

Імплементация Порядку денного з питань жінок, миру і безпеки в регіоні ОБСЄ

Автори:

Генрі Мірттінен (Henri Myrttinen), Лаура Дж Шеперд (Laura J Shepherd), Ханна Райт (Hannah Wright).

Редагування та коректура англомовної версії: Ліна Авоніус (Leena Avonius), Гендерний радник ОБСЄ; Нік Армстронг (Nicky Armstrong), менеджер по комунікаціях, Лондонська школа економіки та політичних наук (LSE).

Дизайн англомовної версії: Ана Прпіч (Ana Prpic), Brand+May Ltd.

Переклад українською мовою, редагування та дизайн української версії здійснено за сприяння Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

Імплементація Порядку денного з питань жінок, миру і безпеки в регіоні ОБСЄ

© 2020 Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ)

www.osce.org

Усі права захищені. Жодну з частин цієї публікації не можна копіювати, зберігати в інформаційно-пошукових системах або передавати у будь-якій формі або будь-якими засобами – електронними, механічними, фотокопіювальними, звукозаписувальними чи будь-яким іншим шляхом – без попереднього письмового дозволу з боку видавців. Усі фото, використані в публікації, також захищені і залишаються у власності ОБСЄ або Центру жінок, миру та безпеки (LSE), якщо не зазначено інше.

Матеріали цієї публікації є виключно довідковими. Незважаючи на те, що ОБСЄ та Центр жінок, миру та безпеки Лондонської школи економіки та політичних наук (LSE WPS) з величезною старанністю поставилися до її підготовки, вони не беруть на себе жодної відповідальності за точність і повноту будь-якої інформації, інструкцій та порад, що тут надані, а також за будь-які помилки. Зміст цієї публікації, погляди, думки, ідеї, інтерпретації та висновки, що тут наведені, належать авторам та співавторам і не обов'язково відображають офіційну політику або позицію ОБСЄ, її країн-учасниць або LSE WPS. З цих міркувань, стосовно ОБСЄ або Лондонської школи LSE WPS чи з приводу якихось потенційних наслідків недостовірності інформації або висновків, що містяться в цій публікації, не може висуватися жодна скарга.

**Імплементация
Порядку денного
з питань жінок,
миру і безпеки
в регіоні ОБСЄ**

Зміст

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	2
ПЕРЕДМОВА	4
РЕЗЮМЕ	6
1. ВСТУП	9
2. ОГЛЯД ДОСЛІДЖЕННЯ ЩОДО НАЦІОНАЛЬНИХ ПЛАНІВ ДІЙ	12
3. КАБІНЕТНИЙ АНАЛІЗ НПД В РЕГІОНІ ОБСЄ	18
3.1. Засвоєні уроки із попередніх досліджень	18
3.2. Тематичні пріоритети	26
3.3. Нові та термінові теми	29
3.4. Координаційні механізми	35
3.5. Фінансування	38
3.6. Моніторинг та оцінка	40
3.7. Практика інклюзивності	42
3.8. Висновки	45
4. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ НПД В РЕГІОНІ ОБСЄ	46
4.1. Загальна інформація в контекстах різних країн	48
4.2. Координація та приналежність НПД	50
4.3. Процеси розробки НПД	54
4.4. НПД та більш широкі Національні жіночі механізми (NWM) / інші Плани дій	56
4.5. Тематичні напрями	59
4.6. Імплементация НПД та бюджетування	65
4.7. Локалізація	72
4.8. Моніторинг, оцінка, звітування та вплив	76
4.9. Контекстуально-специфічні виклики	77
4.10. Зовнішня підтримка	79
5. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	82
Рекомендації	83
Додаток 1. Зведена база даних із НПД ОБСЄ	86

Список скорочень

APPG	Партійна парламентська група (Велика Британія)	MC3 (MoSP)	Міністерство соціального захисту
CEDAW	Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок	НПД (NAP)	Національний план дій з виконання резолюції Ради безпеки ООН «Жінки, мир, безпека» до 2020 року
CRSV	Сексуальне насильство, пов'язане з конфліктами	НАТО (NATO)	Організація Північноатлантичного договору
ОГС (CSO)	Організація громадянського суспільства	NWM	Національні жіночі механізми
DCAF	Женевський центр управління сектором безпеки	ОБСЄ (OSCE)	Організація з безпеки і співробітництва в Європі
ЄС (EU)	Європейський Союз	ОПМ (PSO)	Операція з підтримання миру
FIGAP	Фінансовий механізм впровадження Гендерного плану дій в Боснії та Герцеговині	PSVI	Ініціатива із запобігання сексуальному насильству під час конфлікту
ГПД (GAP)	Гендерний план дій	PVE	Запобігання насильницькому екстремізму
GAPS UK	Гендерні дії для миру та безпеки, Велика Британія	RS	Республіка Сербія
GBV	Гендерне насильство	SALW	Стрілецька і легка зброя
GFPs	Координатори з гендерних питань (Gender Focal Points)	ЦСР (SDGs)	Цілі сталого розвитку
МТКЮ (ICTY)	Міжнародний трибунал для колишньої Югославії	SEA	Сексуальна експлуатація і зловживання
ВПО (IDP)	Внутрішньо переміщена особа	SGBH	Сексуальні та гендерні домагання

МНУО (INGO)	Міжнародна неурядова організація	SOGIE	Сексуальна орієнтація, гендерна ідентичність та гендерне вираження
МПД (МПД)	Місцевий план дій	АСБ (SSI)	Агенції сектору безпеки
ЛГБТІ (LGBTI)	Лесбійки, геї, бісексуали, трансгендери та /або інтерсексуали	SViC	Сексуальне насильство під час конфлікту
МіО (M&E)	Моніторинг і оцінка	UNFPA	Фонд народонаселення ООН
МО (MoD)	Міністерство оборони	УНЗ ООН (UNODC)	Управління з наркотиків і злочинності ООН
МОЗ (MoHLSP)	Міністерство охорони здоров'я, праці та соціального захисту	UNSCR	Резолюція Ради безпеки ООН
МВС (MoI)	Міністерство внутрішніх справ	VAWG	Насильство проти жінок та дівчат
МНС (MoES)	Міністерство з надзвичайних ситуацій	WPS	Жінки, мир та безпека
МБ (MoS)	Міністерство безпеки		

Передмова

Цього року ми відзначаємо двадцяту річницю прийняття Радою безпеки ООН Резолюції № 1325 «Жінки, мир, безпека». Цей факт дає можливість поміркувати, якого прогресу було досягнуто у виконанні цієї, а також дев'яти супутніх резолюцій. Чи сталося поліпшення захисту жінок та дівчат від насильства, що пов'язане з конфліктом? Чи знайдені ефективніші шляхи надання жінкам можливості повністю бути залученими до процесів, що пов'язані зі збереженням миру та безпеки?

У 2014 р. ОБСЄ підготувала дослідження, що стосувалося національних планів дій (НПД) щодо імплементації Резолюції Ради безпеки ООН № 1325. Наша публікація базується на ключових висновках та рекомендаціях означеного дослідження 2014 р. Збільшення кількості НПД з 27 до 36 за п'ять років з часу виходу першого дослідження є позитивним трендом. Понад 60 % країн – учасниць ОБСЄ зараз мають власні НПД відповідно до Резолюції № 1325. Зростаюча відданість цій справі на національному рівні дістає відображення у частих дискусіях щодо питань жінок, миру та безпеки під час формальних зустрічей ОБСЄ у Відні.

Наше дослідження чітко показує, яких значних зусиль було докладено по всьому регіону ОБСЄ для складання кращих та більш ефективних НПД на виконання Резолюції № 1325. За більш ретельного огляду НПД можна помітити, що забезпечення участі жінок у процесах та організаціях, які стосуються управління миром та безпекою, залишається пріоритетним напрямом роботи країн – учасниць ОБСЄ. Останніми роками все більше уваги приділяється ролі жінок у вирішенні конфліктів, так само як і у запобіганні та протидії тероризму та насильницькому екстремізму. Публікація надає можливість ознайомитись з тим, як плани дій можуть допомогти краще синхронізувати різні стратегії гендерної рівності та безпеки задля уникнення дублювання та суперечок.

НПД щодо жінок, миру та безпеки виявилися ефективним механізмом у підтриманні реформ в агенціях сектору безпеки (АСБ). Наше дослідження засвідчує, що багато АСБ відчують відповідальність за ці плани дій і визнають переваги від імплементації НПД, що вже мають місце в їхній повсякденній роботі.

У Плані дій щодо поліпшення гендерної рівності 2004 р. 57 країн–учасниць ОБСЄ взяли зобов'язання підтримати імплементацію Порядку денного з питань жінок, миру і безпеки в регіоні ОБСЄ. Ми зробили це шляхом збільшення можливостей для розробки НПД, що ставатимуть більш орієнтованими на результати й відповідатимуть Резолюції № 1325. Польові місії ОБСЄ, її інститути та відповідні відділи в Секретаріаті розширили можливості для допомоги в імплементації НПД. Прикладом підтримки з боку ОБСЄ в цій галузі є, зокрема, проведення цілеспрямованих тренінгів для персоналу сектору безпеки, що опікується питаннями жінок, миру та безпеки, а також надання допомоги у розробці заходів для поширення залучення жінок у сферу забезпечення безпеки.

Одним з вражаючих висновків цього дослідження є те, що виконання зобов'язань щодо жінок, миру та безпеки не забезпечене достатнім фінансуванням. Після 20-річного досвіду виконання НПД 86 % планів країн-членів не містять взагалі або містять у мінімальному обсязі інформацію про бюджети; в них також немає фінансових механізмів реалізації планів. На жаль, це відображає світову реальність. І в цьому напрямку нам треба працювати ефективніше.

Я би хотів подякувати Гендерному відділу Секретаріату ОБСЄ за його провідну роль у забезпеченні роботи ОБСЄ щодо підтримки імплементації Резолюції № 1325 у нашому регіоні. Група дослідників чудово показала всеохоплюючу картину діяльності та динаміки розвитку у сфері «Жінки, мир, безпека» в регіоні ОБСЄ. Ми також вдячні за корисні дослідження та експертні висновки, що їх нам надали численні представники урядів та організацій громадянського суспільства. Польові місії ОБСЄ в п'яти країнах-членах, що брали участь у підготовці дослідження, заслуговують на особливу подяку за їхній неоціненний внесок у це дослідження. Також бажав би подякувати Центру жінок, миру та безпеки Лондонської школи економіки та політичних наук (LSE WPS) за співпрацю з ОБСЄ у виданні цієї публікації.

Томас Гремінгер,
Генеральний Секретар

Резюме

Як найбільша регіональна організація з безпеки у світі, ОБСЄ прагне підтримувати імплементацію Порядку денного з питань жінок, миру і безпеки у 57 країнах-членах. На відданості цій справі наголошувалося в Плані дій ОБСЄ зі сприяння гендерній рівності 2004 р., в якому участь жінок у запобіганні конфліктам, у кризовому менеджменті та постконфліктній реабілітації названа пріоритетним напрямом діяльності. На момент написання цього документу понад 60 % країн-учасниць (36) затвердили свої національні плани дій (НПД).

Це дослідження надає засновані на фактах докази щодо імплементації Порядку денного WPS по всьому регіону ОБСЄ. Після надання вступної інформації про Порядок денний WPS та діяльність ОБСЄ щодо його імплементації пропонується стислий огляд перебігу дослідження щодо імплементації Порядку денного WPS через розробку та ухвалення НПД. Розділ третій містить кабінетний аналіз НПД з регіону ОБСЄ. У четвертому розділі проводиться оцінка виконання НПД WPS в Боснії і Герцеговині, Киргизстані, Молдові, Сербії та в Україні. Ця оцінка базується на польових дослідженнях, що їх здійснювали автори в п'яти країнах, які склалися з інтерв'ю та обговорень у фокус-групах з відповідними членами урядових органів, організацій громадянського суспільства, представниками наукових кіл, а також агенцій ООН та персоналом ОБСЄ. Завершальний розділ надає рекомендації щодо майбутньої розробки НПД в регіоні ОБСЄ.

Кабінетний аналіз НПД в регіоні ОБСЄ засвідчує, що коло питань, яких стосуються ці плани, розширюється, хоча пріоритет усе ще віддається традиційним «стовпам» діяльності WPS, а саме Учасі та Запобіганню. З 2014 р. все більше уваги приділялося Запобіганню, а НПД почали враховувати нові проблеми, як, наприклад, катастрофи та насильницький екстремізм. З точки зору поліпшення окремих сегментів, що сприятиме підвищенню ефективності НПД, ще багато чого треба зробити в сфері бюджетування та специфікації фінансових механізмів, тому що більшість НПД регіону ОБСЄ не містять навіть «загально окреслених» бюджетів, не кажучи вже про конкретні асигнування на адресу визначених організацій або на підтримку конкретних ініціатив. Визначення моніторингу та оцінки (МіО) залишається дещо стабільним з 2005 р., при цьому стає очевидним набагато більший рівень конкретики у сфері МіО в контексті бюджетування. З 2014 р. спостерігається помітне зростання рівнів інклю-

живної практики, що конкретизується в НПД, хоча тут більшою мірою можуть бути використані можливості залучення громадянського суспільства.

