



Генеральная Ассамблея
Совет Безопасности

Distr.: General
7 September 2010
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Шестьдесят пятая сессия
Пункты 28(а) и 122 предварительной повестки дня*

Совет Безопасности
Шестьдесят пятый год

Улучшение положения женщин

**Укрепление системы Организации Объединенных
Наций**

Участие женщин в деятельности по миростроительству

Доклад Генерального секретаря

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Существующие условия	4
III. Потребности женщин в постконфликтный период и препятствия для их участия в миростроительстве	6
IV. План действий в области учитывающего гендерную проблематику миростроительства	11
V. Выводы и замечания	24

* A/65/150.



I. Введение

1. В своей резолюции 1889 (2009) Совет Безопасности просил Генерального секретаря в течение 12 месяцев представить ему доклад об обеспечении участия женщин в деятельности по миростроительству. После проведения консультаций с Комиссией по миростроительству, государствами-членами, заинтересованными сторонами в странах, переживших конфликт, организациями, занимающимися практической деятельностью в рамках системы Организации Объединенных Наций и вне ее, а также организациями гражданского общества я представляю Совету настоящий доклад.

2. В докладе содержится анализ потребностей женщин и девочек в постконфликтных ситуациях; указаны проблемы, препятствующие участию женщин в деятельности по предупреждению и урегулированию конфликтов и восстановлению после них; и излагаются меры национального и международного уровня, призванные обеспечить удовлетворение приоритетных потребностей женщин, уважение их права на всестороннее участие, надлежащий учет гендерной проблематики в контексте деятельности по миростроительству и контроль за тем, чтобы любая деятельность государств соответствовала их международным обязательствам в области прав человека.

3. Последней из четырех резолюций Совета Безопасности, посвященных вопросам женщин, мира и безопасности, является резолюция 1889 (2009). Основа для нее была заложена в резолюции 1325 (2000), в которой содержится призыв к обеспечению равноправного участия женщин в усилиях по поддержанию и содействию укреплению мира и безопасности и к актуализации гендерной проблематики в контексте мер по предупреждению конфликтов, проведения мирных переговоров, операций по поддержанию мира, оказания гуманитарной помощи и постконфликтного восстановления. В резолюциях 1820 (2008) и 1888 (2009) основное внимание уделяется предупреждению связанного с конфликтами сексуального насилия и реагированию на него. В своей резолюции 1889 (2009) Совет, в частности, призывает к разработке набора показателей для использования на глобальном уровне в целях контроля за осуществлением ее резолюции 1325 (2000) и к уделению повышенного внимания гендерным аспектам деятельности на этапах постконфликтного планирования и финансирования.

4. На протяжении последнего десятилетия неизменным мотивом решений Совета Безопасности была необходимость обеспечить неукоснительное выполнение резолюции 1325 (2000). Отмечая медленный прогресс, Совет в своей резолюции 1820 (2008) настоятельно призывал прилагать усилия, с тем чтобы способствовать равноправному и всестороннему участию женщин в процессе принятия решений на всех уровнях. В своей резолюции 1889 (2009) Совет выразил глубокую обеспокоенность сохраняющимися препятствиями на пути всестороннего участия женщин в деятельности по предотвращению и разрешению конфликтов и участия в жизни государства в постконфликтный период. В своих заявлениях Председателя Совет признал постоянную недостаточную представленность женщин в официальных мирных процессах (см. S/PRST/2005/52) и с обеспокоенностью отметил крайнюю малочисленность женщин, выполняющих ответственную роль в процессах посредничества (см. S/PRST/2009/8).

5. Десятая годовщина принятия резолюции 1325 (2000) открывает возможность для признания имеющихся достижений и определения причин того, почему не было сделано больше. Я оказывал поддержку этому процессу путем создания Координационного комитета высокого уровня по осуществлению резолюции 1325 (2000) и ориентирования моих представителей на местах на участие в глобальном открытом дне диалога с женщинами, который проводился в июне 2010 года. Государства-члены организовывали консультации и разрабатывали национальные планы действий. Особое каталитическое значение для проводившейся работы имел существенный вклад организаций гражданского общества. Дальнейшим стимулом процесса стал 15-летний обзор хода осуществления Пекинской платформы действий и обеспечение ориентированности Экономического и Социального Совета на гендерные вопросы и проведение им ежегодного обзора на уровне министров. В этом году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций также создала структуру по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (ООН-женщины). Мы должны нынешнюю динамику поддержать. Пришло время систематических, целенаправленных и последовательных действий, подкрепленных ресурсами и приверженностью делу всех заинтересованных участников — национальных и международных, государственных и частных, женщин и мужчин.

6. С учетом вышеизложенного в основу настоящего доклада лег подробный план действий, призванный изменить практические методы, применяемые национальными и международными участниками и повысить результативность проводимой работы на местах. Семь основных задач плана заключаются в обеспечении следующего: а) всестороннее участие женщин во всех мирных переговорах со своевременным привлечением к ним экспертов по гендерным вопросам; б) в процессах планирования в постконфликтный период, включая конференции доноров, женщины должны играть существенную роль, и должны использоваться методы, гарантирующие уделение всестороннего внимания задаче обеспечения гендерного равенства; в) наличие достаточного финансирования — целевого и общего — для удовлетворения особых потребностей женщин, достижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин; г) направляемые на места гражданские лица должны обладать необходимыми специальными знаниями, включая экспертный опыт в области восстановления государственных учреждений, с тем чтобы сделать их более доступными для женщин; д) женщины должны иметь возможность принимать всестороннее участие в государственном управлении в постконфликтный период в качестве участников из числа гражданского общества, выборных представителей или лиц, отвечающих за принятие решений в государственных учреждениях, в частности при помощи таких временных специальных мер, как установление квот; е) осуществление инициатив по обеспечению верховенства права в интересах расширения участия женщин в процессе компенсации за совершенные в отношении них акты несправедливости и в расширении возможностей органов безопасности для предотвращения и пресечения случаев нарушений прав женщин; и г) в рамках восстановления экономики особое внимание должно уделяться вовлечению женщин в механизмы создания рабочих мест, в программы развития общин и в предоставление услуг по линии первичного обслуживания.

II. Существующие условия

7. Обеспечение участия женщин в деятельности по миростроительству является вопросом не только прав женщин и девочек. Женщины выступают в качестве исключительно важных партнеров при создании трех основ прочного мира: возрождение экономики, социальное единство и политическая законность. Несколько стран мира, которые за последние полвека демонстрировали наиболее быстрые темпы роста экономики, начинали свой подъем из руин конфликта. Их успех отчасти был обусловлен расширением роли женщин в производстве, торговле и предпринимательской деятельности¹. При этом принимались меры по повышению качества образования девочек и расширения для женщин доступа к сельскохозяйственным знаниям и источникам кредитования. В связи с аспектом социального единства Совет Безопасности признал ключевую роль, которую женщины могут играть в восстановлении ткани общества (см. S/PRST/2009/23). Женщины выделяют большую по сравнению с мужчинами часть своего дохода на покупки, необходимые семьям — детям и различным родственникам². С тем чтобы продолжать осуществлять эту исключительно важную функцию, женщины нуждаются в доступе к социальным службам и производственным активам, а также к государственным учреждениям, занимающимся вопросами положения семей, главой которых является женщина. Наконец, выступление женщин в качестве гражданских лидеров и государственных должностных лиц является свидетельством перехода к более инклюзивным формам политики и государственного управления и способствует их еще большему укреплению. И наоборот, в тех случаях, когда женщины являются недостаточно представленными на государственных должностях или когда права женщин и девочек могут безнаказанно нарушаться, страдает сама законность проводимой политики³. Из-за этого снижается доверие к правительству, размывается верховенство права и сложнее становится мобилизовывать общество на решение коллективных задач — то есть создаются условия, которые подрывают прочный мир.

8. Деятельность по активизации участия женщин в процессах предупреждения, урегулирования и ликвидации последствий конфликта неразрывно связана с усилиями по ослаблению негативных последствий конфликта для женщин и с необходимостью обеспечивать актуализацию гендерной проблематики в рамках деятельности в области миростроительства. Очень часто эти три элемента — участие женщин, прикладное использование результатов гендерного анализа и удовлетворение приоритетных потребностей женщин в постконфликтный период — образуют «заколдованный круг». Исключение женщин из процесса разработки мирных соглашений и рамочных программ восстановления приводит к тому, что зачастую не уделяется достаточного внимания задаче устранения гендерного неравенства и ликвидации проблемы отсутствия безопасности у женщин; в результате этого потребности женщин остаются неудовлетворенными, а их возможности по-прежнему недостаточно используемыми.

