



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
19 April 2013
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать третья сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая
право на развитие**

Доклад Рабочей группы по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике

Резюме

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 15/23 Совета по правам человека. В этом первом тематическом докладе Рабочей группы описываются нынешние достижения в деле обеспечения политического представительства женщин и высвечиваются сохраняющиеся проблемы, связанные с равноправным, всесторонним и реальным участием женщин в политической и общественной жизни в контексте демократии и прав человека, в том числе в период политических преобразований. Рабочая группа поднимает важнейшие вопросы, которые надлежит решить в рамках ликвидации структурных и социальных коренных причин гендерной дискриминации в политической и общественной жизни, и предлагает основы для ликвидации дискриминации в законодательстве, приводя несколько примеров передовой практики. В рекомендациях Рабочей группы приводится "дорожная карта" для усилий будущих поколений, направленных на достижение реального равенства мужчин и женщин в политической и общественной жизни.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	3
II. Деятельность	4–13	3
A. Сессии	4	3
B. Посещения стран	5–6	4
C. Сообщения и пресс-релизы	7–8	4
D. Комиссия по положению женщин	9	4
E. Другие мероприятия	10–13	4
III. Тематический анализ: ликвидация дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни с заострением внимания на политических преобразованиях	14–93	5
A. Международный и региональный контекст	14–17	5
B. Целевые показатели и достижения в деле обеспечения представительства женщин	18–28	7
C. Политическая активность женщин, демократия и права человека	29–52	10
D. Ликвидация структурной и социально значимой дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни	53–76	16
E. Ликвидация дискриминации в законодательстве	77–93	21
IV. Выводы и рекомендации	94–97	26

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 15/23 Совета по правам человека. В разделе II Рабочая группа проводит краткий обзор своей деятельности за период с момента представления последнего доклада Совету по правам человека до 26 марта 2012 года. В разделе III она рассматривает вопрос о ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни с заострением внимания на политических преобразованиях.

2. При подготовке настоящего доклада Рабочая группа использовала огромный объем информации, полученной по разным каналам. В декабре 2011 года она распространила среди правительств анкету, в которой запрашивалась информация о законодательных и политических реформах, направленных на более эффективное обеспечение прав женщин и гендерного равенства в период политических преобразований, и получила 57 ответов. Рабочая группа получила сведения от разных заинтересованных сторон, включая Структуру Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин ("ООН-Женщины"), неправительственные организации и научных экспертов. В целях содействия более глубокой подготовке доклада были запрошены пять региональных справочных документов и одно общее резюме. Рабочая группа хотела бы выразить признательность государствам и другим заинтересованным сторонам за представленную информацию, и она разместит материалы в открытом доступе на своем веб-сайте (www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/WGWomenIndex.aspx).

3. Исходя из собранной информации, Рабочая группа определила виды передовой практики, которые будут включены в компендиум надлежащей практики, как это предусмотрено в пункте 18 b) резолюции 15/23 Совета по правам человека.

II. Деятельность

A. Сессии

4. В течение отчетного периода Рабочая группа провела три сессии. На своей четвертой сессии (23–27 июля 2012 года) вместе с целым рядом заинтересованных сторон, включая "ООН-Женщины", соответствующие подразделения Секретариата Организации Объединенных Наций и других экспертов, она рассмотрела различные вопросы, касающиеся участия женщин в общественной и политической жизни. Кроме того, она обменялась мнениями с Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин относительно, в частности, методов обеспечения тесной координации, предотвращения дублирования усилий и расширения обмена информацией между двумя механизмами. На своей пятой сессии (1–5 октября 2012 года) Рабочая группа продолжила обмен мнениями с экспертами, уделив особое внимание информации, касающейся конкретных регионов. Она встретила также с представителями государств-членов и запросила у них мнения о различных правовых системах и их интеграции в ее деятельность. На своей шестой сессии (14–18 января 2013 года) Рабочая группа обобщила региональную и общую информацию, собранную для подготовки настоящего доклада.

В. Посещения стран

5. В течение отчетного периода Рабочая группа обращалась с просьбами направить ей приглашения к Испании, Китаю, Перу и Чили. Аналогичная просьба была повторно направлена правительству Южного Судана.

6. Представители Рабочей группы посетили Республику Молдова 20–31 мая 2012 года (см. A/HRC/23/50/Add.1) и Тунис 7–11 января 2013 года (см. A/HRC/23/50/Add.2). Рабочая группа хотела бы выразить правительствам указанных стран благодарность за положительный ответ на ее просьбы о посещении и настоятельно призывает те правительства, которые еще не сделали этого, дать положительные ответы на аналогичные просьбы.

С. Сообщения и пресс-релизы

7. Сообщения, направленные правительствам в течение отчетного периода, будь то отдельно или совместно с другими мандатариями, касались широкого спектра вопросов, имеющих отношение к мандату Рабочей группы¹. Речь, в частности, шла о заявлениях касательно применения насилия в отношении женщин в рамках протестов, о случаях вынесения женщинам смертных приговоров посредством забрасывания камнями за прелюбодеяние, а также о случаях, когда женщины и девочки становились, как сообщалось, жертвами принудительных обращений в другую веру и принудительных браков. Кроме того, Рабочая группа направляла сообщения в связи с проектами конституций.

8. Рабочая группа выпустила пресс-релизы, будь то отдельно или совместно с другими мандатариями, относительно, в частности, положений о гендерном равенстве в проектах конституций, относительно установления уголовной ответственности за прелюбодеяние, что приводит к дискриминации и насилию в отношении женщин, а также в связи с различными событиями, например в связи с первым Международным днем девочек и Международным женским днем.

Д. Комиссия по положению женщин

9. 11 марта 2013 года заместитель Председателя Рабочей группы выступила на пятьдесят седьмой сессии Комиссии по положению женщин в рамках интерактивного диалога между Комиссией и мандатариями специальных процедур. Основное внимание в ее выступлении было уделено насилию в отношении женщин как междисциплинарной проблеме в четырех тематических областях, которые были определены Рабочей группой в качестве ее концептуальной базы.

Е. Другие мероприятия

10. С 17 по 19 апреля 2012 года Председатель Рабочей группы приняла участие в совещании по гендерной проблематике и насильственным исчезновениям, которое было созвано в Аддис-Абебе для подготовки проекта замечания общего порядка Рабочей группы по насильственным или недобровольным исчезновениям.

¹ См. A/HRC/21/49 и A/HRC/22/67, Corr. 1 и 2.

11. Председатель приняла участие в региональных консультациях (Катманду, 19–20 сентября 2012 года), на которых особое внимание было уделено участию женщин в общественной и политической жизни в странах Азии и Тихоокеанского региона и после которых были проведены однодневные национальные консультации по той же тематике. Кроме того, она участвовала в совещании региональной экспертной группы (Сеул, 4–5 декабря 2012 года) по вопросам, касающимся женщин, гендерного равенства и политических преобразований, а также усвоенных уроков в странах Азии. 17 и 18 января 2013 года совместно со Специальным докладчиком по вопросу о свободе религии или убеждений Рабочая группа провела предварительное обсуждение вопроса о гендерном равенстве и свободе религии или убеждений. Эти мероприятия проводились в рамках подготовки настоящего доклада.

12. 18 февраля 2013 года заместитель Председателя приняла участие в дискуссии, которая была организована Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин в рамках подготовки общей рекомендации о доступе к правосудию. В ее выступлении основное внимание было уделено воздействию дискриминационных правовых рамок, и в частности конституционных положений, на доступ женщин к правосудию.

13. Различные члены Рабочей группы принимали также участие в многочисленных конференциях и совещаниях, в частности в рабочем совещании, организованном Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по тематике расширения сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными механизмами (Женева, 12–14 декабря 2012 года), в одиннадцатой (проводимой раз в два года) конференции Международного координационного комитета национальных учреждений по поощрению и защите прав человека по вопросу о роли национальных правозащитных учреждений в деле защиты прав человека женщин и девочек (Амман, 4–7 ноября 2012 года) и в параллельных мероприятиях во время пятнадцати седьмой сессии Комиссии по положению женщин.

III. Тематический анализ: ликвидация дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни с заострением внимания на политических преобразованиях

A. Международный и региональный контекст

14. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (далее – "Конвенция") вступила в силу в 1981 году. В статье 7 Конвенции провозглашается право женщин на участие на равных условиях в политической и общественной жизни, которое включает в себя право голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы; участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления; и принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны. Кроме того, в статье 8 речь идет об обязательствах государств принимать все соответствующие меры, чтобы обеспечить женщинам возможность на равных условиях с мужчинами и без какой-либо дискриминации представлять свои правительства

на международном уровне и участвовать в работе международных организаций. Таким образом, в Конвенции были уточнены и расширены обязательства государств, изложенные в статьях 2, 3 и 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, где закреплены гарантии равного права принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей.