Польові дослідження не мали на меті порівнювати між собою різні НПД, тому що це просто неможливо: вони всі є різними й знаходяться на різних стадіях впровадження. Натомість дослідження аналізує різні аспекти: наприклад, як саме розроблялися НПД, де саме в державних структурах зосередились НПД, як добре функціонували процеси звітування, як НПД WPS стосувалися інших заходів збільшення можливостей жінок, стратегій досягнення гендерної рівності й планів дій до них, а також як працювали процеси локалізації НПД. Різні корисні практики здобувалися під час кабінетних та польових досліджень, що стали підґрунтям для рекомендацій, наведених нижче. Рекомендації групуються за трьома фазами діяльності за НПД із додатковими рекомендаціями для ОБСЄ та інших міжнародних організацій, що підтримують розробку та імплементацію НПД. Рекомендації надаються у звіті; підсумкові рекомендації наводяться тільки тут.

Фаза 1: Планування та розробка НПД

- Провести заходи із обміну знаннями в тих сферах, що мають схожі виклики
- Забезпечити участь індивідів та представників організацій громадянського суспільства (ОГС) з різними знаннями та досвідом
- Інтегрувати конкретні бюджети для всіх сфер діяльності НПД та врахувати гендерно чутливе бюджетування
- Забезпечити гармонізацію НПД WPS та інших стратегій, пов'язаних з рівноправністю

Фаза 2: Виконання НПД

- Забезпечити відповідальність, залучення та розуміння питань WPS на всіх рівнях уряду, в тому числі місцевих адміністративних структур
- Інтегрувати завдання WPS та індикатори діяльності у посадові обов'язки та оцінку діяльності
- Реформувати відомчі норми, щоб відкрити агенції безпеки та оборони для участі в них жінок
- Забезпечити адекватну інституціональну підтримку радникам з гендерних питань та гендерним координаторам

Фаза 3: Моніторинг, оцінка, звітування та вплив

- Забезпечити наявність необхідних навичок та ресурсів у осіб, які відповідають за МіО
- Гармонізувати процеси звітування за планами дій, що пов'язані з гендерними питаннями та безпекою
- Створити можливості для колективного розв'язування проблем силами міністерств та різних інституцій
- Створити спеціальну парламентську установу, що відповідає за перевірку виконання НПД

Рекомендації для ОБСЄ та інших міжнародних організацій

- Сприяти поліпшенню зв'язків між радниками з гендерних питань та гендерними координаторами в установах, що виконують НПД, в усіх державах-учасницях ОБСЄ
- Сприяти регулярному та інклюзивному обміну кращими практиками між державами-учасницями
- Виявити доступні ресурси для управління розробкою, виконанням та проведенням МіО НПД в усіх державах-учасницях
- Надати підтримку пошуку кращих шляхів для імплементації принципів та обов'язків за WPS в мирних процесах

1. Вступ

Рада безпеки ООН прийняла Резолюцію № 1325 «Жінки, мир, безпека» (WPS) у жовтні 2000 р. З 2000 р. Рада безпеки ООН прийняла дев'ять резолюцій, пов'язаних з нею, внаслідок чого було утворено певну структуру глобальної політики під назвою «Порядок денний з питань жінок, миру і безпеки» (див. підсумкову Таблицю 1). Як найбільша регіональна організація з безпеки в світі, ОБСЄ взяла на себе обов'язок підтримувати імплементацію Порядку денного з питань жінок, миру і безпеки у 57 державах-учасниках. На цьому зобов'язанні наголошувалося в Плані дій ОБСЄ щодо поліпшення гендерної рівності 2004 р., в якому участь жінок в запобіганні конфліктам, в управлінні кризами та в постконфліктній реабілітації названа як пріоритетний напрям роботи. Більш того, План дій зобов'язує всі структури ОБСЄ, залежно від їхнього мандату, сприяти імплементації Резолюції Ради безпеки ООН № 1325 (2000) щодо ролі жінок, зокрема у запобіганні конфліктам та у постконфліктному відновленні. Кілька інших рішень Ради міністрів закордонних справ ОБСЄ підтвердили рішучість підтримувати імплементацію Резолюції № 1325.

З 2010 р. кількість національних планів дій щодо виконання Порядку денного з питань жінок, миру і безпеки у світі постійно зростає, так само як і в регіоні ОБСЄ. Із 57 держав-учасниць в регіоні ОБСЄ 36 країн (63 %) вже мають діючі НПД на виконання Резолюції № 1325 та наступних резолюцій, що були прийняті Радою безпеки під заголовком «Жінки, мир, безпека». Кілька держав-учасниць вже підготували більше однієї редакції своїх НПД (див. Додаток 1).

Підтримка держав-учасниць ОБСЄ у цій сфері фокусується на підвищенні можливостей урядів та організацій громадянського суспільства у складанні планів дій, орієнтованих на досягнення конкретних результатів. Виконавчі структури ОБСЄ також задіяні у підтримці виконання Резолюції № 1325 державами-учасницями за допомогою інших різноманітних інструментів. Так, наприклад, це – проведення гендерних семінарів для суб'єктів сектору безпеки та для наглядових органів, сприяння залученню жінок до роботи сектора безпеки, а також до заходів з медіації та налагодження діалогу, до проведення семінарів та підвищення обізнаності щодо запобігання та реагування на сексуальне та гендерне насильство (також див. розділ 4 щодо підтримки з боку ОБСЄ та інших міжнародних установ).

У 2013 р. ОБСЄ провела дослідження щодо імплементації Порядку денного з питань жінок, миру і безпеки в регіоні ОБСЄ шляхом аналізу 27 НПД на виконання Резолюції № 1325 в регіоні. Метою дослідження було визначення конкретних механізмів діяльності щодо перегляду або розробки таких планів. Це сприяло виявленню спільних викликів, а також обміну кращими практиками роботи в регіоні ОБСЄ. Наш звіт ґрунтується та оновлює висновки дослідження 2014 р. задля того, щоб проаналізувати динаміку виконання порядку денного, проте так само включає аналіз діяльності у напрямі WPS в регіоні ОБСЄ з 2005 р. для того, щоб відслідкувати певні зміни, які мали місце протягом цього часу. Мета звіту: надати конкретні докази виконання Порядку денного WPS у всьому регіоні ОБСЄ; підвищити можливості урядів та організацій громадянського суспільства держав-учасниць ОБСЄ для прискорення виконання Порядку денного WPS; надати настанови працівникам ОБСЄ щодо того, як саме сприяти виконанню Порядку денного WPS в регіоні ОБСЄ. В результаті проведення цього аналізу та напрацювання відповідних рекомендацій допомога з боку ОБСЄ державам-учасницям може бути більш стратегічно спроектованою та цілеспрямованою.

Цей звіт презентується в п'яти частинах (розділах), включаючи вступну. Розділ 2 містить стислий огляд дослідження щодо імплементації Порядку денного WPS шляхом розробки та ухвалення НПД. Розділ 3 надає аналіз відібраних баз даних із 75 НПД, наданих державам-учасницям ОБСЄ. Для аналізу змін протягом часу застосовується повний набір даних. З метою аналізу сучасних трендів і динамік використовуються тільки 36 існуючих НПД. Розділ 4 містить оцінку НПД WPS Боснії і Герцеговини, Киргизстану, Молдови, Сербії та України. Він базується на польовому дослідженні, що його проводили автори з п'яти країн, яке складалося з інтерв'ю та дискусій у фокус-групах, до яких входили представники відповідних державних органів, організацій громадянського суспільства, наукових кіл, а також агенцій ООН та співробітники ОБСЄ. Цей звіт завершується розділом 5, який підсумовує надану інформацію та пропонує Рекомендації щодо подальшої розробки НПД в регіоні ОБСЄ.

РЕЗОЛЮЦІЯ/ РІК	КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ ТА ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ
S/RES/1325 (2000)	Представництво та участь жінок у збереженні миру та безпеки; захист прав жінок в конфліктних та постконфліктних ситуаціях
S/RES/1820 (2008)	Захист жінок від сексуального насильства під час конфліктів; нульова терпимість до сексуальних знущань та експлуатації, вчинених персоналом Департаменту миротворчих місій ООН
S/RES/1888 (2009)	Створення офісу Спеціального представника Генерального секретаря для вирішення питань сексуального насильства під час конфліктів (SViC); започаткування міжвідомчої ініціативи «ООН проти сексуального насильства під час конфліктів»; визначення «групи експертів»; призначення радників щодо захисту жінок (WPA) в польові місії
S/RES/1889 (2009)	Потреба підвищити можливості участі жінок у збереженні миру та безпеки на всіх рівнях; створення світових індикаторів для картування перебігу імплементації Резолюції № 1325
S/RES/1960 (2010)	Розробка моніторингу SViC, аналіз та організація звітування; інтеграція WPA у польові місії разом із гендерними радниками
S/RES/2106 (2013)	Реагування на безкарність та нестачу підзвітності у справах SViC
S/RES/2122 (2013)	Визначає організацію «Жінки ООН» як ключову організацію ООН у наданні інформації та порад щодо участі жінок у збереженні миру та безпеки; підзвітність всієї структури ООН; інклюзія громадянського суспільства; проведення у 2015 р. аналізу імплементації Резолюції № 1325 на високому рівні
S/RES/2242 (2015)	Інтегрує питання WPS в усі ситуації в країнах Ради безпеки ООН; сприяє створенню неформальних експертних груп щодо WPS; враховує включення питань WPS в порядок денний Комітету по санкціях; додає WPS у боротьбу із тероризмом та екстремізмом
S/RES/2467 (2019)	Посилює переслідування/покарання за SViC; відкриває можливість санкцій проти порушників; посилює підхід вирішення справ на користь постраждалого; закликає до сплати відшкодування постраждалим
S/RES/2493 (2019)	Закликає держав-учасниць пропагувати права жінок; надихає на створення безпечного операційного середовища для тих, хто пропагує права жінок; закликає до повної імплементації усіх попередніх резолюцій WPS

Таблиця 1: Ключові положення резолюцій щодо питань WPS¹

¹ Частково взято зі статті P. Kirby та L. J. Shepherd, «Перегляд питань щодо жінок, миру та безпеки (Reintroducing women, peace and security)», *Міжнародні відносини*, 92: 2 (2016) 249–254, стор. 251.

2. Огляд дослідження щодо національних планів дій

Цей розділ звіту становить собою міркування з приводу того, що НПД є механізмом для імплементації Порядку денного WPS. З моменту прийняття першого НПД Данією в 2005 р.² вже було проведено багато досліджень щодо формулювання та виконання національних планів дій. Ці дослідження дозволяють зробити огляд різних НПД як засобів впровадження Порядку денного WPS в національних політиках та пріоритетах держави. Взагалі, НПД значно відрізняються один від одного в різних країнах, хоча більшість з них певною мірою розглядають з різним ступенем ретельності кожен з чотирьох «стовпів» діяльності в межах WPS (Участь, Захист, Запобігання, Допомога та відновлення).³ Останніми роками багато НПД охоплюють своєю увагою також інші теми, як, наприклад, зміни клімату, торгівля людьми та запобігання насильницькому

² Див., наприклад, додатково до різних досліджень по країнах та регіонах, праці: A. Swaine, «Assessing the Potential of National Action Plans to Advance the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325», *Yearbook of International Humanitarian Law* (2009) 12, 403–433, 411; J.M. Fritz, S. Doering and F. Belgin Gumru. «Women, Peace, Security, and the National Action Plans», *Journal of Applied Social Science* (2011), 5(1): 1-23; B. Miller, M. Pournik, and A. Swaine. *Women in Peace and Security through United Nations Security Resolution 1325: Literature Review, Content Analysis of National Action Plans, and Implementation* (2014); N. George and L. J. Shepherd. «Women, Peace and Security: Exploring the Implementation and Integration of UNSCR 1325», *International Political Science Review* (2016) 37(3): 297–306; S. Aroussi, ed. *Rethinking National Action Plans on Women, Peace and Security* (Amsterdam: IOS Publishing, 2017); B.K. Trojanowska, K. Lee-Koo and L. Johnson, *National Action Plans on Women, Peace and Security: Eight Countries in Focus* (2018); M. Jacevic, «WPS, States, and the National Action Plans», 273–292 in S. E. Davies and J. True (Eds). *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security* (Oxford: Oxford University Press, 2019).

