

ДЕМОКРАТИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

Элизабет Поули и Санам Нараги- Андерлини

Политические лидеры, предлагаемое ими видение, а также системы и ценности, которыми они руководствуются в управлении страной, чрезвычайно важны для укрепления мира и развития, поскольку определяют, сойдет ли конфликт на нет, или наоборот, вновь выйдет на поверхность. Поскольку во время мирных переговоров на карту поставлено слишком многое, наблюдается сильная конкуренция за власть и вес в правительстве. В странах с ограниченным опытом демократического управления это вызывает множество проблем. Но пост- конфликтная среда дает возможность создать новые структуры правительства и системы «адекватного управления». В ситуациях, когда международное сообщество было привлечено к процессам государственного строительства, его институты могут взять на себя ответственность за некоторые аспекты демократии и управления. Именно на этой стадии международная помощь обычно вполне доступна, и это стимулирует участие гражданского общества. И именно в этот период перед женщинами открываются новые возможности. По данным Межпарламентского Союза, за последние пять лет пост- конфликтные страны и регионы «постоянно занимали первые тридцать мест в мире в плане участия женщин в работе национального парламента».¹ Это происходило благодаря тому, что в этих странах использовались квоты и зарезервированные места, «обеспечивающие присутствие и участие женщин во вновь созданных организациях».²

1. ЧТО ТАКОЕ УПРАВЛЕНИЕ?

Термин «управление» обозначает процесс принятия решений и их выполнения (или невыполнения). В любой государственной системе правительство является основным исполнителем, но есть множество других структур, которые могут влиять на данный процесс. Важную роль в управлении могут играть различные негосударственные структуры, будь то религиозные деятели, племенные лидеры, гражданское общество, крупные землевладельцы, профсоюзы, финансовые институты, военные и общественные группы.

Ниже приводятся характеристики адекватной системы управления:³

- Совместное принятие решений – когда граждане поощряются принимать активное участие в процессе обсуждения и принятия решений;
- Ориентация на консенсус – стремление находить решения, с которыми все согласны;
- Прозрачность – открытость в процессе принятия решений;
- Ответственность – умение увидеть и прореагировать на потребности своих граждан;
- Эффективность и результативность – при налаживании базовых служб;
- Беспристрастность и включение – участие различных слоев населения, особенно уязвимых или обособленных групп.

Существует множество многосторонних и двухсторонних организаций, которые ставят целью помогать развитию так называемого «адекватного управления» в пост- конфликтных и развивающихся странах и регионах. Эти организации используют свои, немного отличающиеся определения данного термина, а также индикаторы, на основании которых они оценивают прогресс в развитии адекватного управления. Например, Всемирный Банк выделил шесть таких индикаторов, которые призваны «помочь странам определить слабые точки в своей системе управления и разработать эффективные стратегии для повышения потенциала и распределения помощи».

Это следующие индикаторы:

- Учет разных мнений и подотчетность;

¹ «Женщины в парламентах 2003: Северные и пост конфликтные страны занимают первые места».

Межпарламентский Союз, 1 марта 2004 года. См. вебсайт <http://www.ipu.org/press-e/gen183.htm>.

² *Ibid.*

³ «Что такое адекватное управление?» Бангкок: Социально-экономическая Комиссия ООН по Азии и Тихоокеанскому региону. См. вебсайт <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>.

- Политическая стабильность и ненасилие;
- Эффективная работа правительства;
- Эффективная регуляторная функция;
- Верховенство закона;
- Механизмы сдерживания коррупции⁴

Международные организации считают, что адекватное управление служит ключом к позитивному миру и долгосрочному развитию.⁵ Прогресс в адекватном управлении все больше используется как требование, выдвигаемое при предоставлении гуманитарной помощи. Несмотря на различия в определениях и индикаторах хорошего управления, большинство организаций соглашается, что адекватное управление в основном включает усилия направленные на демократизацию и децентрализацию, проведение свободных и справедливых выборов, участие в политике всех сил, созданию независимого гражданского общества, обеспечению свободной и независимой прессы и уважения к верховенству закона. Каждая из этих тем, обсуждается ниже вместе с другими вопросами.

2. КАКОВЫ КЛЮЧЕВЫЕ КОМПОНЕНТЫ «АДЕКВАТНОГО УПРАВЛЕНИЯ»?

Вопросы управления обычно занимают важное место в обсуждениях в рамках мирного процесса. Часто они затрагивают проблемы демократизации в государстве, включая выборы и определение длительности переходного периода. Обсуждаются и другие элементы – природа политического участия, избирательная система, прозрачность и разделение власти. Все они рассматриваются более подробно ниже.

ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ

Демократия - это система управления, в которой власть принадлежит народу (населению) и осуществляется через представителей, избранных в результате свободных и справедливых выборов. Однако демократия не подразумевает лишь «власть большинства» – она также включает механизмы защиты прав меньшинств и уважения к плюрализму мнений в обществе. При демократическом правлении, люди не только обладают правами как граждане, но и несут ответственность за участие в системе управления.

В мире существует много видов демократий (избирательная, консультативная и т.д.), продолжают дебаты о том, насколько можно говорить о подходящей всем «универсальной» демократии. Процесс, при котором страна стремится к большей демократичности, называется **демократизацией**. Чтобы страна стала действительно демократичной, все ее граждане – мужчины и женщины – должны иметь возможность полноправно участвовать в процессе управления (в качестве граждан, избирателей, сторонников той или иной позиции, госслужащих, судей, избранных официальных лиц и т.д.)

СВОБОДНЫЕ И СПРАВЕДЛИВЫЕ ВЫБОРЫ

Выборы - это процедура, посредством которой граждане страны избирают своих представителей и лидеров, а также наделяют властью. Выборы должны проводиться регулярно, чтобы обеспечить ответственность избранных должностных лиц перед народом: если они не выполняют обязательства перед электоратом, то на следующих выборах не будут переизбраны. Выборы должны проходить во временных рамках, предусмотренных конституцией или основным законом. Истинно демократичные выборы должны обладать следующими характеристиками:

⁴ «Измеряя качество управления» *Всемирный Банк* 14 Июля 2003 года. См. вебсайт <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/..contentMDK:20119698~theSitePK:4607,00html>.