15. После принятия Конвенции общемировой политической ландшафт претерпел серьезные изменения, которые сопровождались по-разному в разных регионах и государствах, демонтажом многолетних тоталитарных режимов, демократизацией и возникновением новых форм авторитаризма. В этот период мы стали также свидетелями вооруженных конфликтов как между отдельными государствами, так и внутри них, появления целых контингентов беженцев и участия международного сообщества в урегулировании конфликтов и миростроительстве. Технологические прорывы в сфере информации и коммуникаций, особенно распространение Интернета, создали новое общественное и политическое пространство, которое оказывает революционное воздействие на развитие и пользование правами человека, порождает новые формы выражения политических взглядов и мобилизации и упрощает политические контакты и организацию для мужчин и женщин в глобальном масштабе².

16. В то же время существенно укрепилась приверженность международного сообщества обеспечению равного права женщин на участие в политической жизни. На состоявшейся в 1993 году Всемирной конференции по правам человека и в ее итоговом документе – Венской декларации и Программе действий, двадцатая годовщина принятия которых празднуется в 2013 году, – права женщин были признаны в качестве прав человека. Проходившая в 1995 году четвертая Всемирная конференция по положению женщин и ее итоговый документ – Пекинская декларация и Платформа действий – побудили правительства стран всего мира к принятию таких специальных мер, как введение квот для политического представительства женщин, и способствовали удвоению глобального среднего показателя такого представительства в течение менее чем двух десятилетий³. Кроме того, в 2000 году Совет Безопасности совершил исторический прорыв, приняв резолюцию 1325 (2000) в целях усиления роли женщин и гендерной перспективы в урегулировании конфликтов и в миростроительстве.

17. Вместе с тем Рабочая группа отмечает, что в 2012 году Генеральная Ассамблея выразила обеспокоенность в связи с тем, что, несмотря на многолетние усилия, женщины во всех частях мира в реальности по-прежнему часто вытесняются из политической жизни, и сочла необходимым принять еще одну резолюцию в целях поощрения участия женщин в политической жизни⁴. В 2012 году Комитет Европейского парламента по правам женщин и гендерному равенству высказал свою тревогу по поводу недопредставленности женщин в законодательном Совете и на руководящих постах Европейского союза, а также по поводу стагнации представительства женщин на уровне в одну треть и менее в парламентах государств региона⁵. В 2011 году Межамериканская комиссия по правам человека (МАКПЧ) заявила о "неравномерном и вялом" про-

² См. резолюцию 20/8 Совета по правам человека и A/HRC/17/27, пункт 19.

³ Статистические данные Межпарламентского союза об участии женщин в работе парламентов. Размещены на сайте www.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm.

⁴ Резолюция 66/130 Генеральной Ассамблеи.

⁵ Committee on Women's Rights and Gender Equality, report on women in political decision-making – quantity and quality (A7-0029/2012), pp. 5–6.

грессе в деле обеспечения политического представительства женщин на различных уровнях управления в странах Южной и Северной Америки⁶. В 2012 году Всемирный банк констатировал, что в Азиатско-Тихоокеанском регионе высокие темпы роста и экономического развития в сочетании с наивысшим в развивающемся мире уровнем экономической активности женщин оказались недостаточными для достижения гендерного равенства, в частности в сфере политической активности и представительства⁷.

В. Целевые показатели и достижения в деле обеспечения представительства женщин

18. В принятой Комитетом по ликвидации дискриминации женщин Общей рекомендации № 23 (1997 год) речь идет о политической и общественной жизни как о концепции, которая касается осуществления законодательной, судебной, исполнительной и административной власти, охватывает все аспекты государственного правления и формулирования и осуществления политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях и включает в себя многие аспекты жизни гражданского общества, в том числе общественные комиссии и местные советы и деятельность таких организаций, как политические партии, профессиональные союзы, профессиональные или промышленные ассоциации, женские организации, общинные организации и другие организации, занимающиеся проблемами общественной и политической жизни (пункт 5). В пункте 182 Пекинской платформы действий отмечался незначительный прогресс в достижении целевого показателя, предусматривающего 30-процентную представленность женщин на руководящих должностях к 1995 году. В целом поставленные международным сообществом цели в области политического представительства женщин по-прежнему реализуются мучительно медленно и далеки от своего достижения спустя 18 лет после того, как эта установленная дата миновала.

19. В законодательной сфере общий средний показатель представительства женщин в национальных парламентах составляет в настоящее время 20%⁸. Хотя такой показатель достигнут впервые в истории, его рост был медленным: в среднем менее 1% в год⁹. Лишь в 33 из 149 стран женщины составляют 30 и более процентов членов национальных парламентов¹⁰. Паритета как высшего показателя равенства добились лишь две страны. Кроме того, среди государств существуют значительные различия: в 45 странах представительство женщин составляет менее 10%.

20. Право на представительство в законодательных органах включает в себя право голосовать на всех выборах и публичных референдумах. В течение XX века это условие последовательно выполнялось и сейчас реализовано практически во всем мире. Тем не менее сохраняются некоторые дискриминацион-

⁶ IACHR, *The Road to Substantive Democracy: Women's Political Participation in the Americas* (2011), para. 11.

⁷ World Bank, *Toward Gender Equality in East Asia and the Pacific: A Companion to the World Development Report*, Conference Edition (2012), pp. ix and 13.

⁸ Данные Межпарламентского союза, общемировой средний показатель (сноска 3).

⁹ Department for International Development (DFID) and International Development Research Centre (IDRC), summary of discussions at the expert meeting on "Women's Political Empowerment: The State of Evidence and Future Research", London, 11–12 September 2012, p. 3.

¹⁰ Данные Межпарламентского союза (примечание 3).

ные законы и виды практики, например практика, когда за женщин голосуют их родственники-мужчины. В одном государстве женщины по-прежнему не имеют права голоса.

21. Что касается органов исполнительной власти, то главами государств/правительств являются лишь 17 женщин¹¹. Представительство женщин в правительствах намного ниже их представительства в парламентах. Передовая практика, когда женщины занимают более 40% должностей в правительстве, отмечена лишь в незначительном числе государств: в шести государствах из региона Западной Европы и других государствах, а также в двух африканских государствах, расположенных к югу от Сахары, и в трех государствах из региона Латинской Америки и Карибского бассейна. Рабочая группа отмечает, что обязательство государств обеспечивать равное представительство женщин охватывает органы исполнительной власти, и обращает внимание на виды передовой практики в разных регионах, которые подтверждают, что реально добиться того, чтобы государства возглавляли женщины, а правительства были сбалансированы с гендерной точки зрения.

22. В судебных органах женщины составляют в общемировом масштабе лишь 27% судей¹². Что касается числа женщин в органах судебной системы, то между государствами существуют значительные различия: в некоторых государствах Восточной Европы женщины составляют большинство судей. Даже в тех странах, где представительство женщин в судебных органах выше, их количество уменьшается на более высоких уровнях системы. В высших судебных органах, включая верховные суды, женщин мало, и весьма редки случаи, когда они возглавляют эти судебные органы. Женщинам запрещено работать в большинстве религиозных судов. Однако в Азиатско-Тихоокеанском регионе отмечается позитивная практика: в одной из стран женщины-судьи работают в религиозных судах с момента их учреждения в 1950-х годах, и в 2011 году их доля составила 20%¹³; в другой стране женщины-судьи были назначены членами шариатского суда после снятия оговорки к пункту b) статьи 7 Конвенции¹⁴.

23. Что же касается других государственных органов, то нет никаких систематических данных о представительстве женщин, которые охватывали бы весь спектр политической и общественной жизни, определенный Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин: государственные административные органы, органы управления на местах, политические партии, профессиональные союзы, профессиональные или промышленные ассоциации, женские организации, общинные организации и другие организации, занимающиеся проблемами общественной и политической жизни.

24. Внутри системы Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь установил одобренный в Пекинской платформе действий целевой показатель, который предусматривал, что к 2000 году женщины должны занимать 50% управленческих и руководящих должностей. В 2011 году был достигнут гендерный паритет на двух самых низких уровнях (P1 и P2); доля женщин, работающих на должностях категории специалистов, составила 40,7%; однако

¹¹ IPU, *Women in Politics: 2012*, map. Размещено на сайте www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap12_en.pdf.

¹² UN-Women, *Progress of the World's Women: In Pursuit of Justice* (2012), p. 59.

¹³ 2011 Annual Report of the Supreme Court of Indonesia, www.badilag.net/lakip-dan-laptah/465-laptah/10211-laporan-tahunan-2011.html (только на индонезийском языке).

¹⁴ Background global report prepared for the Working Group, p. 48.

на самых высоких уровнях принятия решений (D-1, D-2 и заместитель Генерального секретаря) их доля составила лишь от 27,4% до 30,2%¹⁵.

25. Что касается процессов миростроительства, то исследования, проведенные спустя десять лет после принятия резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности, указывают на то, что о женщинах речь идет лишь в 16% из 585 мирных соглашений¹⁶.