³ Положення та принципи Порядку денного WPS зазвичай групуються за чотирма «стовпами»: участь жінок у збереженні миру та безпеки, що охоплює багато вимірів залучення жінок в конфліктні та постконфліктні втручання, – від включення жіночих організацій громадянського суспільства у діяльність з розбудови миру до ролей, які відіграють жінки в національних арміях та в міжнародних силах з підтримки миру; захист жіночих прав та тіла жінок в конфліктних та постконфліктних середовищах, що в свою чергу має дуже широкий вимір, охоплюючи не тільки захист жінок від сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом, наприклад, а й створення перехідних юридичних механізмів, які забезпечували б припинення безкарності за вчинення подібних злочинів; запобігання насильству, охоплюючи запобігання насильницькому конфлікту, що відповідає антимілітаристській спрямованості Порядку денного, та запобігання сексуальному насильству, пов'язаному з конфліктом (CRSV); і допомога та відновлення, що вимагає гендерно чутливого гуманітарного програмування на тлі катастроф та складних надзвичайних ситуацій, а також залучення жінок у постконфліктну діяльність щодо відновлення та розбудови миру.

екстремізму.⁴ Водночас розширення діапазону тем, що розглядаються НПД, спричиняє ускладнення координації, тому що часто обов'язки стосовно вирішення різних питань розпорошені по багатьох різних сегментах або ліній відповідальності в уряді. Місцезнаходження Плану в державному механізмі так само може бути різним, що також ймовірно має велике значення для загальної ефективності Плану:

Його позиціонування в уряді визначає його фокус уваги (фокусування на зовнішній чи внутрішній політиці) та ступінь впливовості (національним жіночим механізмам зазвичай не вистачає ресурсів та політичного базису в багатьох країнах, що постраждали від конфлікту, з тим, щоб викликати сильний політичний інтерес та залучати солідне фінансування).⁵

Місцезнаходження Плану, таким чином, свідчить про те, як автори інтерпретують та бачать імплементацію Порядку денного WPS.⁶

Крім названих тем, а також розподілу пріоритетності різних «стовпів» WPS, що представлені в НПД, також є й інші елементи, які вважаються важливими для забезпечення успіху НПД. Дослідження виявило чотири елементи, що є типовими для ефективних, високовпливових НПД:

- 1. Процес інклюзивного проектування та розроблена система координації для виконання.**
- 2. Налаштований на отримання результатів план моніторингу і оцінки.**
- 3. Визначені та розподілені ресурси для виконання.**
- 4. Сильна та стала політична воля.⁷**

⁴ Окремі автори визначають такі нові виклики: 1) Насильницький екстремізм; 2) ЦСР (Цілі сталого розвитку); 3) Реагування на катастрофи та зміни клімату; 4) Переселення; 5) Продовження насильства; 6) Сексуальна експлуатація і зловживання (SEA) та торгівля людьми; 7) Різноманіття; 8) Чоловіки та хлопчики. В. К. Trojanowska, K. Lee-Koo and L. Johnson, *National Action Plans on Women, Peace and Security: Eight Countries in Focus* (2018), стор. 14.

⁵ A. Swaine, «Assessing the Potential of National Action Plans to Advance the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325», *Yearbook of International Humanitarian Law* (2009) 12, стор. 417.

⁶ L.J. Shepherd, «Making war safe for women? National Action Plans and the militarisation of the women, peace and security agenda», *International Political Science Review* (2016), 37(3) 324–335.

⁷ Організація з безпеки і співробітництва в Європі та інклюзивна безпека, *Designing Inclusive Strategies for Sustainable Security: Results-Oriented National Action Plans on Women, Peace and Security* (Секретаріат ОБСЄ, Офіс Генерального Секретаря, Гендерний відділ (OSG/Gender Section, 2016), стор. 12.

Кожен з них є важливим, проте лише в деяких НПД є усі чотири елементи разом.

«Інклюзивне проектування» враховує важливість об'єднання з організаціями громадянського суспільства для розробки НПД як в країнах-авторах, так і в країнах, на які НПД орієнтовані. Гендерний рух за мир та безпеку Великої Британії (GAPS UK), наприклад, підготував звіт про консультації, які допомогли в розробці Національного плану дій Великої Британії на 2018–2021 рр., в якому наголошується на «важливості провести контекстно специфічний аналіз гендерних питань та конфліктів, щоб сприяти встановленню пріоритетів ... на рівні держави».⁸ Наступний за цим звіт підтвердив, що «консультації у фокусних країнах треба проводити під керівництвом громадянського суспільства, вони мають бути профінансовані, мають бути змістовними, доступними та відбуватися паралельно з діалогами, що постійно проходять з різними місцевими організаціями із захисту прав жінок, із захисниками прав людей та миротворцями». GAPS UK вважає об'єднання з жінками та дівчатами з національного громадянського суспільства і з постраждалими від конфліктів «ключовим фактором для якісної оцінки того, чи сталися якісь зміни внаслідок діяльності уряду Великої Британії, що відбулися у первинних бенефіціарів НПД».⁹

Більш того, існує необхідність об'єднуватися та працювати разом з відповідними урядовими стейкхолдерами на стадіях планування. Уряд має відігравати роль лідера, а представники громадянського суспільства, дослідницькі організації та зацікавлена громадськість – брати активну участь у цьому процесі. Добрий приклад подібної роботи можна побачити у Швейцарії, де організації громадянського суспільства визначені як партнери по імплементації, а дослідження та аналіз, які проводилися організаціями громадянського суспільства, надали інформацію для розробки четвертого НПД.¹⁰ Другий НПД Нідерландів описується в літературі як гарний приклад інклюзивної роботи; організації громадянського суспільства є сопідписантами НПД, що «забезпечило їхню участь у виконанні НПД, а також більш ефективну підтримку зсередини структур уряду».¹¹

⁸ GAPS UK, «Women's voices in the UK National Action Plan on Women, Peace and Security» (2016) // <https://gaps-uk.org/wp-content/uploads/2017/04/GAPS-Summary-Consultations-report-НПД-April-2017.pdf>, 2.

⁹ GAPS UK, *Assessing UK Government Action on Women, Peace and Security in 2018* (2018), стор. 4.

¹⁰ Швейцарський НПД 2018 р., стор. 7.

¹¹ M. Jacevic, «WPS, States, and the National Action Plans», 273–292 in S.E. Davies and J. True (Eds) *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security* (Oxford: Oxford University Press, 2019), стор. 279–280.

Попереднє дослідження також засвідчило, що залучення громадянського суспільства у фазу розробки НПД робить його більш точним, а відтак – більш ефективним керівництвом для практичних дій.¹²

Координація – це окремий виклик. Хоча для кожного НПД зазвичай визначається головна організація, це не обов'язково зумовлює ефективну координацію дій. «Головній організації треба мати можливість ефективно координувати кількість, враховуючи різноманітність організацій-виконавців. І її роль не обмежується тільки координацією дій, проте має передбачати можливість задавати «культурний тон» для виконання НПД, зумовлює необхідність здобуття належного досвіду в усіх справах Порядку денного WPS, бути лідером за власним прикладом та забезпечувати необхідне заохочення для організацій, які можуть не впоратися зі своїми обов'язками».¹³ Урядове керівництво також може відігравати значну роль: діяльність міжвідомчої організації, міжвідомчої робочої групи або цільової робочої групи може бути більш ефективною, якщо на вищому рівні є розуміння Порядку денного та підтримка виконання певного НПД.¹⁴

Моніторинг і оцінка (МіО) виконання НПД та здібність навчатися з негативного досвіду є ключовими факторами успіху. Здібність НПД адаптуватися до реалій і вирішувати певні питання, що виникають під час імплементації, повністю залежить від ефективності організації МіО. Структура МіО повинна бути в змозі вимірювати прогрес у досягненні визначених цілей. Ефективна структура МіО має ряд своїх характеристик:

- **Визначення якісних і кількісних індикаторів, які мають бути конкретними та вимірюваними;**
- **Включення базових даних;**
- **Включення часових рамок та цілей;**
- **Виділення достатніх експертних людських ресурсів для проектування структури МіО або консультування з цього приводу; та**
- **Збір релевантних національних даних для НПД, що спрямовані на роботу зовні.¹⁵**

¹² B. Miller, M. Pournik, and A. Swaine. *Women in Peace and Security through United Nations Security Resolution 1325: Literature Review, Content Analysis of National Action Plans, and Implementation* (2014), стор. 38.

¹³ Trojanowska, Lee-Koo and Johnson, стор. 50.

¹⁴ R. Coomaraswamy, et al. *Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 | UN Women* (New York, NY: UN Women, 2015), стор. 241.

¹⁵ Coffey International Development, *Final Independent Review of the National Action Plan on Women, Peace and Security 2012–2018* (2018), стор. 23.

Включення логічної структури (або «логіко-структурної схеми») в НПД видається чітким і прозорим шляхом для того, щоб повідомляти про підсумки і результати, що їх можна буде моніторити та оцінювати протягом життєвого циклу НПД.¹⁶

Нестача адекватного фінансування є загальною проблемою розробки та імплементації НПД. Організації громадянського суспільства (ОГС), що працюють у сфері виконання Порядку денного WPS, у Глобальному дослідженні 2015 р.¹⁷ повідомляють про значне розчарування через нестачу основного фінансування ініціатив НПД. Ефективне фінансування має два виміри: вартісний аналіз на початку процесу розробки НПД; та фінансування, що надається задля проведення діяльності з імплементації НПД на час його життєвого циклу.¹⁸ «Необхідно забезпечити наявність реалістичної фінансової структури відповідно до пріоритетних видів діяльності та імплементації плану, навіть якщо фінансування надходитиме з існуючого бюджету».¹⁹ Звертаючи особливу увагу на донорське фінансування, обов'язковим є те, щоб таке фінансування відповідало потребам, було надійним та доступним; більш того, донорське фінансування має бути пов'язаним з пріоритетами НПД та/або з пріоритетами організацій-виконавців. Пріоритети донорського фінансування не можуть переважати над місцевими або національними пріоритетами, які визначаються шляхом інклюзивного та ретельного планування.²⁰

Політична воля, можливо, є найбільш складним виміром високовпливового НПД, який слід зрозуміти та порахувати. Хоч і є деякі чіткі індикатори політичної волі, як, наприклад, громадська відданість урядових політиків високого рівня справі повного виконання НПД та виділення адекватного фінансування для всіх видів діяльності з його імплементації, існує багато факторів, що можуть призвести до вгасання такої політичної волі з часом, у тому числі зміни в уряді, глобальні або національні кризи, так само як і зміни у моделях фінансування зовнішніх донорів. НПД, що має постійну політичну підтримку, часто проходить «червоною стрічкою» крізь інші політичні та концептуальні платформи в уряді. «Ключовою демонстрацією політичної волі є те, що уряд включає НПД в діалоги з підтримання миру та безпеки, в стратегії та проце-

¹⁶ Jacevic, «WPS, States, and the National Action Plans», стор. 281.

¹⁷ R. Coomaraswamy, et al. *Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 | UN Women* (New York, NY: UN Women, 2015), стор. 246.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Fritz, Doering and Gumru, «Women, Peace, Security, and the National Action Plans», стор. 11.

²⁰ Cordaid and Global Network of Women Peacebuilders, *Financing for the Implementation of National Action Plans on UN Security Council Resolution 1325* (2014), стор. 24.

си, які не тільки є такими, що стосуються гендерної рівності та прав жінок».²¹ На НПД, наприклад, може посилається Стратегічний документ з ведення закордонної політики («White Papers») та подібні документи, де є вираженою очевидна політична воля, яка сприяє успішній імплементації НПД.

Високовпливові та ефективні національні плани дій спроможні передавати чітке бачення, або ілюструвати теорію змін, а також передбачати вимірювані, реалістичні та адекватно профінансовані кроки на шляху реалізації цього бачення. Ефективні НПД є також цілісними у своєму підході до імплементації Порядку денного WPS:

Високовпливовими НПД є такі плани, що спрямовані на руйнування традиційних розподілів між урядом та громадянським суспільством; між закордонними та внутрішніми урядовими відомствами та політиками; між «традиційними питаннями безпеки» і питаннями розвитку і захисту прав людини. НПД, які досягають в цьому сенсі певних успіхів, моделюють більш інклюзивні процеси проектування. Хоча такий підхід і здається більш обтяжливим, він краще відображає саму суть Порядку денного WPS та тих умов, у яких НПД працюють. Корінні причини конфлікту не будуть усунені, якщо конфлікт розглядати тільки як обов'язок уряду із його усунення, або як питання закордонної політики. Необхідно визнати розбіжності та паралелізи географічних особливостей, порядків денних та політик.²²

²¹ Jacevic, «WPS, States, and the National Action Plans», стор. 284.

²² Trojanowska, Lee-Koo and Johnson, стор. 68.

