

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
1 June 2022
Russian
Original: English

Семьдесят седьмая сессия

Пункт 149 первоначального перечня*

**Доклад о деятельности Управления служб
внутреннего надзора****Оценка деятельности в отношении женщин и мира
и безопасности в контексте работы полевых миссий:
выборы и политические преобразования****Доклад Управления служб внутреннего надзора***Резюме*

В своей оценке деятельности в отношении женщин и мира и безопасности в контексте работы полевых миссий в ходе выборов и политических преобразований Управление служб внутреннего надзора (УСВН) сосредоточило внимание на трех соответствующих компонентах — участии, защите и предотвращении, а также на пяти направлениях деятельности, начиная от предотвращения политического насилия в отношении женщин и заканчивая повышением качества общественных благ и услуг под руководством женщин. В этой оценке рассматриваются три операции по поддержанию мира — в Центральноафриканской Республике, Демократической Республике Конго и Мали, а также три специальные политические миссии — в Афганистане, Ираке и Сомали.

Во всех шести странах ряд структурных и системных факторов мешал женщинам участвовать в голосовании или проводить успешные кампании, затрудняя их равное участие в общественной и политической жизни. Как правило, отмечались четыре категории препятствий: а) социокультурные нормы; б) проблемы с безопасностью; в) высокий уровень нищеты среди женщин в сочетании с низкой грамотностью; и г) отсутствие политической воли, необходимой для поддержки кандидатов.

Во всех странах наблюдались снижение безопасности и рост политического насилия в отношении женщин либо их изначально неудовлетворительные показатели. В операциях по поддержанию мира с мандатами по защите были приняты усилия по включению гендерной проблематики в их деятельность, но

* A/77/50.



не были достигнуты успехи в деле решения проблемы политически мотивированного физического и нефизического насилия в отношении женщин в контексте выборов. Имеющиеся данные о конфликтах не были ни в необходимой мере проработаны, ни систематически использованы для адаптации планов безопасности к реалиям насилия на местах. Деятельность специальных политических миссий ограничивалась мониторингом насилия (за исключением Ирака) в отсутствие мандатов по защите.

Во всех странах явка избирателей снизилась, а женщины столкнулись со специфическими проблемами при осуществлении своих избирательных прав. Отсутствие учитывающей гендерные аспекты безопасности на выборах усугублялось ограниченной поддержкой миссиями избирательных органов, что снижало эффективность работы миссий по решению проблемы растущего чувства незащищенности и недоверия женщин к избирательному процессу.

Наибольшее влияние миссий наблюдалось в деле пропаганды и поддержки последовательного и принудительного внедрения гендерных квот как наиболее эффективной временной специальной меры для увеличения или поддержания доли кандидаток и женщин на выборных должностях. Заметные успехи были вплоть до 2021 года достигнуты в Афганистане, Ираке, Мали и Сомали. Важную роль в сохранении этих достижений в долгосрочной перспективе сыграло сотрудничество Миссий с организациями гражданского общества.

В большинстве случаев наблюдалось небольшое увеличение доли женщин, назначенных на министерские должности. Миссии сохраняли беспристрастность, но не все из них анализировали в своих программах достижение целевых показателей в том, что касается доли женщин на выборных должностях, за исключением в контексте пропаганды назначения руководительниц избирательных органов или текущих мирных процессов.

Наконец, победившие на выборах женщины не имели особого влияния в деле улучшения предоставления общественных благ и услуг. Хотя имеющиеся в ограниченном количестве данные свидетельствуют о том, что более высокий уровень политической представленности женщин положительно коррелирует с ростом расходов на образование при одновременном снижении военных расходов, тем не менее, женщины на выборных должностях сталкиваются со значительными трудностями в получении поддержки, необходимой для принятия законов, направленных на улучшение ситуации с гендерным равенством, что подчеркивает необходимость более широких изменений в социальной и культурной сферах и сфере безопасности.

УСВН вынесло в адрес этих шести миссий три важные рекомендации:

- a) разработать как долгосрочные профилактические меры, так и краткосрочные меры защиты, направленные на борьбу с политическим насилием в отношении женщин;
- b) разработать стратегии для конкретных миссий по содействию политическому участию и представленности женщин, основанных на фактологическом анализе конкретного странового контекста;
- c) согласовать работу по осуществлению стратегии в области данных, поддержки и помощи с соответствующими страновыми группами Организации Объединенных Наций в целях продвижения повестки дня по вопросу о женщинах и мире и безопасности.

УСВН также вынесло одну важную рекомендацию Департаменту операций в пользу мира и Департаменту по политическим вопросам и вопросам миростроительства: в целях повышения эффективности обучения и обеспечения обмена знаниями им следует поддерживать и координировать контекстуальные усилия, предпринимаемые миссиями в контексте женщин и мира и безопасности.

I. Введение и описание цели

1. Общая цель оценки, проведенной Управлением служб внутреннего надзора (УСВН), заключалась в том, чтобы в максимально систематизированном и объективном ключе определить актуальность и эффективность результатов деятельности в отношении женщин и мира и безопасности, достигнутых в контексте избирательных процессов¹ и политических преобразований² по трем основным направлениям (участие, защита и предотвращение) в отдельных операциях по поддержанию мира и специальных политических миссиях. Тема для оценки была выбрана по итогам анализа связанных с программами рисков и процесса подробного определения объемов работ, информация о которых приводится в концептуальном документе об оценке, подготовленном на ее начальном этапе³.
2. Были отобраны следующие операции по поддержанию мира и специальные политические миссии:
 - а) Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике (МИНУСКА);
 - б) Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА);
 - в) Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК);
 - г) Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану (МООНСА)⁴;
 - д) Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку (МООНСИ);
 - е) Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Сомали (МООНСОМ).
3. Замечания по проекту доклада, представленные руководством по запросу, представлены в приложении.

II. Справочная информация

4. Повестка дня по вопросу о женщинах и мире и безопасности — это нормативная база, основанная на пакете из 10 резолюций Совета Безопасности⁵, в которых Совет подчеркнул важность гендерного равенства для усилий по обеспечению мира и безопасности. Начиная с принятия резолюции [1325 \(2000\)](#), принципы, предложенные в резолюциях о женщинах и мире и безопасности, учитываются при разработке директивных мер и программ Организации Объединенных Наций в деле воплощения в жизнь новых норм о роли гендерных факторов в достижении мира и безопасности. Эти принципы легли в основу трех компонентов деятельности, касающейся женщин и мира и безопасности: защита прав

¹ К ним относятся три периода: предвыборный, во время выборов и после выборов.

² Это относится к процессу, который связывает переход страны к конституционному порядку и демократии от авторитарных режимов.

³ Управление служб внутреннего надзора, Отдел инспекции и оценки, концептуальный документ IED-21-012.

⁴ Несмотря на кардинальные изменения, которые произошли в Афганистане в августе 2021 года, в оценку был включен анализ деятельности МООНСА с 2017 года по август 2021 года.

⁵ См. резолюции Совета Безопасности [1325 \(2000\)](#), [1820 \(2008\)](#), [1888 \(2009\)](#), [1889 \(2009\)](#), [1960 \(2010\)](#), [2103 \(2013\)](#), [2122 \(2013\)](#), [2242 \(2015\)](#), [2467 \(2019\)](#) и [2493 \(2019\)](#).

и телесной неприкосновенности женщин, особенно в конфликтных ситуациях; участие женщин во всех формах управления и принятия решений в области мира и безопасности; и роль женщин в предотвращении конфликтов и насилия, включая, без ограничений, сексуальное насилие в условиях конфликта и процессы разрешения конфликтов⁶. Повестка дня по вопросу о женщинах и мире и безопасности дополняет цели в области устойчивого развития, особенно цель 5 («Гендерное равенство») и цель 16 («Мир, правосудие и эффективные учреждения»), устраняя препятствия на пути к реальному гендерному равенству, в том числе путем продвижения равного участия женщин в работе государственных и частных учреждений.

5. Недавно в своем призыве к действиям «Участие женщин в преобразовании процессов обеспечения мира и безопасности»⁷ и в своей инициативе «Действия в поддержку миротворчества» Генеральный секретарь призвал всех партнеров по поддержанию мира активизировать выполнение обязательств, касающихся женщин и мира и безопасности. Это привело к тому, что операции по поддержанию мира стали уделять особое внимание укреплению лидерства и полноценного участия женщин в преобразовании мира и безопасности, а также к увеличению числа миссий с четко прописанными мандатами в отношении женщин и мира и безопасности, охватывающими компонент участия.

6. Департамент операций в пользу мира и Департамент по политическим вопросам и вопросам миростроительства работают в тесном сотрудничестве с соответствующими партнерами Организации Объединенных Наций по реализации повестки дня по вопросу о женщинах и мире и безопасности, в частности со Структурой Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»)⁸. В рамках миссий советники по гендерным вопросам обеспечивают общее руководство по реализации повестки дня по вопросу о женщинах и мире и безопасности и совместно с компонентами миссий осуществляют мероприятия, связанные с темой женщин и мира и безопасности.

7. По поручению Генеральной Ассамблеи заместитель Генерального секретаря по политическим вопросам и вопросам миростроительства выполняет функции координатора деятельности по оказанию помощи в проведении выборов в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Координатор, при поддержке Отдела по оказанию помощи в проведении выборов, разрабатывает и распространяет внутреннюю политику Организации Объединенных Наций по проведению выборов, включая политику содействия участию женщин в выборах и политической жизни⁹. Координатор также, на основании рекомендаций по результатам оценки потребностей, проводимой Отделом, устанавливает параметры всех видов оказываемой Организацией Объединенных Наций помощи в проведении выборов в соответствии с запросом государств-членов. В полевых условиях помощь в проведении выборов обычно оказывается через компоненты миссий. Военные и полицейские компоненты миротворческих операций оказывают государственным правоохранительным органам поддержку в обеспечении безопасности избирательных процессов. В соответствии с указанием Генерального секретаря вся помощь в проведении выборов в рамках операций по поддержанию мира и специальных политических миссий должна

⁶ Четвертое направление, касающееся помощи и восстановления, в данном документе не рассматривается.