26. Акцент Рабочей группы на политических преобразованиях находит свое отражение в ее сообщениях, в посещениях стран, а также в региональных и глобальных экспертных материалах. Опыт, накопленный странами переходного периода, довольно разнообразен. В 1990-е годы в Российской Федерации и Восточной Европе, как и в рамках недавних политических преобразований в странах Ближнего Востока и Северной Африки, наблюдался отход от ключевых завоеваний в плане гендерного равенства и/или численное представительство женщин сократилось. В то же время в условиях ряда политических преобразований, имевших место в различных странах из многих регионов, введение соответствующих квот содействовало существенному увеличению представительства женщин: например, в африканских государствах, расположенных к югу от Сахары, процентная доля женщин – членов парламентов одна из самых высоких. Передовая практика в этих государствах включала в себя активное сотрудничество с международным сообществом в процессе миростроительства и уделяло особое внимание демократии, правам человека и правам женщин как правам человека.

27. Рабочая группа отмечает, что влияние политических преобразований на гендерное равенство в общественной и политической жизни имманентно связано не только с характером системных преобразований, но и с политической волей приходящего к власти правительства гарантировать права человека женщин, включая право на равное представительство, и предполагает обязательное наличие политического руководства, которое оперативно реагирует на проблемы в области гендерного равенства, поднимаемые, в частности, автономными женскими движениями. Рабочая группа констатирует настоятельную потребность в равноправном и всестороннем участии женщин в мирных переговорах и в принятии решений во всех переходных органах, механизмах и процессах.

28. Рабочая группа обеспокоена тем, что по-прежнему не достает информации о всем спектре вопросов, касающихся участия женщин в политической и общественной жизни. Это негативно сказывается на способности продвигаться к учитывающей гендерные аспекты, общенародной демократии, развитию и миру. Имеющиеся данные в большинстве своем не дезагрегированы достаточным образом, чтобы можно было соотнести гендерный аспект с другими мотивами дискриминации в свете принятой Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин Общей рекомендации № 28 (2010 год), где говорится, что "дискриминация в отношении женщин по признаку пола и гендерной принадлежности неразрывно связана с такими другими факторами, оказывающими влияние на женщин, как раса, этническая принадлежность, религия или убеж-

¹⁵ UN-Women, The Status of Women in the United Nations System, размещено на сайте www.un.org/womenwatch/uncoordination/documents/overview/unsystem/unsystem-factsheet.pdf и Representation of Women in the United Nations System, размещено на сайте www.un.org/womenwatch/uncoordination/documents/overview/unsystem/unsystem-infographic.pdf. Категория заместителя Генерального секретаря включает в себя также должности помощников Генерального секретаря.

¹⁶ Christine Bell and Catherine O'Rourke, "Opinion: UN Security Council 1325 and peace negotiations and agreements" (Centre for Humanitarian Dialogue, March 2011), p. 7.

дения, состояние здоровья, социальный статус, возраст, класс, каста, сексуальная ориентация и гендерная идентичность" (пункт 18). Собрано мало фактологической информации о масштабах насилия в отношении женщин в политической и общественной жизни, а также о воздействии этого насилия на способность женщин пользоваться их правом на участие в политической жизни.

С. Политическая активность женщин, демократия и права человека

29. Демократия и права человека взаимно подкрепляют друг друга. Права женщин являются правами человека и, следовательно, неотъемлемым элементом общего фундамента демократии и прав человека. В своей резолюции 59/201 (пункт 1) Генеральная Ассамблея заявила, что "основополагающие элементы демократии" включают в себя уважение прав человека и основных свобод, в частности свободы ассоциации и мирных собраний, мнений и их выражения и права принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, голосовать и быть избранным на свободных выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права, а также плюралистическую систему политических партий и организаций, соблюдение законности, принцип разделения властей, независимость судей, транспарентность и подотчетность в работе органов государственного управления и свободные, независимые и плюралистические средства массовой информации.

30. Эти основополагающие элементы демократии являются необходимым условием реального равноправия женщин в общественной и политической жизни. Рабочая группа хотела бы подчеркнуть, что не может быть никакой настоящей демократии без всестороннего и равноправного участия женщин в работе всех ее институтов и что реальное равенство женщин в политической и общественной жизни может быть в полной мере реализовано лишь в условиях демократии.

31. Интернет все шире признается тем ключевым средством, благодаря которому люди могут осуществлять свое право на свободу мнений и их свободное выражение (A/HRC/17/27, пункт 20). Благодаря инициативам, касающимся электронного государственного управления и электронной демократии, а также инновационному использованию информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) гражданским обществом возрастает также осознание роли Интернета в интерактивном развитии концепции гражданственности. Рабочая группа приветствует деятельность Международного союза электросвязи, Всемирного банка и организаций гражданского общества и призывает их продолжать прилагать такие усилия для углубления знаний о гендерных различиях в контексте пользования Интернетом и другими ИКТ.

32. Политические преобразования предоставляют государствам возможность демократизировать и активизировать равное представительство женщин в реформированных государственных институтах. В то же время они могут также создать угрозу подрыва или уничтожения прав человека и завоеваний женщин в общественной и политической жизни, достигнутых при прежнем режиме. В рамках некоторых политических преобразований женщины, активно выступавшие за демократические реформы, были исключены из официальных политических процессов ведения переговоров о новом разделении властных полномочий.

33. Опыт, накопленный во время конфликтов и постконфликтных событий, позволяет лучше понять положение дел в различных государствах, в том числе в слабых, хрупких, несостоятельных и/или гибридных государствах, и усилить акцент на процессах, связанных с государственным строительством. Под государственным строительством понимаются "целенаправленные меры по развитию потенциала, институтов и легитимности государства по отношению к реальному политическому процессу в целях учета взаимных требований государства и слоев общества"¹⁷. В таких процессах проявляются сложные и важнейшие роли и связи государства и негосударственных субъектов в пересмотре баланса властных полномочий, распределении ресурсов и материальных прав, а также формировании идентичности целых наций. Споры вокруг национальной идентичности усиливаются в периоды политических преобразований и делают более уязвимыми тех женщин, чьи ценности, функции и поведение не совпадают с идеализированными представлениями властной элиты о женской природе. Там, где доминирует политика, направленная на усиление идентичности, женским движениям, отстаивающим универсальные стандарты гендерного равенства, угрожают маргинализация и стигматизация, особенно, когда такие стандарты признаются нежелательным внешним влиянием или источником опасности.

1. Пользование женщинами на равной основе основными свободами и правами человека

34. Для того чтобы женщины имели возможность участвовать в политической и общественной жизни на равной основе с мужчинами, в том числе создавать автономные движения в целях расширения их собственных прав и возможностей, они должны быть способны пользоваться их правами на свободу мысли, совести, религии, выражения мнений, передвижения и ассоциации. С учетом сложных и противоречивых взаимосвязей между коллективными правами и правами женщин для эффективного участия женщин в политической и общественной жизни необходимо признать и обеспечивать упомянутые выше права в качестве индивидуальных прав.

35. Право женщин на пользование их культурными правами на основе равенства является неотъемлемой частью их права на участие в политической и общественной жизни. На фоне непрекращающегося использования культурных и традиционных ценностей в оправдание неприятия политической и общественной роли женщин способность женщин участвовать на равной основе зависит от их автономности в культурной жизни. Как отметила Специальный докладчик в области культурных прав, это подразумевает:

"...Право создавать новые общины с общими культурными ценностями на основе любых маркеров идентичности, выбираемых по их собственному усмотрению, формировать новые культурные концепции и обычаи, не опасаясь при этом карательных мер, в том числе любой формы насилия. Это означает, что женщины должны иметь возможность принимать или отклонять конкретные культурные обычаи и типажи, а также изменять и обговаривать (пересматривать) существующие традиции, ценности и практики вне зависимости от их происхождения. Активное участие в

¹⁷ Organization for Economic Cooperation and Development, "Concepts and dilemmas of State building in fragile situations: from fragility to resilience," *Journal on Development*, vol. 9, No. 3 (2008), offprint, p. 14.

культурной жизни... помогает сформировать главные компоненты демократической гражданственности"¹⁸.

36. В период политических преобразований, когда политическая жизнь крайне волатильна и поляризована, равноправное и всестороннее участие женщин в политической и общественной жизни зависит от реальной защиты их основных свобод и прав человека, особенно тех, которые упоминались выше. Национальные правозащитные учреждения (НПЗУ) и другие независимые наблюдательные органы играют в эти периоды особенно важную роль для женщин.

2. Интеграция женщин в общественные и политические институты

37. Участие женщин в работе общественных и политических институтов имеет решающее значение для их равенства в плане гражданских прав и для обеспечения их возможностей оказывать их влияние на политику и на процесс принятия решений и интегрировать в них гендерные аспекты.

38. Для обеспечения равенства мужчин и женщин в политической и общественной жизни необходимо принимать специальные меры, включая установление квот для женщин и принятие других временных мер во исполнение пункта 1 статьи 4 Конвенции и положений общих рекомендаций № 23 (1997 год) и № 25 (2004 год) Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, чтобы ликвидировать те основополагающие структурные факторы, которые ставят женщин в неблагоприятное положение. Наиболее значительное увеличение числа женщин в национальных парламентах в прошлые годы имело место в тех странах, где были реально разработаны и осуществлены такие специальные меры, как установление квот для женщин. Использование квот в целях повышения уровня политического представительства и активности женщин происходит в последние три десятилетия все чаще и приносит существенные результаты, если эти квоты надлежащим образом адаптированы к конкретным избирательным и политическим системам.