3. Кабінетний аналіз НПД в регіоні ОБСЄ

Цей розділ звіту містить аналіз баз даних національних планів дій (НПД), що були розроблені в державах-учасницях ОБСЄ з 2005 р. і до середини 2019 р.²³ Аналіз проводився за відповідями на сім питань дослідження, і ці питання одне за одним розглянуті у наведених нижче підрозділах. Повна база даних охоплює всі НПД, що їх розробили держави-учасниці з 2005 р. (75 НПД загалом). Кілька питань дослідження стосуються елементів поточних національних планів дій, і щоб відповісти на ці запитання, було розроблено низку допоміжних документів, які містили тільки поточні версії НПД (36 НПД). Всі НПД аналізувалися англійською мовою.²⁴

3.1. ЗАСВОЄНІ УРОКИ ІЗ ПОПЕРЕДНІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Кабінетне дослідження, що наведене у цьому розділі, починалося з аналізу того, як нові НПД враховують виклики та рекомендації, що були наведені в «Дослідженні ОБСЄ щодо національних планів дій з імплементації Резолюції № 1325 Ради безпеки ООН» (2014). Це дослідження піднімає два основні проблемні питання: щодо сталого адекватного фінансування виконання НПД та можливостей і відданості стейкхолдерів провадити діяльність з імплементації.²⁵

²³ НПД, які аналізувалися, було підготовлено країнами: Албанія; Вірменія; Австрія; Бельгія; Боснія і Герцеговина (БіГ); Канада; Хорватія; Чеська Республіка; Данія; Естонія; Фінляндія; Франція; Грузія; Німеччина; Ісландія; Ірландія; Італія; Киргизстан; Литва; Люксембург; Молдова; Чорногорія; Північна Македонія, Норвегія; Польща; Португалія; Сербія; Словенія; Іспанія; Швеція; Швейцарія; Таджикистан; Нідерланди; Україна; Велика Британія; Сполучені Штати Америки. Якщо іншого не вказано, «НПД» в цьому звіті означає НПД з регіону ОБСЄ. Роки публікації НПД див. у Додатку 1.

²⁴ Дослідницька команда задля проведення аналізу здобула доступ до англійських перекладів наступних НПД: Вірменія; Бельгія (2017 р.); БіГ (2017 р.); Люксембург (2018 р.); Румунія (2014 р.); Словенія (2018 р.). Доступ до останніх п'яти перекладів було надано за посиланням <http://www.lse.ac.uk/women-peace-security/research/Rethinking-Policy-Advocacy-Implementation> як до неофіційних перекладів, що фінансувалися ARC DP160100212 (CI Shepherd). Для відповіді на запитання дослідження використовувались якісний та кількісний аналізи. Аналіз кількісного змісту використовувався для визначення частоти, з якою ключові терміни представлені у НПД. Методика інтерпретативного кодування використовувалася для відповідей на запитання про бюджет, моніторинг та оцінку та включення організацій громадянського суспільства, де рівень специфікації кількісно оцінювався за шестирозрядною шкалою 0–5 (де «0» означав невикористання відповідного терміна, а «5» означала повну специфікацію та деталізацію, що наведені у НПД). Таке кодування дозволяло усереднювати з часом рівні специфікації, і подібні тренди стають видимими. Для збагачення та надання більшої специфічності кількісного аналізу вживався також інтерпретативний якісний аналіз, який надавав інформацію, що була релевантною для всіх запитань дослідження.

²⁵ Організація з безпеки і співробітництва в Європі, *Дослідження ОБСЄ щодо національних планів дій з імплементації резолюції 1325 Ради безпеки ООН | ОБСЄ* (2014), стор. 9.

Питання фінансування та політичної волі розглядаються нижче. Дослідження також надає коментарі та рекомендації щодо базових компонентів-«стовпів» діяльності WPS. Кожне зі спостережень, що стосувалися «стовпів» WPS, розглядається нижче по черзі.

*і) **Участь:** «Всі НПД містять певні висловлювання щодо посилення участі жінок, іншими словами – щодо підвищення їхньої дескриптивної репрезентації. Деякі країни визначили конкретні цілі участі жінок в роботі поліції або у збройних силах, що також є важливим фактором. Однак коли справа стосується конкретних дій – як саме підвищувати участь жінок, пояснення стають не такими вже й чіткими».²⁷*

У звіті 2014 р. робиться висновок, що хоча багато НПД пріоритизують участь жінок в роботі миротворчих та безпекових організацій і процесах, конкретні механізми щодо розширення участі жінок, так само як і шляхи досягнення та прискорення подібних змін, що необхідні для просування участі жінок, наводяться не завжди. Розширення участі жінок означає вживання цілісного підходу до гендерних та безпекових питань та визнання того факту, що, як пояснювалося у звіті ОБСЄ 2014 р., дескриптивна та субстантивна репрезентація – це не одне і те саме: жінки з різних географічних локацій, з різними етнічними особливостями, які мали доступ до різних освітніх та економічних можливостей, можуть мати різні погляди на питання миру та безпеки, а також на пріоритети. Саме тому необхідно вживати міжвідомчий підхід, який було закріплено у НПД Сербії в 2017 р., де наголошується на важливості «створення рівних можливостей в практичних аспектах освіти, працевлаштування, планування кар'єри та розвитку жінок (особливо жінок, що зазнають різних видів дискримінації, та з міноритарних груп) та чоловіків в системі безпеки».²⁸ Найостанніший бельгійський НПД (2017–2021 рр.) також наводить деякі яскраві приклади підтримки значущої участі як одного з елементів дій на виконання Національного плану дій.

²⁷ ОБСЄ, Дослідження ОБСЄ щодо національних планів дій, стор. 51.

²⁸ Сербський НПД 2017 р., стор. 29.

ii) Запобігання: *«Діяльність щодо запобігання конфлікту має починатися на ранніх стадіях із підвищення обізнаності населення в цілому та продовжуватися визначенням практичних кроків запобігання із охопленням якомога більшої кількості населення».*²⁹ *«Національні плани дій мають чіткіше визначати, як саме можна запобігти сексуальному насильству, зокрема, шляхом включення цієї теми в більш широке поле заходів запобігання сексуальному насильству».*³⁰

Кілька із найсвіжіших НПД конкретно вказують на важливість навчати людей для досягнення миру та підвищувати обізнаність населення в цілому щодо типів гендерної нерівності та спричиненої цим шкоди, що виникає під час конфлікту та після нього. Естонський НПД, наприклад, зазначає, що «зміна ставлення до чогось та зміна принципів – це довготривалий процес».³¹ Ірландський НПД називає запобігання конфліктам своїм першим пріоритетом, стверджуючи: «Нерівність, в тому числі нерівність гендерна, є ключовим драйвером конфлікту. Надання жінкам економічних, соціальних та політичних спроможностей має розглядатися як частина заходів запобігання конфліктам та розбудови миру».³² Схожими є коментарі іспанського НПД, який стверджує: «Запобігання означає визначення корінних причин конфліктів, які часто пов'язані із структурними нерівностями, які особливо вражають жінок та дітчат».³³

Чітке розуміння того, що запобігання конфлікту є центральною частиною Порядку денного WPS, і що структурні – і глибоко гендерні – форми нерівності та шкоди посилюють причини конфлікту, є необхідним першим кроком у досягненні позитивних результатів на шляху досягнення миру. Хоча згадані вище НПД демонструють і розуміння драйверів конфлікту, і відданість справі їхнього усунення, в НПД з регіону ОБСЄ ще немає занадто багато конкретних прикладів практичних ініціатив запобігання конфліктам. Багато країн називають запобігання головним пріоритетом у НПД та/або поєднують запобігання конфліктам із продуктивною участю жінок у цьому процесі, як, наприклад, було в Північній Македонії: «Стратегії запобігання конфліктам – це можливість для жінок відігравати активну та всеохопну роль у зміні їхнього статусу у суспіль-

²⁹ ОБСЄ, *Дослідження ОБСЄ щодо національних планів дій*, стор. 55.

³⁰ ОБСЄ, *Дослідження ОБСЄ щодо національних планів дій*, стор. 60.

³¹ Естонський НПД 2015 р., стор. 5.

³² Ірландський НПД 2019 р., стор. 15.

³³ Іспанський НПД 2017 р., стор. 16.

стві».³⁴ Це заслуговує на схвалення і має супроводжуватись чітким поясненням дій на шляху реалізації цього завдання.

Як зазначено у Дослідженні ОБСЄ 2014 р., залучення жінок є необхідним, проте недостатнім елементом для досягнення позитивних мирних результатів. Хоча багато країн роблять якісь заяви про роль жінок у розбудові сталого миру, небагато з них конкретизують, як такі жінки отримуватимуть підтримку і матимуть змогу брати змістовну участь у мирному процесі та у довгострокових видах діяльності з розбудови миру. Одним з гарних прикладів є шведський НПД 2016 р., який пропонує наступний коментар:

*Для того, щоб дати можливість розширити участь, потрібен цілісний підхід до миру та безпеки, в якому певна діяльність повинна базуватися та інтегрувати гендерні перспективи аналізу конфліктів. Швеція також повинна дотримуватись міжвідомчої перспективи і враховувати той факт, що жінки, чоловіки, дівчата та хлопці не є гомогенними групами; натомість у них існують різні ідентичності, потреби, впливи та умови життя.*³⁵

Створення мереж жіночих медіаторів є важливою ініціативою спільного використання потенціалу в цьому сенсі.³⁶ Грузинський НПД 2018 р. виділяє, наприклад, ініціативи та механізми підтримки участі жінок у мирних процесах і у розв'язанні конфліктів. Так, було взяте зобов'язання «організувати тренінг у справах Порядку денного «Жінки, Мир, Безпека» (WPS) у Дипломатичному тренінговому центрі Левана Мікеладзе Міністерства закордонних справ Грузії» та «поліпшити комунікації і співпрацю з донорськими організаціями та НУО для посилення участі жінок та молоді у ініціативах з розбудови миру та зміцнення довіри».³⁷ Обидва ці заходи чітко спрямовані на сприяння змістовній участі жінок в мирних процесах та у вирішенні конфліктів.

³⁴ Наприклад, польський НПД 2018 р., стор. 22; іспанський НПД 2017 р., стор. 16; швейцарський НПД 2018 р., стор. 9.

³⁵ Шведський НПД 2016 р., стор. 9.

³⁶ Наприклад, фінський НПД 2018 р., стор. 6; італійський НПД 2016 р., стор. 12; словенський НПД 2018 р., стор. 6.

³⁷ Грузинський НПД 2018 р., стор. 9.

Більшість НПД з регіону ОБСЄ включають питання із запобігання сексуальному та гендерному насильству лише в обмеженому обсязі.³⁸ Лише кілька з них містять опис конкретних дій щодо запобігання сексуальному та гендерному насильству. Останній НПД Великої Британії (2018–2022 рр.) може бути гарним прикладом Плану, який охоплює собою поширену дискусію з приводу «всебічних заходів, які можуть запобігти гендерно зумовленому насильству (GBV) в контексті конфлікту та/або забезпечити важливе сприятливе середовище» для вжиття заходів щодо запобігання.³⁹ Додатковими прикладами кращих практик є визнання Німеччиною того факту, що «боротьба із сексуальним та гендерно зумовленим насильством, тим не менш, не є виключною справою підвищення рівня захисту жінок та дівчат. Сюди також відноситься кримінальне переслідування військових злочинів та всебічна підтримка постраждалих від психологічних, юридичних, медичних та економічних впливів».⁴⁰ Хоча загроза кримінального переслідування може мати стримуючий ефект, і надання підтримки постраждалим є важливим компонентом стратегії реагування, це не є суто запобіжні дії. Німецький НПД також передбачає чітке визнання того факту, що чоловіки та хлопці також є жертвами сексуального та гендерного насильства.⁴¹

*iii) Захист: «Держави можуть забажати розглянути більше інших можливостей та більш специфічні заходи, щоб допомогти жінкам долучитися до юридичного захисту (наприклад, спеціальна підтримка та захист постраждалих, юридична допомога, розвиток потенціалу для отримання та використання даних судової експертизи тощо)».*⁴²

Використання цілісного підходу до захисту жінок вимагає фокусування уваги не тільки на захисті від специфічних форм насильства – такому, наприклад, як сексуальне насильство, що пов'язано з конфліктом, а й на захисті прав у конфлікті та в ситуаціях, на які конфлікт вплинув, особливо тих прав, яких вже не дотримуються або вони порушені гендерною дискримінацією та спричинено нею шкодою. Перехресне посилання на Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW), а особливо на загальну рекомендацію № 30, було б тут доречним. Більшість з поточних НПД

³⁸ Більш широке розуміння питання гендерного насильства в регіоні нещодавно було посилене дослідженням, опублікованим Гендерним відділом ОБСЄ: *OSCE-led Survey on Violence Against Women* (2019).