⁷ URL: peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpo_call_to_action-final.pdf.

⁸ Среди других партнеров могут быть Управление по координации деятельности в целях развития, Контртеррористическое управление и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.

⁹ URL: dppa.un.org/ru/elections.

предоставляться на комплексной основе, а все компоненты по проведению выборов должны отчитываться перед соответствующим специальным представителем Генерального секретаря или через заместителя специального представителя, который также выполняет функции координатора-резидента¹⁰.

8. На практике во всех миссиях, упоминаемых в настоящей оценке, за исключением МООНСДРК, существуют группы по проведению выборов, которые руководят деятельностью по оказанию помощи в проведении выборов и координируют работу других учреждений, в частности Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Структуры «ООН-женщины». Работа ПРООН сосредоточена на поддержке избирательных процессов и материально-техническом обеспечении, в то время как сотрудники Структуры «ООН-женщины» проводят обучение и консультируют на тему расширения участия женщин в избирательных процессах.

9. Все миссии имели в своих мандатах прямые упоминания участия женщин в обеспечении мира и безопасности, а операции по поддержанию мира имели конкретные мандаты по защите в отношении женщин и мира и безопасности (см. таблицу 1). Все их мандаты включали поддержку выборов, за исключением МООНСДРК, мандат которой не включал такой поддержки в силу определенных политических соображений. Президентские и парламентские выборы, рассматриваемые в настоящей оценке, представлены в таблице ниже.

Таблица 1

Ссылки на мандаты в отношении женщин и мира и безопасности, а также выборов в принятых в 2020 году резолюциях Совета Безопасности

	Резолюция Совета Безопасности					
	2552 (2020) (МИНУСКА)	2531 (2020) (МИНУСМА)	2556 (2020) (МООНСДРК)	2543 (2020) (МООНСА)	2522 (2020) (МООНСИ)	2540 (2020) (МООНСОМ)
Женщины и мир и безопасность						
Защита женщин	X	X	X			
Участие женщин в политических процессах и структурах	X	X	X	X	X	X
Выборы	X	X		X	X	X
	ЦАР	Мали	ДРК	Афганистан	Ирак	Сомали
Выборы, рассматриваемые в ходе этой оценки	2020– 2021 годы ^a	2018 год ^b 2019– 2020 годы ^c	2018 год ^b 2019 год ^c	2018 год ^c 2019 год ^b	2018 год ^c 2021 год ^c	2016 год ^c 2017 год ^b 2021 год ^{a,d}

^a Президентские и парламентские.

^b Только президентские.

^c Только парламентские.

^d В Сомали не существует всеобщего избирательного права. Выборы в обе палаты парламента не прямые, члены избираются избирательными коллегиями, делегаты которых выбираются старейшинами традиционных кланов.

¹⁰ Координатор Организации Объединенных Наций по вопросам помощи в проведении выборов, «Правила: принципы и виды помощи Организации Объединенных Наций в проведении выборов», 3 марта 2021 года.

III. Сфера охвата и методика

10. На основе имеющихся данных группа по оценке изучила качество и соответствие вводимых ресурсов и результатов/деятельности миссий, а также их вклад в наблюдаемые изменения в конечных результатах, представленных в таблице 2.

Таблица 2

Подлежащие оценке результаты

Компонент	Результат
Профилактика и защита	Смягчение политического насилия в отношении женщин, участвующих в выборах
Участие	- Повышение явки избирательниц - Увеличение числа кандидаток, избранных/назначенных на национальном и субнациональном уровнях (с упором на реализацию конституционных и законодательных гарантий гендерного равенства избирательных процессов) - Увеличение числа назначений женщин на должности в правительстве/исполнительной власти - Улучшение качества общественных благ и услуг благодаря качеству руководства и влияния женщин (с упором на принятие учитывающих интересы женщин директивных мер и перемены в государственных расходах и благом управлении)

11. Во избежание дублирования в охвате оценок и аудитов, в сферу охвата не входили вопросы учета гендерной проблематики, гендерного паритета, сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, результаты, связанные с политическим участием женщин в мирных процессах и политических диалогах, а также посвященные женщинам и миру и безопасности мероприятия Департамента операций в пользу мира и Департамента по политическим вопросам и вопросам миростроительства в Центральном учреждении.

12. Для проведения настоящей оценки была использована методика тематического исследования для систематического анализа шести миссий. Оценка охватывала период с января 2017 года по декабрь 2021 года. В этом исследовании использовался смешанный метод, перекрестная сверка различных источников данных с использованием качественных и количественных методов (см. таблицу 3).

Таблица 3

Методика и аналитические инструменты

Компонент	Источник данных	Метод и анализ
Профилактика и защита	Проект по сбору данных о географии вооруженных конфликтов и связанных с ними событиях, в рамках которого был геокодирован и обработан набор данных о политическом насилии в отношении женщин^a	Тенденции и модели уровня политического насилия в отношении женщин на выборах

Компонент	Источник данных	Метод и анализ
Участие	• Наборы данных миссии по гендерному насилию • Рецензируемые научные статьи и документы Организации Объединенных Наций • Данные Межпарламентского союза • Глобальный индекс «Женщины, мир и безопасность» 2019/20 год	• Описательный анализ моделей и экспертная оценка явки женщин на выборы и женской представленности
Эффективность миссии и вклад в достижение результатов в отношении женщин и мира и безопасности	• Заполненная миссией таблица мероприятий, посвященных женщинам и миру и безопасности • Конкретные страновые данные о выборах по Афганистану, Центральноафриканской Республике и Мали • Показатели мирового развития и Индекс оценки институтов и политики страны Всемирного банка • Ключевые внутренние и внешние заинтересованные стороны, включая сотрудников миссий, Центральные учреждений Организации Объединенных Наций и партнеров, а также государственных служащих и организаций гражданского общества.	• Регрессионный анализ деятельности миссий в том, что касается женщин и мира и безопасности, явки избирательниц в Мали и показателей выдвижения кандидатур женщин в Центральноафриканской Республике • Анализ гендерной склонности в Афганистане • Диаграммы разброса представленности женщин и национальных расходов и восприятия благого управления • Структурированный контент-анализ 120 интервью (78 женщин и 42 мужчин) и более 200 документов с использованием “NVivo”

^a В рамках проекта по сбору данных о географии вооруженных конфликтов и связанных с ними событиях отслеживается политическое насилие в отношении женщин, которое относится к применению силы в отношении женщин и девочек с политической целью или мотивацией.

Слабые места

13. В большинстве миссий данные о деятельности в отношении женщин и мира и безопасности, касающиеся явки избирателей, насилия на выборах и отдельных кандидатов (например, статус пребывания в должности, партийная принадлежность и представленность в избирательном округе) не были дезагрегированы по гендерному признаку и не содержали указаний на конкретные местоположения. Кроме того, у большинства миссий не было целенаправленной и конкретной стратегии, определяющей их деятельность в отношении женщин и мира и безопасности, что затрудняло установление прямой связи между деятельностью миссий и результатами, достигнутыми на страновом уровне.

IV. Результаты оценки

А. Полному и равному участию женщин в политической жизни во всех шести странах препятствовали структурные и системные факторы

14. Все шесть стран пережили конфликты средней и высокой интенсивности и страдали от высокого уровня бедности и повсеместного гендерного неравенства (см. таблицу 4).

Таблица 4
Статистика по странам

	ЦАР	ДРК	Мали	Сомали	Ирак	Афганистан
Население (в млн человек) ^a	4,9	92,3	20,8	16,3	41,1	39,8
Грамотность среди женщин (в процентах) ^b	24,4	62,9	18,9	n/a	69,0	17,0
Городское население (в процентах) ^a	41,8	45,0	43,1	45,6	70,7	25,8
Рейтинг по индексу гендерного неравенства среди 189 стран ^c	159	150	158	отс.	146	157
Рейтинг по индексу человеческого развития среди 189 стран ^d	188	175	184	отс.	123	169

Сокращение: отс. — отсутствует.

^a Данные по населению с сайта data.un.org (2021 год).

^b Данные по грамотности с сайта ru.unesco.org/countries.

^c Данные по индексу гендерного неравенства с сайта hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii.

^d Данные по индексу человеческого развития с сайта hdr.undp.org/data-center/human-development-index.

15. Полному и равному участию женщин в политической жизни во всех шести странах препятствовали структурные и системные факторы, четыре из которых были признаны общими:

а) патриархальные социокультурные нормы, исключающие участие женщин как в качестве кандидатов, так и избирательниц, в результате чего доступ к политической и экономической власти сохранялся за элитой и влиятельными мужчинами;

б) более высокий уровень нищеты и неграмотности среди женщин по сравнению с мужчинами; при этом женщины не имеют необходимых ресурсов и навыков, чтобы прийти на выборы или провести успешную политическую кампанию;

в) проблемы безопасности, включая политическое насилие в отношении женщин, которое снижает мобильность женщин, а также создает личные проблемы для женщин и их семей, потенциально отбивая у женщин желание осуществлять свои политические права;

г) и, наконец, отсутствие политической воли, определяющей развитие мероприятий по содействию участию женщин в политической жизни.