¹ Luchsinger, Gretchen, ed., *Power, Voice and Rights: A Turning Point for Gender Equality in Asia and the Pacific* (Программа развития Организации Объединенных Наций, 2010 год).

² Duflo, Esther, and Udry, Christopher R., “Intrahousehold Resource Allocation in Côte d’Ivoire: Social Norms, Separate Accounts and Consumption Choices”, National Bureau of Economic Research Working Paper No. W10498 (2004).

³ Norris, Pippa, and Franklin, Mark, “Social Representation”, *European Journal of Political Research*, Vol. 32, No. 2 (1997).

Мы должны превратить этот «заколдованный круг» в продуктивный, с тем чтобы участие женщин в миротворчестве вносило гендерную перспективу в постконфликтное планирование, принося женщинам дополнительную выгоду и расширяя возможности по участию в долгосрочном миростроительстве.

9. Но это всего лишь схематичное отображение значительно более сложной реальности. Не все женщины, занимающие руководящие должности, используют гендерную перспективу при решении вопросов в области миростроительства, хотя в повседневной жизни они обычно поступают так чаще, чем мужчины, отчасти по причине более легкой доступности для других женщин. Недостаточным также является и гендерный анализ для обеспечения того, чтобы проводимая политика успешно учитывала женские приоритеты; столь же важное значение имеет устойчивое финансирование и энергичное лидерство. Даже в тех случаях, когда государственные учреждения уменьшают трудности, с которыми сталкиваются женщины и девочки в результате конфликта, другие препятствия не позволяют женщинам принимать участие в государственной жизни. Укоренившиеся гендерные стереотипы, находящие свое проявление в социальных моделях и закрепленные в законах, создают серьезные препятствия для участия женщин в государственном управлении в период после конфликта. Понимая эти трудности, мы не можем позволить им отвлекать нас от принятия практических мер. Во многих странах практическое применение результатов гендерного анализа, реагирование на потребности женщин и девочек в постконфликтный период и вовлечение женщин в миротворчество и миростроительство являются взаимодополняющими мерами.

10. Признание имеющихся у женщин возможностей для того, чтобы вносить вклад в построение устойчивого мира, и трудностей, с которыми они при этом сталкиваются, требует выработки такого подхода в отношении миростроительства, который предусматривал бы более далеко идущие задачи, чем простое восстановление существовавшего прежде положения. Послеконфликтное возрождение является колоссальным по сложности делом, но открывает при этом возможности для исправления допущавшихся в прошлом ошибок. Это касается как положения женщин, так и возможностей, имеющихся у государственных учреждений, и качества материальной инфраструктуры. При проведении деятельности в области миростроительства надлежащее внимание должно уделяться всем формам несправедливости, включая отсутствие гендерного равенства и дискриминацию по признаку пола. Эта задача требует признания новых ролей, которые часто в период конфликтов принимают на себя женщины — как комбатанты, агенты экономической деятельности, обеспечивающие благополучие своих семей, или активисты, проповедующие примирение общин. В постконфликтных условиях ни национальные, ни международные действующие силы не должны допускать, чтобы женщинам доставались лишь роли, которые мужчины считают приемлемыми для них, а должны обеспечивать соблюдение международных стандартов в области прав человека, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, в которой подтверждается, что женщины могут пользоваться всеми своими гражданскими, политическими, экономическими, социальными и культурными правами.

11. Укрепление национального потенциала и обеспечение национальной ответственности образует ключевые элементы эффективного миростроительства. За счет одной только внешней поддержки страны в своей деятельности по построению устойчивого мира далеко продвинуться не смогут. Наделение жен-

щин возможностями для того, чтобы они вносили вклад в восстановление и реконструкцию имеет основополагающее значение для расширения потенциала стран в области проведения устойчивой деятельности по линии миростроительства. Аналогичным образом, деятельность по содействию расширению роли женщин в процессах принятия решений должна основываться на признании того факта, что страна не может считаться принявшей на себя всю ответственность за реализацию стратегий в области миростроительства, если половина населения оказывается невовлеченной в их активную разработку и осуществление.

III. Потребности женщин в постконфликтный период и препятствия для их участия в миростроительстве

12. Оказавшиеся в постконфликтной ситуации женщины не образуют сколь-либо единую группу, и ни одна из них не может быть отнесена только лишь к какой-то одной категории. Бывшие комбатанты-женщины сталкиваются с особыми проблемами, пытаясь вступить в силы безопасности или вернуться к гражданской жизни. В особой помощи нуждаются вдовы. Дополнительному страданию и дискриминации подвергаются лица, пережившие сексуальное или гендерное насилие, а также женщины и девочки, являющиеся инвалидами или зараженные ВИЧ/СПИДом, что еще более ухудшает их и без того тяжелое положение. Со своими трудностями сталкиваются и женщины из числа перемещенных лиц. Необходимо также признавать различия классовой, региональной и этнической принадлежности.

13. В своем многообразии пострадавшие в результате конфликта женщины отражают все население в целом. Во многих отношениях действительно потребности оказавшихся в постконфликтной ситуации женщин подходят под пять «типичных приоритетов», которые приводятся в опубликованном в 2009 году докладе Генерального секретаря о миростроительстве в период сразу же после окончания конфликта (A/63/881-S/2009/304): а) охрана и безопасность, включая укрепление законности и правопорядка; б) укрепление веры в политический процесс через всесторонний диалог и выборы в постконфликтный период; в) доступ к основным услугам в таких сферах, как водоснабжение и образование; г) функционирующие органы государственного управления для распоряжения правительственными средствами и государственными архивными материалами на минимальном уровне; и е) оживление экономики, в частности создание рабочих мест и восстановление инфраструктуры.

14. При выполнении этих задач проводимая нами ответная деятельность должна основываться на понимании четко определенных приоритетных потребностей и возможностей женщин и мужчин. Откладывание рассмотрения гендерных вопросов на более поздние этапы миростроительства означает отказ понимать центральное значение этих вопросов для всей деятельности — начиная с институционального планирования и до распределения финансовых средств и выполнения программ. Для каждого из пяти перечисленных выше приоритетов деятельности по миростроительству необходим учитывающий гендерную проблематику подход, который будет изложен ниже.

15. Обеспечение безопасности для женщин требует признания особых опасностей, которым они подвергаются в период после конфликта. Насилие в от-

ношении женщин является острой проблемой даже и в мирное время. Генеральный секретарь уделяет этому вопросу особое значение, в частности в своей кампании «Объединимся, чтобы прекратить насилие в отношении женщин». Условия постконфликтного периода создают и дополнительные проблемы. Почти все конфликты сопровождаются повышением уровня сексуального насилия. В зависимости от условий, масштабов и намерений сексуальное насилие в ходе вооруженного конфликта может рассматриваться как военное преступление, преступление против человечности или акт геноцида. В конфликтах, характеризующихся особо высоким уровнем сексуального насилия, это явление обычно сохраняется и в постконфликтный период. Даже после конфликтов, которые не характеризовались широкомасштабным или систематическим сексуальным насилием, женщины неизменно подвергаются повышенной опасности. Социальные запреты, в силу которых такие преступления принято считать нецивилизованным поведением, в условиях множественных нарушений ослабевают. Наряду со слабостью органов правопорядка и судебных учреждений в деградирующем коллективном восприятии общества сексуальное насилие может начать восприниматься уже не как чрезвычайное событие, заслуживающее самого крайнего возмущения, а как печальная характерная черта повседневной жизни.

16. В ситуации, когда заключаются неустойчивые соглашения о прекращении огня, а главными силами, не позволяющими вспыхнуть массовому сексуальному насилию, являются Национальные силы безопасности и международные миротворцы, для достижения надлежащей безопасности женщин требуется применение особых методов выявления, пресечения и должного реагирования на случаи сексуального насилия. Перечень таких методов был разработан при помощи Программы действий Организации Объединенных Наций против сексуального насилия в условиях конфликтов, сети, в которую входит 13 организаций системы Организации Объединенных Наций и которую в настоящее время возглавляет Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта. Об этих и других инициативах будет более подробно сообщено в докладе Генерального секретаря Совету Безопасности о связанном с конфликтами сексуальном насилии, который будет подготовлен в соответствии с резолюцией 1888 (2009).

17. В период после окончания конфликта безопасность женщин и девочек также оказывается под угрозой в их семье. Женщины могут в особой степени подвергаться насилию со стороны супругов, родственников мужа, братьев и сестер, родителей или других родственников — как мужчин, так и женщин. Овдовевшие в результате войны женщины могут подвергаться притеснениям со стороны родственников, которые будут пытаться запугать претендентку на имущество, оставшееся после гибели мужчины. Другой причиной насилия в отношении женщин может стать чувство беспомощности у мужчин, утративших традиционную роль добытчика и защитника семьи. Женщины могут бояться сообщать о таком жестоком обращении из страха изгнания из семейного дома или жестокого обращения со стороны полицейских, которые часто отказываются принимать от женщин заявления о бытовом насилии или должным образом реагировать на них.