³⁹ НПД Великої Британії 2018 р., стор. 12.

⁴⁰ Німецький НПД 2017 р., стор. 2.

⁴¹ Німецький НПД 2017 р., стор. 4.

⁴² ОБСЄ, *Дослідження ОБСЄ щодо національних планів дій*, стор. 66.

з регіону ОБСЄ згадують про обов'язки, що випливають із CEDAW, як про головний механізм захисту прав жінок (28 з 36 НПД мають відповідні посилання на Конвенцію).

Іспанський НПД поєднує захист прав жінок із запобіганням конфліктам та з участю жінок у збереженні миру та безпеки. Найголовніша мета НПД – це досягти запобігання насильству через участь жінок, тому що іспанський уряд намагається «зробити свій внесок у забезпечення захисту прав жінок та дівчат, а також у забезпечення їхньої значної участі у запобіганні конфліктам, в досягненні та укріпленні миру».⁴³ Це – гарний приклад того, як дії із захисту можуть посилити Порядок денний WPS як такий, що захищає права, та поєднати захист із запобіганням та з участю без позиціонування жінок як жертв. Іспанський НПД чітко зазначає про це:

*Не відставляючи осторонь аспекти захисту жінок та не забуваючи про те, що «для жінок та дівчат впливи війни ще ускладнюються існуючою гендерною нерівністю та дискримінацією», жінки фундаментально не вважаються жертвами, а їхній статус як провідників змін все більшого посилюється. Такі питання, як запобігання насильству та участь жінок зайняли центральне місце у Порядку денному».*⁴⁴

Безперечно, треба потурбуватись про те, щоб право кожного індивідуума на тілесну недоторканність, а також права на сексуальне та репродуктивне здоров'я були захищені разом з політичними, економічними та соціальними правами під егідою Порядку денного WPS.

Ще одним питанням захисту є відповідальність за сексуальну експлуатацію і зловживання (SEA), або за сексуальне та гендерне насильство (SGBV), вчинені миротворцями. Це – питання стійкого занепокоєння багатьох держав-учасниць ОБСЄ. Більшість НПД з регіону ОБСЄ (25 із 36, або 69 %) згадують про потребу проведення спеціального тренінгу та/або встановлення механізмів підзвітності для військових частин, що розгорнуті для виконання миротворчих місій. Албанський НПД вказує на необхідність проведення тренінгу для запобігання насильству та проведення повного розслідування на основі релевантних юридичних положень стосовно будь-яких інцидентів гендерно зумовленого насильства, вчиненого персоналом миротворчих підрозділів.⁴⁵

⁴³ Іспанський НПД 2017 р., стор. 16.

⁴⁴ Іспанський НПД 2017 р., стор. 6.

⁴⁵ Албанський НПД 2019 р., стор. 6–7.

iv) Допомога та відновлення: «Включення жінок (дескриптивна репрезентація) не означає автоматично, що жіночі інтереси враховано (субстантивна репрезентація) у планах допомоги, відновлення та побудови миру. Ці процеси часто сприймають як автоматично поєднані між собою. В реальності участь жінок є необхідним, але не достатнім фактором для того, щоб включити гендерну перспективу до заходів. Певні політики і процедури мають не тільки розроблятися, а й впроваджуватися тими, хто має на це повноваження».⁴⁶

Швидке, ефективне та гендерно чутливе реагування може полегшити страждання громад, що знаходяться в кризовій ситуації після катастрофи або критичного конфлікту. Своєчасне реагування частково залежить від того, наскільки забезпечені точною інформацією про зростаючу небезпеку на місці події ті організації, які мають потенціал надавати допомогу та сприяти відновленню. Це часто називають «раннє попередження» про можливий конфлікт або про зростаючу небезпеку. Кілька НПД з регіону ОБСЄ мають положення про гендерно чутливі системи раннього попередження, серед яких НПД Бельгії, Грузії, Північної Македонії, Чорногорії та Сполучених Штатів Америки. Чорногорський НПД містить кілька результатів та індикаторів, що пов'язані з раннім попередженням та допомогою і відновленням у ситуаціях, де є постраждалі від конфліктів та криз.

Крім того, багато НПД з регіону ОБСЄ посилаються на важливість урахування Цілей сталого розвитку (ЦСР) у зв'язку з виконанням Порядку денного WPS та пропонують діяти в рамках основоположного принципу «Допомога та відновлення» в контексті існуючих зобов'язань з виконання ЦСР. Ціль № 5 про гендерну рівність та Ціль № 16 про мир, справедливість та сильні інституції чітко співпадають з Порядком денним WPS, особливо з частиною «Допомога та відновлення». І знову – надання високого пріоритету жіночої участі навряд чи сприятиме довготривалим змінам без забезпечення надійної підтримки від спільних ініціатив та без трансформації дискримінаційних інститутів та структур. Це вкотре повертає нас до необхідності цілісного бачення Порядку денного WPS: «трансформувати шкідливі гендерні відносини та підвищити потенціал жінок».⁴⁷

⁴⁶ ОБСЄ, Дослідження ОБСЄ щодо національних планів дій, стор. 70.

⁴⁷ Канадський НПД 2017 р., стор. 2.

v) Нормативи: «У багатьох національних планах дій жінки зображуються як «природжені миротвориці», коли перераховуються причини для їх включення в мирні процеси. В цьому є ризик закріплення образу жінки як такої, що за своєю природою відрізняється від чоловіків, тому держави повинні бути обережними з мовою, яку вони використовують».⁴⁸

Багато НПД використовують поняття «агенти змін», заявляючи, наприклад, що:

*Норматив ставитися до жінок тільки як до жертв обмежує впливи та може зашкодити жінкам. Ірландія визнає жінок як агентів змін. Перешкоди на шляху розширення жіночого потенціалу можна подолати через стратегічне фокусування їхнього політичного залучення, через підтримку жіночого лідерства, розширення можливостей та потенціалу жінок, а також шляхом забезпечення їхнього постійного доступу до освіти та навчання.*⁴⁹

Однак примітку про певну обережність, висловлену в звіті ОБСЄ 2014 р., у зв'язку з можливим припущенням, що за своєю природою жінки відрізняються від чоловіків, було взято до уваги. Це припущення базується на ідеї, що всі жінки мають схожі політичні погляди на основі їхньої жіночої статі. Але насправді це явно не так. Думка про жіноче різноманіття вже висловлювалася раніше; важливо пам'ятати, що жінки як група мають різне виховання, освіту та різні погляди.

Ідея щодо того, що жінки є «природними» миротворицями, а чоловіки є «природно» конфліктними, не тільки підсилює ідею бінарного гендерного порядку, а й акцентує на феміністичних характеристиках, які асоціюються з миром, материнським доглядом та годівлею, які є типовими для всіх жінок. І знов, очевидним є те, що не всі жінки мають такі характеристики. У питаннях миру та безпеки такі припущення, вкорінені у проблематичні репрезентації, можуть призвести до того, що жінки будуть перенавантажені, й на них покладатимуться необґрунтовані сподівання,⁵⁰ водночас чоловіча роль також принижатиметься припущенням, що вони безпорадні, безвідповідальні з грішми, а також що для них природним є насильство.

⁴⁸ ОБСЄ, Дослідження ОБСЄ щодо національних планів дій, стор. 71.

⁴⁹ Ірландський НПД 2019 р., стор. 17.

⁵⁰ Maha Muna у розмові з Carol Cohn, Helen Kinsella, та Sheri Gibbings коментує, що від жінок, що знаходяться у конфліктних ситуаціях, очікується, що вони будуть «супергероїнями». С. Cohn, H. Kinsella and S. Gibbings, «Жінки, мир та безпека, Резолюція 1325», *International Feminist Journal of Politics* (2004) 6(1) 130–140, стор. 136.

Багато НПД містять чітке визначення бачення майбутнього, або найголовнішу мету, що стосується жіночих прав. Наприклад, албанський НПД декларує бачення Плану в тому, щоб «мати таке албанське суспільство, де роль жінки посилюється, та вони активно залучаються до процесів підтримання миру, запобігання конфліктам та їх вирішення, а також до розбудови сталого міжнародно значущого суспільства, де гарантовані права жінок, які знаходяться у конфліктних ситуаціях».⁵¹ Подібним чином поточний іспанський НПД роз'яснює: «Основою Плану є повага до прав людини, конкретніше – прав жінок та дівчат, що є самоціллю, необхідністю, що впливає з їхньої гідності як людських істот»,⁵² а поточний ірландський НПД резюмує: «Людські права жінок є фундаментом Порядку денного WPS».⁵³ Це фокусування, що переважає в багатьох НПД з регіону ОБСЄ, робить Порядок денний WPS порядком денним захисту прав, а не суто вузькопрофільним порядком денним з безпеки.

3.2. ТЕМАТИЧНІ ПРІОРИТЕТИ

Права жінок брати участь у широкому спектрі процесів зі збереження миру та безпеки та в роботі багатьох інституцій цього профілю є пріоритетним напрямом роботи для держав-учасниць ОБСЄ. Як зазначено на Рис. 1, з 2005 р. НПД з регіону ОБСЄ із чотирьох «стовпів»-компонентів WPS здебільшого фокусувалися на Участі жінок. Для подібного аналізу брався зміст НПД з точки зору частоти репрезентативності чотирьох компонентів (Участь, Запобігання, Захист, Допомога та відновлення [під загальною назвою «гуманітарна сфера»]), і кожний НПД було закодовано в одну з чотирьох категорій залежно від того, як часто один з чотирьох компонентів було представлено в НПД. Це не досконалий, проте тим не менш корисний вимір пріоритету, виражений у компонентах по всьому НПД як комплекс.

Участь представлена найбільше і очевидно відрізняється від інших трьох компонентів протягом часу; також спостерігається збільшення значення Запобігання, починаючи з 2014 р і далі. В поточних НПД з регіону ОБСЄ пріоритет, наданий Участі, є ще більш помітним, як це наведено на Рис. 1:

⁵¹ Албанський НПД 2018 р., стор. 9.

⁵² Іспанський НПД 2017 р., стор. 9.

⁵³ Ірландський НПД 2019 р., стор. 18.

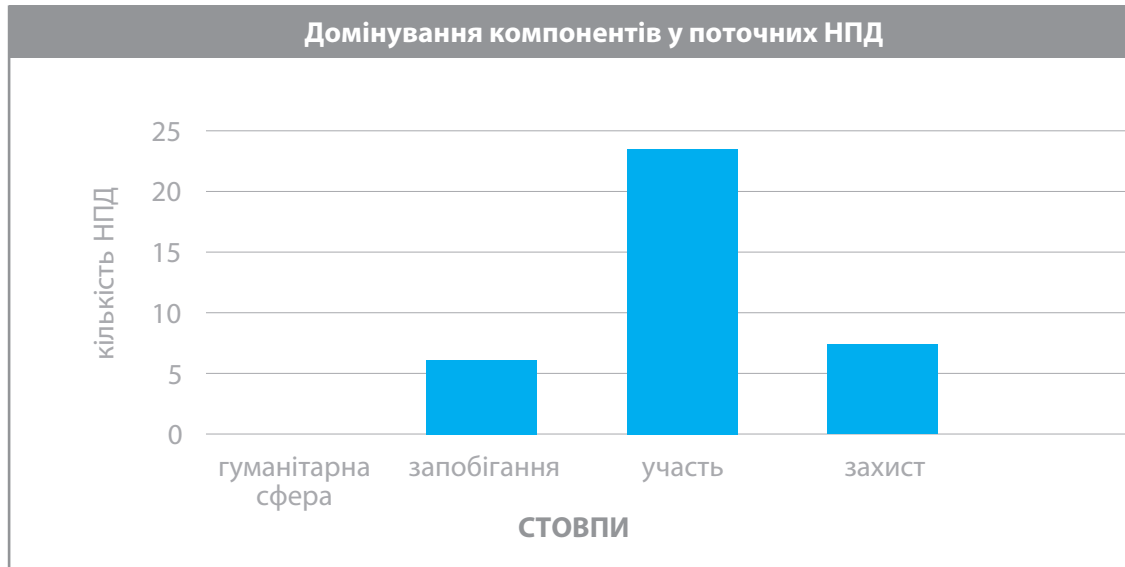


Рис. 1: Домінування компонентів у поточних НПД з регіону ОБСЄ (n=36)

Ще один шлях проаналізувати репрезентативність кожного із «стовпів»-компонентів в НПД це – порахувати та закріпити згадки про кожний із них у всьому НПД. Рис. 2 показує загальну кількість згадування «стовпів» у НПД за період 2005–2019 рр., зважену за кількістю НПД, опублікованих кожного року.