⁵ Проект пост-конфликтного восстановления (ПКВ) определил управление и участие как «один из четырех руководящих принципов пост-конфликтного развития». Остальные принципы: безопасность, справедливость и примирение, и социальное и экономическое процветание.

- Универсальность – все граждане страны должны обладать правом голосовать и быть избранным, без дискриминации по половому, расовому, языковому, религиозному или политическому признаку;
- Равноправие – все голоса должны иметь одинаковый вес;
- Тайна – голосование должно быть конфиденциальным, чтобы никто не боялся участвовать; только избиратель должен знать, за кого он проголосовал;
- Непосредственность – избиратели должны иметь возможность выбирать своего лидера без посредников;
- Широкий выбор – избиратели должны иметь возможность выбирать среди нескольких доступных кандидатов.

Новая Зеландия была первой самоуправляемой страной, давшей женщинам право голосования в 1893 г. А в Кувейте по состоянию на 2004г. женщины по-прежнему лишены права принимать участие в выборах.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

Важным компонентом демократизации во многих странах мира является **децентрализация**. Децентрализация - это процесс перехода полномочий и ответственности от центрального правительства на провинциальные и местные уровни. Децентрализация проводится в силу различных причин – повысить эффективность и подотчетность правительства по отношению к своим гражданам, или же, сократить бюджет центрального правительства в ответ на давление доноров.

Децентрализация основывается на осознании того, что различные уровни правительства обладают разным опытом и возможностями для решения проблем. Например, национальная оборона и валютная политика явно должны регулироваться на национальном уровне, а стратегии, регулирующие работу школ, местной полиции и коммунальных служб, часто более эффективно решаются на местном уровне с участием местного населения. Однако критики децентрализации утверждают, что она ослабляет те государственные структуры, которые как раз должны быть укреплены, чтобы обеспечивать мир и человеческую безопасность.

Существуют три типа децентрализации: политическая, административная и финансовая. Политическая децентрализация предполагает избрание местных лидеров. Административная децентрализация означает, что некоторые правительственные решения принимаются на местном уровне. Финансовая децентрализация означает, что бюджетная ответственность за сбор доходов и расходование средств распределяется между центральным правительством и местными представителями власти.

Процессы децентрализации часто включают проведение выборов на местах. Они предоставляют женщинам важную возможность участвовать в принятии решений в собственной общине. На выборах в окружные и областные органы власти, проведенных в **Руанде** в 2001 году, была применена специальная техника «тройного баллотирования», в результате которой женщины заняли 27% мест в областном совете. Эта техника заключалась в том, что каждый избиратель должен был проголосовать за одного общего кандидата, одного кандидата-женщину и одного молодого кандидата. Эта система не только резервировала места для женщин и молодежи, она также потребовала, чтобы весь электорат голосовал за женщин. Таким образом, программа децентрализации Руанды сделала избирание женщин социально-приемлемой практикой.⁶

ПОЛИТИКА ПРЯМОГО УЧАСТИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ

Концепция «политики прямого участия» подразумевает участие всех граждан в политике и в принятии политических решений. Это предполагает наличие таких отношений между правительством и обществом, при которых поощряется участие граждан и плюрализм мнений. Такие отношения можно наладить, если укреплять политические партии; поощрять участие уязвимых групп общества, таких как женщины и молодежь; и развивать гражданское общество (см. ниже).

⁶ Более детальная информация – в книге Поли, Элизабет. *Укрепление управления: Роль женщин в развитии Руанды*. Вашингтон: Женщины-борцы за мир, 2003. См. вебсайт <http://www.womenwagingpeace.net/content/articles/RwandaFullCaseStudy.pdf>.

Право защищать и представлять свои политические взгляды является ключевым принципом адекватного управления и демократизации. Одним из краеугольных камней демократической политической системы являются политические партии. Партии обеспечивают механизм политического участия для групп людей, имеющих схожие убеждения и интересы. Люди, которые не могли бы оказывать влияние поодиночке, сплотившись за той или иной партией, делают свои мнения более весомыми в политическом процессе. Политические партии также обеспечивают лидеров пространством, в котором те могут отточить навыки, необходимые для управления обществом.⁷ Демократическое государство должно иметь несколько крупных жизнеспособных партий, чтобы ни одна группа не доминировала в правительстве, а у избирателей был бы реальный выбор. Этот принцип называется **многопартийностью**. Членство в политических партиях должно быть добровольным.

Женщинам часто трудно завоевать руководящий пост в политической партии или выступать кандидатами от партии, поскольку в большинстве стран деятельность партий не регулируется письменными уставами или прозрачными процедурами. Подобный недостаток открытости способствует процветанию системы покровительства и «круга старых друзей», ограничивает доступ женщин к руководящим должностям и их включение в список кандидатов.

В некоторых странах политические партии стали принимать внутренние **квоты** для участия женщин, чтобы гарантировать выдвижение определенного числа женщин-кандидатов. В таких, казалось бы, разных странах, как Аргентина, Ботсвана и Франция, есть политические партии, принявшие механизмы для участия женщин.⁸ У женских групп есть пространство для работы с политическими партиями, которая заключается в том, чтобы заставить их отражать интересы женщин в своей политической **платформе**, то есть формальной декларации принципов и позиций партии.

ПОЛИТИЧЕСКОЕ УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН⁹

Во всем мире женщины недостаточно представлены в избирательных учреждениях и официальных управленческих структурах. Это происходит в силу ряда причин – предвзятое отношение общества, недостаток образования и подготовки, а также наличие структурных барьеров, препятствующих их участию в демократических процессах. Ниже рассматриваются некоторые конкретные проблемы в этой сфере, а также некоторые способы их решения.

