, создаваемых в постконфликтный период органах управления. Сюда относится принятие временных специальных мер, направленных на ускорение достижения гендерного равенства в сфере принятия решений.

✓ Установить квоты на трудоустройство женщин в местных органах предоставления социальных услуг населению на уровне не менее 40 процентов.

✓ В период конфликта и после его завершения уделить приоритетное внимание выдаче женщинам и девочек документов, удостоверяющих личность, с тем чтобы они могли регистрироваться и голосовать в избирательных кампаниях, получить доступ к земле ресурсам и пользоваться услугами и льготами, предоставляемыми сферой социального обеспечения, включая получение образования и медицинское обслуживание.

✓ Принять меры по предоставлению адресных услуг женщинам и принимающих во внимание лежащее на них зачастую непропорционально тяжелое бремя заботы, включая выделение семьям пособий на детей, поощрение получения образования девочками, бесплатное и качественное медицинское обслуживание, в том числе в сфере сексуального и репродуктивного здоровья, для беременных женщин и маленьких детей, а также иные меры, способствующие смягчению последствий выполнения женщинами неоплачиваемой работы и семейных обязанностей.

ООН следует:

✓ Продолжить работу по обеспечению технической поддержки проведения выборов в постконфликтных государствах, включающей в себя консультирование по принятию временных специальных мер. Фонды пакетного финансирования выборов должны направлять на поддержку участия в избирательных кампаниях женщин не менее 15 процентов выделяемых ими средств. Избирательным органам следует оказывать поддержку в их деятельности по разработке методов и процедур сбора данных с учетом гендерных аспектов и управлении данными с разбивкой по признаку пола.

✓ Оказывать техническую поддержку проведению реформ в сфере государственного управления и помогать правительствам внедрять методы обеспечения принципа гендерного равенства в различных сферах государственной гражданской службы.

✓ В условиях кризиса способствовать обеспечению доступа представительниц низовых женских объединений и лиц, отстаивающих права человека женщин, к участию в планировании и предоставлении населению базовых услуг, принимая во внимание последствия для безопасности женщин и несомое ими зачастую непропорционально тяжелое бремя заботы.

Государствам-членам и ООН следует:

✓ Предоставить женщинам — лидерам местных общин и руководителям национальных органов управления возможности для укрепления своего лидерского потенциала.

РЕФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОЦЕССЫ РАЗОРУЖЕНИЯ, ДЕМОБИЛИЗАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ
Государствам-членам следует:

- ✓ Обеспечить учет гендерных аспектов в реформе сектора безопасности и мероприятиях по разоружению, демобилизации и реинтеграции, добиваясь, чтобы в этих процессах не только нашло отражение пережитое женщинами во время конфликта, но и чтобы женщины принимали в них полноценное участие, а их права и интересы были реализованы должным образом.

- ✓ Разработать и внедрить стратегии расширения участия и предоставления руководящих ролей женщинам в вооруженных силах, полицейских подразделениях, оборонных учреждениях, пенитенциарной системе и судебных органах.

- ✓ Принять меры для обеспечения в реформированных органах сектора безопасности условий работы, учитывающих интересы семьи и свободных от дискриминации и всех форм домогательств и насилия, с целью достижения более широкого привлечения женщин и их удержания в штате сотрудников.

- ✓ Обеспечить проверку кандидатов на заполнение должностей в новых и реформированных вооруженных силах и полицейских подразделениях на предмет совершения ими в прошлом преступлений, связанных с сексуальным насилием и нарушением международных норм в области прав человека и положений гуманитарного права, обращая особое внимание на соблюдение конфиденциальности в отношении жертв сексуального насилия и на их защиту.

ООН следует:

- ✓ Включить проведение гендерного анализа и полный учет прав человека женщин в процессы планирования и реализации РСБ/РДР, с тем чтобы условия соответствующих программ не препятствовали участию в них женщин, а также чтобы предотвратить дальнейшее углубление вредных гендерных стереотипов и гендерной дискриминации и нарушение прав человека женщин вследствие реинтеграции.

- ✓ (Департаменту операций по поддержанию мира) Обеспечить создание в рамках планирования миссий программ РСБ/РДР с учетом гендерных аспектов, при условии выделения для них финансирования и квалифицированных кадровых ресурсов, а также регулярно отчитываться о реализации таких программ в докладах и брифингах для Совета Безопасности.

- ✓ Обеспечить участие женского негражданского персонала миротворческих миссий ООН в реализации программ РСБ/РДР, поскольку оно может сыграть ключевую роль в укреплении доверия населения. Особенно важно организовать такое участие в процессах проведения проверок и обеспечения безопасности пунктов демобилизации.

ООН и государствам-членам следует:

- ✓ Способствовать участию женщин-лидеров и представителей женских организаций во всех этапах реформирования сектора безопасности и реализации процессов разоружения, демобилизации и реинтеграции.

- ✓ Обеспечить вовлечение в работу всех участников реформирования сектора безопасности, включая религиозных и нерелигиозных лидеров, представителей частных военных и охранных компаний, сотрудников надзорных органов, осуществляющих контроль за функционированием сектора безопасности, и должностных лиц пенитенциарной системы. Кроме того, следует привлекать мужчин и мальчиков к решению задачи укрепления гендерного равенства в рамках реформирования сектора безопасности и процессов разоружения, демобилизации и реинтеграции, и предотвращать случаи нарушения прав человека, включая сексуальные надругательства, и принимать соответствующие ответные меры.