Рис. 2 очікувано доводить, що Участь згадувалася найбільш часто у всіх НПД з регіону ОБСЄ в період часу, що розглядається. Цікаво, що починаючи з 2015 р. і далі дані свідчать про більш часте згадування Запобігання, ніж Захисту, який раніше був другим компонентом за кількістю згадувань. Це може ілюструвати зростаюче зосередження на Запобіганні конфлікту, що відповідає Рекомендаціям (хоча не обов'язково у відповідь на них) з попереднього дослідження НПД в регіоні ОБСЄ та з інших наукових праць.⁵⁴ Аналіз поточних НПД з регіону ОБСЄ підтримує такий висновок, і кілька НПД наголошують на жіночій Учасі у збереженні миру та безпеки, як це згадувалося раніше, у тандемі з акцентом на Запобіганні конфлікту. Поточний Голландський НПД, наприклад, підкреслює таку загальну мету НПД: «Разом ми створюємо сприятливе

⁵⁴ ОБСЄ, Дослідження ОБСЄ щодо національних планів дій з імплементації Резолюції Ради безпеки ООН (2014), стор. 54; див. також: F. Ruby. Резолюція Ради безпеки 1325: Інструмент для Запобігання конфлікту? у: G. Heathcote and D. Otto, eds, Переосмислення концепцій миротворчості, гендерної рівності та колективної безпеки (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014), стор. 173–184.

середовище для жіночої Учасі та збільшення потенціалу жінок у конфліктних та пост-конфліктних сценаріях, щоб вони могли змістовно брати участь в Запобіганні конфлікту, в його вирішенні, в побудові миру, в Захисті, Допомозі та відновленні».⁵⁵

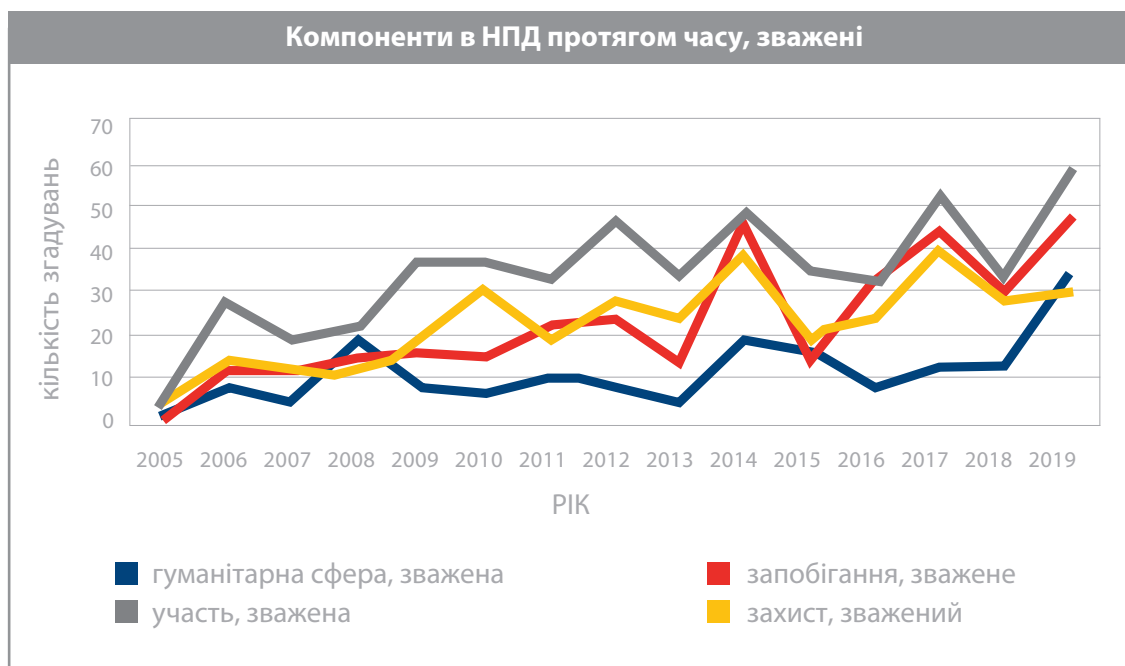


Рис. 2: Частота згадувань про кожен із «стовпів»-компонентів протягом часу в НПД з регіону ОБСЄ, зважені (n=75)

Інші елементи НПД, про які слід згадати, включають: по-перше, тенденцію НПД пов'язувати роботу WPS на національному рівні з роботою WPS на регіональному рівні; і по-друге, частоту, з якою в НПД пов'язується Порядок денний WPS з іншими нормативними та політичними порядками денними. Стосовно першого елементу, багато НПД з регіону ОБСЄ, в тому числі НПД Австрії, Бельгії, Канади, Німеччини, Польщі, Сербії та Іспанії, чітко пов'язують свої національні зусилля з їхнім внеском та виконуваною регіональними організаціями роботою, як, наприклад, ОБСЄ, ЄС та НАТО. Це важливо, тому що вимагає відповідальності за імплементацію Порядку денного WPS в більш

⁵⁵ Голландський НПД 2016 р., стор. 26. Ця сторінка голландського НПД присвячена презентації інфографіки, де показано бачення, основна мета, конкретні завдання, індикатори та втручання. Такий формат є дуже чітким та може слугувати прикладом гарної практики, якої слід дотримуватись у більш широкому контексті.

широкій перспективі та визнає цінну роль регіональних організацій у координації ініціатив WPS та у створенні для цих ініціатив порядків денних.

По-друге, 78 % з 36 поточних НПД з регіону ОБСЄ посилаються на Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW) та Пекінську платформу дій, і 25 % згадують Цілі Сталого Розвитку (ЦСР) як відповідну платформу дій. Ці обидва підходи відображають та свідчать про релевантність Порядку денного WPS до більш широкого кола питань захисту прав людини та збереження безпеки. На початковій фазі і послідовно під час запровадження Порядок денний WPS обговорювався у зв'язку з іншими нормативними та політичними регламентами. В преамбулі Резолюції Ради безпеки ООН № 1325 робиться посилання на Пекінську платформу дій та на Виндхукську декларацію і Намібійський план дій щодо урахування гендерної проблематики у багатосторонніх операціях з підтримки миру, а також на Хартію ООН.⁵⁶ Параграф 9 Резолюції № 1325 нагадує «сторонам збройного конфлікту» про їхні обов'язки дотримуватись вимог інших конвенцій та договорів.⁵⁷ Включення Конвенції CEDAW та Конвенції про права дитини в цей параграф підтверджує вплив архітектури захисту прав людини на Порядок денний WPS та його поширену релевантність для всіх організацій, а також його намагання захищати права жінок у діяльності, що спрямована на підтримку миру та безпеки.

3.3. НОВІ ТА ТЕРМІНОВІ ТЕМИ

Порядок денний WPS охоплює широкий спектр питань та занепокоєння, які частково взяті з резолюцій Ради безпеки ООН, що утворюють центральну політичну архітектуру, а частково – з інших джерел, які відображають інтереси і пріоритети держав та активістів-виконавців. Багаточисленні та почасти міжсекторальні проблеми, з якими стикаються біженці, внутрішньо переміщені особи та люди, які шукають притулку, були, наприклад, інтегрованими пунктами Порядку денного WPS з моменту прийняття Резолюції Ради безпеки ООН № 1325, зазначені в шести з дев'яти резолюцій в цьому напрямі. Водночас торгівля людьми була тільки нещодавно формально інтегрована в

⁵⁶ Резолюція РБ S/RES/1325, Преамбула.

⁵⁷ До них входять Женевська конвенція про поводження з військовополоненими 1949 р. та додаткові Протоколи до неї 1977 р.; Конвенція про статус біженців 1951 р. та Протокол до неї 1966 р.; Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р. та Факультативний Протокол до неї 1999 р. та Конвенція про права дитини 1989 р. з двома Факультативними Протоколами 2000 р. та 2014 р., а також релевантні положення Римського статуту Міжнародного кримінального суду; Резолюція РБ S/RES/1325, параграф 9.

архітектуру політики Порядку денного через прийняття Резолюції Ради безпеки ООН № 2467, яка заохочує Контртерористичний виконавчий директорат враховувати «інформацію про зусилля держав-учасниць, спрямовані на вирішення проблеми торгівлі людьми, і встановити її зв'язок із сексуальним насильством в конфліктних та постконфліктних ситуаціях, створених терористичними групами як частини їхніх стратегічних цілей та ідеології».⁵⁸

Низка нових та таких, що тільки-но виникають, питань безпеки та важливих питань Порядку денного WPS відображені в нещодавніх резолюціях. У 2015 р., наприклад, Резолюція Ради безпеки ООН № 2242 в своїй Преамбулі закріплює:

*Мінливий глобальний контекст миру та безпеки, а конкретно те, що стосується зростаючого насильницького екстремізму, який може призводити до тероризму, збільшення кількості біженців та внутрішньо переміщених осіб, впливи кліматичних змін та глобальний характер пандемій різних хвороб.*⁵⁹

Далі, Резолюція повторює: «Важливо залучати чоловіків та хлопців як партнерів в підтримці жіночої участі у запобіганні та вирішенні збройних конфліктів, в розбудові миру та в постконфліктних ситуаціях».⁶⁰

Кількісний змістовний аналіз може проілюструвати, як ці нові та термінові сфери занепокоєння представлені в НПД протягом часу. Рис. 3 відстежує частоту згадувань нових та термінових питань протягом часу в повних базах даних НПД з регіону ОБСЄ (за кількістю НПД, що публікувалися кожного року, як вказано вище). Цей аналіз розглядав згадування таких нових та термінових питань: шукачі притулку, біженці та внутрішньо переміщені особи; кліматичні зміни або екологічна деградація; катастрофи; насильницький екстремізм або тероризм; включення чоловіків та хлопців в Порядок денний WPS; репродуктивні права та охорона здоров'я; торгівля людьми.

⁵⁸ Резолюція РБ S/RES/2467, параграф 29.

⁵⁹ Резолюція РБ S/RES/2242, Преамбула.

⁶⁰ Ibid.

Держави-учасниці ОБСЄ розуміли, що торгівля людьми повинна входити до переліку питань WPS ще до того, як це питання було внесено до глобальних викликів WPS. Отже, питання залучення чоловіків та хлопців цілеспрямовано і доволі часто підіймалося в НПД з 2005 р., хоча тільки в Резолюції № 2106 2013 р. в архітектурі політики Порядку денного офіційно було проголошено про залучення чоловіків і хлопців в роботу із запобігання сексуальному та гендерному насильству (SGBV). Ще два дуже важливих питання стали очевидними на основі даних змістовного аналізу, і це – шукачі притулку, біженці та внутрішньо переміщені особи, з одного боку, та насильницький екстремізм та тероризм – з іншого. Слідом за прийняттям Резолюції № 2242, яка включає три оперативні параграфи, які пов'язані з протидією тероризму та насильницькому екстремізму, кілька НПД закріпили це питання, у тому числі НПД Боснії і Герцеговини, Люксембургу, Швеції, Швейцарії, Великої Британії та Сполучених Штатів Америки.

Тероризм та насильницький екстремізм є особливою темою в кількох НПД з регіону ОБСЄ. НПД Великої Британії (2018 р.), наприклад, описує «запобігання та протидію насильницькому екстремізму» як «стратегічний результат», а поточний норвезький НПД містить розлогі міркування про насильницький екстремізм та інші нові теми безпеки: «З часу попереднього плану дій щодо жінок, питання миру та безпеки обговорювалися чотири роки тому, і тоді було більше фокусування на запобіганні та протидії насильницькому екстремізму в контексті політики збереження безпеки. Аспекти збереження безпеки у зв'язку з кліматичними змінами стали більш актуальними. Кількість біженців та внутрішньо переміщених осіб значно зросла».⁶¹ Включення цих нових та термінових сфер занепокоєння свідчить про те, що НПД в регіоні ОБСЄ реагують на зміни в порядку денному та в більш широкому середовищі мира та безпеки. Це підтверджується у поточному фінському НПД (2018 р.): «Внаслідок зміни природи безпеки потрібні нові перспективи для захисту жінок та дівчат, концентрування на гендерній перспективі в галузі захисту безпеки людей, щоб можна було реагувати на виклики, пов'язані, наприклад, з міграцією (у тому числі торгівлею людьми), насильницьким екстремізмом та торгівлею зброєю».⁶²

⁶¹ Норвезький НПД 2019 р., стор. 8, 50–54.

⁶² Фінський НПД 2018 р., стор. 13.

