



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 ограничен, 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 Наций 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.



# 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*

2000

## + 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*

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.

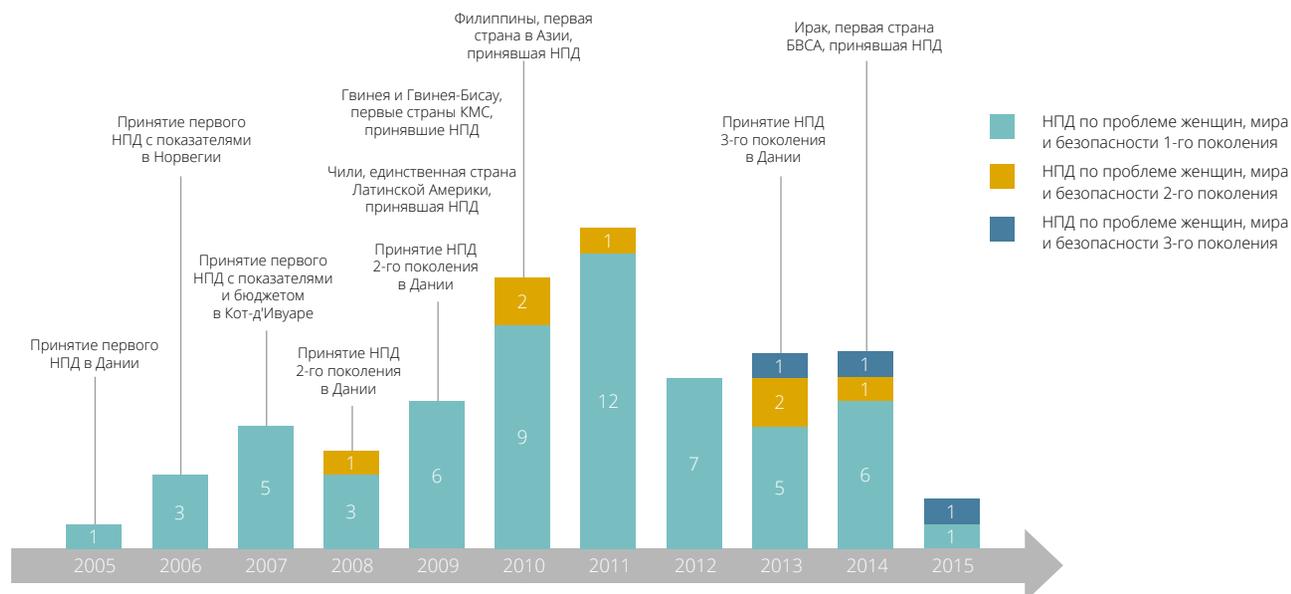
## НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПЛАНЫ ДЕЙСТВИЙ

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.<sup>1</sup> Несколько планов в ближайшее время будут обновлены, и еще почти 20 государств находятся в процессе разработки своих первых национальных планов действий.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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<sup>4</sup>



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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

Помимо необходимости четкого определения сфер ответственности и координации работы внутри правительства, в рамках оценки осуществления

✦ **«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)

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.<sup>9</sup> Кроме того, для разработки эффективного национального плана действий доказанную значимость имеет обмен опытом и заимствование передовых практик в других странах.<sup>10</sup>

### 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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.



---

«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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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 неустранимые недостатки в деятельности различных правительственных органов по решению гендерных проблем.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

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

+

**«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)

полный объем финансирования для выполнения своих обязательств согласно национальным планам действий.

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.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> 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.



### 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.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

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.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>

---

**«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.).



# КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ РЕЗОЛЮЦИЙ

## + Резолюция 1820

*Настоятельно призывает соответствующие региональные органы, и особенно субрегиональные органы, рассмотреть вопрос о разработке и практическом осуществлении стратегии, мероприятия 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 Наций [...] 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 соглашениях, в том числе соглашениях, 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

✦ **«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

принятие в 2013 году Рамочного соглашения о мире, безопасности и сотрудничестве для Демократической Республики Конго и региона,<sup>1</sup> 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.

## РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕРЫ И ПЛАНЫ ДЕЙСТВИЙ ПО ВОПРОСАМ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ

По состоянию на май 2015 года специальные региональные планы действий по вопросам женщинам мира и безопасности приняли пять организаций: Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС),<sup>2</sup> ЕС,<sup>3</sup> Межправительственный орган по вопросам развития (МОВР),<sup>4</sup> НАТО<sup>5</sup> и Форумом тихоокеанских островов (ФТО).<sup>6</sup> 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);<sup>7</sup>
- 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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup> 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 проблемы и трудности.<sup>10</sup> 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,<sup>11</sup> 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<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

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).<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

---

**+** *Все чаще для координации и активизации работы создаются должности региональных посланников. Как показала практика, благодаря введению этих позиций высокого уровня организациям удастся 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.<sup>20</sup> Как показала практика, благодаря введению этих позиций высокого уровня организациям удастся 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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



НАТО обязан публиковать ежегодный доклад об осуществлении политики, касающейся женщин, мира и безопасности.<sup>24</sup>

- 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.<sup>25</sup>

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.

- ✓ Нарастивать 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 заседаний 11, 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.).



# КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ РЕЗОЛЮЦИЙ

## + Резолюция 1325

*Настоятельно призывает далее Генерального секретаря добиваться расширения роли и вклада женщин в рамках полевых операции Организации Объединенных Наций, и особенно среди военных наблюдателей, гражданского полицейского персонала, сотрудников по правам человека и гуманитарного персонала*

2000

2008

## + 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*

2009

## + Резолюция 1820

*Просит Генерального секретаря, в надлежащих случаях, поощрять диалог в целях решения этой проблемы в контексте более широких обсуждений проблематики урегулирования конфликтов между соответствующими должностными лицами Организации Объединенных Наций и сторонами в конфликте с учетом, в частности, мнения 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 Наций 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 Наций, 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 охватываемых воздействием на местах.** Участники этих мероприятий заявили, что ожидания относительно прогресса ООН в решении проблем женщин, мира и безопасности

---

+

**«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

---

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,<sup>1</sup> 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

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.<sup>2</sup> 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<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> По запросу Совета Безопасности был разработан глобальный набор показателей для оценки хода осуществления резолюции 1325,<sup>5</sup> который

в октябре 2010 года был представлен на рассмотрение в качестве приложения к ежегодному докладу Генерального секретаря по вопросам женщин, мира и безопасности.<sup>6</sup> Он состоит из 26 показателей.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

Для дальнейшего руководства осуществлением резолюции 1325 со стороны ООН Совет Безопасности выступил с поручением разработки стратегической программы.<sup>9</sup> Ее результатом стали ориентировочные стратегические результаты (ОСР) ООН, касающиеся женщин, мира и безопасности.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> 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 женщинах, мира и безопасности, а также некоторые недостатки гендерной архитектуры ООН.

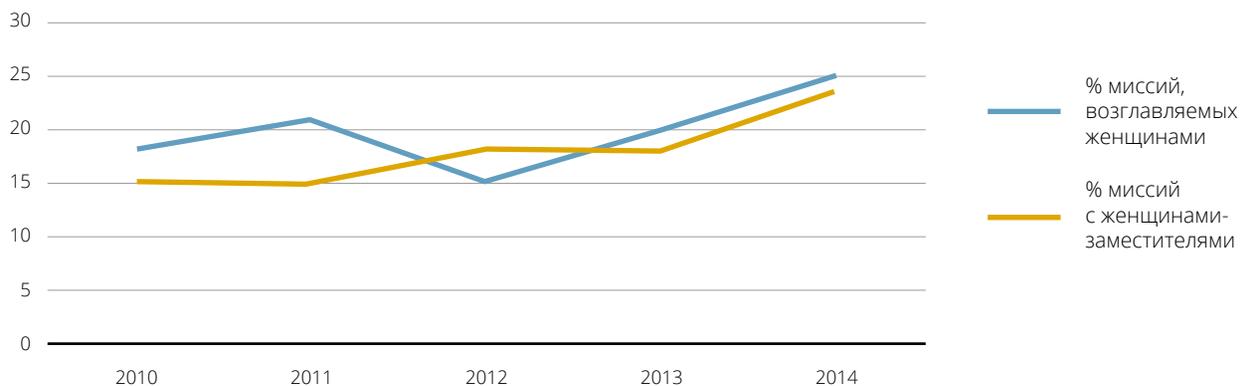
С помощью внутреннего анализа вышеупомянутых параметров мониторинга был выработан эффективный порядок использования результатов для пересмотра политики, планирования, распределения ресурсов и разработки программ.<sup>13</sup> В числе ключевых результатов оказались ограниченные возможности использования 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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 представителей и посланников, которое было заявлено в качестве одной из целей на 2015 год, предстоит выполнить значительный объем работы,<sup>17</sup> а общие темпы преобразований на всех уровнях кадрового состава ООН продолжают оставаться низкими.