ООН и другим службам следует:

- ✓ Обеспечить в рамках процесса реинтеграции работу по смягчению последствий травм, полученных пострадавшими, доступность психосоциальной поддержки и высокое качество оказания соответствующих услуг.

Государствам-членам, участникам конфликта и посредническим группам следует:

- ✓ Организовать присутствие на переговорах, связанных с заключением официальных мирных соглашений, экспертов по гендерным вопросам и проведению реформирования сектора безопасности и процессов разоружения, демобилизации и реинтеграции, с тем чтобы обеспечить участие женщин в реализации соответствующих программ.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОНФЛИКТОВ: МИРНОЕ РЕШЕНИЕ ОПЕРАТИВНЫХ И СТРУКТУРНЫХ ЗАДАЧ

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ НЕРАВЕНСТВА, РАСПРОСТРАНЕНИЯ ОРУЖИЯ, ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ И МИЛИТАРИЗАЦИИ

Государствам-членам следует:

- ✓ В рамках обязательств государств-членов по осуществлению положения о противодействии гендерному насилию Договора о торговле оружием (ст. 7(4)) принять меры, обязывающие производителей оружия отслеживать случаи использования своей продукции в целях совершения насилия в отношении женщин и информировать власти о таких случаях.
- ✓ Выполнить все цели в области устойчивого развития, в том числе цель 5 по достижению гендерного равенства, цель 10 по сокращению неравенства внутри стран и между ними и цель 16 по построению миролюбивого и открытого общества, и обеспечить равный доступ женщин и девочек ко всем благам, возникающим результате выполнения этих целей, с уделением особого внимания их вовлечению в консультационные мероприятия, а также осуществление, контроль и подотчетность программ, связанных с повесткой дня в области устойчивого развития.
- ✓ Внедрить практику составления бюджета с учетом гендерных аспектов, в том числе на основе консультационных мероприятий с представителями гражданского общества, с целью реализации стратегии по решению проблемы милитаризации государственных бюджетов и привлечения внимания к дестабилизирующему влиянию этого явления с точки зрения мира и безопасности и прав женщин на международном уровне.

Государствам-членам, ООН и гражданскому обществу следует:

- ✓ Предоставить финансовую, техническую и политическую поддержку для проведения обучающих мероприятий и подготовки лидеров среди мужчин, женщин, мальчиков и девочек с целью пропаганды ненасильственных и немилитаризированных проявлений мужественности.
- ✓ Разработать образовательные стратегии, способствующие развитию культуры ненасильственного разрешения конфликтов в семьях и общественных местах.

Гражданскому обществу следует:

- ✓ Выработать инструменты сравнительного анализа для мониторинга инициатив, реализуемых производителями оружия, по принятию ответственности за использование своей продукции с учетом гендерных аспектов.

РАННЕЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

Государствам-членам, ООН, региональным и международным организациям следует:

- ✓ Обеспечить участие женщин и использование гендерных показателей и показателей сексуального и гендерного насилия (в том числе сексуального насилия в условиях конфликта) во всех механизмах раннего предупреждения, усилиях по предотвращению конфликтов и раннему реагированию, с возможностями взаимодействия с официальными каналами реагирования на местном, национальном, региональном и международном уровнях.
- ✓ Оказать поддержку проектам по дальнейшему сбору данных и повышению информированности относительно причинно-следственной связи между гендерным неравенством, уровнем насилия в отношении женщин и вероятностью развития насильственных конфликтов.

ТЕХНОЛОГИИ
ООН, государствам-членам и представителям гражданского общества следует:

- ✓ Сотрудничать с компаниями частного сектора в направлении разработки и использования новых технологий, повышающих уровень физической безопасности женщин и эффективность предотвращения конфликтов.
- ✓ Оказывать поддержку проектам по сбору данных о гендерном разрыве в использовании цифровых технологий и факторах, препятствующих и способствующих доступу женщин и девочек к ИКТ, особенно в условиях конфликтов и нестабильности.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ НАСИЛИЯ В ХОДЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА, РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ И ПОСРЕДНИЧЕСТВО ООН следует:

- ✓ В полном объеме выполнить рекомендации Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям, касающиеся посредничества, проведения консультационных мероприятий с организациями

гражданского общества, женщинами и девочками в затронутых конфликтами регионах.

✓ Выработать новые стратегии более систематического учета проблематики женщин, мира и безопасности в деятельности в рамках превентивной дипломатии, в том числе в механизмах раннего предупреждения, местных посреднических процессах и построении инфраструктуры поддержания мира.

Государствам-членам, ООН и гражданскому обществу следует:

✓ Объединить усилия, в том числе посредством предоставления финансовой, технической и политической поддержки, в целях расширения потенциала женских организаций гражданского общества по укреплению их роли в мониторинге избирательных процессов на уровне страны и отдельных общин, а также в предотвращении насилия, связанного с выборами, разрешения споров и реализации посреднических инициатив.

ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА И ДЕФИЦИТ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

ООН, государствам-членам и представителям гражданского общества следует:

✓ При разработке, осуществлении и мониторинге стратегий, связанных с последствиями изменения климата и природными ресурсами, работать в партнерстве с женщинами и девочками с целью использования их локальных знаний и распространения информации через сетевые организации на уровне общин.