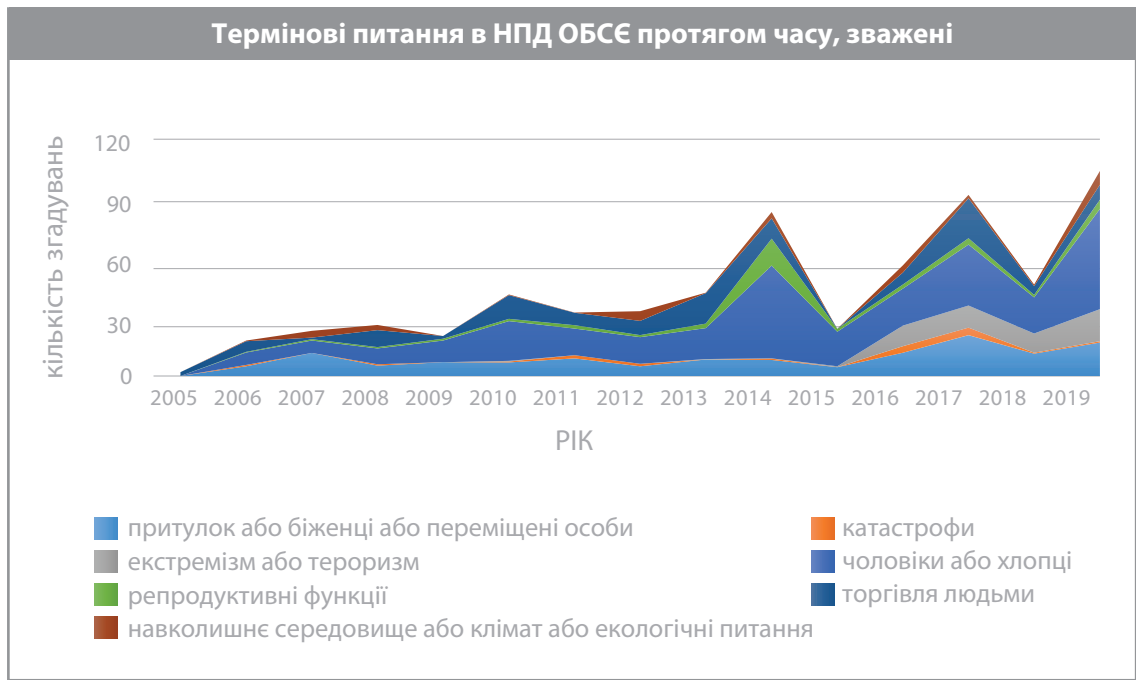


Рис. 3: Нові та термінові питання безпеки в НПД з регіону ОБСЄ, зважені (n=75)

Крім нових та термінових питань, що наведені на Рис. 4, кілька інших сфер занепокоєння представлені у поточних та попередніх НПД з регіону ОБСЄ. Найсвіжіший НПД Боснії і Герцеговини, наприклад, включає згадування про наземні міни як особливе питання,⁶³ і про це також згадує НПД Люксембургу (2018 р.).⁶⁴ НПД Боснії і Герцеговини (2017 р.), а також фінський НПД (2018 р.) розглядають занепокоєння щодо потоку стрілецької зброї та легкого озброєння, а також питання торгівлі зброєю у більш широкому масштабі. Різні пріоритети та інтереси держав-учасниць можна представити у вигляді, як це наведено на Рис. 4, який показує частоту, з якою нові та термінові питання згадуються в поточних НПД.

⁶³ НПД Боснії і Герцеговини 2017 р., стор. 20.

⁶⁴ Люксембурзький НПД 2018 р., стор. 29.

Як представлено на Рис. 4, різні нові та термінові питання наведені в різних НПД в більшому чи меншому обсязі. Кожний НПД згадує принаймні одне нове чи термінове питання; тільки поточний ірландський (2019 р.) та поточний НПД США (2016 р.) згадують всі сім нових та термінових проблем, включених до аналізу. В цілому, поточні НПД в регіоні ОБСЄ висловлюють занепокоєння стосовно шукачів притулку, біженців, переміщених осіб, торгівлі людьми та включення чоловіків та хлопців у вирішення питань жіночого залучення. Це – найбільш часто згадувані нові та термінові питання для всього набору НПД. Очікується, що вирішення нових та термінових питань буде охоплюватись політичними пріоритетами держав-учасниць, а також потребами держав залежно від їхнього геополітичного позиціонування. Таким чином, деякі НПД містять широкий спектр нових та термінових питань, а інші є більш сфокусованими.

Вбачається, що НПД з регіону ОБСЄ висвітлюють нові та термінові занепокоєння в складі широкого Порядку денного збереження миру та безпеки, заснованого на захисті прав людини та ідеалах захисту безпеки. Деякі з них є особливо креативними та демонструють відданість справі перегляду громадянських гендерних норм, щоб зменшити гендерну нерівність та гендерно зумовлену дискримінацію. НПД Чеської Республіки (2017 р.), наприклад, підтримує потребу узгодити позитивну роботу/життєвий баланс по всьому суспільству в більш широкому сенсі – як частини більш широкого поняття руху до гендерної рівності; також він наголошує на відданості справі «Пропагування концепції активного батьківства та спільного батьківського догляду» як елементу діяльності WPS.⁶⁵ Так само молдавський НПД (2018 р.) закріплює: «Найбільшим бар'єром, що зумовлює неповне представлення жінок у секторі безпеки та оборони, є тягар домашніх обов'язків».⁶⁶ Це потребує значних зусиль для того, щоб поєднати громадські норми, або очікування від жіночих ролей у суспільстві з більш широким проектом гендерної рівності Порядку денного WPS.

⁶⁵ НПД Чеської Республіки 2017 р., стор. 14.

⁶⁶ Молдавський НПД 2018 р., стор. 3.

Термінові питання в поточних НПД ОБСЄ

Держави-учасниці ОБСЄ Проблеми, що виникають в НПД (приблизна оцінка)

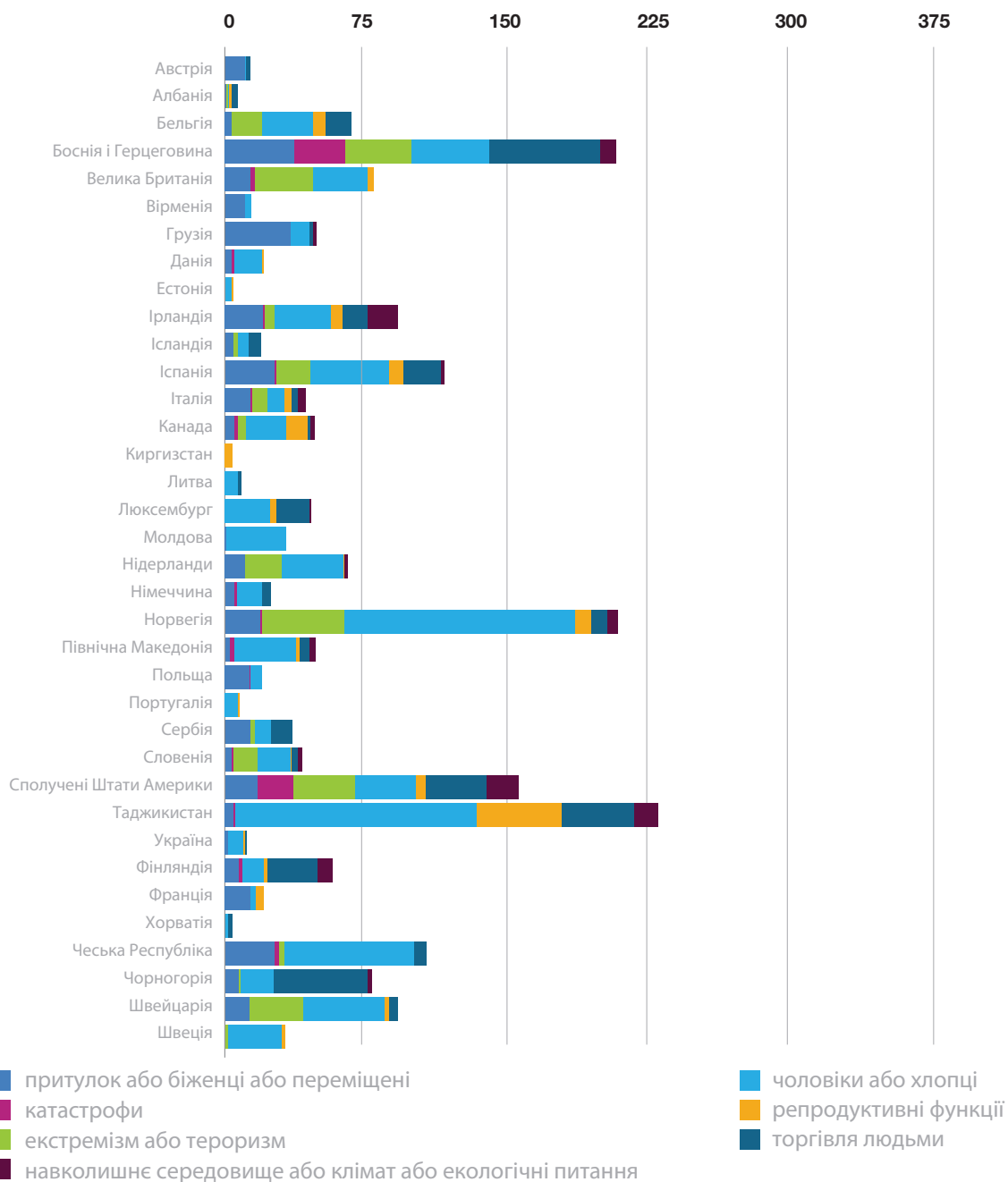


Рис. 4: Репрезентація нових та термінових питань в поточних НПД з регіону ОБСЄ, абсолютні цифри (n=36)

3.4. КООРДИНАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ

Ефективна імплементація НПД значно поліпшується завдяки активному лідерству та ефективному управлінню в країнах. Опікування НПД одним відділом чи міністерством, а не іншим має політичне значення. «Його позиціонування всередині уряду визначатиме його фокусування (фокусування на внутрішній чи зовнішній політиці) та рівень його впливовості (національним жіночим механізмам зазвичай не вистачає ресурсів та політичного статусу в багатьох країнах, що страждають від конфліктів, щоб значною мірою можна було залучати дійсний політичний інтерес та фінансування)».⁶⁷ Ризик, пов'язаний з позиціонуванням НПД, та відповідальність за координацію виконання НПД, якщо в апараті уряду ним опікується Міністерство закордонних справ, означає, що НПД буде документом, який «дивиться» назовні, і він не буде сприяти ефективному поєднанню питань WPS з політиками та практиками всередині держави. 17 з 36 поточних НПД в регіоні ОБСЄ (47 %) зорієнтовані на роботу назовні, а 9 з 36 (25 %) «дивляться» у середину країн (решта – 28 % – мають подвійне фокусування, з них два НПД орієнтовані внутрішньо та регіонально, а не внутрішньо і глобально).

Аналізувалися усі 75 НПД, і головний координуючий орган або урядові установи були закодовані за шістьма категоріями: Громадянське суспільство; Оборона; Закордонні справи; Гендер/Жінки; Соціальні справи; Уряд в цілому, тобто коли координація розподілена за численними урядовими органами, чи коли її здійснює офіс Прем'єр-міністра або подібні установи. Кодування за категорією головної агенції для НПД протягом часу показує, що переважною більшістю НПД опікується Міністерство закордонних справ (або інші подібні структури), як наведено на Рис. 5.

⁶⁷ A. Swaine, «Assessing the Potential of National Action Plans to Advance Implementation of United Nations Security Council resolution 1325», *Yearbook of International Humanitarian Law* (2009), стор. 12, 403–433, 417.