39. Многие системы квот были созданы в рамках реформирования политических систем и институтов после многолетнего конфликта и/или авторитарного правления¹⁹. Наиболее эффективно квоты действуют, когда они сопровождаются санкциями и пристальным мониторингом со стороны учитывающих гендерные аспекты независимых органов, в частности национальных избирательных органов и правозащитных учреждений. Исследования свидетельствуют о том, что в целом шансы женщин добиться избрания на парламентских выборах выше в системах пропорционального представительства²⁰.

40. Хотя на местном уровне квоты применяются редко, они важны для обеспечения равноправия на местах. Так, например, в одной из стран Южной Азии представительство женщин было определено поправкой к Конституции: за ними зарезервированы треть мест в каждом совете и треть руководящих должностей.

¹⁸ A/67/287, пункт 28.

¹⁹ По данным Глобальной программы поддержки избирательных циклов – одной из инициатив Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), – треть стран, где представительство женщин в национальных парламентах достигло уровня в 33% и выше, считаются странами переходного периода (см. DFID and IDRC, summary (сноска 9), p. 3).

²⁰ Leslie A. Schwindt-Bayer, "Making quotas work: the effect of gender quota laws on the election of women", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 34, No. 1 (February 2009), p. 15.

стей²¹. Как показали исследования, спустя десять лет после ввода в действие этой меры шансы женщин выдвигаться на выборах, выигрывать их и занимать выборные должности в советах возросли²². Наличие квоты на женщин-руководителей меняет отношение избирателей и улучшает восприятие эффективных женщин-руководителей.

41. Реальная политическая активность женщин предполагает не только их допуск в политические институты, но и их интеграцию в инстанции, принимающие решения. Всестороннее участие женщин требует согласованных действий, направленных на преодоление фактической сегрегации политической активности женщин в тех секторах, в которых сложились стереотипы о специфичной роли женщин. Оно требует выдвижения женщин на должности в органах власти, принимающих решения по всему спектру вопросов, рассматриваемых учреждениями, в которые они были избраны или назначены. В период политических преобразований это касается всех переходных органов власти и механизмов.

42. Рабочая группа приветствует сформировавшуюся в последние годы общую тенденцию распространения специальных мер или позитивных действий на иные сферы общественной жизни, помимо законодательных органов. Позитивные действия включают в себя действия, направленные на поощрение участия женщин в общественной жизни такими средствами, как проведение соответствующих кампаний в средствах массовой информации и предоставление возможностей для профессиональной подготовки, когда речь не идет о законодательном установлении обязательных квот, а также принятие преобразовательных мер нового поколения, определяющих главную цель – равноправие мужчин и женщин в деле определения общественного устройства и уклада своей собственной жизни²³.

43. В принятом в 2013 году Плате действий для учитывающих гендерные аспекты парламентов Межпарламентский союз (МПС) обратил внимание на необходимость тщательного учета гендерных аспектов в связи с составом, структурами, мероприятиями, методами и работой парламентов. В своем Плате Союз отметил, что "учитывающие гендерные аспекты парламенты устраняют барьеры для всестороннего участия женщин и дают позитивный пример или служат образцом для общества в целом" (р. 8). Рабочая группа считает, что План действий МПС должны принять к руководству и другие общественные и политические институты, в которых надлежит обеспечивать равное представительство женщин.

44. Хотя избрание и назначение женщин на должности в общественных и политических институтах является одним из необходимых условий обеспечения равенства в общественной и политической жизни, число женщин, занимающих такие должности, само по себе недостаточно для более эффективного обеспечения гендерного равенства в обществе. Как свидетельствует накопленный опыт, женщины, назначенные или избранные на должности в государственных учреждениях, не всегда понимают и решают вопросы, связанные с гендерным равенством. Политические инструменты, поощряющие реальное равенство

²¹ Lori Beaman et al., "Women as agents of change: evidence from the grassroots", presentation to the Working Group, 25 July 2012.

²² Lori Beaman et al., "Powerful women: does exposure reduce bias?" *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, No. 4 (2009), p. 1497.

²³ См., например, Background report on Western European and North America prepared for the Working Group (2012), p. 43.

мужчин и женщин, охватывают более масштабные процессы, которые связаны с открытыми дебатами, созданием альянсов между политическими оппонентами и активным участием автономных женских движений, основанных на универсальных стандартах равенства, недискриминации, прав человека и общенародной демократии.

3. Женские организации и автономные движения

45. Все аспекты участия и активности женщин в политической и общественной жизни в рамках любых государственных учреждений, широкого круга организаций гражданского общества и самых разнообразных публичных дискуссий являются неотъемлемым элементом демократии, развития и мира.

46. Участие женщин в политической и общественной жизни остается динамичным, многообразным и гибким, в том числе в плане получения доступа к власти через альтернативные структуры, как это предусмотрено в Пекинской декларации и Платформе действий. Даже при том, что "стеклянный потолок" в официальных политических учреждениях остается в целом нетронутым, женщины активно открывают новые форумы для дискуссий, создают альянсы между давними оппонентами и формируют новые активные структуры. В рамках автономных движений, которые женщины создают на местном и глобальном уровнях, политическая активность женщин возрастает, несмотря на формальные административные ограничения, и приобретает транснациональный характер: женщины исходят из универсальности права женщин на равенство, бросают вызов неравной расстановке сил, требуют подотчетности, отстаивают права и достижения, а также выступают за системные и культурные изменения в обществах, учреждениях и государствах. Женские автономные организации гражданского общества имеют решающее значение для участия женщин в общественной и политической жизни.

47. Защитники прав женщин активно действуют в различных нормативных режимах, в том числе в рамках религиозных общин и групп коренного населения или традиционных групп. При этом они, в частности, иницируют герменевтические проекты внутри своих соответствующих религий. В своих культурных сообществах женщины выражают свои мнения о политике также через искусство, включая литературные произведения, музыку и спектакли, и за свои работы они подвергаются нападкам, уголовным преследованиям и гонениям со стороны государства и негосударственных субъектов. В некоторых случаях экономически независимые женщины, играющие ведущие роли, подвергаются стигматизации и нападкам как колдуньи²⁴. Женщины-лесбиянки, бисексуалки и транссексуалки, которые отстаивают свои права человека, уязвимы для нападок на их гражданские права и индивидуальность²⁵ в условиях нетерпимости, обусловленной осознанием их несогласия с установленными нормами гендерной идентичности, гендерной роли и сексуального поведения²⁶.

48. Новое пространство и возможности, появившиеся благодаря революционным изменениям в сфере ИКТ, позволяют женщинам иницировать и расширять их участие в политической и общественной жизни. Женщины, живущие изолированно в частных домах, используют ИКТ как средство преодоления

²⁴ См. Partners for Law in Development, *Targeting of Women as Witches: Trends, Prevalence and the Law in Northern, Western, Eastern and Northeastern Regions of India* (2013).

²⁵ См. A/HRC/19/41.

²⁶ Women Human Rights Defenders International Coalition, *Global Report on the Situation of Women Human Rights Defenders* (2012), p. 89.

своей изоляции и участия в коллективных действиях. Женщины, живущие под угрозой нападок вследствие их сексуальной ориентации, находят убежище в анонимности Интернета, который позволяет им свободно высказываться, создавать виртуальные сообщества и участвовать в открытых обсуждениях. В периоды политических волнений женщины используют SMS, микроблоги и социальные сети, становясь друг для друга "телохранителями" на местах²⁷.

49. При обсуждении политических решений во время политических преобразований или реформы законодательства участие женских организаций гражданского общества и женщин-лидеров либо представителей отдельных секторов или меньшинств имеет решающее значение для обеспечения того, чтобы реформы принесли равнозначные блага всем гражданам. Поскольку политические преобразования не всегда приводят к общенародной демократии, предоставление автономным женским движениям соответствующих возможностей столь же приоритетно, как и процесс государственного строительства и реформа политических институтов.

4. Дефицит демократии

50. Дефицит демократии препятствует реальному участию женщин в политической и общественной жизни. Политика покровительства, коррупция и недемократичность местного управления снижают эффективность действий женщин на политической арене, поскольку препятствуют транспарентности и подотчетности в рамках принятия решений и распределения ресурсов. Дискриминационная гендерная политика и регулирование осуществляются местными автономными правительствами даже в тех случаях, когда национальное или федеральное законодательство закрепляет гендерное равенство. Предоставление женщинам возможностей участвовать в политической и общественной жизни, начиная с уровня общин и выше, помогает формировать культуру подотчетности, так как расширяет круг тех, кто заинтересован в принятии демократических решений, и имеет важнейшее значение для реального обеспечения благого управления на всех уровнях.

51. Делегирование политических или государственных полномочий религиозным учреждениям или общинам коренных народов, на которые не распространяется требование о включении женщин в их руководящие и директивные органы, сводит на нет право женщин участвовать в важных сферах общественной и политической жизни; в таких случаях границы прав женщин устанавливают в одностороннем порядке те, кто принимает решения в патриархальных социальных системах.