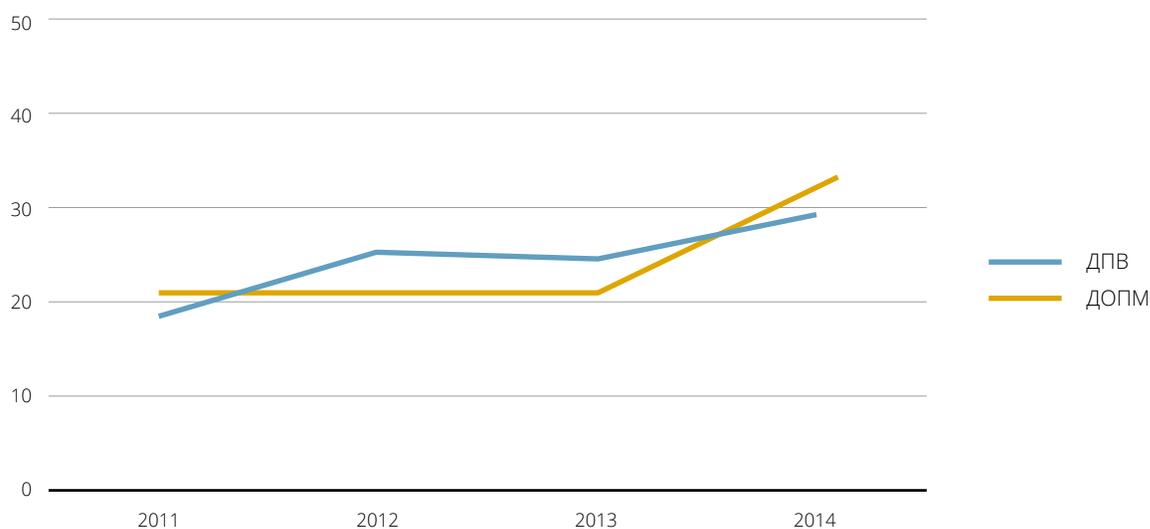
### Миссии по поддержанию мира и специальные политические миссии, в которых женщины занимают пост главы или его заместителя<sup>18</sup>



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.<sup>19</sup> 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<sup>20</sup>



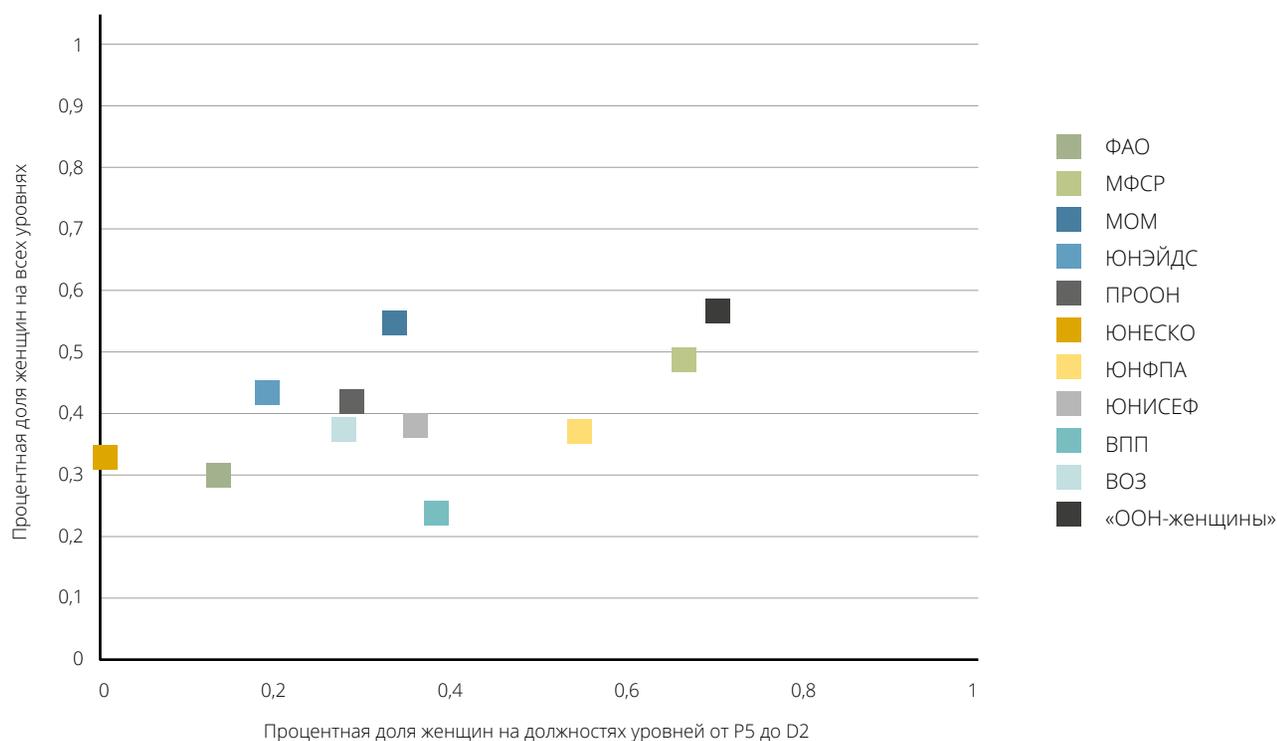
В других структурах ООН, которые ведут деятельность в странах, находящихся или недавно находившихся в состоянии конфликта,<sup>21</sup> доля женщин на руководящих должностях значительно варьируется: в одних организациях, например в МФСР, ЮНФПА или структуре «ООН-женщины», показатель равной представленности 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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».<sup>24</sup>