В. В изначально нестабильной обстановке в плане безопасности усилия миссий не могли смягчить или полностью решить проблему политического насилия, направленного против женщин

1. Во всех странах избирательницы, активистки, кандидатки и чиновницы продолжали сталкиваться с повышенным риском политического насилия, что снижало мобильность женщин и подрывало авторитет кандидатов и доверие избирателей, лишая их возможности полноценно участвовать в политических процессах и выборах

16. Отсутствие надлежащей безопасности повлияло на все аспекты избирательного процесса, а женщины, в частности, столкнулись с рядом гендерных проблем, связанных с идеей о том, что женщинам — не место в политике.

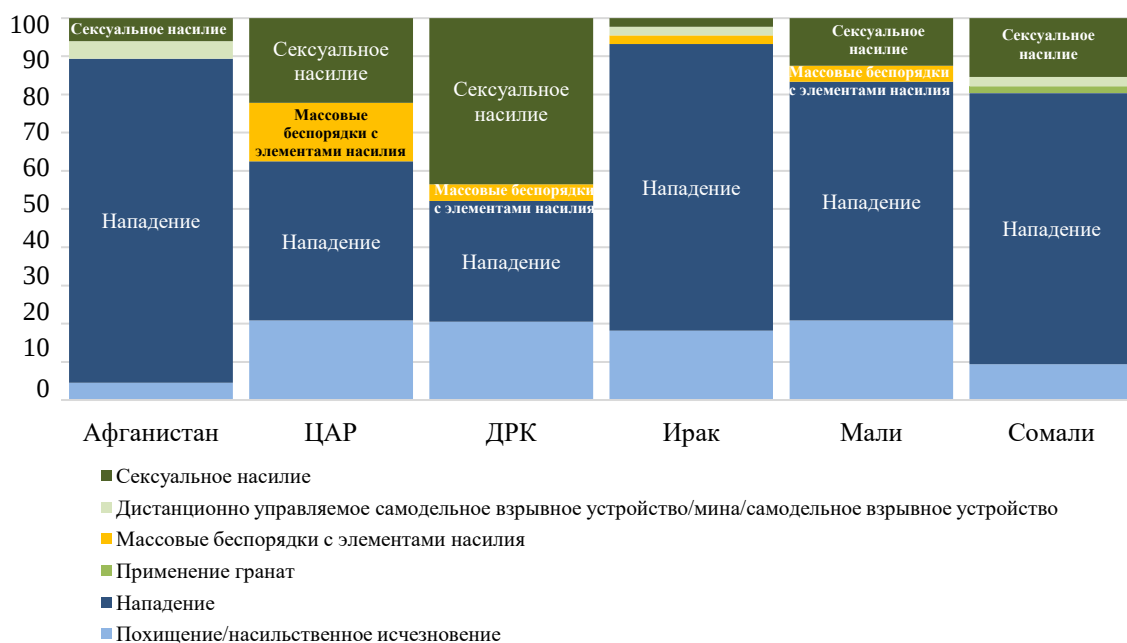
17. Уровень политического насилия и, в частности, политического насилия в отношении женщин¹¹, либо возрос, либо оставался высоким во всех странах, за исключением небольшой тенденции к снижению в Сомали. Политическое насилие в отношении женщин в той или иной степени возросло в преддверии выборов в период 2017–2021 годов во всех странах, кроме Мали.

18. Виды и цели политического насилия в отношении женщин в шести странах были разными (см. рисунки I и II). Во всех странах нередко случались нападения на женщин. Сексуальное насилие было более распространено, особенно в Центральноафриканской Республике, Демократической Республике Конго и Мали. В Афганистане и Сомали чаще применялась тактика дистанционного насилия (например, использование гранат, дистанционных взрывных устройств и наземных мин). Во всех странах наиболее распространенными виновниками политического насилия в отношении женщин были неопознанные вооруженные группы. В Афганистане, хотя отсутствие безопасности упоминалось в качестве основной причины отказа от голосования и мужчинами, и женщинами, женщины значительно чаще не участвовали в нем из-за страха перед насилием со стороны вооруженных повстанческих групп¹².

¹¹ Рассмотренные здесь тенденции охватывают события физического насилия с участием по крайней мере одной жертвы, отслеживаемые проектом по сбору данных о географии вооруженных конфликтов и связанных с ними событиях.

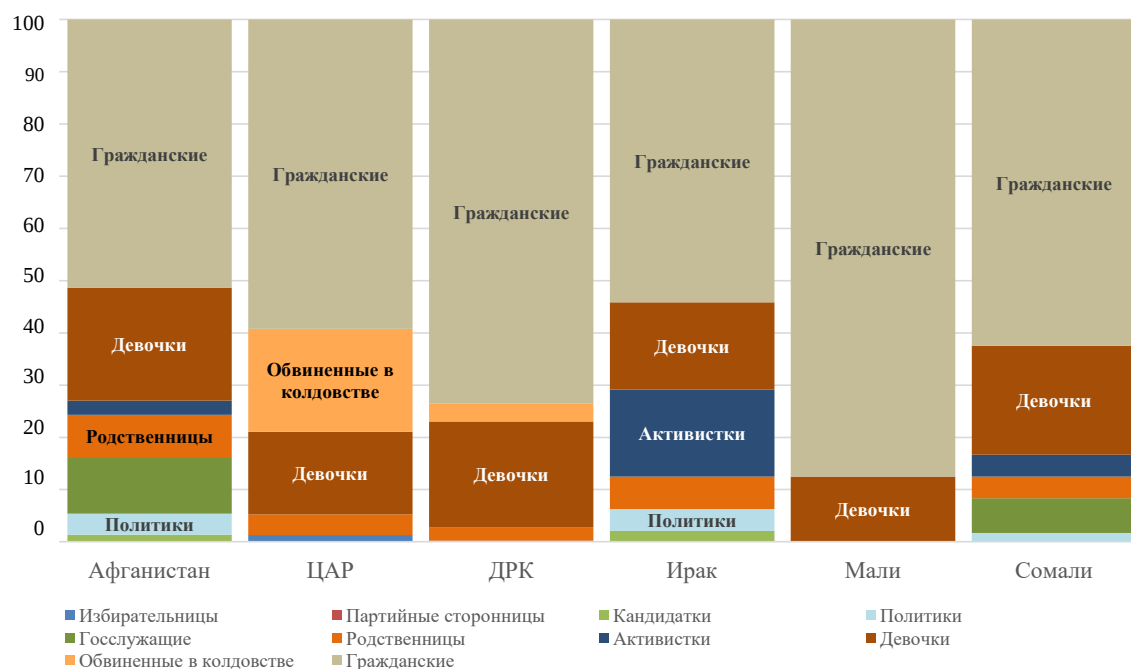
¹² The Asia Foundation, *A Survey of the Afghan People: Afghanistan in 2019* (2019).

Рисунок I
Виды политического насилия в отношении женщин
 (В процентах)



19. Во всех шести странах большинство женщин, ставших объектами нападения, не принадлежали к определенной социальной или иной группе (их относили к категории «гражданское население») и представляли широкий круг женщин, включая работниц гуманитарных организаций, беженок и внутренне перемещенных лиц, журналисток, студенток, медицинских работниц, заключенных, адвокатов и представительниц этнических или религиозных групп; кроме того, объектами нападений становились девочки (см. рисунок 2). В Центральноафриканской Республике и в меньшей степени в Демократической Республике Конго женщины подвергались обвинениям в колдовстве и чародействе и нападениям со стороны групп линчевателей, которые часто представляли собой агрессивные толпы. В Афганистане и Ираке объектами нападений в гораздо большей степени становились кандидаты, активистки и родственницы определенных лиц, что совпало с увеличением числа кандидаток на выборах 2018 года. Такие тенденции в политической мобилизации женщин вызвали негативную реакцию не только в отношении женщин, претендующих на политическую должность, но и против женщин без определенной политической принадлежности.

Рисунок II
Категории подвергавшихся нападениям женщин
 (В процентах)



20. В целом нефизические формы насилия в отношении женщин также возросли, что не менее негативно сказалось на их участии в политических процессах. Чаще всего упоминались такие виды насилия, как запугивание, угрозы, нападения на предвыборные плакаты женщин, клевета, кибертравля, кампании по дезинформации и преследования в социальных сетях.

2. Несмотря на попытки включить гендерные аспекты в планы и мероприятия, миссии (за исключением Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействию Ираку) часто не в полной мере учитывали гендерные аспекты насилия во время выборов и в связи с ними

21. Миссии с разной степенью эффективности применяли различные меры по предотвращению проблем с безопасностью и реагированию на них.

22. Операции по поддержанию мира с мандатами по защите постарались отразить учет гендерной проблематики в качестве сквозного принципа в своих механизмах раннего предупреждения и планах защиты во время выборов. Так, МООНСДРК выявила связанные с насилием очаги напряженности на выборах и, совместно с представителями гражданского общества, мобилизовала местные группы защиты, в которых женщины в идеале составляют треть всех членов группы, для дальнейшего информирования общин и разрешения любых конфликтов путем мирного диалога. Аналогичным образом, МИНУСМА провела обучение сотрудников национальной службы безопасности по предотвращению насилия на выборах и предоставила наборы карточек по безопасности выборов, на которых были представлены уязвимые группы, в том числе женщины. В преддверии выборов 2020 и 2021 годов МИНУСКА в сотрудничестве с ПРООН и Структурой «ООН-женщины» проводила мониторинг связанного с выборами насилия в отношении женщин с помощью местных наблюдательниц. Вместе с

тем эти усилия не были соразмерны масштабности имеющихся проблем. Так, в Мали во время президентских выборов 2018 года почти 500 избирательных участков (2 процента от общего числа) были вынуждены закрыться из-за угроз со стороны экстремистских группировок¹³. В Центральноафриканской Республике, по данным Национального избирательного органа, в результате насилия были закрыты почти 800 избирательных участков страны (14 процентов от общего числа).