Регистрация избирателей и голосование. В демократическом государстве участие женщин в качестве избирателей на выборах служит важным проявлением их гражданских прав. Но даже если им формально предоставляется право голоса, часто создаются разные барьеры, не позволяющие им участвовать в голосовании. Например, для регистрации обычно требуется удостоверение личности и документ, подтверждающий гражданство. Это требование автоматически исключает женщин, не имеющих документов на свое имя, особенно в ситуациях конфликтах, когда женщины являются вынужденными переселенцами, вынужденными покинуть свою страну или потерявшими свои документы.¹⁰ Часто избирательные участки находятся далеко, а женщины не имеют транспортных средств, или же не могут поехать в силу обычаев или традиций. Часы работы избирательных участков часто неудобны для женщин, которые работают или ухаживают за детьми. Еще одна проблема – «семейное голосование», когда вместо женщин на избирательных участках голосуют их мужья. В некоторых странах это достаточно серьезная проблема, которая грубо нарушает право женщин участвовать в свободных и справедливых выборах.

⁷ *Развитие политических партий*, 2003. Национальный Институт по Демократии и Международным Делах. 6 Сентября 2004 года <http://www.ndi.org/globalp/polparties/polparties.asp>.

⁸ Международный банк данных о квотах по женщинам: <http://www.quotaproject.org/>.

⁹ Управление Специального Советника при Генеральном Секретаре ООН по вопросам гендера и продвижению женщин (УССГПЖ) обеспечивает собрание важных информационных источников по этим вопросам на сайте

¹⁰ *Усиление полноправного участия женщин в избирательных процессах в пост конфликтных странах*.

Нью-Йорк: OSAGI, 2004. 5 октября 2004 года

<http://www.un.org/womewatch/osagi/meetings/2004EGMelectoral/FinalReport.PDF>.

Работа организации «Женщины за процветание» с разными партиями в Камбодже¹¹

Система управления в Камбодже характеризуется политическим насилием, стратегиями запугивания и отсутствием межпартийного сотрудничества в ситуации, когда доминирует одна политическая партия – Народная партия Камбоджи. Когда у одной партии такая неограниченная власть, это не позволяет женщинам отстаивать свои интересы через другие партии, особенно на национальном уровне.

Несмотря на это, и вопреки притеснениям и угрозам, женщины-активистки НПО предприняли попытку наладить сотрудничество между разными партиями. Организация «Женщины за процветание» (ЖЗП) стала одной из наиболее эффективных НПО, работающих в данном секторе. Под руководством женщины-возвращенки Пок Нанды, ЖЗП осуществила программу, которая не только помогала женщинам участвовать в политической деятельности, но постаралась наладить отношения между партиями на общинном уровне. Организация работает с членами женских комитетов разных партий, в том числе трех основных политических партий. ЖЗП занимается в основном такими проблемами, с которыми сталкиваются все женщины вне зависимости от политической принадлежности, и стремится постоянно совершенствовать политические навыки женщин, например, организуя учебные программы. В процессе подготовки к общинным выборам 2000 года, ЖЗП помогла 5527-и кандидатам-женщинам – будь то тренинги по ораторскому искусству и написанию речей, реагирование на вопросы избирателей и преодоление препятствий, создаваемых кандидатами-мужчинами, недовольными участием женщин. ЖЗП планирует основать общенациональную сеть, для чего выступает за создание новой политической базы для участия женщин. Она также разработала эффективную модель межпартийного сотрудничества, которого так не хватает на высшем политическом уровне.

Избирательным комиссиям следует включать в свои ряды женщин, равно как и мужчин, понимающих гендерные аспекты проблем, и следовать правилам, исключающим возможность дискриминации женщин.¹² Если женщины не имеют официальных документов, удостоверяющих личность, их идентичность и право голосования могут быть удостоверены другими лицами в общине. Все международные наблюдатели должны проходить тренинг по гендерным вопросам, чтобы отмечать и решать проблемы, возникающие перед женщинами-избирателями. День выборов должен быть объявлен нерабочим днем, или же избирательные пункты должны работать допоздна и располагаться недалеко от ключевых строений (например, школ, церквей, мечетей), чтобы все население, в том числе женщины, смогли в них попасть. Избирательные бюллетени должны содержать фотографии кандидатов и партийные символы, чтобы помочь неграмотным избирателям (несоразмерное число которых составляют женщины).

Обучение избирателей. Обучение избирателей должно включать тренинги по таким темам, как процедура голосования (например, что избиратель не обязан никому говорить о своем выборе) и обязательства избранных официальных лиц, которые они несут перед избирателями. По сравнению с мужчинами, женщинам (особенно сельским) труднее получить информацию о процессе голосования, или же настоять на своем праве участвовать в выборах. Успеха смог добиться проект подготовки к первым демократическим выборам в ЮАР в 1994 году, где женщины специально использовались в качестве инструкторов, а тренинги проводились отдельно для мужчин и женщин, чтобы женщины могли задавать вопросы и выражать свои мнения без вмешательства со стороны мужчин.¹³

Гражданское образование. Гражданское образование позволяет проинформировать и обучить граждан их правам и обязанностям, демократическим принципам, конституции и правильному

¹¹ Текст цитируется по МакГрю, Лаура Кейт Фрайсон и Самбат Чан. *Хорошее управление снизу вверх: Роль женщин в пост-конфликтном Камбодже*. Вашингтон: Женщины Борцы за Мир, 2004. 4 Сентября 2004 год. <http://www.womenwagingpeace.net/content/articles/CombodiaFullCaseStudy.pdf>.

¹² Большая часть приведенных рекомендаций взята из отчета Конференции OSAGI по Укреплению полноправного участия женщин в избирательных процессах в пост-конфликтных странах.

¹³ Баллингтон Джули, *Поощрение участия женщин через избирательное образование*, 5 октября 2004 года <http://www.un.org/womewatch/osagi/feature/postconflict/BallingtonEtAl.pdf>.

руководству. Гражданское образование – это более долгосрочный и всесторонний процесс, чем обучение избирателей. Его необходимо начинать в школах и общинах задолго до назначения выборов и продолжать после их проведения. Гражданское образование основано на понимании того, что демократия выживает только в просвещенном и требовательном обществе. Программы гражданского образования также помогают противостоять отношениям и взглядам, которые препятствуют участию женщин в управлении страной, поскольку подчеркивают права и способности женщин.