18. Неспособность правоприменительных органов, судов и исправительных учреждений эффективно обеспечивать безопасность женщин или реагировать на ее нарушения особо наглядно подчеркивает необходимость выработки учи-

тывающего гендерные аспекты подхода в плане обеспечения примата права. Во многих случаях даже не существует законов, предусматривающих уголовное наказание за акты насилия в отношении женщин; некоторые формы насилия в браке, включая изнасилования, преступлением могут и не считаться; необоснованно высокими могут быть стандарты доказательства факта изнасилования; судебные процессы не всегда обеспечивают достаточную защиту для жертв; дискриминационным в отношении женщин могут быть законы о земле и наследовании; зачастую правоприменительные и судебные органы не располагают достаточными ресурсами и возможностями; и особые потребности заключенных-женщин часто не получают должного учета. Эти проблемы носят системный характер, требуя скоординированной правоприменительной ответной деятельности на всех уровнях — начиная от учитывающей гендерные аспекты реформы сектора безопасности на национальном уровне и вплоть до инициатив по обеспечению выполнения законов на местах в общинах — на низовом. Другим исключительно важным фактором обеспечения безопасности женщин является их непосредственное и активное участие в программах разоружения, демобилизации и реинтеграции. Кроме того, необходимо не только бороться со всеми формами безнаказанности, но также наделять женщин необходимыми возможностями для получения юридической помощи, включая суды и механизмы компенсации, а также принимать участие в реформе учреждений, будь то в качестве государственных должностных лиц, судебных адвокатов, судей, следователей, адвокатов защиты, полицейских или тюремного персонала или членов вооруженных сил. Кроме того, в соответствии с международным правом должны быть приведены сфера действия и процедуры неформальных и традиционных институтов урегулирования споров.

19. Фактор уважения примата права тесно связан с другой типичной приоритетной областью: вера в политический процесс. Доверие населения к репрезентативным институтам снижается в тех случаях, когда люди приходят к выводу, что в тех случаях, когда полиция не обеспечивает выполнение законов, судьи не наказывают виновных за их нарушения, правительственные органы не обеспечивают воплощение в жизнь программных или нормативных положений законов, а законодатели не пересматривают неработающие законы, причиной всего являются чьи-то политические интересы. Для женщин законы, которые носят в отношении них дискриминационный характер и осуществляются систематически предвзято должностными лицами, не позволяющими свершиться правосудию, свидетельствуют о фундаментальной нелегитимности политического порядка. Такое чувство безысходности еще более усугубляется в тех случаях, когда существующие законы и обычаи совместно перекрывают для женщин возможность во всеуслышание заявить о своих интересах на политических форумах, даже когда в период конфликта они привлекают к себе повышенное внимание общественности. К причинам исключения женщин из политической жизни относятся ущемление в экономических правах, существование гендерных стереотипов, проповедующих неуважение к политически активным женщинам, угрозы для физической безопасности женщин, низкий уровень образования и ограничивающие факторы, являющиеся следствием несправедливого разделения обязанностей в семье.

20. Для повышения доверия женщин к политическому процессу требуется проведение активной деятельности в период сразу же после окончания конфликта, с тем чтобы привлечь к работе на государственных должностях на вы-

борных постах и по назначению как можно большее количество женщин. Создание «критической массы» женщин-руководителей имеет исключительно важное значение, поскольку это будет стимулировать более активное освоение женщинами преимущественно мужских институтов, особенно в армии и полиции. Расширение женского политического присутствия должно начинаться еще до прекращения конфликта. Мирные переговоры не только оказывают непосредственное влияние на формирование постконфликтного политического ландшафта за счет содержащихся в мирных соглашениях положений по вопросам обеспечения справедливости, разделения полномочий и принятия конституции, но также опосредованно — путем обеспечения легитимности всех участников мирных переговоров. В этом заключался один из основных информационных элементов, которые легли в основу резолюции 1325 (2000). Мало одного только присутствия женщин за столом переговоров; необходимо рассматривать, причем самым тщательным образом и при содействии признанных специалистов-экспертов, вопросы гендерного равенства в процессе разработки мирных соглашений.

21. Одним из основных элементов любой программы безотлагательных действий в области миростроительства является восстановление базовых услуг. Если при этом не будут приниматься во внимание гендерные аспекты конфликта и процесса восстановления, потребности женщин и девочек могут остаться неудовлетворенными. Восстановление таких служб как водоснабжение и санитария зачастую рассматривается в качестве средства «выдачи дивидендов мира» пострадавшему от конфликта населению — с тем чтобы побудить этих людей оказать влияние на своих лидеров, дабы те твердо придерживались достигнутого на основе переговоров урегулирования. Однако для этого «дивиденды мира» должны приносить всем группам населения конкретные позитивные результаты. Если предоставляемые услуги не будут охватывать женщин или не будут в надлежащей мере учитывать их потребности, от этого не только страдают женщины и дети, но и сами «дивиденды мира» принесут значительно меньшую отдачу.

22. Доступность для женщин предлагаемых услуг ограничивается, помимо прочих факторов, отсутствием физической безопасности и дискриминационным характером социальных норм. В постконфликтный период опасность подвергнуться сексуальным посягательствам по пути в школы или во время нахождения там является дополнительным аргументом для родителей, с тем чтобы не давать девочкам образования. В рамках оказания помощи такие препятствия могут устраняться путем, например, обеспечения безопасного транспорта и предложения стимулов для поступления в школу девочек. Поскольку женщины вносят значимый вклад в производство продовольствия и обеспечивают продовольственную безопасность своих семей, они нуждаются в специально предназначенной для них помощи в ведении сельского хозяйства. Если не устранять существующие препятствия, это может иметь негативные последствия для миростроительства: фактор продовольственной безопасности имеет ключевое значение не только в плане недопущения недоедания, но также для гарантии социальной стабильности. Органы, отвечающие за предоставление медицинского обслуживания, могут также, для того чтобы охватывать своей работой женщин, нуждаться в использовании передвижных клиник. Наполненность предоставляемых услуг имеет столь же большое значение, как и характер их предоставления, и при этом нельзя забывать и о первостепенности мнений

женщин в политическом плане. Вполне вероятно, что помощь медиков, занимающихся вопросами охраны репродуктивного здоровья, будет более доступной в том случае, если женщины будут занимать большее количество директивных должностей. Примерами последовательного применения органами по планированию в постконфликтный период методов гендерного анализа и основанного на правах подхода является сооружение водопроводных колонок, проведение освещения на улицах и строительство объектов санитарии. Активное проведение консультаций с женщинами может позволить обеспечить учет их интересов при разработке и определении содержания услуг.

23. В гендерной перспективе также нуждается и восстановление государственного управления и финансовых систем после конфликта. Попытки восстановления государственных учреждений без принятия позитивных мер по исправлению предвзятых в гендерном отношении взглядов вряд ли позволят обеспечить удовлетворение потребностей женщин или ликвидировать факторы, препятствующие их всестороннему участию в деятельности по миростроительству. Составление бюджетов с учетом интересов женщин, при котором стратегические руководители получают возможность производить оценку различных бюджетных предложений в плане их ожидаемых результатов для женщин и мужчин, становится значительно более эффективным в тех случаях, когда разделы бюджета и системы управления информацией структурно выстраиваются в соответствии с необходимостью представления данных с разбивкой по мужчинам и женщинам. Аналогичным образом, структурная реформа гражданской службы с учетом гендерной проблематики может быть проведена за счет включения целей в области обеспечения гендерного равенства в должностные описания и показатели выполняемой работы должностных лиц и оперативного контроля за приемом на работу и продвижением по службе женщин — гражданских служащих на всех уровнях управления.

24. Пятым типичным приоритетом в деятельности по миростроительству является оживление экономики. Как и в отношении четырех предыдущих типичных приоритетов, подход, не учитывающий гендерную проблематику, не будет способствовать расширению участия женщин. В преимущественно аграрных странах в постконфликтный период политика должна быть ориентирована на удовлетворение потребностей и расширение возможностей сельских женщин — например, путем закупки продовольствия у мелких фермеров из числа женщин. Особое внимание следует уделять препятствиям для получения кредитов, включая отсутствие гарантированных титулов на землю. Для обеспечения равноправного участия женщин в восстановлении экономики требуется проводить учитывающую гендерные аспекты деятельность по каждому из указанных ранее приоритетных направлений миростроительства: физическая безопасность, способствующая вступлению женщин в рыночные отношения; осуществление женщинами лидерских функций в политике в целях борьбы с нарушениями экономических прав женщин; ориентированные на женщин услуги; и государственные учреждения, иницилирующие публичные действия в интересах обеспечения гендерного равенства. Сдерживающие участие женщин факторы усугубляются процессами разработки политики и рамками государственного финансирования, которые не в полной мере признают их экономический вклад.