### 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)<sup>25</sup>



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.<sup>26</sup> 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,<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> Кроме того, Генеральный секретарь заявил о выпуске регулярных директив в адрес глав департаментов с напоминанием о необходимости выполнения целей по достижению гендерного баланса.<sup>32</sup> Все эти меры требуют поддержки и осуществления в сочетании с

---

 *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.*

---

рядом дополнительных мер, рекомендуемых настоящим исследованием далее.

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.<sup>33</sup>

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.<sup>34</sup>

## 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.<sup>35</sup> В частности, ответственное руководство деятельностью ООН и представительств 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 решения 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

---

**+** *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.*

---

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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> 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 положений в этом направлении.<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> 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 Центральном учреждении 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<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> 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 знания и опыта в гендерной области.<sup>43</sup> 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 предпочтениях и других мерах увеличения доли участия женщин в выборах.<sup>44</sup> 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 контексте 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».<sup>45</sup>

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.<sup>47</sup> 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 (ООНТЛ). 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 ООНТЛ, 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.<sup>45</sup> 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 Наций, 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 Ассамблеи 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.<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> 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 выявлен результаты этих усилий, а также сохраняющиеся основные проблемы.<sup>50</sup> Существующие обязательства особенно заметно отразились на деятельности подразделения, оказывающего поддержку в рамках процессов посредничества и урегулирования конфликтов на глобальном уровне, к которому относятся 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.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> 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». <sup>53</sup> 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». <sup>54</sup>

## СТРУКТУРА «ООН-ЖЕНЩИНЫ»

Специальный комитет по операциям по поддержанию мира (Комитет 34) Генеральной Ассамблеи в своих ежегодных резолюциях призывает 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. <sup>55</sup>

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 проблематике 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. <sup>56</sup>



*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 Наций 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». <sup>57</sup> 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 Наций». <sup>58</sup>

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. <sup>59</sup> 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». <sup>60</sup> 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.

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, <sup>61</sup> 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

 *Потенциал на уровне стран должен рассматриваться как ключевой приоритет в превращении дискуссий в рамках повестки дня в реальные изменения для охваченных конфликтами обществ.*



*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 правонарушениях, 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.<sup>62</sup> 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 Планах 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.
- ✓ Усилить 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 поддержке 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.<sup>63</sup> 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. ОСП 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 ОСП 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 вопросов 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.



*«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.<sup>1</sup> 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

**+** 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"<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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, отменяются «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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> СМИ МАМА 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 органами и общественностью.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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 внимательны к 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 видеосоюжета 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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,<sup>10</sup> 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)<sup>11</sup> 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 к 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 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.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup> 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



*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.*

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.

## 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 заклеить 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](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.