Финансирование кампаний. Проведение кампаний для избрания на ту или иную позицию в любой стране требует много времени и средств. Расходы включают сбор подписей, учреждение офиса для проведения кампании, обеспечение узнаваемости кандидата, партийную номинацию, рекламную деятельность, информационную пропаганду, и даже выплату депозита за участие на выборах. Государства и политические партии по-разному регулируют и управляют выборами и кампаниями. Где-то партиям дается ограниченное время для проведения кампаний; иногда закон ограничивает бюджет кампаний, уровень присутствия в СМИ или рекламного пространства. Для женщин-кандидатов – особенно тех, кто выдвигает свою кандидатуру впервые и соперничает с должностными лицами мужского пола – заручиться достаточным финансированием для соперничества на выборах оказывается серьезной проблемой. Однако некоторые препятствия можно устранить, если задействовать ресурсы сетей и избирательных округов на местном уровне. Например, в Северной Ирландии Североирландская Женская Коалиция не располагала никакими средствами в начале своей шестинедельной кампании, но ее члены поделились собственными средствами, а материалы кампании были разработаны дома, используя картонные коробки и другие подручные материалы.

Избирательные системы. В мире существуют различные избирательные системы; две самые распространенные из них – пропорциональное представительство и мажоритарная системы – дают женщинам-кандидатам совершенно разные возможности.

В системе пропорционального представительства (ПП) места распределяются между партиями на основании общего процента голосов, набранных каждой партией (а места заполняются кандидатами из списка политических партий). В зависимости от принятой системы, от избирательного округа может избираться не один, а несколько официальных лиц. ПП обычно считают системой, благоприятной для женщин, так как в подобных многокандидатных округах у них больше возможностей – чем больше мест, тем больше у женщин шанса быть избранными. В списке первых 15-и стран, имеющих наибольшее число женщин в парламенте, 13 мест занимают страны с ПП.¹⁴ Однако данная система имеет довольно распространенную сложность – политические партии часто не в состоянии выиграть достаточно мест, чтобы обеспечить себе большинство, и поэтому вынуждены создавать коалиционные правительства. Это может приводить к появлению тяжеловесных и трудно управляемых коалиций, но с другой стороны, может оцениваться и как положительный фактор, так как обеспечивает представительство разных групп.

Как показывают исследования, при ПП **закрытые списки** (где избиратели делают свой выбор только на основании партийной принадлежности) обычно больше способствуют избранию женщин-кандидатов, чем **открытые списки**, но только если женщины размещены на достаточно высоких позициях в закрытых списках. При открытых списках избиратели могут голосовать за любого из кандидатов, указанных в списке, что проблематично, поскольку они часто специально не голосуют за женщин-кандидатов. Закрытые списки особенно выгодны для женщин, если политические партии размещают их или на достаточно высоком месте в списке, или же попеременно с мужчинами в стиле «зебра» (каждая очередная «полоса» - женщина) или «молния».¹⁵ Перед выборами в ЮАР Африканский Национальный Конгресс постановил, что

¹⁴ Боллингтон, Жюлье и Ричард Э. Матланд. «Политические партии и специальные меры: Усиление участия женщин в избирательных процессах». *Усиление полноправного участия женщин в избирательных процессах в пост конфликтных странах*. Нью-Йорк: OSAGI, 2004. 6 Сентября 2004 года <http://www.un.org/womewatch/osagi/meetings/2004EGMelectoral?EP8-BallingtonMatland.PDF>.

¹⁵ Боллингтон и Матланд.

каждым третьим кандидатом в партийном списке должны быть женщины; в настоящее время женщины занимают 32% мест в парламенте.

В **мажоритарной системе** каждый округ должен избрать только одного кандидата, который, чтобы выиграть, должен набрать большинство голосов. Эта система наиболее сложна для женщин, пытающихся выиграть на выборах. В Конгрессе США, где применяется мажоритарная система, женщины, занимают всего лишь 14% мест.

Органы по управлению выборами. Многие страны имеют Органы по управлению выборами (ОУВ), цель которых – повысить общественное доверие к выборам и обеспечить широкое участие в избирательных процессах. ОУВ имеют различные мандаты, но их основная деятельность заключается в следующем:

- Внедрение прозрачности в финансовой стороне деятельности политических партий;
- Пересмотр избирательных законов и внедрение положительного опыта;
- Поощрение всеобщего участия в выборах и понимания демократических процессов и принципов;
- Обеспечение равноправия в выборе кандидатов на региональном и областном уровне – т.е., представленность разных групп в обществе и их интересов.

ОУВ может сыграть ключевую роль в решении гендерных проблем на выборах, если станет выявлять препятствия, ограничивающие участие женщин, а также осуществлять программы избирательного образования для женщин.

Квоты.¹⁶ Квоты для женщин являются одним из наиболее радикальных, но при этом спорных методов обеспечения присутствия женщин на избираемых должностных позициях. Некоторые считают, что квоты несправедливы и недемократичны, заставляя избирателей голосовать за тех, за кого они голосовать не собирались. Другие выражают опасение, что женщины, избираемые по квотам, не будут пользоваться уважением, поскольку избираются не по заслугам, а благодаря своему полу. Но в принципе большинство одобряет квоты, так как они помогают исправить историческую несправедливость и устранить существующие препятствия. Квоты могут гарантировать, что женщины будут иметь достаточное количество мест в законодательных учреждениях и не окажутся изолированными в обществе мужчин. По существу, сторонники квот считают, что участие женщин весьма ценно и необходимо для демократического управления.