23. Одной из часто применяемых большинством миссий мер была поддержка государственных полицейских сил в создании женских ситуационных центров и/или отделов для приема жалоб и сообщений о случаях насилия, домогательств и запугивания в отношении женщин, а также их анализа и реагирования на них, и, при необходимости, принятия последующих мер совместно с силами безопасности. МИНУСКА, МИНУСМА, МООНСДРК и — совсем недавно — МООНСОМ, совместно с ПРООН и Структурой «ООН-женщины» и Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), создали предназначенные для защиты кандидаток и избирательниц от насилия на выборах женские ситуационные центры и горячие линии, в работе которых непосредственно участвуют и задействованы женщины.

24. Тем не менее, многие кандидаты и организации гражданского общества по-прежнему критически относятся к таким службам и горячим линиям, ссылаясь на их низкую эффективность и отсутствие последующих мер в связи с сообщениями об инцидентах. В Демократической Республике Конго горячая линия не была привязана к конкретным выборам и оказалась недолговечной из-за отсутствия финансирования, в то время как в Мали ситуационные центры управлялись организациями гражданского общества при ограниченной поддержке Миссии. В период с декабря 2020 года по май 2021 года в Центральноафриканской Республике по горячим линиям 11 ситуационных центров было получено более чем 5000 звонков, но подтверждений наличия мер реагирования на них было получено немного. В Сомали плата за подачу жалобы с использованием механизма разрешения связанных с выборами споров составляла 3000 долл. США, оставаясь непомерно высокой, особенно для кандидаток, не имеющих достаточных финансовых средств. Отсутствие ответных мер в сочетании со слабостью институтов верховенства закона еще больше подорвало доверие женщин к избирательным процессам и еще больше снизило их чувство безопасности, препятствуя тем самым их участию в выборах¹⁴.

25. В тех странах, где специальные политические миссии действовали без мандата по защите, их деятельность по защите по умолчанию носила ограниченный характер. В преддверии выборов 2021 года МООНСОМ оказала поддержку в создании женских ситуационных центров и онлайн-платформы для сообщений об инцидентах, однако это не оказало заметного влияния на ситуацию с политическим насилием. Поддержка МООНСА не выходила за рамки наблюдения за выборами и отчетности.

26. МООНСИ, напротив, подала отличный пример в том, что касается целенаправленных мер по предотвращению и защите, которые адекватно учитывали гендерные аспекты насилия на выборах. Для предотвращения политического насилия, подобного тому, с которым столкнулись кандидатки в 2018 году, Миссия взяла на себя хранение Хартии за честные выборы и нового кодекса поведения в период выборов, подписанного политическими партиями в 2021 году,

¹³ Tiemoko Diallo, “Low turnout in Mali election due to security fears, opposition charges fraud”, Reuters, 13 August 2018.

¹⁴ Интервью с кандидатками и женщинами на выборных должностях в рассматриваемых странах.

одновременно ратуя на самом высоком уровне за строгое соблюдение закона и отказ от использования тактики, подрывающей участие женщин. Тесное сотрудничество с государственным Высшим комитетом по расширению политических прав и возможностей женщин привело к созданию горячих линий, назначению специального судьи для отслеживания сообщений об инцидентах, криминализации кибератак и защите кандидаток по требованию.

27. По сравнению со специальными политическими миссиями, которые не имеют конкретных мандатов по защите, операции по поддержанию мира, которые имеют в своем составе унифицированные компоненты и специалистов по безопасности, упустили возможность использовать имеющиеся данные о конфликтах и выборах, дезаггированные по гендерному признаку, и выбрать на их основе способы реализации и места проведения своих мероприятий по защите и профилактике в связи с женщинами и миром и безопасностью, например для разработки профилактических мер с учетом конкретных условий и гендерных аспектов.

С. Усилия миссий по просвещению женщин и мобилизации их для осуществления своего избирательного права не смогли переломить негативную тенденцию в явке избирателей во всех страновых случаях

1. Женщины, которые в большинстве из шести рассмотренных стран составляют половину избирателей с правом голоса, столкнулись с непропорционально большими трудностями при регистрации и голосовании

28. В целом во всех шести странах явка избирателей значительно снизилась как на президентских, так и на парламентских выборах. В 2021 году в Ираке наблюдалась самая низкая явка избирателей (41 процент) с 2005 года (78 процентов). В Демократической Республике Конго явка избирателей на парламентских выборах снизилась с 70,3 процента в 2006 году до 45,4 процента в 2018 году. В рассмотренных документах отмечены такие основные факторы снижения явки избирателей, как частые случаи насилия во время выборов, общее недовольство политическим ландшафтом и предполагаемый уровень коррупции, подрывающий доверие к результатам выборов.

29. Данные регистрации избирателей свидетельствуют о том, что женщины составляли примерно половину электората — от 46,7 процента в Центральноафриканской Республике до 51,0 процента в Демократической Республике Конго. Основным исключением стали Афганистан, где женщины составляли лишь треть (35 процентов) зарегистрированных избирателей, а также Сомали с их особым форматом, где по крайней мере треть делегатов избирательных коллегий составили женщины.

30. Данные о явке избирателей с разбивкой по полу было, для сравнения, получить сложнее. Национальные избирательные органы публиковали такие данные непоследовательно, за исключением Афганистана, где доля избирательниц снизилась с 37 процентов в 2004 году до 31 процента в 2019 году¹⁵.

¹⁵ United States of America, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, Support for Gender Equality: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan (Arlington, Virginia, 2021).

31. В дополнение к вышеупомянутым факторам, во всех странах при осуществлении своих избирательных прав женщины сталкивались с рядом специфических трудностей:

- а) низкий уровень грамотности женщин (например, 17,0 процента в Афганистане и 18,9 процента в Мали) стал системным барьером, ограничивающим осведомленность женщин о своих гражданских правах и их способность голосовать на основе полученных данных;
- б) отсутствие надлежащей безопасности на избирательных участках — в том числе, в некоторых случаях, угрозы, направленные конкретно на избирательные участки, предназначенные только для женщин, — удерживали женщин от голосования;
- в) отсутствие соответствующих работниц в ходе выборов, которые могли бы помочь избирательницам чувствовать себя более спокойно в связи с требованиями фотографирования и снятия отпечатков пальцев;
- г) заявленные случаи принуждения со стороны членов семьи, когда от женщин ожидали голосования на основании решений, принятых мужчинами в их семьях, или же заставляли их голосовать таким образом;
- д) отсутствие удостоверений личности государственного образца и удостоверений избирателей из-за ограниченной мобильности женщин и культурных норм, либо трудности в их получении. Так, при введении биометрических регистрационных карточек в Афганистане, Ираке и Мали и использование машин для голосования в Демократической Республике Конго для борьбы с мошенничеством на выборах, некоторые женщины не могли ими воспользоваться из-за запрета на фотографирование в силу культурных норм и сложностей с использованием соответствующих устройств, требующих определенного уровня грамотности.

2. Усилий миссий по работе с общественностью и поддержки избирательных органов оказалось недостаточно для противодействия растущему чувству незащищенности женщин, в основном из-за слабого учета гендерных аспектов при организации защиты и избирательных процессов

32. Усилия миссий по расширению участия женщин в выборах заключались в проведении информационно-разъяснительных мероприятий и мероприятий по гражданскому просвещению, а также в оказании технической поддержки избирательным органам в деле учета гендерных аспектов при организации избирательных процессов.

33. Для работы с общественностью они использовали традиционные средства массовой информации (то есть радио и телевидение) и социальные сети, чтобы охватить такие группы населения, как сельские жители и молодежь. Эти мероприятия проводились с целью повысить осведомленность избирателей и распространить идеи, пропагандирующие важность равного участия женщин. МООНСДРК, например, использовала «Радио Окапи» для распространения информации о процедурах выборов. В 2021 году МООНСОМ выпустила видеоклип и песню под названием «Воплотим в жизнь квоту для женщин». В 2018 году МООНСИ запустила информационно-просветительскую кампанию #ПочемуБыИНет (#Shakobeha) с участием успешных политических активисток. Гражданское просвещение, со своей стороны, нередко осуществлялось через организации гражданского общества (МИНУСКА и МООНСИ) и региональные отделения (МООНСА), которые проводили кампании с обходом людей на дому, организовывали встречи с представителями общин и выступали с объявлениями по громкоговорителям в автофургонах для информирования населения.

МООНСА и МООНСОМ также провели с религиозными деятелями и представителями племен разъяснительную работу, касающуюся поддержки участия женщин, и призвали их оказать такую поддержку.

34. Миссии в разной степени поддерживали избирательные органы в деле разработки избирательных процессов с учетом гендерных аспектов, что выражается, например, в создании избирательных участков только для женщин, найме работниц избирательных участков и мобильных регистрационных пунктов. В 2018 году избирательный орган Афганистана нанял 12 000 работниц на выборах и организовал 7429 избирательных участков только для женщин, в то время как для мужчин было организовано 11 667 участков. В Ираке на всех пунктах регистрации избирателей работали женщины, которые помогали снимать отпечатки пальцев и делать фотографии. В лагеря для внутренне перемещенных лиц также были направлены мобильные регистрационные пункты, что позволило проголосовать женщинам, не имеющим удостоверения личности и постоянного адреса. Несмотря на имеющиеся данные опроса избирателей, указывающие на конкретные сложности гендерного характера, с которыми сталкиваются женщины на избирательных участках, в Центральноафриканской Республике и Мали было мало свидетельств использования избирательных участков только для женщин или найма работниц на выборах.