Государствам-членам следует:

✓ Сотрудничать с представителями гражданского общества в процессе разработки или совершенствования национальных планов действий по осуществлению резолюции 1325, чтобы по мере необходимости отразить роль реагирования на связанный с климатическими изменениями дефицит природных ресурсов и стихийные бедствия в усугублении конфликтов и выработать инклюзивные решения для устранения проблем безопасности, связанных с климатом и природными ресурсами.

✓ Выработать принципы управления природными ресурсами, учитывающие гендерные аспекты.

БОРЬБА С НАСИЛЬСТВЕННЫМ ЭКСТРЕМИЗМОМ И УВАЖЕНИЕ ПРАВ И НЕЗАВИСИМОСТИ ЖЕНЩИН И ИХ ОБЩИН

Государствам-членам, ООН и региональным организациям следует:

✓ Отделить программы по поддержке прав женщин от мероприятий по борьбе с терроризмом и экстремизмом, военного планирования и военных процессов. Любые усилия по расширению прав и возможностей женщин должны осуществляться в рамках оказания гражданского содействия собственно женщинам или организациям, в направлении деятельности которых входит защита прав человека и развитие.

✓ Не отступать от задачи защиты прав женщин и девочек и не допускать стереотипизации или секьюритизации женщин и девочек и их использования качестве инструмента при осуществлении усилий по борьбе со стратегиями насильственного терроризма.

✓ Сотрудничать с местными женщинами и организациями над приобщением женщин на всех уровнях и предоставить автономность и лидирующую роль местным женщинам в выборе собственных приоритетов и стратегий по борьбе с экстремизмом.

Государствам-членам, ООН, региональным организациям и гражданскому обществу следует:

✓ Укреплять потенциал женщин и девочек, в том числе матерей, женщин — лидеров общин и женщин — религиозных лидеров, а также женских объединений гражданского общества для участия в борьбе с насильственным экстремизмом с учетом местных реалий. Сюда можно отнести проведение специализированного обучения, мероприятия по содействию работе, обучение женщин — религиозных лидеров работе в качестве наставников для членов общин, расширение возможностей женщин по получению светского и религиозного образования для усиления их влияния в противостоянии экстремистской идеологии, поддержка школ матерей. Все эти меры по укреплению потенциала подлежат реализации через гражданские организации, при этом приоритеты и содержание программ должны определять женщины-миротворцы.

✓ Выделить ресурсы на проведение исследований и сбор данных о роли женщин в терроризме, в том числе с целью определения факторов, обусловливающих принятие ими радикальных взглядов и вступление

в террористические группировки, а также изучения влияния контртеррористических стратегий на их жизнь. Сюда следует включить влияние законов и норм, регулирующих борьбу с терроризмом, на деятельность женских организаций гражданского общества и доступ этих организаций к ресурсам, необходимым для осуществления действий, связанных с борьбой с насильственным экстремизмом.

✓ Обеспечить контроль и оценку всех мероприятий по борьбе с терроризмом и насильственным экстремизмом с учетом гендерных факторов. Следует уделить особое внимание влиянию, оказываемому на женщин и девочек, в том числе посредством анализа гендерных показателей и сбора данных с разбивкой по признаку пола.

Государствам-членам и ООН следует:

✓ Разработать программы вывода, реабилитации и реинтеграции, учитывающие гендерные факторы и направленные на конкретные потребности женщин и девочек. Опираться на накопленный опыт инициатив по разоружению, демобилизации и реинтеграции (РДР) в рамках решения вопросов женщин, мира и безопасности.

ООН следует:

✓ Обеспечить привлечение необходимых специалистов по гендерным вопросам для реализации механизмов и процессов привлечения к ответственности, обязательных для предотвращения насильственного экстремизма и реагированию на его проявления.

ОСНОВНЫЕ СУБЪЕКТЫ: ГОСУДАРСТВА-ЧЛЕНЫ

Всем соответствующим субъектам — государствам-членам, представителям гражданского общества, донорам и многосторонним организациям — следует:

✓ Обеспечить обобщение передового опыта, и способствовать внедрению глобальных стандартов разработки, мониторинга и осуществления высокоэффективных национальных планов действий и других инструментов по продвижению проблематики женщин, мира и безопасности на основе опыта и знаний, наработанных в следующих областях: а) лидерство и координация; б) вовлечение организаций гражданского общества и сотрудничество с ними; в) расчет затрат и финансирование; г) контроль и оценка; д) гибкость в адаптации к новым условиям.

✓ Усилить механизмы национальной и глобальной отчетности в рамках отслеживания хода разработки и осуществления национальных планов действий с целью повышения прозрачности и упрощения процесса обмена знаниями и наращивания передовой практики.

Государствам-членам следует:

✓ Обеспечить поддержку и финансирование инклюзивных процессов, инструментов социальной ответственности и инициатив по локализации с целью достижения синергии усилий, предпринимаемых на глобальном, национальном и местном уровнях, а также создать условия для того, чтобы мнения наиболее пострадавших и маргинализированных слоев населения были отражены в разработке соответствующих мер и отслеживании хода осуществления планов.

✓ Обеспечить наращивание потенциала и поддержку деятельности по разработке, финансированию, осуществлению и контролю выполнения национальных планов действий в охваченных конфликтами странах, где отсутствуют необходимые ресурсы для инициирования и реализации процесса по разработке и осуществлению национального плана действий, через установление партнерских связей, двустороннее и многостороннее сотрудничество, в том числе по линиям Север — Юг и Юг — Юг, а также трехстороннее сотрудничество и взаимодействие с гражданским обществом.