IV. План действий в области учитывающего гендерную проблематику миростроительства

25. Приведенный выше анализ потребностей женщин в постконфликтный период и факторов, сдерживающих их участие в процессах миростроительства, свидетельствует о необходимости обеспечения общего понимания тех проблем, которые коллективными усилиями должно решать международное сообщество. Однако, когда уже прошло десять лет после принятия резолюции 1325 (2000), одного только диагноза недостаточно; необходимы меры по исправлению положения. При подготовке настоящего доклада Генеральный секретарь исходил из последовательного призыва Совета Безопасности прилагать устойчивые и скоординированные усилия для реализации положений его резолюций о женщинах, мире и безопасности.

26. В плане действий в области миростроительства с учетом гендерной проблематики, о котором говорится ниже, содержатся семь обязательств. Каждое из них соответствует комплексу конкретных мер и вспомогательных мероприятий. На основе изложенных в настоящем докладе принципов руководители высшего уровня Организации Объединенных Наций должны будут преобразовать эти обязательства в конкретные программы и пересмотренные процедуры. Хотя в этом плане действий и содержится призыв в адрес международного сообщества принять на вооружение более действенный и последовательный подход в отношении обеспечения участия женщин в деятельности по миростроительству, основное внимание уделяется мерам, которые будет принимать система Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь настойчиво призывает и будет настойчиво призывать и впредь к проведению согласованной деятельности государств-членов, региональные организации, международные финансовые учреждения, организации гражданского общества и, что важнее всего, правительства и народы самих стран, переживших конфликт, чей вклад будет иметь неопределимое значение. Укрепление мира требует коллективных действий всех участников. В то же время медленная или неадекватная ответная деятельность со стороны других участников не должна препятствовать Организации Объединенных Наций, в том что касается полного и скорейшего выполнения ее обязательств.

27. Первое обязательство связано с урегулированием конфликта. Центральное место в резолюции 1325 (2000) занимает аспект поощрения более широкого участия женщин в мирных процессах и призыв к учету в рамках мирных соглашений гендерной проблематики. Прогресс, достигнутый Организацией Объединенных Наций в обоих направлениях, пока что является слишком медленным. За период с 1992 года в рамках мирных процессов, проходивших при посредничестве Организации Объединенных Наций, женщины составляли менее 8 процентов от общего количества членов делегаций в переговорах и менее 3 процентов от общего количества представителей, подписывающих соглашения⁴. Хотя женщины все чаще занимают руководящие должности в миссиях Организации Объединенных Наций, ни одна из них пока еще не назначалась главным посредником в каком-либо из возглавляемых Организацией Объединенных Наций миротворческих процессов. Имеются веские основания счи-

⁴ «Участие женщин в мирных переговорах: связи между присутствием и влиянием» (Фонд Организации Объединенных Наций для деятельности в интересах женщин, 2010 год).

тать, что недопредставленность женщин в мирных переговорах способствовала тому, что в текстах мирных соглашений женские приоритеты оказываются относительно обойденными вниманием. Результаты изучения 585 мирных соглашений, заключенных в период с 1990 по 2010 годы, показали, что лишь в 16 процентах из них упоминались женщины⁵. Во многих женщинах — также как и дети, инвалиды и перемещенные лица — упоминались всего лишь как какая-то неопределенная группа, требующая особой помощи. В ходе другого исследования было установлено, что в общемировом масштабе лишь в восьми случаях сексуальное насилие было отнесено к числу «запрещенных актов», считающихся нарушением соглашения о прекращении огня⁶. Хотя такие статистические данные конечно же обескураживают, тем не менее соглашения, в которых предусматривается участие женщин в постконфликтном управлении, должны напоминать нам о важности применения гендерного анализа в связи с мирными переговорами. В девяти соглашениях были предусмотрены квоты для женщин в законодательных или исполнительных органах; в пяти — содержались положения в поддержку представленности женщин в полицейских силах или в контексте проведения реформы полиции с учетом гендерных факторов; в четырех упоминалось гендерное равенство в судебных органах; и в четырех говорилось о равенстве женщин или о гендерном равенстве в контексте структурной перестройки государственного сектора.

28. Усилия национальных и международных действующих лиц по вовлечению женщин в мирные процессы и включение в них гендерных вопросов должны быть активизированы, а принимаемые обязательства должны быть более конкретными. В этой связи Генеральный секретарь просил соответствующие организации системы Организации Объединенных Наций проводить более систематическую деятельность для обеспечения участия женщин в мирных процессах и подкрепления этих процессов с помощью экспертов по гендерным вопросам. Это предполагает четыре основных направления деятельности. Во-первых, Генеральный секретарь будет продолжать политику назначения большего количества женщин на должности старшего уровня, обеспечивая, чтобы женщины назначались главными посредниками в рамках возглавляемых Организацией Объединенных Наций мирных процессов. Во-вторых, в соответствии с выпущенным в 2009 году докладом Генерального секретаря об укреплении посредничества и поддержке посредничества (S/2009/189) Организация Объединенных Наций будет включать в деятельность по поддержке посредничества на старших уровнях экспертов по гендерным вопросам. Участвующие в переговорах стороны будут регулярно получать обновленную информацию по гендерным вопросам, касающимся положений обсуждаемого мирного соглашения, в той мере, как они касаются, в частности, гуманитарного доступа, обеспечения правосудия, безопасности, распределения материальных богатств и механизмов осуществления. В-третьих, хотя международное сообщество не может навязывать состав участвующих в переговорах сторон, мы можем помогать в разработке стратегий, направленных на обеспечение включения большего числа женщин. Таким образом, соответствующие органы Организации Объ-

⁵ Bell, Christine and O'Rourke, Catherine, "Peace Agreements or Pieces of Paper? The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and Their Agreements" *International and Comparative Law Quarterly*, 59 (October 2010).

⁶ Jenkins, Robert and Goetz, Anne-Marie, "Addressing Sexual Violence in Internationally Mediated Peace Negotiations", *International Peacekeeping*, vol. 17, No. 2 (2010).

единенных Наций будут разрабатывать стратегии, основанные на анализе существующей практики. В-четвертых, Организация Объединенных Наций разработает и будет внедрять на практике отвечающие конкретным различным контекстам механизмы, призванные обеспечить, чтобы посреднические группы и участники переговоров проводили консультации с женскими организациями гражданского общества. Надлежащие органы системы Организации Объединенных Наций будут помогать в создании для этой цели форумов женских организаций гражданского общества, в частности посредством деятельности по укреплению потенциала. Такие форумы, которые будут рассматривать содержание мирных переговоров, должны быть: а) инклюзивными, представляющими различные женские группы, включая женщин из числа перемещенного населения, этнических меньшинств и проживающих в сельских районах; б) должны начинаться на самых ранних этапах, идеально — до начала основных переговоров; и с) должны быть связаны с процессом формальных переговоров, включая регулярное предоставление женским организациям гражданского общества возможностей для получения обновленной информации и представления информации от себя. Для активизации и институционализации этих мер посредническим группам по поддержке будет оказана целевая техническая помощь и будут создаваться конкретно ситуативные механизмы консультаций, призванные обеспечить систематическое включение и вовлечение в деятельность женщин в каждый данный процесс посредничества. Генеральный секретарь настоятельно призывает государства-члены и региональные организации принимать эти процедуры в качестве стандартной практики при руководстве мирными процессами или при содействии им.

29. В то время как мирные соглашения образуют основу для перехода от конфликта к миру, предварительные наброски международного взаимодействия с государствами, выходящими из конфликта, обеспечиваются в рамках широкого диапазона процессов планирования на постконфликтный период. Систематическое обеспечение большей гендерной ориентированности этих процессов образует второе обязательство вышеупомянутого плана действий. Для этого потребуется взять на вооружение пересмотренный подход к участию Организации Объединенных Наций в оценках потребностей в постконфликтный период, а также в разработке документа о стратегии сокращения масштабов нищеты с учетом фактора конфликта, стратегических рамок взаимодействия Комиссии по миростроительству со странами в контексте выполнения ею своей программы и внутренних документов по планированию, таких как Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и Комплексные стратегические рамки. Хотя в материалах по руководству органами по планированию, как правило, рекомендуется должным образом учитывать гендерную перспективу, для обеспечения того, чтобы методологии оценки охватывали весь спектр приоритетных вопросов женщин в постконфликтный период или позволяли преобразовать генерализованную поддержку гендерного равенства в поддающиеся конкретной проверке показатели или в должном образом просчитанные мероприятия по всем секторам, этого оказалось недостаточно.