# 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.<sup>1</sup> 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 глобальном опросе организаций гражданского общества и размещения веб-платформы

---

**+** «Мы в силах остановить войну и вернуть наш перевернутый мир на место».

**Лейма Гбови,**  
лауреат Нобелевской премии

---

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.

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.<sup>2</sup> 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 и вызывать 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.<sup>3</sup> 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».<sup>4</sup>

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 поддержку использования 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> Примеры подобной деятельности включают Проект мониторинга 1325, осуществляемый Глобальной сетью женщин-миротворцев,<sup>8</sup> ежемесячные планы действий по вопросам женщин, мира и безопасности в Совете Безопасности ООН, разрабатываемые Рабочей группой НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности,<sup>9</sup> и барометр безопасности женщин на локальном уровне, разработанный Католической организацией по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в целях развития.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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<sup>13</sup> и включают в себя множество количественных и качественных данных, иллюстрирующих позитивное влияние, а также имеющиеся пробелы и трудности.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> 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.<sup>19</sup> 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 их безопасность их деятельности».

**Зейд Раад аль Хусейн**, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека<sup>18</sup>

---

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.<sup>20</sup> 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),<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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,<sup>23</sup> 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»,<sup>24</sup> 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

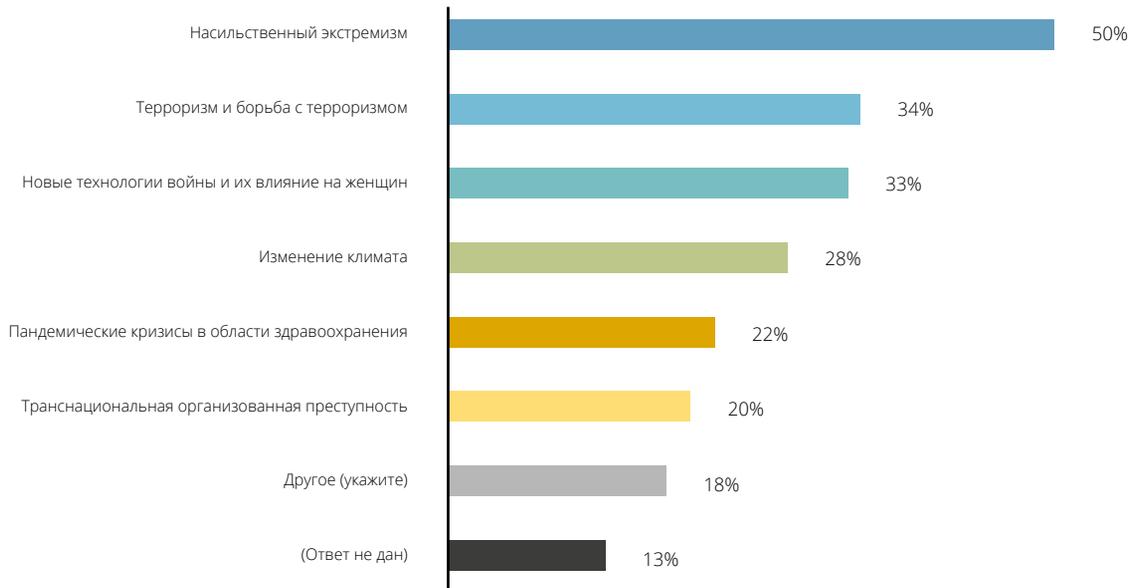
Опрос среди организаций гражданского общества и обсуждения в рамках целевых групп пролили свет как на новые, так и на системные проблемы, влияющие на работу женских организаций и женщин-активистов во всем мире, включая милитаризацию, гендерное неравенство и насилие в отношении женщин. Большинство респондентов признали угрозы и проблемы для своей работы, обусловленные ростом насильственного экстремизма, часто упоминаемым в tandem с вопросами терроризма и борьбы с терроризмом.<sup>25</sup> 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?».<sup>26</sup>