ООН следует:

✓ Содействовать формированию Постоянным комитетом ООН по вопросам женщин, мира и безопасности всеобъемлющей и доступной базы данных национальных планов действий в целях обмена надлежащими практиками, полученным опытом, а также обеспечения прозрачности и подотчетности.

✓ Обеспечить включение в сферу ответственности специалиста на новой должности помощника Генерального секретаря по вопросам кризисных ситуаций и конфликтов на базе структуры «ООН-женщины» особые задачи по контролю и подготовке докладов о ходе реализации национальных планов действий.

ОСНОВНЫЕ СУБЪЕКТЫ: РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Государствам-членам следует:

- ✓ Обеспечить достаточное финансирование и укрепить политическую волю для эффективного осуществления региональной политики и планов действий по вопросам женщин, мира и безопасности, а также других взаимосвязанных направлений политики, секторальных планов действий и стратегий.
- ✓ Поддерживать и финансировать присутствие и эффективное участие организаций гражданского общества в процессах принятия решений на региональном уровне.

Региональным организациям следует:

- ✓ Назначить представителей по решению проблем женщин, мира и безопасности высокого уровня с целью содействия осуществлению планов на региональном уровне, основываясь на опыте АС и НАТО.
- ✓ Создать для женщин-лидеров и организаций гражданского общества каналы для систематического участия в предотвращении конфликтов и деятельности по миростроительству, осуществляемых региональными организациями, в том числе путем создания региональных консультативных органов женщин-лидеров движений за мир.
- ✓ Наращивать региональный потенциал для мониторинга и формирования отчетности о ходе осуществления повестки дня по проблемам женщин, мира и безопасности.
- ✓ Усилить участие и взаимодействие с международными и региональными механизмами защиты прав человека с целью обеспечения всеобъемлющего учета прав человека женщин, играющих основополагающую роль в соответствующей повестке дня по вопросам женщин, мира и безопасности.
- ✓ Сформировать сеть советников и координаторов по правам человека женщин и гендерным вопросам для дальнейшей актуализации гендерных аспектов по всем направлениям работы.

Региональным организациям и ООН следует:

- ✓ Обеспечить сотрудничество для формирования каналов перенятия опыта и обмена информацией относительно гендерных приоритетов и нерешенных проблем, связанных с осуществлением повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности, в том числе путем интеграции таких проблем в совместные диалоги и межправительственные совещания по вопросам сотрудничества между ООН и региональными организациями в сферах миротворческой деятельности, превентивной дипломатии, поддержания мира и миростроительства, например в рамках регулярно планируемых совещаний Совета Безопасности ООН с АС и ЕС.

ОСНОВНЫЕ СУБЪЕКТЫ: ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

В целях более успешного содействия осуществлению повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности после 2015 года, в том числе выполнения последующих действий в соответствии с выводами настоящего доклада и учитывающих гендерные аспекты рекомендаций, предоставленных по результатам соответствующих обзоров и процессов высокого уровня, ООН следует принять ряд мер в нескольких областях, в том числе:

Меры обеспечения контроля и подотчетности

Обеспечить унификацию, усиление и конкретизацию существующих мер контроля и подотчетности (в частности, стратегических рамочных программ и показателей) по вопросам женщин, мира и безопасности и гуманитарным вопросам посредством:

- ✓ учета новых разработок и методик в области гендерной статистики, систем управления информацией и новых приоритетов на основе мониторинга данных, осуществленного к настоящему моменту;
- ✓ исключения дублирования функций и концентрации усилий на наиболее релевантных для выполнения обязательств задачах;
- ✓ обеспечения возможностей оценки показателей, сбора данных и применения к каждому показателю согласованных всеми сторонами методических указаний, соответствующих международным статистическим стандартам;
- ✓ разработки и внедрения прозрачных механизмов отчетности и обеспечения соблюдения требований к

регулярному предоставлению отчетности для основных субъектов;

- ✓ интеграции общесистемных обязательств в области женщин, мира и безопасности в политические нормы, стратегии, планы и инструменты контроля и оценки всех структур ООН, ведущих деятельность в условиях конфликтов и в постконфликтных ситуациях;

- ✓ наращивания финансового и технического потенциала структур ООН, в том числе в полевых миссиях и страновых группах, для регулярного сбора и анализа статистики по вопросам женщин, мира и безопасности и представления докладов на ее основе в сотрудничестве, где это необходимо, с системами национальной статистики и для использования такой статистики для подготовки докладов, заявлений, программ, бюджетов, а также осуществления поставленных задач;

- ✓ своевременного обмена гендерно-дифференцированной информацией в форматах шифротелеграмм, периодических обновлений, через механизмы отчетности и системы раннего предупреждения между всеми основными субъектами, в том числе полевыми миссиями ООН и страновыми группами.