30. Результаты недавнего обзора оценок потребностей в постконфликтный период и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития в шести постконфликтных странах показали, что гендерная проблематика в рамках конечных результатов находит меньшее от-

ражение, чем можно было бы предполагать, исходя из описательной части, из которой гендерные факторы как бы должны проистекать. Несмотря на вполне убедительные формулировки в связи с аспектом гендерного равенства в тексте изложения секторальных потребностей и подходов, в среднем по линии конечных результатов и проведения деятельности по удовлетворению потребностей женщин или укреплению гендерного равенства выделяется лишь 4 процента бюджетных средств⁷. Кроме того, учитывающие гендерные особенности деятельность, показатели и связанные с ними бюджеты значительно чаще можно встретить в областях здравоохранения и образования, чем в сфере безопасности и обеспечения верховенства права, что является отражением устаревших взглядов на то, какие сектора представляют для женщин особый интерес или требуют целевых инвестиций. Аналогичные выводы принес и проводившийся в 2010 году обзор документов о стратегии сокращения масштабов нищеты по пяти странам, вопрос о положении в которых стоит на повестке дня Совета Безопасности. Хотя вопросы, связанные с женщинами и гендерной проблематикой, получают достаточное внимание в анализе приоритетных секторов и подсекторов, это не материализуется в конкретные обязательства по линии планирования. В среднем лишь 6 процентов бюджетных средств выделяется на деятельность и на достижение показателей, которые ориентированы на широкое удовлетворение потребностей женщин и на обеспечение гендерного равенства⁸.

31. Наличие руководств и пособий для органов по планированию вовсе не означает, что в методологиях постконфликтного планирования гендерные вопросы находят адекватное отражение. Главное — это содержание документов по планированию. Организация Объединенных Наций осуществляет планирование на постконфликтный период совместно с правительствами и другими элементами международного сообщества. Неспособность Организации Объединенных Наций самостоятельно обеспечить изменение характера решения гендерных вопросов в рамках этих совместных процессов уважительной причиной не является. Поэтому Генеральный секретарь заявляет о том, что система Организации Объединенных Наций должна взять на себя обязательство обеспечить более систематическую институционализацию участия женщин во всех процессах планирования на постконфликтный период и использовать при этом методологию гендерного анализа, с тем чтобы особые потребности женщин и проблема гендерной дискриминации находили свое отражение на каждом этапе. Для выполнения этого обязательства потребуется усовершенствовать методы отслеживания распределения ресурсов с разбивкой по мужчинам и женщинам, бенефициарам и действенности в рамках результатов и бюджетов. Мы также нуждаемся в более эффективных механизмах отчетности, дабы обеспечивать, чтобы новые подходы систематически применялись и приносили положительные результаты в плане всеохватности и качества планирования.

32. От соответствующих органов системы Организации Объединенных Наций потребуется провести всеобъемлющий обзор существующих институциональных механизмов включения гендерных вопросов в процесс планирования на постконфликтный период. По результатам обзора будут предложены, в част-

⁷ Finnoff, Kade, and Ramamurthy, Bhargavi, *Financing for Gender Equality: Review of United Nations Modalities for Post-Conflict Financing* (UNIFEM, 2010).

⁸ *Gender and Post-Conflict Planning: An Analysis of Poverty Reduction Strategy Papers* (UNIFEM, 2010).

ности изменения в круг ведения групп по оценке, аналитических инструментов для определения потребностей женщин, порядка комплектования кадрами и обучения персонала. При проведении обзора следует руководствоваться следующими пятью принципами: а) необходимо проводить консультации с местными женщинами и национальными экспертами по гендерным вопросам и обеспечивать отражение их мнений в рамках всех процессов планирования; б) анализ потребностей и приоритетов должен быть основан на признании того факта, что конфликт по-разному сказывается на женщинах и мужчинах и на мальчиках и девочках, а также на возможности того, что гендерные отношения могут воздействовать на усилия по линии восстановления эффективных и равноправных институтов; в) распределение ресурсов должно производиться на основе прогнозируемых гендерных последствий различных сценариев финансирования; г) связанные с положением женщин показатели конечных результатов и данные о расходе планируемых мероприятий должны включаться в рамки планирования; и е) на протяжении всего процесса планирования должен быть задействован достаточный экспертный опыт в вопросах социального и гендерного анализа, с тем чтобы эти меры осуществлялись эффективно и в установленные для них сроки.

33. Поскольку конференции доноров имеют столь большое значение для материализации оценок потребностей в конкретные финансовые обязательства, мы должны обеспечивать, чтобы они также в большей степени учитывали гендерную проблематику. Как правило, на конференциях доноров женщинам приходится спрашивать о включении своих вопросов. Иногда им удается распространять заявления через официальных участников или привлечь к ним внимание путем организации параллельных мероприятий. Женщины не должны полагаться на посредников или на случайные возможности для того, чтобы высказывать свои взгляды. В этой связи Генеральный секретарь призывает органы системы Организации Объединенных Наций, региональные организации, международные финансовые учреждения и государства-члены, участвующие в организации конференций доноров, давать представителям-женщинам реальные возможности для участия в таких судьбоносных событиях. Следует разработать стандартные процедуры, чтобы обеспечить не только приглашение широкого круга представителей-женщин от гражданского и политического общества, но и также чтобы такие представители имели доступ ко всей документации конференций, могли включать в повестку дня интересующие их вопросы и получали помощь в связи с организацией подготовительных заседаний и разработкой стратегических документов.

34. Третье обязательство в вышеупомянутом плане действий касается финансирования деятельности по обеспечению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин. В своем выпущенном в 2009 году докладе о миростроительстве в период сразу же после окончания конфликта Генеральный секретарь призвал все управляемые Организацией Объединенных Наций фонды разработать понятие «гендерного контрольного показателя», с тем чтобы отслеживать долю финансовых средств, выделяемых на цели укрепления гендерного равенства. Несколько учреждений на экспериментальной основе пробовали использовать гендерный контрольный показатель; и лишь немногие начали институционализировать его применение. Предварительные данные по итогам этих усилий являются весьма неутешительными. В одном учреждении лишь 4 процента от общего объема средств было выделено на проекты, «глав-

ная цель» которых заключалась в обеспечении гендерного равенства. Это были проекты, бюджеты которых практически полностью включали деятельность по обеспечению гендерного равенства, например сооружение убежищ для жертв сексуального насилия или выдача микросубсидий женщинам-предпринимателям. Еще 31 процент от общего объема финансирования учреждений предназначался для проектов, которые вносили «значительный» вклад в обеспечение гендерного равенства. Однако доля бюджетов по таким проектам, выделенная для мероприятий гендерного характера, неизвестна. Указание на наличие проблем в деятельности по обеспечению гендерного равенства может быть обнаружено в результатах подготовительного исследования, которое было проведено в связи с составлением настоящего доклада и в ходе которого был произведен анализ 394 проектных бюджетов совместных программ и целевых фондов с участием нескольких доноров и совместных программ в шести странах постконфликтного периода. На деятельность, непосредственно связанную с обеспечением гендерного равенства, было выделено всего 5,7 процента от общего объема ресурсов⁷.

35. Актуализация гендерной проблематики может стать эффективным средством обеспечения участия женщин и мужчин в процессе разработки программ в постконфликтный период и получения ими от таких программ выгод. Однако с учетом особенностей постконфликтного периода такая актуализация должна дополняться целевым финансированием отдельных намеченных направлений деятельности, например укреплением потенциала миротворцев из числа местных женщин или проектами создания сетей мужчин, стремящихся бороться с сексуальным или имеющим гендерную основу насилием. Генеральный секретарь напоминает о важности давно уже существующего принципа, в соответствии с которым все финансируемые за счет Организации Объединенных Наций проекты должны продемонстрировать, какую пользу они принесут как женщинам, так и мужчинам.