52. Дефицит демократии находит также свое отражение в неспособности государства решать проблему постоянного отсутствия безопасности во всех ее различных аспектах, включая милитаризм и культуру насилия, особенно (но не только) в условиях конфликта и переходных процессов, от которых прежде всего страдают женщины.

²⁷ Association for Progressive Communications (APC) submission to the Working Group, January 2012, second page.

D. Ликвидация структурной и социально значимой дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни

53. Предварительными условиями равноправного и реального участия женщин в политической и общественной жизни являются гарантии прав женщин на образование, достойную занятость и доступ к экономическим ресурсам. Для преодоления многообразных структурных барьеров, с которыми сталкиваются женщины, необходима согласованная и цельная социальная и экономическая политика, учитывающая гендерные аспекты.

54. Нищета и социальное отчуждение, в том числе высокий уровень неграмотности и заболеваемости среди женщин, удерживают женщин в постоянном состоянии зависимости и лишений и зачастую превращают их долгосрочное участие в политической и общественной жизни в несбыточную мечту. Программы, направленные на ликвидацию нищеты и социального отчуждения и предусматривающие принятие решительных мер по расширению возможностей страдающих от маргинализации женщин, в том числе тех, кто сталкивается с множественными формами дискриминации, расширяют возможности и способности этих конкретных женщин в плане активного участия в политической и общественной жизни.

55. Ключевым фактором эффективного обеспечения гендерного равенства является политическая воля государств в сочетании с постоянной поддержкой, давлением и контролем со стороны женских движений, автономию которых государство должно защищать.

56. Хотя женщины живут в разных местах и каждая из них по-своему уязвима и обеспечена, их участие в политической и общественной жизни, как правило, ограничивает структурная и социально значимая дискриминация в рамках семьи, обязанностей по уходу, применения насилия в отношении женщин и маргинализации со стороны политических партий и других негосударственных общественных институтов. Обязанность государств устранять эти барьеры ясно предусмотрена в пункте f) статьи 2 Конвенции и неоднократно подтверждалась Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

1. Дискриминационный семейный статус

57. Институт семьи является одной из основ всей политической системы, а семейное законодательство имеет ключевое значение для гражданских прав женщин и общественной жизни. Право женщин на равенство в семье определяет возможности и границы для активности и автономии женщин, а также регулирует доступ к земле, доходам, образованию и здравоохранению, включая репродуктивное здоровье, закрепляя тем самым способность женщин всесторонне участвовать во всех сферах жизни²⁸. Право женщин на равенство в семье было провозглашено во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах и более подробно прописано в статьях 2 и 16 Конвенции.

²⁸ Mala Htun and Laurel Weldon, "Religion, the State, and women's rights: comparative analysis of sex equality in family law", University of New Mexico and Purdue University, May 2012, pp. 2–7.

58. Патриархальные и дискриминационные законы и виды практики, касающиеся семьи, могут ограничивать свободу женщин выбирать род занятий и свободу передвижения в общественном пространстве. В некоторых странах законодательство до сих пор признает главами домашних хозяйств только мужчин, запрещая женщинам представлять их семьи в официальных процессах принятия решений по государственным делам, включая проекты развития и вопросы благого управления, которые оказывают влияние на женщин и их семьи. В правовых системах многих стран понятие "глава домашнего хозяйства" было отменено²⁹.

59. Женщины, принадлежащие к группам меньшинств, зачастую становятся жертвами двойной дискриминации, поскольку они должны противостоять дискриминации в отношении меньшинств и дискриминации внутри их собственной общины. Принятие специальных мер в сфере образования, подготовка руководящих кадров и оказание экономической помощи женщинам, а также повышение уровня информированности мужчин в патриархальных общинах являются теми видами передовой практики, с помощью которых государства могут решать проблему такой множественной дискриминации.

60. Многие государства сделали оговорки к статьям 2 и 16 Конвенции относительно равенства в семье, причем почти все в знак уважения религиозного семейного права. Таким образом они увековечивают структурное неравенство в семье, которое препятствует всестороннему и реальному участию женщин в политической и общественной жизни³⁰. Рабочая группа полагает, что ликвидация дискриминации в семье имеет ключевое значение для способности женщин принимать участие в политической и общественной жизни на равной основе с мужчинами и что снятие этих оговорок насущно необходимо.

61. Реформа семейного законодательства обеспечивает прочную основу для преодоления структурных и культурных факторов, препятствующих равноправному и всестороннему участию женщин в политической и общественной жизни. На протяжении всей истории семейное законодательство было в центре реформ как часть общего поступательного движения государств и общества к прогрессу. В большинстве случаев религиозные герменевтические проекты, особенно если их иницируют в рамках более масштабных реформ в период политических преобразований, являлись неотъемлемым фактором, позволявшим осуществлять эти изменения, когда ведущую роль играют женские правозащитные движения, как, например, в Марокко, где была проведена серьезная реформа семейного кодекса (Мудавана) на многих уровнях³¹, и настроенные на реформы религиозные учреждения. Политическая решимость проводить эти реформы в рамках спонсируемых государством проектов модернизации и программ "социальной инженерии" проявлялась в различных условиях колониального правления, постколониальных государств и коммунистических режимов³².

²⁹ См. Soo Yeon Lee, "Political Transitions in the 1990s and its impact on legislation of gender equality laws: the South Korean case", paper submitted for the regional expert group meeting on political transitions and gender equality, Seoul, December 2012.

³⁰ См., в частности, Musawah, *CEDAW and Muslim Family Laws: In Search of Common Ground* (Sisters in Islam, 2011).

³¹ См. A/HRC/20/28/Add.1.

³² См. Mala Htun and Laurel Weldon, "Sex equality in family law: historical legacies, feminist activism and religious power in 70 countries" (2011).

2. Неравные домашние обязанности

62. Домашние обязанности в семье непропорционально возлагаются на женщин. Как реальное положение дел, так и вера в то, что априори именно так и должно быть, ставят женщин в неблагоприятное структурное положение в плане их доступа к политической и общественной жизни и устойчивого участия в ней. Поскольку женщинам, на которых возложены домашние обязанности, приходится работать по много часов и совершать утомительные поездки, им сложно на постоянной и последовательной основе участвовать в политической и общественной жизни без адекватной поддержки в выполнении домашних обязанностей. В то же время женщины, которые полностью посвятили себя политике и государственным делам, зачастую подвергаются гонениям и стигматизации, так как считается, что они подрывают традиционные семейные ценности.

63. Передовая практика в вопросах нахождения баланса между работой и семейной жизнью для участия в политической и общественной жизни предполагает как оказание поддержки в деле ухода за детьми, так и благоприятный для семьи график работы. В странах с наиболее высокой долей женщин, занимающих государственные должности, предоставляются наиболее щедрые льготы в плане отпусков по беременности и родам и по уходу за ребенком. Это доказывает эффективность государств в создании женщинам более оптимальных условий для нахождения баланса между трудовой деятельностью и семейной жизнью, в поощрении более справедливого распределения домашних обязанностей между мужчинами и женщинами и в стимулировании большего числа отцов к использованию отпуска по уходу за ребенком. Это свидетельствует о существенном культурном сдвиге в представлениях общества о роли мужчин и женщин, что само по себе является кульминацией проводившейся в течение последних десятилетий целенаправленной социальной политики³³. Передовая практика применительно к учитывающим гендерные аспекты парламентам отмечается в некоторых государствах Западной Европы и других странах, где расписание работы парламентских сессий было изменено, чтобы позволить гармонично сочетать работу и семейную жизнь членам парламента с родительскими обязанностями.

3. Насилие в отношении женщин

64. Насилие в отношении женщин во всех его формах, будь то в частной или публичной сфере, подрывает способность женщин принимать реальное участие в политической и общественной жизни.

65. Стигматизация, гонения и прямые нападки используются для того, чтобы заставить замолчать и дискредитировать женщин, которые активно выступают в роли лидеров, общинных работников, правозащитников и политиков. Согласно полученным сообщениям, одним из способов помешать женщинам пользоваться их правом голоса и выставлять свои кандидатуры на выборах, являются сексуальные домогательства в отношении женщин-политиков, выдвинувших свои кандидатуры³⁴. Защитники женщин зачастую становятся мишенью таких видов гендерного насилия, как словесные оскорбления на почве их пола, сексуальные злоупотребления или изнасилования; они могут подвергаться запугиваниям, нападкам, угрозам расправы и даже погибнуть от рук членов общины. Насилие в отношении защитников женщин иногда оправдывают или совершают государ-

³³ См. Background report on Western Europe and North America (сноска 23).

³⁴ IACHR, *Road to Substantive Democracy* (примечание 6), paras. 110–111, 125.

ственные структуры, в частности в рамках мер, принимаемых полицией против женщин – участниц демонстраций³⁵.

66. Интернет становится тем местом, где применяются различные формы насилия в отношении женщин в виде порнографии, дискриминирующих женщин игр и посягательств на неприкосновенность их частной жизни. Женщины, принимающие участие в открытых обсуждениях в Интернете, рискуют подвергнуться домогательствам в онлайн-режиме. В качестве примера можно привести злобную анонимную кампанию с призывом к групповому изнасилованию женщины-правозащитницы и с размещением в ее статье в "Википедии" расистских оскорблений³⁶. Женщины – пользователи ИКТ открыто протестуют против дискриминационных нападок³⁷.