Гендерный баланс

Ускорить осуществление мер по достижению гендерного равенства в кадровом составе Организации на всех уровнях посредством:

- ✓ устранения препятствий для найма, продвижения по карьерной лестнице и удержания женщин на всех категориях и уровнях должностей, а также, при поддержке государств-членов, инвестирования средств в осуществление рекомендаций, сформулированных в предыдущих обзорах и докладах Генерального секретаря о прогрессе с точки зрения уровня представленности женщин в системе ООН

- ✓ включения целей по достижению гендерного баланса в качестве показателей личной эффективности во все договоры с сотрудниками, занимающими руководящие должности (цели по достижению гендерного баланса в листе оценки кадровой работы должны ежеквартально пересматриваться на уровне руководства миссий и страновых групп);

- ✓ инвестирования средств в повышение уровня комфорта и безопасности жизни и работы в миссиях для женщин (например, предоставление женщинам возможностей проводить время в семье и получать отпуска с учетом семейных обстоятельств, обеспечение надлежащих и соответствующих требованиям объектов и помещений для женщин — от казарм и санузлов до объектов социальной сферы и мест для отдыха, специальных медицинских и гинекологических пунктов) и более эффективного информирования кандидатов-женщин о предусмотренных контрактами преимуществах, а также расширение охвата информирования относительно условий жизни и работы в миссиях по поддержанию мира;

- ✓ содействия повышению уровня представленности женщин среди национального персонала миссий, работающего по контракту, с помощью программ и служб ухода за детьми и пересмотра критериев профессионального опыта женщин в тех странах, где их доступ к образованию или рынку труда ограничен;

- ✓ активного наставничества и обучения женщин на должностях уровня P2-P4 в целях карьерного продвижения и их подготовки к работе на руководящих позициях;

- ✓ повышения гибкости в ряде требований до достижения гендерного равенства в кадровом составе: например, возможность для сотрудников уровня P5 претендовать непосредственно на должности уровня D2, если они соответствуют требованиям к должностям D1, а сотрудникам уровня D1 — на должности ПГС, пересмотр политики невозврата, согласно которой сотрудник уровня D2 на определенный срок лишается права возврата в организацию ООН, где он работал первоначально, после перехода на позицию главы или заместителя главы миссии;

- ✓ проведения аудита миссий, находящихся в состоянии стагнации или регрессии, введения системы санкций и поощрений за выполнение и невыполнение поставленных целей и обеспечения подотчетности руководителей за прогресс в достижении или недостижении целей по гендерному балансу;

- ✓ в связи с высокой частотой увольнения из организации женщин, имеющих супругов, но не имеющих детей, — посредством тщательного изучения возможности введения третьей категории мест службы, подходящих для бездетных пар или персонала, имеющего здоровых совершеннолетних иждивенцев;

- ✓ обеспечения учета гендерных аспектов во всех обзорах и назначения в обзорах и панелях высокого уровня большего числа женщин.

Лидерство

Обеспечение подотчетности высшего руководства за выполнение обязательств в области женщин, мира и безопасности, в том числе рекомендаций настоящего исследования, посредством:

- ✓ включения конкретных показателей эффективности в договоры между Генеральным секретарем и его/ее специальными посланниками, представителями, советниками и другими руководителями высшего звена и пересмотра описаний полномочий таких руководителей с учетом высшего приоритета проблематики женщин, мира и безопасности (эта рекомендация также касается постоянных координаторов в охваченных конфликтами странах);

- ✓ всестороннего выполнения обязательств, содержащихся в Плане действий системы ООН по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, и достижение значимого прогресса по всем показателям к 2017 году;

- ✓ включения результатов анализа гендерных проблем и вопросов, связанных с конфликтами и кризисами, на постоянной основе в тематические и страновые брифинги и доклады, представляемые Совету Безопасности и другим ключевым органам ООН.

Гендерная архитектура

- ✓ Обеспечить участие экспертов по гендерным вопросам в работе миссий на высшем уровне принятия решений и во всех основных подразделениях путем введения должностей старших советников по гендерным вопросам во всех миссиях по поддержанию мира с первых дней их работы и на протяжении всего срока их деятельности (такие советники должны работать непосредственно в канцелярии СПГС и иметь доступ к универсальной гендерной экспертизе во всех технических подразделениях миссии, например в области верховенства права, прав человека, РДР, реформы сектора безопасности и выборов).

- ✓ (Рекомендация государствам-членам:) Инвестировать средства в поддержку деятельности групп по гендерным вопросам в ДОПМ и ДПВ в Центральных учреждениях с целью увеличения объема доступных ресурсов, повышения уровня должностей и численности персонала, включения минимального количества позиций в регулярный бюджет и обеспечения должного внимания к размещению этих групп в Канцелярии Заместителя Генерального секретаря.

- ✓ (Рекомендация государствам-членам) Инвестировать средства в поддержку страновых отделений структуры «ООН-женщины» в ситуациях конфликтов для оказания, в частности, последующей поддержки женским организациям и женщинам-лидерам и усиления деятельности ООН по осуществлению ее обязательств в вопросах женщин, мира и безопасности.

- ✓ Усиливать гендерную архитектуру ООН для содействия всестороннему участию женщин в усилиях по укреплению мира и безопасности путем расширения базы поддержки проводимой миссиями работы в гендерной области и максимально эффективного использования имеющихся ресурсов, налаживания официального взаимодействия между ДОПМ, ДПВ и структурой «ООН-женщины» с целью получения миссиями доступа к технической, политической экспертизе и экспертизе в области разработки политики. Это позволит структуре «ООН-женщины» использовать доступные ресурсы, потенциал, экспертизу и кадры в своей руководящей роли по проблематике женщин, мира и безопасности с целью поддержки соответствующих направлений деятельности миссий по поддержанию мира.