36. Кроме того, Генеральный секретарь твердо намерен поддерживать сотрудничество между системой Организации Объединенных Наций и государствами-членами, дабы обеспечить, чтобы по крайней мере 15 процентов средств находящихся в управлении Организации Объединенных Наций фондов, поддерживающих миростроительство, выделялось на проекты, главная задача которых согласно мандату соответствующей организации заключается в удовлетворении особых потребностей женщин, укреплении гендерного равенства и расширении прав и возможностей женщин. Фонд миростроительства незамедлительно инициирует процесс выполнения этой задачи. С учетом многообразия мандатных, бюджетных, отчетных и надзорных систем в структуре Организации Объединенных Наций потребуются также различные подходы и сроки. Возможно, что некоторые участники системы поставленные задачи уже выполнили или перевыполнили; Генеральный секретарь настоятельно призывает их развивать достигнутое. Другие организации собираются приступить к созданию основы путем инвестирования в системы, включая гендерный контрольный показатель, которые позволят им отслеживать прогресс. В случае полевых миссий Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь будет проводить работу по обеспечению базового понимания того, каким образом порядок составления в Организации Объединенных Наций бюджетов поставленных задач поддерживает общую цель обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин в контексте существующих процедур пла-

нирования по программам и составления бюджета. Генеральный секретарь настоятельно призывает государства-члены поддержать осуществление таких мер в органах управления системы Организации Объединенных Наций и прилагать дополнительные усилия при выделении средств в своих бюджетах.

37. Четвертое обязательство Плана действий касается развертываемого на местах гражданского персонала. Организация Объединенных Наций в настоящее время проводит обзор международного гражданского потенциала. К числу стоящих перед группой по обзору задач относится выявление методов увеличения пропорциональной доли женщин из числа международного гражданского персонала, развертываемого в постконфликтных условиях. Однако развертывание на местах большего количества женщин, хотя эта мера и имеет исключительно важное значение, является лишь одним из методов принятия на вооружение учитывающего гендерную проблематику подхода. Столь же важно выявлять высококвалифицированных специалистов и экспертов, требуемых для проведения деятельности по ликвидации гендерного неравенства и разработки стратегий их включения в двусторонние и многосторонние контингенты, разворачиваемые в постконфликтных условиях.

38. Следует разделять две разновидности гражданских экспертов, знакомых с гендерной проблематикой. К первой относятся специалисты, располагающие широким кругом особых качеств, требуемых для удовлетворения экстренных потребностей женщин в постконфликтный период. К ним, в частности, относятся эксперты по охране репродуктивного здоровья и специалисты по разработке и осуществлению учитывающих гендерные факторы программ разоружения, демобилизации и реинтеграции. Реже признается потребность, сразу же по окончании конфликта, в специалистах юридических профессий, имеющих специальную подготовку — например, в вопросах рассмотрения заявлений о повсеместном или систематическом сексуальном насилии или помощи женщинам в получении доступа к системам законоприменения и уголовного правосудия. Вторая категория специалистов-экспертов — это лица, имеющие опыт структурной реформы государственных институтов с учетом гендерной проблематики. К их числу, в частности, относятся специалисты по гендерным аспектам реформы процессов проведения выборов, органов безопасности и систем управления государственными ассигнованиями, а также по проведению законодательной реформы в таких сферах, как землевладение и наследование, гражданство и насилие в отношении женщин. Многие из этих навыков связаны с мерами, предусмотренными в других разделах обсуждаемого плана действий, и, действительно, гражданский потенциал, способный более эффективно реагировать на женскую проблематику, повысит вероятность размещения на местах надлежащих экспертов и выделения необходимых ресурсов для воплощения в жизнь остальных шести содержащихся в обсуждаемом плане обязательств.

39. Таким образом, Генеральный секретарь возлагает на систему Организации Объединенных Наций обязательство обеспечить, чтобы потенциал разворачиваемого на местах гражданского персонала включал специальную подготовку по вопросам удовлетворения неотложных потребностей женщин и экспертный опыт в перестройке государственных учреждений, с тем чтобы они стали более доступными для женщин и девочек и не допускали дискриминацию гендерного характера. Генеральный секретарь будет просить старших руководителей системы Организации Объединенных Наций обеспечить, чтобы

при планировании миссий и гуманитарной помощи соответствующие органы пересматривали свои процедуры, с тем чтобы расширять имеющиеся у Организации возможности по удовлетворению потребностей женщин и девочек в постконфликтный период. Генеральный секретарь настоятельно призывает государства-члены и региональные и неправительственные организации привлекать таких специалистов и разрабатывать для них надлежащий круг ведения, включать их в свои реестры подлежащего развертыванию персонала и выделять ресурсы специально для обеспечения их устойчивого участия. Все стороны, ответственные за обеспечение наличия гражданского потенциала, должны, по мере целесообразности, пересматривать системы классификации требуемого персонала, с тем чтобы обеспечивать достаточное наличие экспертов в гендерных вопросах. Для обеспечения включения рассмотрения этих вопросов в существующие программы реформ Генеральный секретарь просит группу, проводящую обзор международного гражданского потенциала, наметить рекомендации в отношении воплощения в жизнь этого исключительно важного компонента Плана действий.

40. Пятое обязательство Плана действий связано с методами увеличения доли занимающих директивные должности женщин в институтах государственного управления в постконфликтный период. Достижение этой цели является одним из ключевых элементов программы действий Совета Безопасности по поощрению активного участия женщин в миростроительстве. Ликвидация препятствий для политического участия женщин во всех его аспектах является одним из вопросов основных прав человека. Женщины не должны подвергаться ограничениям в том, что касается их возможности голосовать, вступать в ассоциации, претендовать на государственные должности или выражать свои убеждения. Ни государство, ни негосударственные органы не могут иметь право вводить какие-либо ограничения в отношении свободного осуществления этих прав. Дискриминационные законы и стратегии должны быть отменены, а силы безопасности должны принять меры по защите женщин от публичного запугивания. Государства также должны принять позитивные меры, включая борьбу с существующими в обществе предвзятыми взглядами, которые лишают девочек возможностей для получения образования, необходимого им для более значимого осуществления своих гражданских и политических прав. Постконфликтные ситуации создают дополнительные трудности для обеспечения этих прав, включая нехватку ресурсов, низкий уровень безопасности и разрушенную инфраструктуру коммуникации. Этот момент также требует безотлагательного внимания с учетом гендерной проблематики.

41. Однако, чтобы в полной мере реализовать перспективы, содержащиеся в резолюции 1325 (2000), мы должны не только защищать основные политические права женщин, но также обеспечить широкое присутствие женщин на лидерских позициях — будь то назначаемых или выборных. Как и в связи с обеспечением для женщин их права голоса, ассоциации и свободного выражения мнения, недостаточно всего лишь ликвидировать наиболее наглядные препятствия, не позволяющие женщинам занимать директивные должности. Нужны также и специальные меры, не только чтобы преодолеть стереотипы, изображающие женщин как не способных исполнять функции политических лидеров или гражданских служащих. Также необходимо принимать специальные меры по ликвидации неформальных институциональных препятствий, которые традиционно сдерживают участие небольшого числа новых членов из считающихся

маргинальными групп в деятельности совещательных органов. Например, результаты исследований свидетельствуют о том, что если женщины не образуют хотя бы одну четверть-одну треть от членского состава того или иного органа, их участие в нем является слабым⁹. Четко выраженное обязательство международного сообщества заключается в том, чтобы увеличить долю женщин на выборах должностей — которые являются одним из показателей оценки достижения третьей цели из числа целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Главным, наиболее непосредственным и эффективным методом обеспечения роста числа женщин на государственных должностях, является принятие имеющих обязательную юридическую силу положений, требующих, чтобы женщины занимали какое-то установленное минимальное количество должностей в выборных органах (путем введения соответствующих требований для партий или использования каких-либо других мер), а также на назначаемых должностях в государственных учреждениях. В постконфликтных странах, в которых системы квот не используются, в среднем женщины составляют лишь 12 процентов от общего числа парламентариев. В тех постконфликтных странах, которые применяют квоты, женщины составляют от числа членов законодательных органов 34 процента¹⁰.

42. Определение для себя наиболее подходящей избирательной системы и правил, которые будут регулировать ее функционирование, надлежит делать самим суверенным государствам. Роль Организации Объединенных Наций заключается в том, чтобы предлагать и помогать, а не навязывать. Но в то же время мы не имеем права забывать, что должны напоминать государствам об их международных обязательствах, включая необходимость увеличения доли женщин на выборах должностях и в других государственных учреждениях. Кроме того, мы должны предоставлять основанные на имеющихся свидетельствах рекомендации в отношении возможного действия различных подходов в плане обеспечения реализации этого обязательства. Международное сообщество поощряет временные специальные меры, такие как позитивные действия, преференциальный режим и системы квот, в интересах активизации политического участия женщин и повышения доли женщин на государственных должностях. Их использование закреплено в нескольких международных документах, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, и неизменно пользуется поддержкой со стороны Комиссии по положению женщин Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь решительно поддержал полезность временных специальных мер в руководстве о подходе Организации Объединенных Наций к оказанию помощи в сфере верховенства права, подготовленном в 2008 году. Задействованные в электоральной поддержке организации системы Организации Объединенных Наций в ряде случаев оказывали техническую помощь в связи с использованием временных специальных мер, включая квоты для женщин. Хотя мы можем обоснованно гордиться достигнутыми Организацией Объединенных Наций показателями, оказание технической помощи в этой области могло бы быть еще более эффективным, если бы был взят на вооружение более последовательный и систематичный подход. Временные специальные меры, включая электоральные

⁹ Agarwal, Bina, "Does Women's Proportional Strength Affect their Participation?" *World Development*, vol. 38, No. 1, (2010).