Существуют разные категории квот: предусмотренные конституцией, узаконенные парламентом и принятые внутри политических партий. В **Уганде** одно место из каждого парламентского округа должна занимать женщина, эта система известна как **резервирование мест**. В 2004 году в **Ираке** Переходный административный закон не предусматривал квот, но устанавливал план, по которому 25% мест должны были отдаваться женщинам. Квоты часто считаются временной или дополнительной мерой, так как считается, что когда будет обеспечена справедливая представленность женщин, их можно будет упразднить. Однако подобное упразднение случается редко, чаще всего квоты лишь повышаются. Одним из исключений может послужить **Дания**, где политические партии предусматривали квоты для женщин, но не нуждались в них: даже без них женщины в Дании занимают 38% мест в парламенте.¹⁷ С другой стороны, упразднение квот может сыграть негативную роль. Примером может стать **Бангладеш**, где после истечения срока закона о квотах в апреле 2001 г., на выборах, проведенных в октябре 2001 г. число женщин-парламентариев упало с 10% до 2%. Еще одна проблема с квотами заключается в том, что они часто не выполняются. **Франция** служит здесь хорошим примером: закон требует 50% женщин-представителей, но на национальном уровне женщины составляют всего 12% представителей.

Для большинства женщин-активистов, избрание женщин с использованием квот - это половина задачи. Квоты могут обеспечить избрание большего числа женщин, но они не гарантируют, что эти женщины станут учитывать гендерные аспекты или проблемы женщин. В гражданском

¹⁶ Международная организация IDEA предоставляет данные и источники информации о квотах на сайте <http://www.quotaproject.org/>.

¹⁷ Боллингтон и Матланд.

обществе женщины-активистки должны активно апеллировать к женщинам-законодателям и создавать коалиции, чтобы гарантировать достаточное внимание проблемам женщин. Кроме того, женщинам-активисткам необходимо разработать механизм ответственности женщин-законодателей перед своими избирателями. Женщины в гражданском обществе должны также стараться поддерживать и проводить кампании за тех кандидатов-женщин, которые имеют заслуги в решении проблем женщин.

НЕЗАВИСИМОЕ ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И СМИ

Термин «гражданское общество» обозначает неправительственный (и обычно некоммерческий) сектор, хотя некоторые определения гражданского общества включают также коммерческие организации и СМИ. Гражданское общество состоит из неправительственных организаций (НПО), таких как общественные ассоциации, профсоюзы, профессиональные лиги, религиозные и группы активистов. Оно также используется для описания взаимодействия между правительством и гражданами. Гражданское общество – это один из наиболее важных факторов в развитии демократии, оно представляет взгляды граждан, обеспечивает ответственность избранных властей перед народом и контролирует демократические институты (см. также главу о гражданском обществе).

С точки зрения управления, большое значение имеют законы и правовые процедуры, разработанные для регистрации НПО. Во многих случаях законодательство ставит препюны для создания независимых НПО, и служит для правительственного контроля над гражданским обществом. Но если законы слишком свободные, они не защищают от тех, кто создает НПО с целью получения прибыли или достижения каких-то политических целей.

Во многих странах существуют контролируемые государством радио- и теле- компании, с помощью которых правительство распространяет свои мнения и позиции. Однако для обеспечения адекватного управления необходимы также независимые СМИ. Группы гражданского общества и политические партии должны иметь право распространять информацию и идеи без страха ареста или неправомерного давления. Необходимо также иметь по-настоящему свободную прессу, не зависящую от каких-либо партий, которая бы, скажем, освещала случаи коррупции во всех органах управления, а не служила рупором той или иной группы. В государствах с авторитарным режимом, или находящимся на ранней стадии демократии, для обмена информацией стал все больше использоваться Интернет. Как и в случае с гражданским обществом, огромное значение имеет законодательство, регулирующее СМИ и защищающее их независимость, и потому оно должно быть разработано как можно раньше.

ВЕРХОВЕНСТВО ЗАКОНА

Уважение к верховенству закона является еще одной ключевой опорой демократии. Оно значит, что одна и та же конституция и совокупность законов управляют и защищают каждого, и все граждане равноправны. Верховенство закона требует независимой, справедливой и прозрачной судебной системы, не позволяющей правительству использовать власть произвольно.

Конституционализм и юридические права. Конституция страны является ее главным и высшим законодательным документом, главенствующим над всеми законодательными актами. Конституция должна гарантировать права всех граждан страны, как мужчин, так и женщин. Она является залогом развития стабильной демократии. Учитывая ее огромное значение, конституциональные вопросы и юридические права более детально рассматриваются в отдельном разделе данного пособия.

Судебная независимость и беспристрастность. Правосудие – это система судов, которая контролирует юридические процессы и представляет собой судебную ветвь власти. Суды должны быть независимыми от других ветвей власти. «Если правосудие не может обеспечить веру в беспристрастность выносимых решений, соответствующих закону и устойчивых к внешнему

давлению и воздействию, то его роль будет искажена и общественное доверие в правительство будет подорвано».¹⁸

Женщины, сталкиваясь с судебной системой, часто испытывают проблемы. Наряду с законами и положениями, ущемляющими права женщин, «коррупционные судебные процедуры и превалирование «круга старых друзей»: во многих случаях делает невозможным для женщин выигрывать судебные прозрачным и открытым способом».¹⁹ Однако, женщины могут вносить положительный вклад в судебную систему, участвуя в качестве свидетельниц и подтверждая случаи злоупотреблений. Женщины-судьи тоже внесли значительный вклад в развитие национального и международного права, особенно в сфере гендерных преступлений, происходивших в периоды войны. На Международном Уголовном Суде по бывшей Югославии, в каждом деле, завершившемся принятием сурового приговора за совершенные сексуальные преступления (совершенные против женщин и мужчин), принимали участие судьи-женщины (см. раздел о переходном правосудии).²⁰

Борьба с коррупцией: Коррупция в правительстве определяется как злоупотребление общественным состоянием, финансовыми средствами или учреждениями в частных целях. Она включает такие действия, как растрата, мошенничество, взяточничество или вымогание денег за оказание общественных услуг. Наряду с ослаблением экономического развития, коррупция также подрывает адекватное управление. «Коррупция при выборах и в законодательных органах уменьшает ответственность и участие общества за принятые политические решения; коррупция в правосудии подрывает верховенство закона; а коррупция в общественной администрации приводит к несправедливому функционированию сферы услуг».²¹ Различные исследования показали, что женщины менее склонны к коррупции, нежели мужчины. В **Камбодже**, где пробелы в антикоррупционном законодательстве составляют основное препятствие к адекватному управлению, женщины возглавили действия по борьбе с коррупцией в рамках гражданского общества, а женщины-политики показали себя менее коррумпированными, чем их коллеги-мужчины.²²