- ✓ Осуществить пилотные проекты в рамках двух задач, одной из которых является эффективная интеграция структуры «ООН-женщины» в миссии, в том числе развитие реестров, совместный подбор и обучение персонала, поддержка через профессиональные сообщества, расширение возможностей быстрого развертывания и технической поддержки. Специальный представитель Генерального секретаря принимает окончательные решения о найме персонала, как и общую ответственность, при этом формируется линейный порядок подчинения СПГС с возможностью доступа к структуре «ООН-женщины» для обмена информацией, а специалисты по гендерным вопросам получают техническую поддержку и контакт со структурой, ответственной за вопросы гендерного равенства.[7] Такая модель требует тщательного мониторинга и нуждается в оценке возможных проблем и положительных результатов спустя два года после запуска.

- ✓ (Рекомендация Секретариату) Изучить возможность создания совместных со структурой «ООН-женщины» реестров для быстрого и целенаправленного привлечения технической экспертизы по гендерным вопросам и предложить новые способы использования уже существующих реестров, находящихся в ведении различных органов, фондов и программ.

- ✓ Ввести должность помощника Генерального секретаря при структуре «ООН-женщины», в обязанности которого будет входить деятельность в зонах конфликтов, кризисов и чрезвычайных ситуациях под руководством Исполнительного директора структуры «ООН-женщины», с выделением на эти цели специального бюджета. Создание такой позиции способно стимулировать осуществление приведенных в настоящем исследовании рекомендаций, расширить описанные в нем надлежащие практики разработки программ и усилить работу структуры «ООН-женщины» на местах в условиях конфликтов и чрезвычайных ситуаций при поддержке государств-членов и других партнеров.

ОСНОВНЫЕ СУБЪЕКТЫ: СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

СМИ следует:

- ✓ Придерживаться обязательства с предельной точностью отображать женщин и мужчин во всем многообразии их ролей в условиях разворачивающихся конфликтов и постконфликтных ситуациях, в том числе в качестве посредников в предотвращении конфликтов и экспертов в области миротворчества и миростроительства.
- ✓ Расширить представительство и учет мнений женщин в отделах новостей, в процессе принятия решений и на руководящих должностях.
- ✓ Отслеживать содержание программ средств массовой информации, включая информацию, которая может нанести вред жертвам сексуального насилия в условиях конфликта или заклеймить их как таковых и принимать особые меры защиты при подготовке сюжетов о женщинах и детях.
- ✓ Разработать под эгидой работников средств массовой информации этический кодекс для работников средств массовой информации, который мог бы служить руководством по освещению сложных и деликатных вопросов.

Государствам-членам следует:

- ✓ Гарантировать защиту, в случае возникновения такой угрозы, репутации и жизни женщин и мужчин — защитников прав человека и журналистов путем укрепления нормативно-правовой базы, обеспечения безопасности и решения проблемы безнаказанности правонарушителей.
- ✓ Разработать и применять законы и механизмы для предотвращения и расследования преступлений, связанных с преследованиями, угрозами и агрессивными выступлениями, публикуемыми в сети Интернет и на мобильных платформах, а также для наказания лиц, виновных в их совершении.
- ✓ Назначать больше женщин в СМИ и государственные информационные агентства и выделять средства на повышение уровня участия женщин и их руководящей роли в медийных инициативах, включая народное радио, в нестабильных регионах и странах, переживающих или переживших конфликт.

Всем субъектам следует:

- ✓ Поддерживать инициативы по расширению профессиональной подготовки в области составления отчетности по гендерной проблематике и использования, создания и распространения медийных материалов, принимая во внимание, что некоторые женщины имеют ограниченный доступ к активам и ИКТ и ограничения на передвижение.

ОСНОВНЫЕ СУБЪЕКТЫ: ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

ООН, региональным организациям и соответствующим государствам-членам следует:

- ✓ Институционально закрепить участие гражданского общества и затронутых конфликтом женщин, в том числе на низовом уровне, в местных, национальных и глобальных процессах принятия решений, включая разработку, осуществление и мониторинг национальных планов действий.
- ✓ Обеспечить проведение содержательных консультационных мероприятий с женщинами в ходе мирных процессов и прямое участие женщин в этих процессах, а также обеспечить финансирование и безопасность их участия в переговорах.
- ✓ Учредить, финансировать и поддерживать механизмы обмена знаниями для обеспечения своевременного и прозрачного обмена информацией между гражданским обществом и правительством, прилагая особые усилия по охвату и привлечению местных общин.
- ✓ Создать и поддерживать, закрепить законодательно и на практике безопасную и благоприятную обстановку, которая обеспечит доступ к правосудию, подотчетность и положит конец безнаказанности в отношении нарушений прав человека, направленных против защитников гражданского общества и защитников прав человека женщин, чтобы они могли действовать без преград и опасений и в полной мере осуществлять свои права на свободу мнений и их выражение, свободу объединений и мирных собраний.

Женским организациям гражданского общества и движениям следует:

- ✓ Создать стратегические союзы между сетевыми организациями гражданского общества для укрепления электората и оказания влияния на новые глобальные, региональные и национальные проблемы, касающихся прав человека, устойчивого развития и мира и безопасности.
- ✓ Разработать совместные стратегии информационно-пропагандистской деятельности.
- ✓ Расширить взаимодействие с многосторонней системой, в частности, в проведении универсального периодического обзора и в работе механизмов договорных органов, чтобы привлечь внимание к осуществлению повестки дня, касающейся женщин, мира и безопасности, и элементов прав человека, которые лежат в ее основе.