67. С точки зрения его негативного воздействия на женщин насилие в семье носит как частный, так и публичный характер. Оно может применяться также непосредственно как форма наказания, которому обиженные мужья или другие члены семьи подвергают жен или родственниц, становящихся лидерами в их общине.

68. В 2012 году в своей резолюции 66/130 Генеральная Ассамблея, признав важное значение ликвидации насилия в отношении женщин в общественной и политической жизни, призвала создать обстановку абсолютной нетерпимости к случаям насилия в отношении женщин на выборных должностях и женщин-кандидатов на политические должности. В регионе Латинской Америки и Карибского бассейна Межамериканская конвенция о предупреждении и искоренении насилия в отношении женщин и наказании за него ясно признает право женщин быть свободными от насилия как в общественной, так и в частной сфере, а также то воздействие, которое насилие может оказывать на гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права³⁸. В этом регионе есть примеры законодательства, которое запрещает мотивированные гендерным фактором домогательства и акты насилия в отношении женщин-кандидатов, а также давление на родственников женщин-кандидатов³⁹. В африканском регионе Африканская комиссия по правам человека и народов приняла недавно решение о необеспечении государствами защиты женщин во время политических протестных акций, в том числе о случае применения насилия в отношении женщин-журналистов⁴⁰. В условиях, когда сексуальное насилие остается безнаказанным, это решение является ценным вкладом в обеспечение привлечения государств к ответственности, когда они не гарантируют защиту женщин от насилия.

³⁵ См. A/HRC/16/44.

³⁶ APC submission (примечание 27), seventh page.

³⁷ См., в частности, Vanessa Thorpe and Richard Rogers, "Women bloggers call for a stop to 'hateful' trolling by misogynist men", *The Observer*, 6 November 2011. Размещено на сайте www.guardian.co.uk/world/2011/nov/05/women-bloggers-hateful-trolling.

³⁸ Elizabeth Abi-Mershed, "What does the [IACHR] system have to offer as a whole?", представление Рабочей группе.

³⁹ Elizabeth Salguero Carrillo, "Political violence against women", *The World of Parliaments Quarterly Review*, No. 36 (2009).

⁴⁰ Communication No. 323/2006, *Egyptian Initiative for Personal Rights and Interights v. Egypt*. Размещено на сайте http://eipr.org/sites/default/files/pressreleases/pdf/text_of_the_afriocan_commission_decision-english.pdf.

4. Стереотипы

69. Стереотипы⁴¹ о способностях и роли женщин, негативно влияющие на реальное участие женщин в политической и общественной жизни, сохраняются во всем мире. Несмотря на очевидную активность женщин в других сферах жизни, в том числе на рынке труда, стереотипы о непригодности женщин к политике по-прежнему используются в качестве предлога для их маргинализации и сегрегации на руководящих должностях, причем на женщин возлагаются такие функции по обслуживанию и распределению, как медицинский уход и социальное обеспечение, а мужчины занимаются делами, связанными с экономикой и обороной, что деформирует структуру власти и выделение ресурсов⁴².

70. Женщины, которые принадлежат к уязвимым группам по признакам расы, сословия, этнической принадлежности, религии или убеждений, состояния здоровья, статуса, возраста, класса, касты, сексуальной ориентации и гендерной идентичности, фактически не имеют доступа к политической и общественной жизни в связи с многочисленными стереотипами. В своих заключительных замечаниях Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин выразил беспокойство по поводу стереотипного изображения в средствах массовой информации роли женщин в семье и обществе.

71. Рабочая группа отмечает, что гендерные стереотипы негативно влияют на переговоры международных, региональных и государственных учреждений с секторальными группами или группами меньшинств, когда эти переговоры проводят исключительно с общинными лидерами-мужчинами, практически игнорируя женщин-лидеров и усугубляя маргинализацию женщин.

72. Особенно в период политических преобразований в крайне поляризованных дискуссиях, касающихся национальной идентичности, гендерные стереотипы могут раздуваться и способны свести на нет прогресс в деле ликвидации дискриминации женщин.

5. Маргинализация со стороны политических партий

73. Политические партии играют ключевую роль в обеспечении политических возможностей женщин и их участия в политике, поскольку политические партии набирают и отбирают кандидатов для выборов⁴³.

74. Политические партии, которые в процессе принятия политических решений выполняют функции "диспетчеров", склонны к изоляции женщин. Кроме того, у женщин зачастую нет доступа к фондам политических партий и к финансовым ресурсам для реализации своих избирательных амбиций и проведения агитационных кампаний. Некоторые политические партии игнорируют женщин, руководствуясь религиозными идеологическими мотивами. И один из национальных судов, и Европейский суд по правам человека констатировали, что исключение одной из конфессиональных политических партий женщин из ее списка кандидатов на избрание в парламент, поскольку "различия в характере, способностях и положении в обществе означают, что, хотя женщины не ху-

⁴¹ См. Rebecca J. Cook and Simone Cusack, *Gender Stereotyping: Transnational Legal Perspectives* (2010); и Cusack, *Stereotyping and Law*, размещено на сайте <http://stereotypingandlaw.wordpress.com/>.

⁴² Committee on Women's Rights and Gender Equality, report (примечание 5), p. 7.

⁴³ См. UNDP and National Democratic Institute for International Affairs (NDI), *Empowering Women for Stronger Political Parties: A Good Practices Guide to Promote Women's Political Participation* (2011).

же мужчин в общечеловеческом смысле, их не следует избирать на государственные должности", противоречило Конституции этого государства и статье 7 Конвенции⁴⁴.

75. Наиболее эффективные стратегии действий по расширению политических возможностей женщин предусматривают проведение реформ для введения таких норм, которые гарантируют представительство женщин внутри политических партий⁴⁵. Приблизительно в 50 странах принято законодательство об избирательных квотах, с тем чтобы женщины составляли определенную долю кандидатов на политические должности. Еще в 20 странах сотни политических партий добровольно установили свои собственные квоты для женщин⁴⁶. В ряде стран система квот закреплена Конституцией. Конституция одной из стран региона Латинской Америки и Карибского бассейна утверждает принцип паритета для всех политических институтов, включая выборы, министерства, судебные органы и политические партии, предусматривая, что в политических партиях "организация, структура и функционирование должны быть демократичными и должны обеспечивать ротацию власти, подотчетность, а также паритет между женщинами и мужчинами среди членов их руководящих органов"⁴⁷. Принятая недавно в одной из стран Магриба Конституция предусматривает создание механизма обеспечения паритета (см. A/HRC/20/28/Add.1). Женские движения принимали деятельное участие в этих конституционных процессах, демонстрируя важное значение их активной деятельности для оказания давления в целях создания такой конституционной базы, которая закрепляет право женщин на представительство.

76. Рабочая группа отмечает, что передовая практика государств включает в себя становление законодательного, предпочтительно конституционного, требования, чтобы политические партии реально выдвигали кандидатуры женщин на выборах, применяли квоты, обеспечивали ротацию власти, подотчетность и паритет между мужчинами и женщинами среди членов их руководящих органов, а также чтобы финансирование политических партий зависело от выдвижения ими женщин на реалистические позиции в их списках кандидатов.

Е. Ликвидация дискриминации в законодательстве

77. Обязательство государств поощрять равенство женщин и расширять их возможности в общественной и политической жизни требует принятия юридических мер на всех уровнях: конституционном, законодательном и судебном.

1. Конституционные гарантии

78. В национальных конституциях закладывается основа для ликвидации дискриминации женщин в законодательстве и на практике и определяются принципы и методы, с помощью которых исправляется исторически сложив-

⁴⁴ См. European Court of Human Rights, *SGP v. Netherlands*, Application No. 58369/10, decision of 10 July 2012.

⁴⁵ См. UNDP and NDI, *Empowering*.

⁴⁶ Ibid., p. 22.

⁴⁷ Статья 8 Конституции Эквадора (2008 год). См. также статьи 65, 116, 176 и 434 Конституции, цитируемые в документе Background paper on Latin America and the Caribbean prepared for the Working Group.

шееся асимметричное распределение властных полномочий⁴⁸. Конституции обеспечивают важное и ясное представление о взаимосвязи между разными нормативными режимами, которых придерживаются и которые применяют де-факто различные слои общества. Конституционная гарантия равенства женщин в соответствии с международными стандартами, прежде всего с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, и региональными стандартами исключительно важна для закрепления универсального требования обеспечивать равноправие женщин, на котором должна быть основана вся система отправления правосудия внутри государства. В разных регионах положения о правах женщин и о запрещении дискриминации все чаще включаются в новые конституции или их принятие предусматривает конституционная реформа⁴⁹. Эта транснациональная конституционная практика обусловлена ратификацией Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, заключительными замечаниями Комитета и выступлениями активных защитников прав женщин.

79. Для обеспечения женщинам реального доступа к правосудию конституционные положения о необходимости гендерного равенства должны быть конкретными⁵⁰. Анализ конституционных положений, которые конкретно гарантируют или защищают права женщин, показал, что, хотя клаузулы о защите женщин нельзя рассматривать как единственную причину более эффективной юридической защиты женщин, они связаны с достижениями в обеспечении уважения прав женщин.