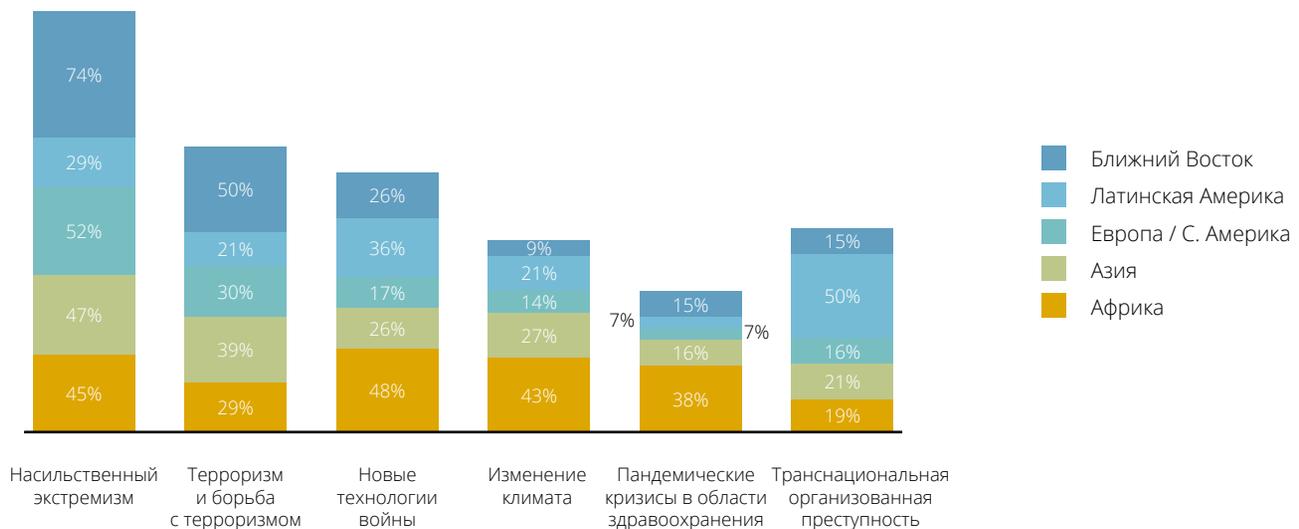
Примечательно, что многие из потребностей, связанных с женскими организациями в защиту мира и выявленных в 2002 году по результатам *независимой экспертной оценки* под руководством Элизабет Рен и Элен Джонсон-Серлиф, по-прежнему актуальны сегодня, среди них: безопасность, ресурсы, политическое пространство и доступ к директивным органам.<sup>27</sup> 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.)»<sup>28</sup>**



**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.)»<sup>29</sup>**



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<sup>30</sup>

## 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, касающиеся 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](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](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 распознавания 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<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> 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);<sup>3</sup> считается, что от диарейных заболеваний ежедневно умирают более 3000 детей.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> 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 военизированной обществу 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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 координацию 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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)<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> Мероприятия по сбору данных с использованием этих модулей либо уже проводились, либо проводятся в настоящее время по крайней мере 13 африканскими службами национальной статистики.<sup>13</sup>

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<sup>14</sup> и этнических различий,<sup>15</sup> женщины более часто говорили о напряженности между группами в результате экономической конкуренции.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

## 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 потребуются 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

- 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>.
- "Progress on Drinking Water and Sanitation 2012 Update" (ЮНИСЕФ, Всемирная организация здравоохранения, 2012 г.), 4.
- "2014 World Development Indicators" (Всемирный банк, 2014 г.), 5.
- "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](http://www.unicef.org/eapro/media_18369.html).
- 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.).
- "Consultation on the Women, Peace and Security 2015 High-Level Review" (Гаага, Нидерланды: организация PeaceWomen, 28 апреля 2015 г.), 6, 9.
- 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).
- "International Classification of Crime for Statistical Purposes (ICCS)" (Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, 2015 г.).
- Примером опроса, направленного на выяснение взглядов и представлений, могут служить международные обследования ценностей и мировые опросы общественного мнения, проводимые институтом Гэллага, 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.
- 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 правах человека в одну из основных тематических областей.
- «Стратегия по согласованию статистических данных в Африке» (Комиссия Африканского союза, Африканский банк развития, Экономическая Комиссия Организации Объединенных Наций для Африки, 2013 г.).
- 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.
- Бенин, Камерун, Кабо-Верде, Конго-Браззавиль, Габон, Гана, Кот-д'Ивуар, Кения, Мадагаскар, Мали, Сенегал, Сейшельские острова и Уганда.
- 53 процента мужчин и 36 процентов женщин
- 16 процентов мужчин и 8 процентов женщин
- 56 процентов мужчин и 31 процент женщин
- "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.
- 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>.