¹⁰ Данные, полученные от Межпарламентского союза, Проект квот, можно ознакомиться на веб-сайте www.qjtaproject.org.

квоты, должны использоваться лишь в тех случаях, когда для этого складываются соответствующие условия. То же самое можно сказать и в отношении мер, предусматривающих установленную долю женщин в невыборных государственных органах. Хотя некоторые меры могут быть более приемлемы в условиях одних стран, чем в условиях других, мы должны обеспечить, чтобы техническая помощь всем странам включала тщательную оценку потенциальной полезности таких мер. С тем чтобы решать эти вопросы комплексным образом и засвидетельствовать оказываемую международным сообществом поддержку всеохватывающего управления, Генеральный секретарь с учетом сказанного выше возложил на Организацию Объединенных Наций обязанность обеспечивать, чтобы техническая помощь процессу урегулирования конфликтов и странам, выходящим из конфликта, поощряла участие женщин как лиц, отвечающих за принятие директивных решений, в государственных учреждениях, назначаемых и избираемых, в том числе за счет использования временных специальных мер, таких как позитивные действия, режим наибольшего благоприятствования и системы квот.

43. Кроме того, оказываемая Организацией Объединенных Наций помощь позволит обеспечить, чтобы борьба с гендерной дискриминацией велась на всех этапах политического процесса. С этой целью Организация Объединенных Наций будет поддерживать реформу законодательных органов в вопросах, касающихся политических партий, гражданства, личного статуса и удостоверений личности для внутренних переселенцев и беженцев, усилий по обеспечению для женщин значительной представленности в выборных административных органах и органах по урегулированию споров, а также чтобы все связанные с проведением выборов процессы (включая регистрацию избирателей, обучение по вопросам гражданственности, подачу голосов, обеспечение безопасности кандидатов и доступ для средств массовой информации) не содержали никаких элементов гендерной дискриминации; и проведение оценки по вопросам уязвимости для определения того, в какой степени могут подвергаться насилию женщины (в качестве избирателей, партийных работников и кандидатов) и какие должны приниматься меры для ликвидации такой угрозы.

44. Генеральный секретарь будет просить соответствующие органы системы Организации Объединенных Наций производить обзор своих процедур для обеспечения устойчивого оказания таких форм технической помощи. Такие обзоры будут охватывать, в частности, оказание связанной с решением гендерных вопросов и проведением выборов экспертной помощи в контексте процессов посредничества, дабы можно было на ранних этапах проводить оценку методов, при помощи которых должно обеспечиваться избрание и назначение большего количества женщин на директивные должности в постконфликтный период; пересмотр круга ведения миссий по оценке для обеспечения проведения на регулярной основе подкрепленного наглядными примерами анализа различных вариантов временных специальных мер, как-то: уставные квоты; и проведение имеющих широкую основу национальных консультаций с участием политических партий, групп гражданского общества и женщин-парламентариев из других постконфликтных стран этого региона, которые принимали участие в основанных на квотах системах, с тем чтобы определить степень желательности различных подходов. Кроме того, поддержка реформы государственного управления позволит проводить всестороннее рассмотрение мер, включая программы квот и ускоренного продвижения по службе, с тем

чтобы увеличить долю женщин в государственных учреждениях на всех уровнях, а также укреплять потенциал для усиления их эффективности.

45. Шестое обязательство Плана действий касается поддержки верховенства права, которое имеет исключительно важное значение для переживших конфликт стран, включая учреждения, обеспечивающие безопасность, отправленные правосудия и формирование законодательной основы. Если господство права не обеспечено, то государство ждет крах. Случаи, когда женщины оказываются лишенными безопасности, правосудия и равенства, если правоохранительные органы не учитывают гендерные вопросы, обсуждаются в разделе III настоящего доклада. Какая-то комплексная программа, направленная на противодействие всем этим проблемам, в настоящем докладе предложена быть не может. Некоторые вопросы будут решаться в рамках других компонентов плана действий: более эффективное включение потребностей в безопасности женщин и девочек в мирные соглашения и в рамки постконфликтного планирования; увеличение объема ресурсов для деятельности, направленной на повышение доступности для женщин органов правосудия; включение специалистов по вопросам правовой реформы с учетом гендерной проблематики в группы, занимающиеся вопросами гражданского общества; и увеличение числа женщин на руководящих должностях, которые могли бы спрашивать за выполнение всего, о чем говорилось выше.

46. С учетом масштабов и глубины рассматриваемых вопросов настоящий доклад ограничится изложением лишь трех конкретных мер, которые позволят поддержать и особо отметить обязательство Организации Объединенных Наций обеспечить, чтобы ее подход в отношении верховенства права — до, во время и после конфликта — систематически поощрял права женщин на безопасность и правосудие. Во-первых, при направлении на места миротворцев Организации Объединенных Наций Организация будет уделять первоочередное внимание задаче обеспечения безопасности женщин и девочек путем создания для женщин особо безопасных условий, в частности в лагерях беженцев и внутренних переселенцев, а также за счет увеличения доли сотрудников полиции-женщин в операциях по поддержанию мира к 2014 году до 20 процентов. Это расширит возможности женщин и позволит им активнее сообщать о преступлениях, включая случаи сексуального и гендерно мотивированного насилия. Занимаемая Организацией Объединенных Наций позиция в деле борьбы с сексуальным и гендерно мотивированным насилием также будет совершенствоваться путем систематического применения мер, содержащихся в руководствах, инструкциях и учебных пособиях, разрабатываемых для гражданской полиции и миротворцев-военных, включая стандартную подборку материалов о передовых методах обеспечения учета гендерной проблематики и проведения полицейской работы в операциях по поддержанию мира для полицейских сил Организации Объединенных Наций и стандартное учебное пособие полицейских сил Организации Объединенных Наций по расследованию и недопущению сексуального и имеющего гендерную основу насилия. Одним из составных элементов этой деятельности станет укрепление потенциала национальных органов безопасности для воспроизведения, доработки и институционализации такой практики, в том числе путем проведения реформы сектора безопасности с учетом гендерной проблематики. Наконец, для целей укрепления доверия по-прежнему будут использоваться проекты, предполагающие быструю отдачу, в том числе через проекты, направленные на расширение прав и

возможностей женщин или способствующие созданию для женщин безопасных условий.

47. Во-вторых, мы должны оказывать регулярную и непосредственную поддержку по линии расширения для женщин и девочек доступа к судам и правоохранительным органам. Службы юридической помощи женщин — создаваемые на ранних этапах и в количестве, достаточном для того, чтобы продемонстрировать твердое стремление покончить с безнаказанностью и обеспечить защиту жертв, — станут стандартным компонентом мер реагирования Организации Объединенных Наций по линии обеспечения господства права. На основе существующих новаторских программ национальные и международные организации будут проводить совместную деятельность по подготовке юристов, помощников юриста и помощников по вопросам связи для служб полиции, с тем чтобы оказывать юридическую помощь и материально-техническую поддержку женщинам, желающим, в частности, заявлять о случаях сексуального и гендерно мотивированного насилия и других преступлениях и участвовать в судебном преследовании виновных, регистрировать заявления, связанные с правами землевладения и наследования, добиваться прав опекунов над детьми и требовать от государства признания их гражданства. Эти меры будут дополняться усилиями, направленными на создание в полицейских участках целевых групп для регистрации заявлений женщин, реагирования на них и контроля за их прохождением, а также специализированных подразделений по расследованию случаев сексуального и гендерно мотивированного насилия.