35. Поддержка миссией не оказала существенного влияния на увеличение числа избирательниц по причине возникновения проблем общего плана, выходящих за рамки сферы влияния миссий. В подавляющем большинстве случаев самые большие трудности во всех странах все также были связаны с обеспечением безопасности. В Афганистане мужчины могли воспользоваться большим количеством избирательных участков, что ставило избирательниц в невыгодное положение, ибо для того, чтобы проголосовать, им приходилось преодолевать большие расстояния. Поиск работниц избирательных участков был также сопряжен с трудностями, особенно в отдаленных районах. Активные усилия МООНСОМ по оперативному наращиванию потенциала избирательного органа для проведения прямых выборов на основе всеобщего избирательного права, включая организацию избирательных процессов с учетом гендерных аспектов, были приостановлены из-за политического соглашения о продолжении проведения не прямых выборов. Поддержка МООНСДРК избирательного органа в 2018 году была ограниченной из-за отсутствия мандата по работе на выборах.

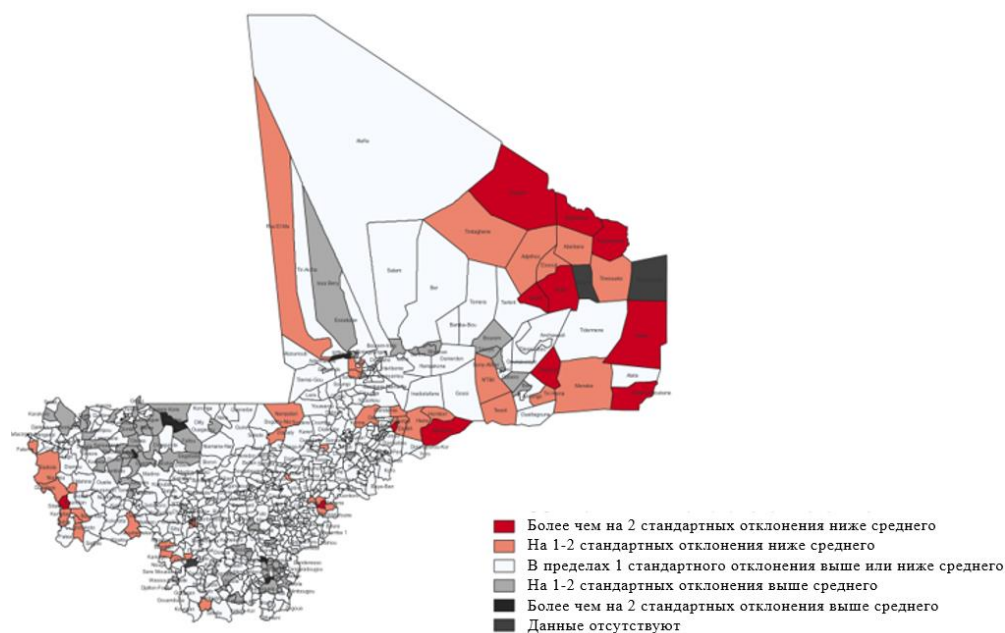
36. Подробные данные о результатах выборов 2020 года в Мали были изучены для определения взаимосвязи между деятельностью Миссии в отношении женщин и мира и безопасности и показателями явки избирательниц. Во-первых, анализ показал наличие значительных различий в показателях явки женщин на уровне коммун (см. рисунок III). Наибольшее количество коммун с низкими показателями явки (то есть как минимум на одно стандартное отклонение ниже среднего по стране) находились в нескольких приграничных районах на севере, а также в нескольких приграничных районах на юге. Во-вторых, в ходе регрессионного анализа было установлено, что мероприятия, проводимые МИНУСМА в отношении женщин и мира и безопасности, отрицательно коррелируют с показателями явки женщин на выборы в регионах. Эта обратная зависимость может быть объяснена отсутствием безопасности, что, вероятно, негативно и непропорционально влияет на желание женщин участвовать в политическом процессе¹⁶. Кроме того, деятельность Миссии в отношении женщин и мира и безопасности, вероятно, была направлена на населенные пункты, в которых ожидался низкий уровень явки избирательниц и в которых было ограниченное

¹⁶ За этот период в Мали произошло два государственных переворота (в августе 2020 года и мае 2021 года), которые свели на нет достигнутые успехи.

присутствие представителей государственной власти. В ходе анализа была подчеркнута первостепенная важность обеспечения безопасности как неперемного условия содействия участию женщин.

Рисунок III

Отклонения в показателях явки избирательниц по сравнению со средним показателем явки по стране на выборах 2020 года в Мали



37. Был проведен анализ голосования в Афганистане по гендерному признаку с использованием данных о явке на уровне провинций для проверки гипотезы о том, что избирательницы с большей вероятностью проголосуют за кандидаток. Анализ показал, что там, где женщины составляли большую долю избирателей, принявших участие в голосовании, доля поданных за женщин голосов в общем объеме всех поданных в данном округе голосов была выше. Хотя анализ не выявил причинно-следственной связи, он подчеркнул значимость конкретных мероприятий миссий по поддержке участия женщин в выборах и их побочный эффект. Если такие целевые мероприятия повышали явку избирательниц, то, скорее всего, повышалась доля женщин, победивших на выборах. Аналогичным образом, если мероприятия, связанные с женщинами и миром и безопасностью, улучшают показатели выдвижения кандидатур женщин, то это может повысить явку избирательниц.

D. Увеличению или поддержанию доли женщин среди кандидатов и выборных должностных лиц в значительной степени способствовали осуществляемая миссиями пропаганда и техническая поддержка разработки и реализации временных специальных мер, в частности гендерных квот

1. Доля женщин в национальных парламентах была неоднородной в этих шести странах и напрямую зависела от наличия и применения законодательных гендерных квот и других временных специальных мер

38. Доля женщин в национальных парламентах в шести странах — участницах проекта была неоднородной (см. таблицу 5). В 2021 году женщины занимали примерно четверть мест в парламентах Афганистана, Ирака, Мали и Сомали. В Центральноафриканской Республике и Демократической Республике Конго женщины занимали около одной восьмой мест в парламентах этих стран. За последнее десятилетие в Афганистане, Демократической Республике Конго, Ираке и Центральноафриканской Республике произошли небольшие изменения, в то время как в Мали и Сомали в ходе недавних выборов наблюдались кардинальные перемены. Так, в Сомали доля женщин в парламенте увеличилась с 14,0 процента в 2012 году до 24,2 процента после выборов 2016 года.

Таблица 5

Доля женщин в национальных парламентах, в разбивке по типу квот

	Страна	2017 год	2021 год
Квота на результаты	Афганистан	27,7	27,0
	Ирак	25,3	28,9
Квота на кандидатов	Центральноафриканская Республика	8,6	12,9
	Демократическая Республика Конго	8,9	12,8
	Мали	8,8	26,5 ^a
Прочие квоты	Сомали	24,2	24,4
Среднемировой показатель		23,3	25,5

Источник: Inter-Parliamentary Union and UN-Women, “Women in politics: 2021”, 1 January 2021. Данные по Центральноафриканской Республике и Ираку были обновлены с учетом результатов выборов 2021 года.

^a Включая Переходный национальный совет, назначенный в декабре 2020 года.

39. Все шесть стран ввели гендерные квоты на выборах, и обеспечение их соблюдения стало ключевым фактором в увеличении представленности женщин в парламентах. Афганистан, Ирак и Сомали установили квоты на результаты, введя минимальный показатель обязательной доли женщин в составе выборного органа. Это требование регулярно выполнялось в Афганистане и Ираке, но система непрямых выборов в Сомали требовала большей свободы действий со стороны лидеров кланов для выполнения квоты. В Центральноафриканской Республике, Демократической Республике Конго и Мали квоты применялись к спискам кандидатов, выдвинутых политическими партиями, что было менее эффективным, поскольку они применялись только к процентному соотношению кандидатов и, таким образом, не обязательно приводили к избранию женщин. Партии в Мали в целом соблюдали квоту для женщин в списках кандидатов, в то время как политические деятели в Центральноафриканской Республике и Демократической Республике Конго, по сообщениям, игнорировали эти правила

без каких-либо негативных последствий, что привело к незначительному изменению доли избранных женщин с течением времени.

40. Информационно-пропагандистские действия миссий и техническая поддержка, оказываемая правительствам с целью введения и сохранения гендерных квот, были эффективны при наличии политической воли и подотчетности. В Ираке МООНСИ организовала помощь в проведении выборов, в ходе которой были предоставлены экспертные консультации, позволяющие обеспечить расширение участия женщин благодаря новой избирательной системе, разработанной после реформы 2019 года. Существующая квота рассматривалась уже не как максимальное, а как минимальное значение, а новые избирательные механизмы привели в 2021 году к увеличению представленности женщин на 4 процентных пункта.

41. Из шести стран наиболее значительный рост политической представленности женщин произошел в Мали, что объясняется хорошо продуманной квотой на кандидатов в 2015 году, которая сопровождалась мерами по обеспечению подотчетности. В результате этого представленность женщин в парламенте страны значительно возросла — с 9 процентов в 2013 году до 27 процентов в 2020 году. МИНУСМА следила за выполнением закона, ведя информационно-разъяснительную работу на высоком уровне и оказывая правительству техническую поддержку, а также мобилизуя деятельность организаций гражданского общества для обеспечения подотчетное соблюдение требований сторонами.

42. Аналогичным образом, в Сомали в качестве ключевых факторов включения гендерной квоты в политические соглашения, предшествовавшие выборам, были названы информационно-пропагандистская работа МООНСОМ на высоком уровне и поддержка Миссией Комитета послов доброй воли¹⁷. Роль квот также была продемонстрирована в Пунтленде. Недавно в Пунтленде были организованы выборы на основе всеобщего избирательного права с введением требования о не менее одной трети женщин и не менее одной десятой людей с инвалидностью в списке кандидатов, в результате чего 26,4 процента победивших на выборах составили женщины. Вместе с тем устойчивость этих достижений остается под вопросом, поскольку эта квота не была закреплена законодательно.