Права человека. Права человека - это основные права и свободы, присущие всему человечеству. Основные права человека включают право на жизнь и свободу, свободу мысли и равноправие перед законом. Соблюдение и защита прав человека, в том числе прав женщин и меньшинств, является краеугольным камнем каждой демократии. Всеобщая Декларация Прав Человека и Устав Организации Объединённых Наций – это лишь два из многочисленных международных документов, отражающих основные и универсальные права человека (см. главу о правах человека).

Конвенция по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW), принятая в 1979 году, посвящена именно правам женщин. В международных кругах признают, что «дискриминация против женщин, особенно в виде насилия, является одной из серьезнейших нерешенных проблем в сфере прав человека, она охватывает все аспекты прав человека».²³ Несмотря на то, что многие страны ратифицировали международные документы по правам человека и ввели их в свои юридические системы, доминирующие социальные отношения, традиционное право и культура продолжают ущемлять права женщин.

¹⁸ *Руководство по поддержке Независимого и Беспристрастного Правосудия.* Вашингтон: USAID, 2002. 6. 6 Сентября 2004 года.

http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacm007.pdf.

¹⁹ *Женщины и коррупция.* София, Болгария: Борьба с Коррупцией в Интернете, 2000. 6 Сентября 2004 года

<http://www.anticorruption-online.org/jeitee.html>.

²⁰ Мертус, Жилье. *Участие женщин в Международном Уголовном Суде по делам в бывшей Югославии (МУСЮ): Переходная справедливость в Боснии и Герцеговине.* Вашингтон: Женщины Борцы за Мир, 2004. 25 Августа 2004 года

<http://www.womenwagingpeace.net/content/articles/BosniaFullCaseStudy.pdf>.

²¹ *Борьба с коррупцией.* Вашингтон: USAID, 6 Сентября 2004 года

http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anti-corruption.

²² МакГрю, Лаура Кейт Фрайсон и Самбат Чан. *Хорошее управление снизу вверх: Роль женщин в пост конфликтном Камбодже.* Вашингтон: Комиссия по Политике при организации Женщины Борцы за Мир, 2004. 4 Сентября 2004 года.

<http://www.womenwagingpeace.net/content/articles/CombodiaFullCaseStudy.pdf>.

²³ *ДАС Ориентации в развитии согласованного участия и адекватного управления.* Париж. ОБСЕ, 1993. 13. 6 Сентября 2004 года. [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/HRDG/\\$file/Dac-e.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/HRDG/$file/Dac-e.pdf).

Мониторинг и защита прав человека требуют ответственности от правительств, армии, политических партий и других структур. Часто гражданское общество играет значительную «наблюдательную» или контролирующую роль, что имеет огромное значение для соблюдения прав человека. Женщины во всем мире создают НПО для осуществления мониторинга за нарушениями прав человека, для обучения женщин их правам и контроля над соответствием международным стандартам (см. раздел о правах человека).

3. КТО РАЗРАБАТЫВАЕТ И ОСУЩЕСТВЛЯЕТ ПРОГРАММЫ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ?

Хотя управление часто считается функцией национальных властей, в пост-конфликтных ситуациях международные организации часто создают некий «зонтик», под которым могут формироваться новые национальные структуры.

В 2000 году в **Западном Тиморе**, миссия ООН взяла на себя обязательство создать новое государство с соответствующими системами исполнительной, законодательной и судебной власти. В **Камбодже** начиная с 1993 года, Переходные власти ООН отвечали за функционирование страны, тогда как национальные власти все еще развивали свой потенциал и делали свои первые шаги, включая исполнительные и законодательные ветви правительства. В **Афганистане**, начиная с 2001 года, миссия ООН старается поддержать власти, так как обладает возможностями и ресурсами, превосходящими возможности национального правительства. В каждой из этих стран мандат миссии ООН устанавливал **Совет Безопасности ООН**.

Наряду с ООН, такие региональные организации как Североатлантический Союз (НАТО) и Организация Безопасности и Сотрудничества в Европе (ОБСЕ), часто участвуют в программах по пост-конфликтной реконструкции и «государственному строительству», в частности, на Балканах.

Страны, предоставляющие кредит, а также агентства по двустороннему развитию (например, Агентство международного развития США, Министерство международного развития Великобритании, Агентство международного развития Канады), часто посредством своих посредников (международных НПО) участвуют в разработке программ, направленных на поддержку демократии и систем управления на национальном уровне. Они работают в партнерстве с различными международными и местными группами, в том числе НПО и агентствами по гуманитарной помощи и развитию. Их приоритеты определяются интересами стран-доноров, а также потребностями на местах (более подробную информацию о государствах-донорах можно найти в главе по пост-конфликтной реконструкции).

С середины 1990-х годов было приложено немало усилий по развитию гражданского общества и его вовлечению в политические процессы. В **Камбодже**, агентства ООН, такие как ПРООН и UNIFEM (Женский Фонд ООН) активно проводили тренинги для гражданского общества, поощряя людей участвовать в политических процессах и укореняя демократические ценности. Большинство НПО, созданных в то время, и сегодня продолжают свою работу. Некоторые лица, участвовавшие в инициативах ООН на уровне гражданского общества, в дальнейшем приняли участие в избирательных кампаниях и в настоящее время работают в структурах национального управления, таких как парламент и правительство.