48. В-третьих, Генеральный секретарь призывает все стороны обеспечивать установление минимальных стандартов реагирования на гендерные ситуации для комиссий по установлению истины, программ по возмещению ущерба и связанных с ними органов. Хотя решения о создании переходных судебных органов должны принимать участвующие в переговорах стороны и правительства переживших конфликт стран, международное сообщество должно четко разъяснить, как такие механизмы могут приводиться в соответствие с положениями резолюций Совета Безопасности и других международно-правовых документов, касающихся прав женщин и девочек. Организация Объединенных Наций разработает руководство и типовое пособие по следующим вопросам: а) состав органов управления переходных институтов правосудия, в частности в том, что касается доли и оценки женщин, которые должны быть в них включены; б) круг их ведения, в частности в отношении того, какие преступления и преступления подпадают под их юрисдикцию, охватываемый период времени и связи с другими институтами правосудия; и с) процедуры обеспечения безопасности и достоинства жертв и свидетелей, обеспечения надлежащих правил доказывания и определение форм компенсации и механизмов их практической реализации. На страновом уровне соответствующие органы системы Организации Объединенных Наций будут осуществлять наблюдение и представлять доклады о деятельности переходных институтов правосудия, оценивая соблюдение ими вышеупомянутых и других стандартов.

49. Седьмое — и последнее — обязательство в Плане действий касается возрождения экономики. Дело не только в том, что экономическая деятельность женщин является важным вкладом в достижение устойчивого мира; более активное участие в производственной деятельности часто помогает женщинам получить ресурсы, статус и доступ к сетям, которые являются необходимыми для вступления в политическую сферу — включаясь в борьбу за выборные

должности или присоединяясь к политической деятельности. Хотя для полной реализации производственного потенциала женщин и для обеспечения расширения их экономических прав и возможностей требуется широкий диапазон различных мер, наиболее важным вкладом международного сообщества может стать исправление предвзятых убеждений, из-за которых в постконфликтный период львиная доля ресурсов выделяется для мужчин, поскольку бытует мнение, что таким образом удастся удержать их от обращения или возврата к насилию. Такие послышки явно игнорируют убедительные свидетельства в пользу того, что направление ресурсов женщинам может быть столь же эффективной мерой в плане создания условий, благоприятных для устойчивого мира. Анализ осуществления программ стимулирования, ориентированных на мужчин, которые, как считается, могут присоединиться к повстанческим группам, свидетельствуют о том, что исчисление расходов и результатов по мужчинам основывается на общем доходе семей; и тот факт, что возможности для получения дохода предоставлялись непосредственно таким мужчинам или входящими в состав семьи женщинам, никак не влияло на готовность мужчин присоединиться к повстанцам¹¹.

50. Поэтому, руководствуясь соображениями эффективности и справедливости, Генеральный секретарь возлагает на Организацию Объединенных Наций обязанность обеспечить равноправную вовлеченность женщин в качестве участников и бенефициаров в деятельность по линии местного развития, создания рабочих мест, оказания основных услуг и осуществления программ разоружения, демобилизации и реинтеграции в постконфликтных ситуациях. Для начала выполнения этого обязательства Генеральный секретарь будет просить старших руководителей Организации Объединенных Наций в Центральном учреждении и на местах приступить к проведению деятельности в четырех областях. Во-первых, в тех случаях, когда программы местного развития и создания инфраструктуры основываются на партисипативных подходах — модель, которую следует поощрять, — необходимо обеспечивать непосредственное вовлечение женщин и женских организаций гражданского общества в установление приоритетов, определение бенефициаров и контроль за исполнением. Результаты исследований показали выгоды таких подходов¹². Во-вторых, программы создания рабочих мест в постконфликтных ситуациях должны быть конкретно ориентированы на женщин как на группу бенефициаров. Принцип допустимого приоритета должен применяться для обеспечения того, чтобы ни мужчины, ни женщины не получали более 60 процентов от общего объема производственных человеко-дней. Кроме того, программы в области занятости должны обеспечивать, чтобы трудящиеся-женщины получали оплату непосредственно и чтобы были ликвидированы препятствия для равноправного участия — например, путем корректировки квот труда-результата и обеспечения адекватных механизмов защиты. Старшее руководство Организации Объединенных Наций на местах будет осуществлять пересмотр имеющих гендерную окраску положений Оперативного руководства Организации Объединенных Наций по вопросам создания рабочих мест, получения дохода и реинтеграции в постконфликтный период, вести контроль за соблюдением и представлять доклады.

¹¹ “Pakistan Crisis Analysis Framework: Understanding Crisis in NWFP and FATA” (World Bank/United Nations, April 2010).

¹² Narayan, Deepa, and Petesch, Patti (eds.), *Moving out of poverty, volume 1: cross-disciplinary perspectives on mobility* (World Bank, 2007).

51. Третья мера обеспечения экономического возрождения с учетом гендерной проблематики включает поддержку женщин как агентов по предоставлению услуг на местах — например, в областях здравоохранения, распространения сельскохозяйственных знаний и использования природных ресурсов. Результаты проведенных исследований свидетельствуют о том, что наделение женщин первостепенными ролями позволяет более эффективно обслуживать клиентов-женщин, повышает уровень автономного дохода женщин и создает образцы для подражания, поощряя и других женщин к карьерному росту в государственной жизни¹³. Генеральный секретарь просил старших руководителей Организации Объединенных Наций обеспечить, чтобы помощь правительственным учреждениям включала руководство в отношении увеличения доли женщин, которые заняты предоставлением таких услуг.

52. В-четвертых, необходимо принимать особые меры для обеспечения равного участия женщин на всех этапах программ разоружения, демобилизации и реинтеграции — начиная с обсуждения мирных соглашений и создания национальных институтов до разработки и реализации программ. Программы разоружения, демобилизации и реинтеграции должны ликвидировать препятствия для участия женщин-комбатантов и женщин и девочек, связанных с вооруженными силами и группами; предлагать надлежащую помощь по реинтеграции женщинам, включая материальную и психосоциальную помощь лицам, которые сталкиваются с особо сильным дискриминационным отношением или насильственным поведением со стороны членов семьи или общин при возвращении в гражданскую жизнь; поддерживать женщин, ухаживающих за инвалидами и хронически больными бывшими комбатантами и детьми, ранее связанными с вооруженными силами или группами; разрабатывать процедуры отсева для исключения лиц, виновных в нарушении прав женщин, из службы в органах безопасности; и осуществлять учитывающие гендерную проблематику программы примирения и обеспечения общественной безопасности для общин, в которые вливаются большое число бывших комбатантов. В рамках этой деятельности старшие руководители Организации Объединенных Наций на местах будут осуществлять контроль и подготавливать доклады по реализации гендерных компонентов Комплексных стандартов в отношении разоружения, демобилизации и реинтеграции Организации Объединенных Наций.

V. Выводы и замечания

53. В международном сообществе отмечается небывалая поддержка активной деятельности по обеспечению всестороннего участия женщин в миростроительстве. Результаты анализа и План действий, представленные выше, создают прочную основу для воплощения в жизнь содержащихся в резолюциях Совета Безопасности положений, касающихся вопроса о женщинах и мире и безопасности. Однако не должно быть иллюзий в отношении трудностей, с которыми столкнется практическое выполнение. Пересмотр процедур и разработка программ требует тщательного обсуждения. Необходимы также дополнительные ресурсы, и Генеральный секретарь настоятельно призывает государств-членов производить устойчивые долгосрочные инвестиции в создание потенциала обеспечения безопасности и продуктивной деятельности женщин, которые вы-

¹³ Tendler, Judith, *Good Government in the Tropics* (Johns Hopkins University Press, 1998).

ступают в качестве «главной движущей силы по установлению прочного мира».

54. Государства-члены также должны обеспечить, чтобы их поддержка мер по вовлечению женщин в миростроительство была последовательной. Позиции, занимаемые в отношении ключевых вопросов, не должны изменяться в зависимости от институциональных условий, как в рамках Организации Объединенных Наций, так и вне ее. Расширение возможностей женщин для участия в миростроительстве должно приоритетным образом обеспечиваться путем, в частности, поддержки мирных процессов через независимые дипломатические инициативы, оказание двусторонней помощи странам, пережившим конфликт, и участия в деятельности межправительственных органов Организации Объединенных Наций.

55. Система Организации Объединенных Наций также должна обеспечить согласованность действий. Комиссия по миростроительству, основополагающие резолюции которой содержат мандат на решение гендерных вопросов, должна сыграть свою важную роль, в частности через структуры по конкретным странам. Исключительно важное значение имеет контроль за прогрессом, достигнутым по линии реализации положений семи обязательств Плана действий. Проведению мониторинга будет способствовать использование глобальных показателей по осуществлению резолюции 1325 (2000), подготовленных по просьбе Совета Безопасности. В соответствии с указаниями Совета, содержащимися в пункте 15 резолюции 1889 (2009) подготовка докладов и контроль за осуществлением вышеупомянутого плана действий будет частью моей общей программы действий по повышению эффективности усилий Организации Объединенных Наций в области миростроительства.