43. Центральнаяафриканская Республика и Демократическая Республика Конго продемонстрировали важность мер подотчетности, подкрепляющих квоты и/или законы о паритете. В Центральнаяафриканской Республике МИНУСКА организовала помощь в проведении выборов, консультируя в ходе разработки избирательного кодекса 2019 года, который включал 35-процентную квоту для кандидатов в соответствии с положениями закона о гендерном паритете от 2016 года. Несмотря на существование закона о паритете и квоты для кандидатов, 27 политических партий не выполнили квоту, в результате чего доля кандидатов составила всего 15,6 процента. В Демократической Республике Конго Миссия попыталась поддержать внесение изменений в статью 13 избирательного кодекса, которая гласит, что недостижение гендерного паритета в партийных списках кандидатов не является основанием для неприемлемости соответствующего списка, но столкнулась с противодействием политических партий, которые блокировали усилия по привлечению их к ответственности за недостижение гендерного паритета.

¹⁷ Комитет, назначенный премьер-министром для пропаганды 30-процентной квоты для женщин в парламенте путем проведения разъяснительных и пропагандистских кампаний среди лидеров кланов и международного сообщества.

44. Миссии с разной степенью успеха выступали за принятие дополнительных временных специальных мер¹⁸ для увеличения представленности женщин, таких как пересмотр требований к регистрации кандидатов, в соответствии с которыми исторически у женщин было меньше возможности участвовать в выборах. В Центральноафриканской Республике организации гражданского общества при поддержке МИНУСКА успешно пролоббировали отмену имущественного и образовательного цензов в избирательном законе 2019 года, которые до этого непропорционально затрагивали женщин. Между тем, хотя МООНСОМ успешно добилась двукратного снижения регистрационных сборов для кандидатов в Сомали, в Демократической Республике Конго сборы оставались непомерно высокими, а влияние международного сообщества и МООНСДРК было минимальным.

2. Проводимая миссиями агитация на высоком уровне подотчетного выполнения гендерных квот была подкреплена поддержкой наращивания потенциала женщин-лидеров и женских организаций гражданского общества и способствовала увеличению числа кандидаток в нескольких странах

45. Для усиления эффективности гендерных квот миссии нередко проводили тренинги для потенциальных кандидаток в рамках своих программ по расширению участия женщин в политической жизни. Мероприятия по наращиванию потенциала разрабатывались и проводились в основном Структурой «ООН-женщины» и ПРООН, иногда в сотрудничестве с миссиями, деятельность которых была сосредоточена на мониторинге и выявлении потребностей. Так, в Сомали в рамках совместной программы МООНСОМ, ПРООН и Структуры «ООН-женщины» были выявлены потребности и пробелы в потенциале и навыках кандидаток, активисток и женских объединений. МООНСИ, используя внебюджетные средства, разработала трехэтапный проект по проведению исследования трудностей, с которыми сталкиваются женщины в политике, обеспечила обучение 67 кандидаток с учетом их потребностей и провела мониторинг политического насилия в отношении женщин на выборах 2021 года. Во всех тематических исследованиях большинство мероприятий по наращиванию потенциала было направлено на работу с кандидатами. Несколько женщин-парламентариев подчеркнули необходимость дальнейшего наращивания потенциала для женщин, уже занимающих должности.

46. Эффективность таких мероприятий по наращиванию потенциала была продемонстрирована на примере Центральноафриканской Республики. В ходе кампании по регистрации кандидатов МИНУСКА в сотрудничестве со Структурой «ООН-женщины» и ПРООН организовала семинары для женщин-лидеров. Подробные данные по кандидатам за 2020 год (включая информацию об избирательном округе, партийной принадлежности, строке в бюллетене, индивидуальном распределении голосов в первом и втором туре, статусе занимаемой должности, гендерной принадлежности и том, был ли кандидат в итоге избран) были использованы для понимания избирательного контекста и проведения анализа взаимосвязи между деятельностью, ориентированной на участие в выборах в отношении женщин и мира и безопасности, и представленности женщин. Регрессионный анализ показал, что наличие таких мероприятий оказало положительное и статистически значимое влияние на количество кандидаток — женщины составили 15,6 процента кандидатов в 2020 году по сравнению с

¹⁸ Временные специальные меры включают законы о гендерных квотах, ситуационные столы и комнаты для женщин, избирательные участки только для женщин, работниц на выборах, реформы регистрации на выборах (как для кандидатов, так и для избирателей) и снижение высоких расходов на проведение избирательных кампаний.

10,0 процентами на предыдущих выборах — хотя и не повлияло на их шансы быть избранными. Возможно, что такая деятельность способствовала росту политических амбиций женщин, что привело к тому, что больше женщин стали выдвигаться в качестве потенциальных кандидатов. Эта гипотеза становится более убедительной, если учесть, что 95,7 процента кандидаток в 2020 году не занимали должности, на которые они выдвигались.

47. Еще одним фактором, повлиявшим на увеличение представленности женщин, стало наличие активных и слаженно работающих сетей организаций гражданского общества. Как представляется, поддержка и наращивание потенциала женских организаций и сетей гражданского общества также способствовали увеличению числа кандидаток и усилению деятельности по поддержке введения временных специальных мер. В отсутствие мандата на проведение выборов МООНСДРК направила усилия на организацию работы, повышение потенциала и мобилизацию организаций гражданского общества, которые выступали за расширение политического пространства для женщин. Организации гражданского общества в Мали сыграли важную роль в пропаганде последовательного применения закона о квотах политическими партиями при выдвижении своих кандидатов. МИНУСКА и МООНСИ поддержали создание женских консультативных групп, которые консультировали специальных представителей по вопросам, касающимся участия женщин; эти вопросы были затем доведены до сведения влиятельных политических деятелей в соответствующих странах.

Е. Влияние миссий на долю женщин, назначенных на государственные должности, было небольшим, учитывая политический характер таких назначений и деликатность действий, которые могут восприниматься как вмешательство

1. В целом, на руководящие и правительственные должности было назначено меньше женщин, чем это предусмотрено квотами

48. Несмотря на успехи, достигнутые в целом в представленности женщин в национальных парламентах, в разных странах наблюдались расхождения в показателях назначений избранных женщин на государственные должности или исполнительные функции (см. таблицу 6). Существенным структурным барьером в этом отношении, как представляется, являются политические партии (и кланы), которые неохотно выдвигают женщин — членов партии в качестве кандидаток на влиятельные должности в исполнительном правительстве.

Таблица 6
Доля женщин на министерских должностях

Страна	2017 год	2021 год
Афганистан	16,7	6,5
Ирак	10,5	9,1
Центральноафриканская Республика	17,4	20,7
Демократическая Республика Конго	11,6	27,0
Мали	24,2	21,0
Сомали	6,7	18,5

Источник: Inter-Parliamentary Union and UN-Women, “Women in politics: 2021”, 1 January 2021. По Демократической Республике Конго и Мали представлены обновленные данные.

49. В период с 2017 по 2021 год, в то время как в Афганистане, Ираке и Мали отмечалась большая доля женщин среди избранных должностных лиц в целом по стране (см. таблицу 5), что объясняется хорошо продуманными гендерными квотами, процент женщин на министерских должностях снизился, причем уровень представленности в Афганистане и Ираке за тот же период оставался ниже, чем в других странах (см. таблицу 6). С 2019 года в Ираке работают две женщины-министры, а Министерство по делам женщин было в 2015 году понижено до уровня управления. В Афганистане усилия бывшего президента по назначению женщин на руководящие должности вызвали противодействие некоторых групп, считающихся представителями элиты. Аналогичным образом, в Мали женщины-депутаты жаловались на несоблюдение лидерами политических партий закона о квотах при назначении на государственные должности.

50. В период с 2012 по 2021 год процент женщин на министерских должностях в Центральноафриканской Республике, Демократической Республике Конго и Сомали увеличился с некоторыми оговорками. В Демократической Республике Конго значительным препятствием при назначении женщин на должности считалось наличие более 400 конголезских политических партий с низким уровнем членства женщин (от 0 до 16 процентов). Благодаря решимости действующего президента, который отклонил предложенный в 2019 году первым правительством список членов кабинета министров на основании гендерного дисбаланса, несколько женщин впоследствии заняли влиятельные должности, получив портфели министров или заместителей министров (в том числе в министерстве горнодобывающей промышленности, министерстве труда и центральном банке). В Центральноафриканской Республике, несмотря на увеличение доли женщин на министерских должностях в период с 2017 по 2021 год, эта доля не соответствовала условиям закона о паритете и по-прежнему сильно зависела от политической воли партийных лидеров. В Сомали рост числа назначений сыграл не столь значительную роль ввиду предполагаемого отсутствия влияния этих должностей на путь развития страны.

2. Пропаганда миссиями назначений женщин на должности председателей избирательных органов эффективно содействовала учету гендерных аспектов в работе этих структур

51. Усилия миссий по решению проблемы непропорциональной представленности женщин на государственных должностях были ограничены из-за политического характера этих назначений. Деятельность или стратегии миссий были редко направлены именно на политические партии как на влиятельных посредников таких назначений. Тем не менее, миссии пытались найти другие способы пропаганды назначения женщин на министерские должности, которые могли бы стать катализатором политических и избирательных процессов, учитывающих гендерные аспекты.

52. Самым распространенным способом была пропаганда назначения женщин председателями избирательных органов. Добрые услуги и пропаганда МООНСДРК, МООНСА, МООНСИ и МООНСОМ в этом деле оказались успешными, что имело далеко идущие положительные последствия для избирательниц и кандидаток. Женщина, занимавшая пост председателя избирательной комиссии в Сомали, разработала институциональную стратегию по учету гендерных факторов и тесно сотрудничала с МООНСОМ для внедрения избирательных процессов с учетом гендерных аспектов (то есть регистрации и работы с избирательницами), одновременно готовясь к возможному введению всеобщего избирательного права в 2021 году. Аналогичным образом, единственная женщина из девяти членов избирательной комиссии в Ираке ввела меры по поддержке гендерного паритета в избирательном органе и возглавила Высший комитет по

расширению политических прав и возможностей женщин, предприняв эффективные действия по смягчению политического насилия в отношении женщин, как упомянуто выше.