80. Достойные подражания примеры конституционных формулировок можно найти в конституциях, которые были недавно приняты в самых разных регионах. С 1981 года во многих странах Запада в конституции вносятся изменения для включения положений, которые позволяют принимать временные специальные меры для поощрения участия женщин в политической и общественной жизни. Положения Конституции, принятой недавно в одной из стран Магриба, четко и последовательно наделяют конституционными правами как мужчин, так и женщин и направлены на обеспечение паритета между ними; в одной из стран региона Латинской Америки и Карибского бассейна принята Конституция, которая в целом содержит 34 ссылки на права женщин, включая право на участие в политической жизни⁵¹.

81. Включение в конституцию какого-либо положения, которое отступает от гарантии гендерного равенства, перенося акцент на противоречивые нормы из других систем правосудия, например на традиционные или религиозные принципы, подрывает стандарты равенства в международном праве прав человека. Аналогичным образом, конституции, которые содержат общее положение об

⁴⁸ См. Helen Irving, "Where have all the women gone? Gender and the literature on constitutional design", Sidney Law School Legal Studies Research Paper No. 10/50, May 2010.

⁴⁹ Martha Morgan, "How constitution-making, interpretation, and implementation can contribute to protecting and promoting women's rights", remarks to the Working Group, October 2012.

⁵⁰ См. Laura E. Lucas, "Does gender specificity in constitutions matter?" *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 20 (2009).

⁵¹ См. основной доклад заместителя Председателя Рабочей группы во время общей дискуссии по вопросу о доступе к правосудию, состоявшейся в Комитете по ликвидации дискриминации в отношении женщин 18 февраля 2013 года в Женеве. Размещен на сайте www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/OthersActivities.aspx.

освобождении множественных правовых систем, религиозных или основанных на обычном праве судов либо альтернативных процедур урегулирования споров от обязательства соблюдать гарантии гендерного равенства, нарушают стандарты равенства, закрепленные в Конвенции. Многие страны, в конституциях которых содержатся положения об отступлениях или исключениях, сделали оговорки к международным договорам о правах человека, и эти оговорки являются предметом критики в заключительных замечаниях договорных органов, которые требуют их снятия.

82. Конституции, которые реально гарантируют гендерное равенство и защиту от дискриминации, вносят ясность в иерархию различных законов, содержат положения, соответствующие универсальным стандартам прав человека, и обеспечивают согласованность всех норм национального законодательства. Примеры передовой практики можно найти в разных регионах, где признание автономии традиционных общин или общин коренного населения увязано, тем не менее, с требованием об уважении ими прав человека женщин. Так, например, положение конституции одного из государств, расположенных в регионе к югу от Сахары, предусматривает, что "законы, культура, обычаи или традиции, направленные против достоинства, благополучия или интересов женщин либо любой иной маргинальной группы... или подрывающие их статус, запрещаются настоящей Конституцией", а конституция одного из государств из региона Латинской Америки и Карибского бассейна гарантирует имеющее далеко идущие последствия признание как гендерного равенства, так и прав коренных народов, обеспечивая участие женщин и принятие ими решений в сложившихся у коренных народов системах управления и отправления правосудия⁵².

83. Конституционные гарантии гендерного равенства будут действенными лишь при наличии положения об эффективном судебном контроле за законодательными мерами и правительственными действиями, а также при условии предоставления женщинам права добиваться обеспечения равенства в судах. Возможность использования, помимо национальных судов, международных и региональных механизмов открывает доступ к толкованию конституционных положений в соответствии с международным и региональным обязательством государств уважать, защищать и осуществлять право женщин на равенство.

2. Законы о гражданстве

84. Ликвидация дискриминации женщин в политической и общественной жизни требует проведения реформы законодательства о гражданстве. Хотя способность женщин принимать участие в политической и общественной жизни зависит от их гражданства и государственной принадлежности, законодательство о гражданстве зачастую дискриминирует женщин, особенно в случаях, когда оно предписывает одно единственное гражданство в семье и когда гражданство жены ставится в зависимость от гражданства ее мужа. Фактически женщины утрачивают свое гражданство после заключения брака с мужем-иностранцем, особенно если в обеих странах супругов соблюдается принцип "связанного гражданства". Если страна мужа не руководствуется этим принципом, то жена может стать лицом без гражданства, что лишит ее права на законных основаниях участвовать в политической и общественной жизни любой страны⁵³. Законодательство, которое предусматривает, что женщины должны просить у своих мужей или других членов семьи, традиционно считающихся их опекунами, разрешение на получение паспорта или другого удостоверения личности, также

⁵² Там же.

⁵³ См. A/HRC/23/23, пункты 19–20.

может подорвать способность женщин принимать на равной основе участие в политической и общественной жизни, в частности вследствие ограничения их свободы передвижения.

85. В последние годы многие страны отменяют или изменяют свои дискриминационные положения о гражданстве, с тем чтобы позволить женщинам передавать гражданство детям и, пусть и в меньшей степени, мужьям-иностранцам или чтобы сократить число лиц без гражданства. Некоторые страны сняли свои оговорки к статье 9 Конвенции, касающиеся главным образом передачи женщинами гражданства детям (пункт 2 статьи 9). Дискриминирующее женщин законодательство о гражданстве оспаривается в судах многих стран и в международных правозащитных механизмах, которые приняли целый ряд позитивных решений⁵⁴.

86. Принадлежащие к общинам меньшинств женщины и девочки, сельские женщины и женщины из числа коренного населения, женщины-мигранты, женщины-беженцы и женщины – просители убежища, а также бедные женщины сталкиваются с дискриминационной практикой при осуществлении законов о гражданстве. Они страдают от предвзятого отношения, а также от структурных препятствий, которые ограничивают их доступ к официальной регистрации новорожденных, брака, проживания и к оформлению других документов о гражданстве, а также к соответствующей информации об их правах как граждан. Женщинам, которые де-факто возглавляют домашние хозяйства, включая тех, кого бросили мужья, чей развод не был официально оформлен или чьи мужья подверглись насильственному исчезновению и кто не имеет свидетельства о смерти мужа⁵⁵, отказывают в признании их статуса в официальных документах. В таких условиях женщины из этих общин становятся несоразмерно уязвимыми, если желают в полной мере воспользоваться их равными правами как граждан.

3. Предупреждение насилия в отношении женщин

87. Чтобы все женщины имели возможность пользоваться их правом на равное и всестороннее участие в политической и общественной жизни, государства должны обеспечить всеобъемлющую правовую базу для ликвидации всех форм насилия в отношении женщин, включая насилие в семье, гендерное насилие во время конфликтов, при нынешних или прошлых диктаторских режимах, а также насилие, направленное против женщин, которые берут на себя и выполняют функции лидеров в военное и мирное время. Как отмечалось в согласованных выводах, сделанных на пятьдесят седьмой сессии Комиссии по положению женщин, эти законы должны обеспечивать принятие таких междисциплинарных, учитывающих гендерные аспекты, превентивных и защитных мер, как вынесение постановлений о запрещении контактов и о защите в чрезвычайных случаях, проведение расследований, возбуждение судебного преследования и надлежащее наказание виновных с целью положить конец безнаказанности, оказание помощи, с тем чтобы жертвы и выжившие лица имели соответствующие возможности, а также обеспечение доступа к надлежащим средствам правовой защиты и возмещению причиненного вреда.

⁵⁴ Там же.

⁵⁵ См., например, Association of Parents of Disappeared Persons, *Half Widow, Half Wife? Responding to Gendered Violence in Kashmir* (2011).

88. Механизмы правосудия переходного периода должны обеспечивать привлечение к ответственности за грубые нарушения прав человека, затрагивающие женщин, тщательное расследование актов гендерного насилия и злоупотреблений, совершенных прежними режимами, гибкие процедуры предоставления возмещения пострадавшим женщинам и основу для учитывающей гендерные аспекты реформы политических и правовых институтов в рамках гарантий неповторения.

4. Применение и соблюдение законодательства

89. Эффективная ликвидация дискриминации женщин в политической и общественной жизни зависит от практической реализации юридических гарантий равноправия мужчин и женщин в этой области. Национальные женские механизмы, созданные в исполнительных органах государств, неизменно недофинансируются и, следовательно, находятся в неблагоприятном положении при осуществлении своих функций. Автономные женские движения, которые занимаются поощрением универсальных стандартов равенства и недискриминации, играют ключевую роль как в последовательном сохранении этих национальных механизмов, так и в повышении их эффективности. Равноправное участие женщин из числа меньшинств, коренного населения и других маргинальных общин в процессе принятия решений является критерием всесторонней реализации юридических гарантий и мер.

90. НПЗУ играют важнейшую роль в обеспечении защиты прав человека и доступа к средствам правовой защиты для политически активных женщин, входящих в группу риска. С учетом тех разнообразных препятствий, которые глубоко укоренились в структурном неравенстве и многочисленных формах социально-культурного отчуждения, реальное участие женщин в политической и общественной жизни может быть обеспечено лишь в том случае, если они имеют равный и неограниченный доступ ко всем механизмам независимого мониторинга прав человека и правовой защиты, особенно при наличии серьезных рисков. Учет гендерных аспектов и гендерный баланс в НПЗУ и в других правозащитных учреждениях на региональном и международном уровнях являются насущной необходимостью.