ОСНОВНЫЕ СУБЪЕКТЫ: ДАННЫЕ И СТАТИСТИКА

Международным организациям, занимающимся вопросами женщин, мира и безопасности, следует:

- ✓ Провести обзор и пересмотреть существующие механизмы наблюдения в отношении вопросов женщин, мира и безопасности с целью устранения дублирования и повышения измеримости и значимости показателей.
- ✓ Сформировать под эгидой Постоянного комитета ООН по вопросам женщин, мира и безопасности партнерство, состоящее из лиц, ответственных за подготовку данных на международном, региональном и национальном уровнях, с целью создания интерактивной базы данных, содержащей сведения о гендерных аспектах, конфликтах и кризисах, для консолидации и распространения имеющихся данных.
- ✓ Использовать базу данных, содержащую сведения о гендерных аспектах, конфликтах и кризисах, в качестве источника информации для разработки программ и содействия обмену знаниями и передовой практикой.
- ✓ Продолжить распространение данных посредством использования онлайн-хранилища.
- ✓ Направить усилия по наблюдению за решением вопросов женщин, мира и безопасности на измерение результатов и влияния на местах. Для этого:
    - оказывать техническую и финансовую помощь национальным системам статистического учета и организациям гражданского общества, работающим во взаимодействии с этими системами над подготовкой статистических данных о женщинах, мире и безопасности;
    - расширять сотрудничество с существующими механизмами координации статистического учета на международном уровне, в том числе под эгидой Статистической комиссии ООН и в рамках подготовки к наблюдению за достижением целей в области устойчивого развития;
    - привлекать экспертов в области статистики из соответствующих организаций.

Национальным правительствам следует:

- ✓ Уделять первостепенное внимание подготовке статистических данных о женщинах, мире и безопасности, в том числе путем выделения достаточных финансовых, технических и людских ресурсов, их интеграции в существующие усилия по статистическому учету и обеспечения их использования для разработки политики.
- ✓ Обеспечить систематическую разбивку значимых национальных статистических данных по признаку пола и другим ключевым переменным и своевременную их подачу в международную систему статистического учета.
- ✓ Включить гендерную статистику в рабочие программы существующих механизмов координации статистического учета, занятых в вопросах государственного управления, мира и безопасности.

СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

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 нападений, 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.

УКРЕПЛЕНИЕ СВЯЗЕЙ МЕЖДУ МЕХАНИЗМАМИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И РЕЗОЛЮЦИЯМИ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ПО ВОПРОСАМ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ

Государствам-членам следует:

✓ Ратифицировать КЛДОЖ, отменить оговорки к КЛДОЖ, полностью осуществить КЛДОЖ и сообщать об исполнении обязательств, касающихся женщин, мира и безопасности, в регулярных докладах Комитету КЛДОЖ и другим договорным органам.

✓ Представлять доклады об исполнении обязательств, касающихся женщин, мира и безопасности в ходе универсального периодического обзора; участвовать в обзоре других государств путем запроса информации об исполнении ими этих обязательств; учредить национальные механизмы отчетности и последующего отслеживания исполнения рекомендаций, направленных по результатам универсального периодического обзора и выполнения других механизмов защиты прав человека.

✓ Поощрять представление организациями гражданского общества независимых параллельных докладов и обеспечивать финансовую поддержку их участия в процессе универсального периодического обзора и обзоров, проводимых другими договорными органами по правам человека.

✓ Предоставлять многостороннюю и двустороннюю помощь и политическую поддержку региональным и национальным механизмам защиты прав человека, а также обеспечивать их независимость для устранения нарушений прав женщин в условиях конфликта и полностью выполнять решения и рекомендации этих учреждений.

Гражданскому обществу следует:

✓ Представлять параллельные доклады договорным органам и в ходе универсального периодического обзора, особо отмечая обязательства государств, касающиеся женщин, мира и безопасности.

✓ Работать с пострадавшими от конфликта женщинами и девочками, намеревающимися подать жалобы о нарушениях индивидуальных прав в договорные органы и региональные, субрегиональные и национальные органы, реализующие механизмы защиты прав человека.

Комитету КЛДОЖ (и, если применимо, иным договорным органам по правам человека) следует:

✓ Опрашивать страны, по которым проводится обзор, об исполнении ими обязательств по Конвенции, касающихся женщин, мира и безопасности.

✓ Поощрять и поддерживать предоставление гражданским обществом страновой информации для целей подготовки докладов государствами-участниками, в том числе по исполнению обязательств государств, касающихся женщин, мира и безопасности.

✓ Рассмотреть возможность расширения функции представления дополнительной отчетности и проведения специальных сессий, посвященных рассмотрению отдельных стран, находящихся в состоянии конфликта, и исполнения ими Общей рекомендации № 30.

Системе специальных процедур Совета по правам человека, комиссиям по расследованию и миссиям по установлению фактов следует:

✓ Включить анализ конфликтов и гендерный анализ в свою работу в охваченных конфликтом странах, в том числе в рамках мандатов комиссий по расследованию и миссий по установлению фактов.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОВЕСТКИ ДНЯ ПО ВОПРОСАМ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ

Государствам-членам, ООН и гражданскому обществу следует:

- ✓ Установить конкретные количественные цели, такие как, например, цель ООН по направлению 15 процентов средств, выделенных на деятельность в области миростроительства, на осуществление проектов, главной задачей которых является удовлетворение особых потребностей женщин и содействие гендерному равенству.
- ✓ Создать во всех субъектах финансирования системы, способствующие повышению прозрачности и усилению подотчетности за счет отслеживания расходования средств на проекты по всестороннему продвижению принципов гендерного равенства, в том числе в области мира и безопасности и в условиях чрезвычайных ситуаций. Для осуществления этой задачи — укрепить потенциал всех субъектов по контролю и оценке результатов финансирования.
- ✓ Увеличить объемы прогнозируемого, доступного и гибкого финансирования для женских организаций гражданского общества, работающих в сфере поддержания мира и безопасности, на всех уровнях посредством специальных инструментов финансирования, таких как новый глобальный инструмент ускорения для приобщения женщин к вопросам мира и безопасности и гуманитарным вопросам.
- ✓ Поддерживать участие женщин в конференциях доноров с целью обеспечения соответствия предпринимаемых действий потребностям женщин на местах.
- ✓ Укреплять потенциал национальных правительств в нестабильных и охваченных конфликтами государствах для составления бюджетов с учетом гендерных аспектов и обеспечения соответствия планирования на национальном уровне целям в области достижения гендерного равенства.
- ✓ Провести всеобъемлющий анализ рисков относительно взаимосвязи гендерных вопросов и конфликтов (в том числе оценку уязвимости), результаты которого направить для учета при разработке, расчете затрат и осуществлении всех действий по урегулированию конфликтных ситуаций.

Государствам-донорам и объединениям доноров следует:

- ✓ Внедрить цель ООН по направлению 15 процентов средств, выделенных на деятельность в области миростроительства, на осуществление проектов, главной задачей которых является содействие гендерному равенству, и установить этот показатель в качестве первоначального, но не окончательного.

Гражданскому обществу следует:

- ✓ Улучшить координацию действий по равномерному распределению донорской помощи, выделяемой на поддержку ориентированных на продвижение гендерного равенства мероприятий, во всех нестабильных государствах и государствах с нестабильной экономикой.
- ✓ Значительно увеличить объем ассигнований на специальные финансовые механизмы, ориентированные на поддержку гендерного равенства, защиту и расширение прав и возможностей женщин, такие как Фонд гендерного равенства ООН, Целевой фонд ООН в поддержку действий по искоренению насилия в отношении женщин, Фонд ООН для борьбы с сексуальным насилием в условиях конфликта (Программа действий ООН) и новый глобальный инструмент ускорения для приобщения женщин к вопросам мира и безопасности и гуманитарным вопросам.
- ✓ Пересмотреть структуру бюджетов и перейти от проектного планирования к долгосрочному наращиванию потенциала как для государственных, так и негосударственных субъектов.

ООН следует:

- ✓ Активизировать усилия по достижению и превышению обозначенного Генеральным секретарем «гендерного показателя» на уровне 15 процентов для финансирования миростроительной деятельности с учетом принципов гендерного равенства. Выполнение этого показателя должно быть включено в аттестационные договоры с сотрудниками, занимающими старшие должности в системе ООН на местах, в миссиях и вне миссий, и подкреплено созданием расширенной системы отслеживания достигнутого прогресса;[8]
- ✓ Выделить 100 млн долл. США или один процент (в зависимости от того, какая из этих сумм больше) от общего бюджета на операции по поддержанию мира в Фонд миростроительства[9] и далее обеспечить, чтобы не менее 15 процентов от этих средств было направлено на проекты по миростроительству, способствующие достижению гендерного равенства.

ССЫЛКИ

1. Документ «Призыв к действию по ликвидации насилия в отношении женщин и девочек», а также вытекающие из него письменные обязательства государств-членов, представляют собой любопытную модель продвижения и выполнения этих обязательств. “A Call to Action on Gender and Humanitarian Reform: From the Call to Action on Violence Against Women and Girls in Emergencies to the World Humanitarian Summit”, Policy Brief (организация CARE International, сентябрь 2014 г.).
2. Обучение может быть опробовано в рамках новой академии по руководству гуманитарными операциями, а его основой может стать курс Межучрежденческого постоянного комитета по обеспечению гендерного равенства в рамках гуманитарной деятельности, прохождение которого в настоящее время является добровольным, а преподавание практически в полном объеме выполняется представителями НПО, а не сотрудниками ООН.
3. Даже если только некоторые категории расходов относятся к гендерным аспектам и подлежат финансовому контролю, эксперты по составлению бюджета для операций по поддержанию мира с учетом гендерных аспектов должны быть в состоянии определить этот факт и порекомендовать методологию, а также указать, на что следует обратить особое внимание: структуру бюджета, контроль расходов или (предпочтительно) и то, и другое.
4. Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (2015 г.), 101.
5. Доклад Генерального секретаря «Специальные меры по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств», док. ООН A/69/779 (Генеральная Ассамблея ООН, 13 февраля 2013 г.).
6. Выдержка из доклада 2014 г. Рабочей группы ООН по вопросу об использовании наемников (A/69/338), пп. 80, 82–83. Несмотря на то, что рекомендации Рабочей группы, относятся только к подрядчикам, оказывающим услуги по обеспечению безопасности для ООН, в этом случае их следует применять ко всем видам подрядчиков ООН.
7. «Структура ООН-женщины» продолжит участие в работе страновой группы ООН для обеспечения более прочных горизонтальных связей между миссией и страновой группой в вопросах гендерного равенства и формирования основы для передачи ответственности после возможного завершения миссии страновой группе и, что особенно важно, местным субъектам. Этот пилотный проект требует тщательного мониторинга с целью оценки достигнутого успеха и возникающих проблем.
8. Доклад Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций (2015 г.), п. 182.
9. Там же, п. 171.