В **Руанде**, женщины-представительницы местного гражданского общества, через НПО Pro-Femmes/Twese Namwe, инициировали процесс консультаций с правительством. Они привлекли к своей работе женщин, занимающих посты в исполнительной и законодательной ветвях власти. Хотя некоторые считали, что гражданское общество коррумпированно или контролируется национальным правительством, и данный консультативный процесс не обделен проблемами, эта инициатива действительно помогла создать пространство для участия гражданского общества в вопросах управления, включая разработку предложений по принятию поправок в законодательстве.

4. КАКИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТРАТЕГИИ НАПРАВЛЕНЫ НА ПОВЫШЕНИЕ УЧАСТИЯ ЖЕНЩИН В АДЕКВАТНОМ УПРАВЛЕНИИ?

Существуют несколько международных документов, направленных на повышение участия женщин в адекватном управлении. Три из них указаны ниже.

- **Международная конвенция о гражданских и политических правах (1966, 1976).**

Международная конвенция о гражданских и политических правах была принята и открыта для подписания, ратификации и вступления в силу Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г., и вступила в силу в 1976 г. Выполнение конвенции отслеживается Управлением Верховного Комиссара ООН по Правам Человека. Статья 3 гласит: «Государства, являющиеся сторонами в настоящей конвенции, обязуются обеспечить равные права мужчинам и женщинам в использовании всех гражданских и политических прав, предусмотренных в настоящей конвенции».²⁴

- **Конвенция по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979, 1981)**

Конвенция по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) принята и открыта для подписания, ратификации и вступления в силу Генеральной Ассамблеей ООН в 1979 г. и вступила в силу в 1981 г. Мониторинг над исполнением Конвенции осуществляет Комитет CEDAW под эгидой Управления Верховного Комиссара ООН по Правам Человека. Конвенция определяет дискриминацию против женщин, как «...какое-либо различие, исключение или ограничение, сделанное на основании половой принадлежности того или иного лица, которое влияет или преследует цель ослабления или аннулирования признания женщин, независимо от семейного положения, на основании равноправности мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или какой-либо другой сфере».²⁵

- **Резолюция 1325 Совета Безопасности ООН (2000)**

Резолюция 1325 Совета Безопасности ООН, которая более подробно освещается в других разделах настоящего пособия (см. главу о международной политике и правовых механизмах), призывает повышать участие женщин в принятии решений, урегулировании конфликтов и пост-конфликтной реконструкции. В частности, Совет Безопасности ООН, единогласно приняв Резолюцию 1325, ещё раз подтвердил «огромное значение их (женщин) равноправного участия и полного вовлечения во все мероприятия по обеспечению и сохранению мира и безопасности, а так же повышения их роли в принятии решений, связанных с предотвращением и урегулированием конфликтов».²⁶

5. КАКОЙ ВКЛАД ВНОСЯТ ЖЕНЩИНЫ В АДЕКВАТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ?

Примеры со всего мира демонстрируют, что женщины прилагают огромные усилия для обеспечения адекватного управления. В частности, в пост-конфликтных государствах у женщин есть опыт следующей деятельности:

- Женщины создавали коалиции, объединяющие разные партии, этнические группы и стороны конфликта. В Руанде женщины сформировали первую межпартийную политическую фракцию в парламенте своей страны. Другие законодатели последовали их примеру и создали межпартийный комитет для рассмотрения общих проблем независимо от партийной

²⁴ *Международный Договор о Гражданских и Политических Правах*. Нью-Йорк: Генеральная Ассамблея ООН, 1976. 6 Сентября 2004 года http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm.

²⁵ *Конвенция по Ликвидации Всех Форм Дискриминации в отношении Женщин*. Нью-Йорк: Генеральная Ассамблея ООН, 1981. 5 Сентября 2004 года <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw>. С списком стран, ратифицировавших Конвенцию можно ознакомиться на сайте: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/e1cedaw.htm>

²⁶ *Резолюция 1325*. Нью-Йорк: Совет Безопасности ООН, 2000. 6 Сентября 2004 года <http://ods-dds.ny.un.org/docUNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement>.

принадлежности. Женщины в **Камбодже** и **Боснии** создавали похожие механизмы для достижения диалога между традиционно конфликтующими сторонами.

- Женщины в гражданском обществе и политических партиях лоббировали включение женщин (а также меньшинств, молодежи и инвалидов) в правительство с помощью квот или других механизмов.

- Женщины в гражданском обществе сотрудничали с женщинами из правительства (часто с Министерствами по делам женщин и женскими комитетами в парламенте), налаживая консультативные отношения и создавая каналы для обмена информации, от рядовых активистов и лидеров гражданского общества до женщин, занимающих высокие должности в правительстве.

- Женщины сотрудничали с лидерами, избранными на местном и национальном уровнях, по вопросам, значимым для женщин. В Руанде, например, женщины инициировали принятие поправок к закону о наследстве, который наделил женщин правом наследовать имущество. В других частях мира женщины лоббировали принятие гендерного подхода при проведении земельных реформ, разработке закона о трудоустройстве, брачном праве и в других вопросах.

- Участие женщин позволяло начать обсуждение тем, традиционно не считающихся «женскими». Например, женщины в пост-апартеидной ЮАР добились успеха в демократизации обсуждения по вопросам безопасности и в формировании оборонной политики на национальном уровне, проводя широкие консультации с населением по источникам небезопасности и приоритетах на будущее. Благодаря деятельности женщин, в ЮАР был принят закон «О человеческой безопасности», в противовес «милитаристскому» подходу к безопасности.

- Женщины инициировали программы НПО и гражданского общества по выявлению злоупотреблений. Например, в **Камбодже** женщины-активистки гражданского общества возглавили деятельность по борьбе с коррупцией. Группы женщин-миротворцев регулярно выступают против ущемления прав человека в **Израиле**.

- Исследования показывают, что женщины, избранные на официальные посты, особенно на местном уровне, более внимательно относятся к потребностям своих граждан, консультируются в принятии решений и, вероятно, зная, что их деятельность находится под тщательным надзором, менее коррумпированы при выполнении собственных обязательств.