91. Вместе с тем нет никаких международных норм о том, что НПЗУ обязаны интегрировать гендерные аспекты и права женщин в их деятельность. Поэтому НПЗУ по-разному реагируют на особые потребности женщин в защите в контексте политической и общественной жизни, в том числе на потребности правозащитников-женщин и женщин-политиков на местном уровне. Хотя в некоторых странах существуют НПЗУ, специализирующиеся на защите прав человека женщин, ни один механизм не гарантирует координацию усилий между специализированными и основными национальными правозащитными органами, в результате чего возникают серьезные пробелы и риск фрагментации национальных правозащитных систем.

92. Принятие мер, с тем чтобы системы правосудия работали в интересах женщин, будь то посредством стимулирования правовой реформы или поддержки в деле оказания правовой помощи, единых информационно-регистрационных центров и подготовки судей, имеет ключевое значение для устойчивого участия женщин в политической жизни. Это требует инвестиций. Признавая важное значение укрепления верховенства закона, правительства расходуют значительные суммы на развитие правовых и судебных институтов, а также на защиту прав человека. При этом целенаправленное финансирование мер обеспечения гендерного равенства остается на низком уровне, а инициати-

вы по выделению бюджетных средств на решение гендерных проблем ориентированы главным образом на выделение финансовых ресурсов в рамках государственных учреждений.

93. Организации гражданского общества поддерживают инновационные проекты в области прав женщин в целом и в той мере, в которой они связаны с участием женщин в общественной и политической жизни. Из этого вытекает важное значение обеспечения способности организаций гражданского общества устойчиво финансировать их приоритетную деятельность, в том числе в рамках судебных разбирательств по делам о нарушениях прав женщин.

IV. Выводы и рекомендации

94. Чтобы участие женщин в политической и общественной жизни было реальным, оно должно обеспечиваться на равной основе с мужчинами, охватывать все аспекты политической и общественной жизни и эффективно содействовать достижению практических результатов в деле обеспечения равенства мужчин и женщин во всех сферах жизни. Экономическая независимость женщин и экономическая эффективность их предприятий и коллективных действий имеют решающее значение, и необходимые для этого условия различны для женщин, находящихся в разных местах, и определяются уникальным сочетанием многочисленных форм дискриминации, с которыми женщины сталкиваются. Политические преобразования не всегда приводят к общенародной демократии и прочному миру, и они требуют эффективности автономных женских движений для закрепления универсальных стандартов прав человека в политической и общественной жизни.

95. Способность женщин принимать на равной основе участие во всех сферах политической и общественной жизни зависит от согласованной и целенаправленной социальной и экономической политики, ориентированной на семью, трудовую деятельность и рыночную сферу. Для этого необходимо также, чтобы женщины были способны заниматься такими сложными вопросами, как мир и безопасность, государственное строительство, крайняя нищета и все формы социального отчуждения. Необходимы позитивные меры для предоставления женщинам возможностей генерировать знания, активно и творчески действовать в этих областях. Поскольку женщины коллективно преодолевают структурные барьеры, с которыми они сталкиваются, важнейшее значение имеет устойчивый доступ их групп и общин к надлежащим ресурсам, включая финансовые.

96. Для решения выявленной проблемы стагнации в вопросах расширения участия женщин в работе государственных учреждений необходимо выверенное сочетание специальных мер, как временных, так и постоянных. Частичное и выборочное применение гендерных квот и принятие других временных специальных мер следует заменить комплексным системным подходом как в постоянно действующих, так и в специальных структурах, которые занимаются вопросами управления, поддержания мира, развития и прав человека на местном, национальном и глобальном уровнях. Формирующиеся структуры глобального управления информационными и коммуникационными технологиями (ИКТ) приобретают особую важность ввиду той ключевой роли, которую ИКТ играют в политической и общественной жизни женщин.

97. Рабочая группа рекомендует государствам:

а) принять конкретные меры для достижения паритета в принятии политических решений и руководстве на всех уровнях посредством применения многогранного подхода, учитывающего различные препятствия, с которыми сталкиваются женщины, в том числе при ликвидации множественных форм дискриминации. Государствам следует:

i) укрепить законодательную основу для достижения паритета, в том числе посредством принятия конституционных положений и других законодательных мер в рамках таких позитивных действий, как установление квот, в целях преодоления структурных барьеров, препятствующих участию женщин в политической жизни;

ii) принимать эффективные меры политики в целях повышения избираемости женщин для работы на государственных должностях и в ключевых институтах политической и общественной жизни, включая политические партии;

iii) устранять все проявления стагнации и сегрегации, мешающие достижению паритета, посредством разработки и осуществления инновационных стратегий, направленных на ликвидацию конкретных барьеров;

iv) разработать стратегии по содействию развитию потенциала женщин, работающих в государственных учреждениях, в том числе в рамках национального и международного сотрудничества между коллегами;

v) усилить потенциал для последовательного и регулярного мониторинга прогресса на всех уровнях принятия решений по всему спектру институтов общественной и политической жизни;

б) создать благоприятные условия для общественного признания и позитивного отношения к тому, что женщины занимают руководящие и директивные должности, в рамках проведения публичных кампаний и осуществления образовательных программ, в которых учитываются особенности поликультурной среды, в частности посредством:

i) признания разнообразия форм участия женщин в политической и общественной жизни;

ii) создания позитивного имиджа различных женщин, в том числе из числа меньшинств, коренного населения, инвалидов, и других исторически маргинализированных женщин, на руководящих и директивных должностях;

iii) распространения среди молодежи и детей широкого круга соответствующих ролевых моделей и карьерных вариантов для женщин, в том числе в рамках программ наставничества, ориентированных на вовлечение молодых женщин в политическую и общественную жизнь;

с) разработать основанный на инициативе снизу подход для налаживания демократических и ответственных отношений между государством и обществом, в том числе в рамках местного управления и управления в секторальных сферах, при активном участии учреждений и организаций, в которых отмечается и возрастает ведущая роль женщин;

d) поддерживать и обеспечивать участие женщин на равной основе во всех процедурах принятия политических решений и извлечение из них пользы в период политических преобразований. Государствам следует:

i) применять специальные меры для обеспечения равноправного и всестороннего участия женщин в работе всех переходных органов власти и механизмов;

ii) заложить, в том числе с помощью конституционных положений, согласованную общесистемную основу для обеспечения равноправия мужчин и женщин во всех сферах жизни;

iii) активно и последовательно вовлекать женщин в разработку и проведение политики, направленной на достижение прочного мира и безопасности, в том числе посредством поощрения культуры мира в рамках формального и неформального образования в поликультурной среде;

iv) обеспечить реальное участие женщин во всех инициативах, направленных на привлечение к ответственности за совершение злоупотреблений в прошлом, включая процессы правосудия переходного периода, и обеспечить, чтобы гарантии неповторения включали в себя ликвидацию коренных причин нарушений прав по гендерному признаку в повседневной жизни и в учреждениях;

e) создать слаженную институциональную систему обеспечения прав человека женщин и гендерного равенства, в частности посредством:

i) обеспечения гендерного баланса и учета гендерных аспектов в национальных правозащитных учреждениях (НПЗУ) и в других независимых наблюдательных органах;

ii) придания учету гендерных аспектов институционального характера в соответствии с международными стандартами эффективности НПЗУ;

iii) создания располагающих достаточными ресурсами специализированных национальных механизмов для обеспечения прав женщин и гендерного равенства;

f) поддерживать устойчивость и развитие автономных женских движений в их многообразных усилиях для закрепления универсальных стандартов равенства и прав человека в различных условиях, в том числе путем предоставления несвязанного финансирования на национальном и международном уровнях и поддержки развития независимых женских фондов;

g) восполнить информационные пробелы в отношении участия женщин в политической и общественной жизни на национальном и глобальном уровнях посредством сбора надежных статистических данных в разбивке по признаку пола и проведения междисциплинарных исследований, охватывающих весь спектр форм участия женщин, в том числе с помощью инновационных документов, подготовленных самими женщинами;

h) поддерживать равноправное участие женщин в политической и общественной жизни с помощью ИКТ, в частности посредством:

- i) повышения уровня компьютерной грамотности женщин, особенно женщин, страдающих от маргинализации;
 - ii) обеспечения учета гендерных аспектов при поощрении и защите прав человека в Интернете;
 - iii) расширения доступа женщин к глобальному управлению ИКТ;
 - i) активизировать усилия по ликвидации всех форм насилия в отношении женщин, в том числе с помощью всеобъемлющей правовой основы для борьбы с безнаказанностью, в целях реализации прав человека женщин и создания еще более благоприятных условий для участия женщин в политической и общественной жизни;
 - j) гарантировать равный доступ женщин к руководящим должностям и процессам принятия решений во всех институтах глобального управления, включая Организацию Объединенных Наций.
-