53. Еще одним направлением деятельности миссий стало включение женщин в текущие мирные процессы в целях расширения политического пространства для женщин. В Мали МИНУСМА организовала семинар высокого уровня по участию женщин в мирных и политических процессах, по итогам которого были сформулированы потребности женщин и приоритетные для них направления и было поддержано вовлечение большего числа женщин (в том числе из подписавших соглашение вооруженных групп) в Комитет по контролю за выполнением соглашения. Аналогичным образом, МИНУСКА мобилизовала представителей гражданского общества для пропаганды включения женщин в мирные переговоры (в результате чего из 78 делегатов было отобрано 8 женщин) и механизмы мониторинга Политического соглашения о мире и примирении в Центральноафриканской Республике (в 2021 году женщины на государственном уровне составляли в нем 16 процентов). Несмотря на существенные различия, касающиеся участия в мирных и политических процессах, сотрудники миссии считали, что вовлечение большего числа женщин на ранних этапах мирных переговоров и переговоров открывает возможности для расширения политического пространства для женщин в дальнейшем.

54. Среди всех этих усилий следует особо отметить прямую разъяснительную работу старшего руководства миссии с национальными партнерами. Во всех миссиях, работа которых рассматривается в данной оценке, была как минимум одна женщина — старший сотрудник на уровне специального представителя или заместителя специального представителя, что соответствует обязательствам Организации по достижению гендерного паритета на высшем уровне. Руководство миссий, особенно МООНСОМ, МООНСДРК, МИНУСМА и МООНСИ, сделало тему политической деятельности женщин неотъемлемой частью своих пропагандистских усилий.

Г. Миссии, совместно с соответствующими страновыми группами Организации Объединенных Наций, пытались, насколько это возможно, сформировать многопартийные женские фракции и расширить их возможности, но инвестиции в качественное женское лидерство и влияние не привели к улучшению общественных товаров и услуг

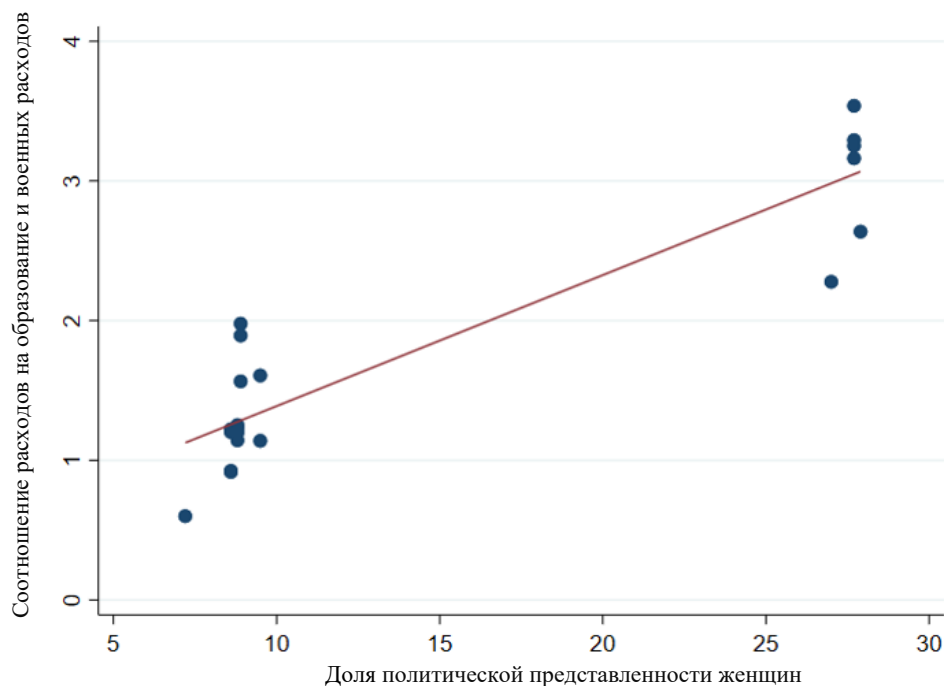
1. Более высокие показатели представленности женщин в странах — участницах проекта были связаны с ростом расходов на образование за счет сокращения военных расходов; вместе с тем при внедрении учитывающей интересы женщин политики в своих соответствующих парламентах женщины на выборных официальных должностях столкнулись со значительными трудностями

55. Были изучены взаимосвязи между долей женщин — депутатов законодательных собраний и изменениями в приоритетах расходов, а также между долей женщин-депутатов и большим доверием общества к правительству как показателями прочности мира.

56. Во всех шести случаях присутствовал только один аспект — долговечности мира. Анализ двух международно сопоставимых наборов данных¹⁹ показал, что более высокий уровень политической представленности женщин положительно коррелирует с роста доли расходов на образование с их одновременным снижением на военные нужды (см. рисунок IV). Что касается восприятия благого управления в этих странах, то оно несколько снизилось (см. рисунок V).

Рисунок IV

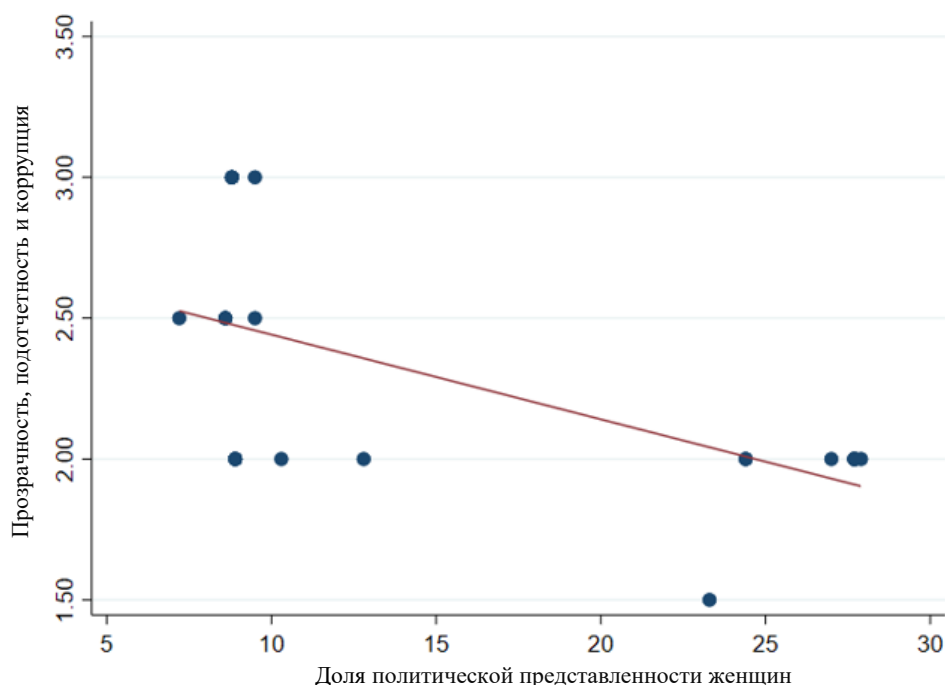
Структура государственных расходов, в разбивке по уровню политической представленности женщин



Источник: Показатели мирового развития, Всемирный банк, 2020 год.

¹⁹ Показатели мирового развития и Индекс оценки институтов и политики страны: наборы данных Всемирного банка.

Рисунок V
Восприятие благого управления, в разбивке по уровню политической представленности женщин



Источник: Показатели мирового развития и Индекс оценки институтов и политики страны, 2020 год.

57. В этих анализах есть свои ограничения. Во-первых, учитывая ограниченный по времени характер данных и анализа²⁰, невозможно установить, повлияли ли снижение расходов на военные нужды и одновременный рост расходов на образование на долговечность мира. Во-вторых, восприятие ценностей благого управления не может быть напрямую связано с изменением уровня представленности женщин, поскольку первое в основном является результатом серьезных политических инноваций или законов, которые не наблюдались в период оценки.

58. При внесении законопроектов и/или принятии важных политических мер в области гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин чиновницы на выборных должностях столкнулись со значительными трудностями. Во-первых, влиятельные политические партийные блоки, в которых, как правило, доминируют мужчины, защищали статус-кво. В Мали, по сообщениям, бывшая женщина — министр по делам женщин подверглась преследованиям, а затем была отстранена от должности после того, как она представила в парламент страны законопроект о предотвращении сексуального и гендерного насилия, который был публично отвергнут влиятельными религиозными группами. Во-вторых, характер политики и необходимость политического выживания означали, что вместо того, чтобы продвигать повестку дня, касающуюся женщин, некоторые занимающие выборные должности женщины, по сообщениям, в большей степени поддерживали интересы своих политических блоков. Так, законопроект о домашнем насилии в Ираке не получил поддержки со стороны

²⁰ Данные по показателям благого управления было нелегко получить из-за проблем со сбором данных в постконфликтных условиях.

некоторых чиновниц. В Сомали, по наблюдениям, некоторые женщины-парламентарии голосовали за проект избирательного кодекса, который исключал положения о гендерных квотах.

2. При попытке влиять на формирование политики после избрания женщины все еще сталкиваются с трудностями, что приводит к необходимости в последующей поддержке, которую миссии не могли должным образом обеспечить

59. Во всех странах при осуществлении политических программ, направленных на принятие учитывающих интересы женщин законов или на улучшение условий жизни своих избирателей, женщины-парламентарии сталкиваются с препятствиями. Миссии сообщали о том, что количество мероприятий, посвященных устранению таких препятствий, было ограниченным ввиду необходимости избежать обвинений во вмешательстве и сохранять беспристрастность. Так, в Афганистане некоторые женщины-парламентарии отказались от поддержки Миссии в наращивании потенциала, чтобы свести к минимуму впечатление, что они поддерживают прозападную повестку дня.