- Женщины - как в гражданском обществе, так и в правительстве - осуществляли мониторинг над выполнением международных документов по защите прав женщин. Во многих странах женщины возглавляли деятельность по защите прав женщин, например, подготавливая доклады по CEDAW. За выполнением Резолюции 1325 Совета Безопасности ООН во всем мире через свой сайт наблюдает Женская Международная Лига Мира и Свободы www.peacewomen.org.

6. ДЕЙСТВОВАТЬ СТРАТЕГИЧЕСКИ: ЧТО МОГУТ СДЕЛАТЬ ЖЕНЩИНЫ-МИРОТВОРЦЫ?

1. Мобилизовать и консультировать женщин на национальном и местном уровне в целях разработки общей повестки дня, оценки ситуации и определении задач и целей в области прав женщин. Пользоваться этим для укрепления позиций женщин в международных и местных структурах и для включения гендерных перспектив в эту повестку.

- Разрабатывать доклады о ключевых гендерных вопросах, затронутых во время избирательных кампаний, для выявления воздействия различных политических стратегий на мужчин и женщин.

2. Обучать женщин-кандидатов на политические должности на местном и национальном уровне, поощрять их участие в обсуждении широкого круга вопросов и убеждать их, что голос женщин имеет силу. Определить ключевую группу женщин, способных вступить в национальную политическую борьбу, помочь им развить свои навыки и лоббировать их участие.

3. Вступать в политические партии, или лоббировать в них следующие требования:

- Включать женщин в ряды лидеров партий;
- Использовать квоты для участия женщин в партии; и
- Включать в повестку дня вопрос о правах и равноправии женщин.

4. Встречаться с избранными должностными лицами, в том числе избирательными комиссиями, и лоббировать включение в повестку дня вопросов, значимых для женщин. Сотрудничать с национальными избирательными комиссиями в следующем:

- Проведение избирательно-образовательных программ для женщин;
- Выявление препятствий, с которыми сталкиваются женщины при участии в политических процессах, включая выборы;
- Проведение тренингов по гендерным вопросам для избранных официальных лиц.

5. Поощрять женщин, избранных на официальные должности, проводить консультации с гражданским обществом. Проводить встречи с женщинами-членами партий и политиками для поощрения женского консенсуса в парламенте.

6. Голосовать и объяснить необходимость голосования другим женщинам, проводить избирательно-образовательные кампании.

7. Проводить анализ всех законов и бюджетов своей страны «с гендерной точки зрения», чтобы определить, включают ли они женщин и соответствуют ли они их потребностям. Собирать мнения и позиции женщин по отношению к предлагаемым поправкам к законам и бюджетам, и представлять эти идеи на рассмотрение национальных властей.

8. Осуществлять мониторинг достигнутого прогресса по выполнению действующих законов по правам женщин. Руководствуясь конституцией, поддерживать соблюдение международных норм и стандартов в сфере равноправия женщин.

9. Пересматривать избирательные процедуры и поддерживать процессы (например, легитимность и регистрация избирателей, а так же процесс баллотирования), которые бы делали выборы более демократичными и доступными для женщин. Работать наблюдателями на выборах.

10. Заставлять основные газеты, журналы, теле- и радиостанции включать просветительские статьи/программы по правам и обязательствам людей в решении женских вопросов.

ГДЕ МОЖНО НАЙТИ ДОПОЛНИТЕЛЬНУЮ ИНФОРМАЦИЮ

Боллингтон, Жулье и Ричард Э. Матланд. «Политические партии и специальные меры: Усиление участия женщин в избирательных процессах». *Усиление полноправного участия женщин в избирательных процессах в пост конфликтных странах*. Нью-Йорк: OSAGI, 2004. 6 Сентября 2004 года <http://www.un.org/womenwatch/osagi/meetings/2004EGMelectoral?EP8-BallingtonMatland.PDF>.

Международный банк данных о квотах по женщинам: <http://www.quotaproject.org/>.

Международный Договор о Гражданских и Политических Правах. Нью-Йорк: Генеральная Ассамблея ООН, 1976. 6 Сентября 2004 года http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm.

МакГрю, Лаура Кейт Фрайсон и Самбат Чан. *Хорошее управление снизу вверх: Роль женщин в пост конфликтном Камбодже*. <http://www.womenwagingpeace.net/content/articles/CombodiaFullCaseStudy.pdf>.

Поли, Элизабет. *Усиление управления: Роль женщин в развитии Руанды*. Вашингтон: Женщины Борцы за Мир, 2003. 4 Сентября 2004 года. См. вебсайт <http://www.womenwagingpeace.net/content/articles/Rwandafullcasestudy.pdf>.

Ресурсы для поощрения полноправного участия женщин в избирательных процессах в пост конфликтных странах: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/feature/postconflict/index.htm>.

Ресурсы об участии женщин в политике: <http://www.cld.org/wipdbfpart.htm>.

The Initiative for Inclusive Security cannot vouch for the accuracy of this translation.

Что такое хорошее управление? Бангкок: Социально-экономическая Комиссия ООН по Азии и Тихоокеанскому региону, 6 Сентября 2003 года <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>.

Женщины в Парламенте: Что стоит за цифрами. Стальгом, Швеция: Международный Институт Содействию Демократии и Проведению Выборов, 1997 год. 6 Сентября 2004 года <http://www.idea.int/women/parl/toc.htm>.

Женщины, миротворчество и безопасность: Управление и выборы: <http://www.peacewomen.org/resources/Governance/governanceindex.html>

Женщины, миротворчество и выборы. Нью-Йорк: Фонд Женщин ООН, 2004. 8 Июля 2004 года www.un.org/womenwarpeace.org/issues/elections/election.htm.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

| | |
|---------------|--|
| CEDAW | Конвенция по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин |
| ОУВ | Органы по управлению выборами |
| МПС | Межпарламентский Союз |
| НАТО | Североатлантический Союз |
| НПО | Неправительственная Организация |
| ОБСЕ | Организация Безопасности и Сотрудничества в Европе |
| ПП | Система пропорционального представительства |
| ООН | Организация Объединенных Наций |
| UNDP | Программа по Развитию ООН |
| UNIFEM | Фонд Развития Женщин ООН |