60. Признавая эти ограничения, затрагивающие женщин-парламентариев, МИНУСМА и МООНСОМ поделились конкретными планами по включению чиновниц в качестве целевой группы в свои перспективные гендерные стратегии. Недавно МИНУСМА, совместно со страновой группой Организации Объединенных Наций, попыталась создать центр по наблюдению за положением женщин для мониторинга и оказания постоянной поддержки женщинам в политике.

61. Как правило, ведущую роль в формировании и наращивании потенциала многопартийных женских парламентских фракций играли ПРООН и Структура «ООН-женщины», например в Центральноафриканской Республике, где был создан Форум женщин-парламентариев. По сравнению с подразделениями страновых групп Организации Объединенных Наций, которые считались более подготовленными для оказания технической и оперативной поддержки, самым большим преимуществом миссий была пропаганда на высоком уровне; как следствие, их конкретная поддержка женщин на выборных должностях была косвенной, либо через техническую поддержку женских организаций гражданского общества, либо через поддержку в наращивании потенциала для женщин-депутатов в местных или национальных мирных процессах, например в МООНСА, МИНУСКА и МИНУСМА. Представители гражданского общества указали на периодическое дублирование занятий, предлагаемых этими организациями, и отсутствие синергетического эффекта от них.

62. Вследствие широко распространенных структурных барьеров, которые женщины не могут преодолеть в одиночку, одной из проблем остается отсутствие долгосрочных мероприятий по наращиванию потенциала для женщин на выборных должностях от различных партий. Кроме того, миссии предприняли недостаточно усилий по разработке стратегий вовлечения, охватывающих недостаточно представленные слои общества, включая женщин, не принадлежащих к элитам, тем самым упустив возможность воспитать в будущем более разнообразную когорту лиц, принимающих решения.

V. Рекомендации

63. Отдел инспекции и оценки УСВН выносит три основные важные рекомендации миссиям, осознавая при этом, что МООНСА, возможно, не сможет выполнить рекомендации 1 и 3 в ее нынешнем контексте. Отдел также дает одну важную рекомендацию Департаменту операций в пользу мира и Департаменту по политическим вопросам и вопросам миростроительства.

Компонент	Рекомендация	Показатель достижения результатов	Ответственное подразделение
Защита и профилактика	1. Разработать долгосрочные меры профилактики и краткосрочной защиты, направленные на решение проблемы гендерного насилия в отношении женщин в контексте выборов; при этом работа должна быть подкреплена надежным гендерно чувствительным анализом конфликта, политической ситуации и/или выборов, в котором учитываются дезаггированные по гендерному признаку данные, включая тип насилия, его цели и местоположение, и основываться на таком анализе	1. Стратегия безопасности на выборах с учетом гендерных факторов, учитывающая цикл выборов 2. Документальное подтверждение поддержки национальных усилий по разработке краткосрочных и долгосрочных мер (включая временные специальные меры, обсуждаемые в настоящем докладе об оценке) для предотвращения политического насилия на гендерной почве	Все шесть миссий
Участие	2. Укрепить существующую стратегию миссии (или разработать новую) по содействию политическому участию и представленности женщин на основе анализа конкретных страновых условий (безопасность, гуманитарная ситуация и развитие) в соответствии с мандатом и возможностями миссии. Эта стратегия должна включать: 2.1. пропаганду и техническую поддержку для укрепления временных специальных мер, включая законы, направленные на устранение ситуативно обусловленных барьеров, с которыми сталкиваются женщины; 2.2. отстаивание на высоком уровне необходимости создания механизмов подотчетности, правоприменения и стимулирования национальных политических субъектов и партий для обеспечения выполнения таких учитывающих интересы женщин законов	Новая и/или обновленная стратегия с анализом и данными по конкретной стране на основе контрольного перечня оценки потребностей в гендерной и избирательной помощи, составленного миссией Документальное подтверждение специализированной и технической поддержки временных специальных мер и соответствующих мер подотчетности	Все шесть миссий
Слаженность в системе	3. Руководствуясь согласованной стратегией данных, вести информационно-пропагандистскую деятельность и деятельность по поддержке для улучшения координации деятельности со страновой группой Организации Объединенных Наций в соответствии с принципом интеграции	Миссия отслеживает конкретные показатели участия и/или представленности женщин и разделяет ответственность за сбор данных с соответствующими подразделениями страновой	Все шесть миссий

Компонент	Рекомендация	Показатель достижения результатов	Ответственное подразделение
	помощи в проведении выборов в условиях миссии для продвижения повестки дня по вопросу о женщинах и мире и безопасности следующими способами:	группы Организации Объединенных Наций	
	3.1. укреплять систему мониторинга эффективности работы миссии и координировать сбор и отслеживание данных для информационного обеспечения программ в отношении женщин и мира и безопасности в рамках стратегии миссии по сбору данных в стране;		
	3.2. более целенаправленно, с учетом существующей политики помощи в проведении выборов, работать с политическими партиями и кланами, пропагандируя включение женщин и кандидатов не из числа элит в партийные списки и создавая стимулы для этого;	Документальное подтверждение усилий по информационно-пропагандистской работе с политическими партиями и кланами	
	3.3. мобилизовать внебюджетные средства и средства на цели миростроительства для долгосрочного наращивания потенциала женщин в политике вне зависимости от партийной принадлежности;	Доказательства мобилизации ресурсов	
	3.4. координировать стратегии и мероприятия, необходимые для устранения долгосрочных барьеров, с которыми сталкиваются женщины, таких как уровень грамотности, политическая осведомленность и повышение осведомленности мужчин-лидеров	Конкретные мероприятия и показатели достижений в рамках Рамочной программы Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития, скоординированные с конкретными организациями, для устранения долгосрочных барьеров	
	4. Поддерживать и координировать усилия миссий в отношении женщин и мира и безопасности, учитывающие конкретные условия, в целях повышения эффективности обучения и обмена знаниями	Периодический обмен опытом между миротворческими миссиями по вопросам обучения с учетом конкретных условий, передового опыта, рисков и мер и тактики по их снижению	Департамент по политическим вопросам и вопросам миростроительства и Департамент операций в пользу мира

Приложение*

Комментарии, полученные от заместителей Генерального секретаря по политическим вопросам и вопросам миростроительства и по операциям в пользу мира

Мы ссылаемся на ваш меморандум (OIOS-2022-00479) от 7 апреля 2022 года, препровождающий проект доклада Управления служб внутреннего надзора (УСВН) по оценке деятельности в отношении женщин и мира и безопасности в контексте работы полевых миссий в ходе выборов и политических преобразований. Благодарим вас за проведение консультативного процесса и за то, что вы учли многие из первоначальных комментариев, которые наши подразделения и соответствующие миссии представили по предыдущему проекту доклада.

Содействие участию женщин в избирательных и политических процессах, а также обеспечение предотвращения насилия в отношении женщин и предоставление необходимой защиты женщинам, особенно в условиях конфликта и в контексте политических преобразований, являются одними из ключевых приоритетов Организации Объединенных Наций. В связи с этим, как также отмечается в докладе, на сегодняшний день предприняты многочисленные шаги во всех вышеперечисленных ключевых областях. Вместе с тем существует немало возможностей для улучшения, и доклад и его рекомендации, безусловно, помогут нам устранить существующие пробелы, преодолеть имеющиеся трудности и использовать накопленный опыт для дальнейшего укрепления поддержки, оказываемой Организацией женщинам во всех различных областях, упомянутых в докладе.

Миссии и Центральные учреждения рассмотрели результаты оценки и соответствующие рекомендации. Мы рады сообщить вам, что Департамент по политическим вопросам и вопросам миростроительства (ДПВМ) и Департамент операций в пользу мира (ДОМ) примут рекомендации УСВН, изложенные в проекте доклада, в той мере, в какой они адресованы этим двум департаментам. В приложении вы найдете конкретные планы действий по выполнению рекомендаций доклада от ДПВМ и ДОМ, а также от Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике (МИНУСКА), Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА), Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК), Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку (МООНСИ), Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане (МООНЮС) и в Отделении Организации Объединенных Наций по поддержке в Сомали (МООНСИ)**. Как отмечается в вашем докладе, учитывая события в Афганистане, имеются особые соображения в отношении Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану (МООНСА).

* В настоящем приложении Управление служб внутреннего надзора представляет полный текст замечаний, полученных от Департамента по политическим вопросам и вопросам миростроительства и Департамента операций в пользу мира. Эта практика была введена в соответствии с резолюцией 64/263 Генеральной Ассамблеи по рекомендации Независимого консультативного комитета по ревизии.

** Приобщено к материалам Управления служб внутреннего надзора.

При выполнении рекомендаций, в тех случаях, когда действия относятся к сфере помощи в проведении выборов, будут применяться соответствующие рамки, установленные Генеральной Ассамблеей, включая четкую руководящую роль координатора по вопросам помощи в проведении выборов в обеспечении общесистемной согласованности и последовательности. Это может включать оказание политической и технической поддержки соответствующим миссиям в реализации их планов действий.

По просьбе МООНСОМ мы также хотели бы отметить упоминание в докладе об уникальной ситуации с непрямым избирательным процессом в Сомали и тем, что формулировки в докладе по этому вопросу можно было бы усилить. Уникальная ситуация в Сомали делает избирательный процесс отличным от других, что порой создает определенные трудности, ибо его элементы отличаются от элементов моделей всенародных выборов, что следует более явно отразить в докладе.