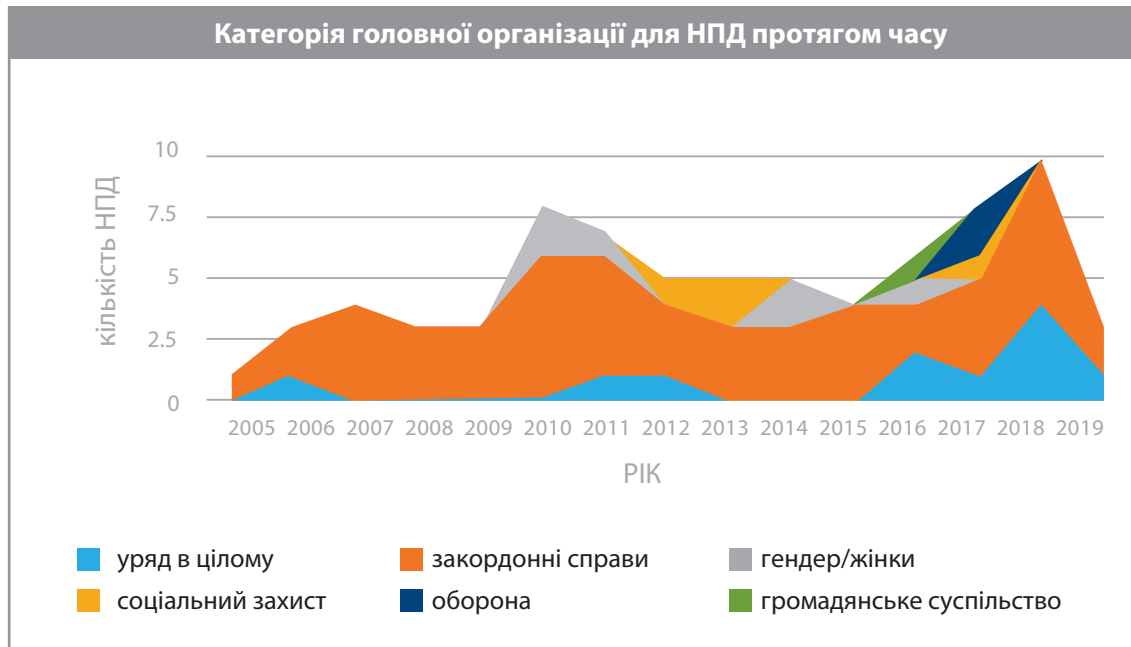


Рис. 5: Категорія головної координуючої установи для НПД з регіону ОБСЄ протягом часу (n=75)

Шість з поточних НПД (17 %) містять інформацію про створення робочої групи або міжвідомчої цільової групи, призначених координувати роботу WPS по всіх департаментах та агенціях. Швейцарський НПД 2018 р. пропонує гарний приклад такої координації із уточненням, що міститься в тексті НПД, стосовно регулярності нарад та різних форм делегування повноважень щодо звітності, бюджетування тощо:

Кожна організаційна одиниця несе відповідальність за виконання дій, що на них її було уповноважено, виділяючи певний бюджет на виконання діяльності та надаючи звіти про роботу наприкінці року. Міжвідомча робоча група (IDWG) зустрічається щонайменше двічі на рік для аналізу імплементації, обміну досвідом та за необхідності – для адаптації НПД. Під спільним керівництвом ООН та Відділу міжнародних організацій (UNIOD), а також Відділу безпеки людини (HSD) складається стислий щорічний звіт для висвітлення найбільш важливих успіхів та проблем виконання НПД.⁶⁸

⁶⁸ Швейцарський НПД 2018 р., стор. 12.

Координація може підтримуватися парламентськими комітетами, як це відбувалося у випадку киргизького НПД 2013 р., який закріпив зобов'язання «створити парламентську групу (комітет) у справах жінок, миру та безпеки» (див. також розділ 4),⁶⁹ та у випадку поточного НПД Великої Британії, який наголосив на ролі «Всепартійних парламентських груп (APPGs) у справах WPS та PSVI [Ініціатива запобігання сексуальному насильству]».⁷⁰

Найсвіжіший голландський НПД (2016 р.) унікальний для регіону ОБСЄ та є помітним у глобальному масштабі, адже залучення громадянського суспільства до координації НПД передбачається в самому НПД: «WO=MEN, представляючи організації громадянського суспільства, наукові інституції та Міністерство закордонних справ продовжуватимуть спільно координувати діяльність з виконання цього третього Національного плану дій».⁷¹ З урахуванням критичної важливості повної змістовної участі громадянського суспільства в управлінні справами WPS (наводиться нижче), це є дійсно важлива заява.

Дуже небагато НПД з регіону ОБСЄ не змогли конкретизувати місце відповідальності за координацію зусиль за WPS. Поточні НПД переважно координуються міністерствами закордонних справ у релевантних державних контекстах, як про це йдеться на Рис. 6.



Рис. 6: Категорія лідерства у поточних НПД з регіону ОБСЄ (n=36)

⁶⁹ Киргизький НПД 2013 р., стор. 1.

⁷⁰ НПД Великої Британії, стор. 23.

⁷¹ Голландський НПД 2016 р., стор. 6.

3.5. ФІНАНСУВАННЯ

Як зазначалося у розділі 2 цього звіту, дослідження НПД часто показує кореляцію між добре визначеними бюджетами та/або фінансовими механізмами та ефективною імплементацією. Звіт ОБСЄ 2014 р. відзначав: «Розробка, підтримка та виконання національних планів дій вимагає впровадження певних видів діяльності: проведення координаційних зустрічей; написання звітів; навчання персоналу; проведення досліджень щодо спеціальних потреб жінок у вразливих ситуаціях тощо. Для виконання цих завдань потрібні певні ресурси. Тому життєво важливим є виділення бюджету для виконання тих дій, що розписані в національних планах дій».⁷² Дослідження 2014 р. встановило, що майже жоден з досліджених НПД не включав конкретизований та виділений бюджет. В останні п'ять років в цій галузі відбулися незначні поліпшення.

Для кодування рівня специфікації бюджету в поточних НПД було проведено простий кількісний аналіз за шестирозрядною шкалою (0–5), де «0» становить собою положення «жодної згадки про бюджет взагалі», а «5» означає «повна детальна специфікація» у відповідному НПД. Рис. 7 показує рівень бюджетної специфікації в поточних НПД з регіону ОБСЄ. Як бачимо, велика кількість НПД (86 %), на жаль, зараз містять мінімальну або нульову інформацію про бюджет або про фінансові механізми, і як наведено на Рис. 7, вони категоризовані як «0» та «1». Албанія (2019 р.) і Україна (2016 р.) представили добре специфіковані бюджети; всі три НПД розраховували загальну вартість імплементації та надають детальну розбивку бюджету за видами діяльності.



Рис. 7: Рівень бюджетної специфікації в поточних НПД з регіону ОБСЄ (n=36)

⁷² ОБСЄ, Дослідження ОБСЄ щодо національних планів дій, стор. 44–45.

Це допомагає досягти прозорості та підзвітності щодо витрат на проведення WPS і щодо виконання відповідних заходів.

Ще одним корисним виміром специфікації бюджету є середній рівень специфікації у поточних НПД. Як зображено на Рис. 8, розрахунок середнього рівня специфікації та включення лінії тренду допомагає показати, що специфікації бюджету НПД з регіону ОБСЄ приділяється підвищена увага. Хоча базова гістограма нібито показує падіння з 2016 р., лінія тренду свідчить про помірне зростання середнього рівня специфічності протягом часу. Однак треба зазначити, що показане зростання навіть не досягає середньої точки шкали (2.5), що може означати, що у середньому НПД не дотягують навіть до рівня «загально визначений» бюджет відповідно до нашої схеми кодування (яка може включати, наприклад, положення щодо загальної суми на виконання НПД), не кажучи вже про спеціальні суми, що виділяються визначеним органам або на виконання певних ініціатив.

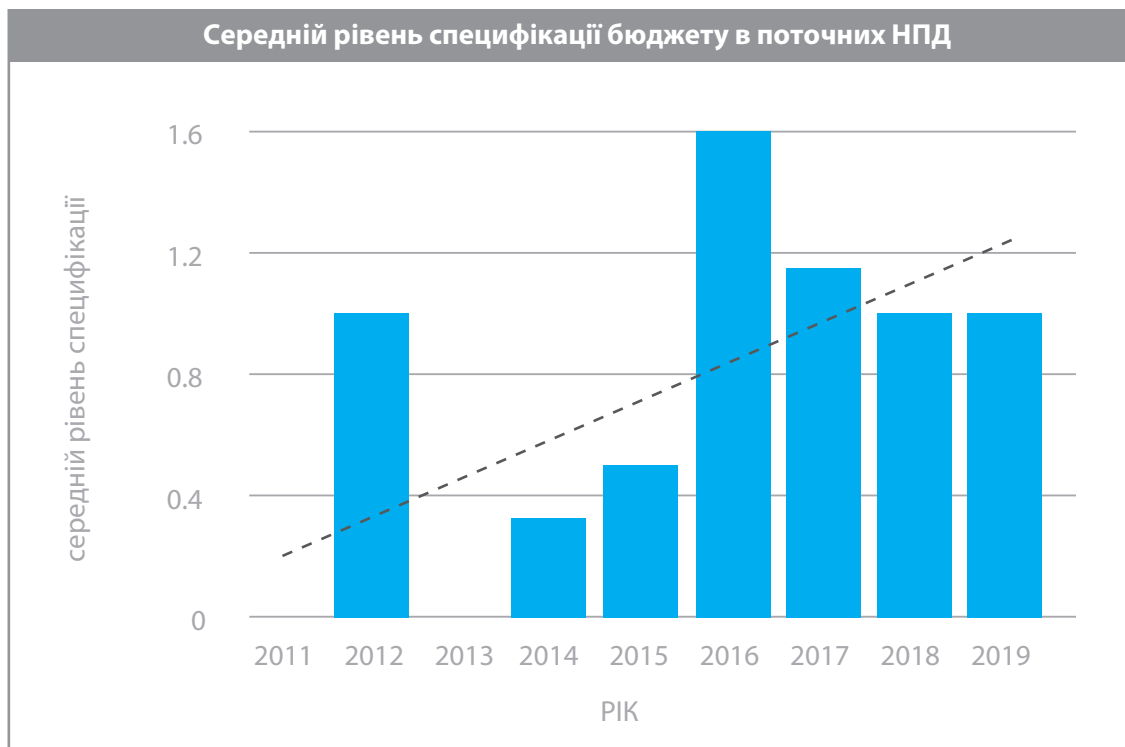


Рис. 8: Середній рівень специфікації бюджету в поточних НПД з регіону ОБСЄ (n=36)

НПД з регіону ОБСЄ, схоже, представляють дві різні моделі бюджетної специфікації: бюджет, специфікований на високому рівні, та переданий бюджет. Деякі з поточних НПД пропонують фінансувати всі необхідні види діяльності в межах існуючих бюджетних ресурсів, виділених організації-виконавцю. Ця модель передбачає передачу відповідальності за бюджетування, як у австрійському НПД (2012 р.), який, наприклад, закріплює, що «фінансування діяльності у зв'язку з виконанням Плану дій буде забезпечено відповідальними міністерствами в межах ресурсів, що є у відповідних бюджетах»;⁷³ фінський НПД (2018 р.) та НПД Великої Британії (2018 р.) містять схоже положення. НПД Великої Британії підтримує цю позицію, посиляючись на висновки незалежного аналізу британського НПД 2014–2017 рр., що виявив «небагато доказів того, що окремий пул фінансування сприятиме значному поліпшенню виконання Великою Британією ініціатив WPS порівняно з іншими заходами, як, наприклад, забезпечення того, щоб питання WPS стратегічно і змістовно стали головною лінією державних програм».⁷⁴ Компонент польового дослідження, що провадилося в межах цього дослідження, представлено у наступному розділі, де вивчається питання ефективного бюджетування як частини імплементації.

3.6. МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА

Будь-яка політика, що налаштована на досягнення змін, вимагає розробки серйозної та виваженої структури моніторингу і оцінки (МіО) з тим, щоб можна було оцінити, чи дійсно відбуваються ці зміни. В загальних рисах, документ різних політик, яким є НПД, має включати формулювання бачення на високому рівні, що поєднане з чіткою теорією змін. Теорія змін пов'язується з формулюванням бачення шляхом визначення, яким саме чином ці зміни відбудуться в практичній площині задля реалізації цього бачення. Теорію змін підтримують певні завдання, результати/дії та індикатори успіху або досягнень. Це все – елементи політик, які можна моніторити та оцінювати. Таким чином, чим вищим є рівень специфікації завдань, результатів/дій та індикаторів у НПД, тим легше моніторити імплементацію (успіх чи досягнення різних індикаторів, відносно яких проводилися певні дії, або в результаті яких було отримано якийсь продукт), а відтак – оцінювати умови, що сприяли імплементації та змінам, які досягалися шляхом різних заходів.

⁷³ Австрійський НПД 2012 р., стор. 4.

⁷⁴ НПД Великої Британії, стор. 24.

Рис. 9 показує рівень специфікації при описі структури МіО у низці НПД з регіону ОБСЄ. Простий кількісний аналіз було виконано для кодування рівнів специфікації МіО у поточних НПД за шестирозрядною шкалою (0–5), де «0» становить собою відсутність згадування про МіО взагалі, а «5» означає повну специфікацію та деталізацію, що містяться у відповідних НПД. Як наведено на Рис. 9, в більшості випадків МіО можна вважати краще специфікованими, ніж бюджет. Більше половини НПД включали помірно добре специфіковані структури МіО, з добре визначеними видами діяльності, у тому числі часовими рамками, та з відповідними організаціями або сторонами. Загалом, тільки 7 з 36 НПД мали структури МіО, які були недостатньо або відносно недостатньо специфіковані, або їх взагалі не було. Два НПД мали структури МіО, що були кодовані як гарні або зразкові: Албанія і Україна (так, албанський НПД 2018 р. включає положення щодо звітів про результати та оцінку шестимісячної роботи), а також вони містили детальну структуру МіО з чіткими індикаторами та бюджетними статтями для кожного виду діяльності.

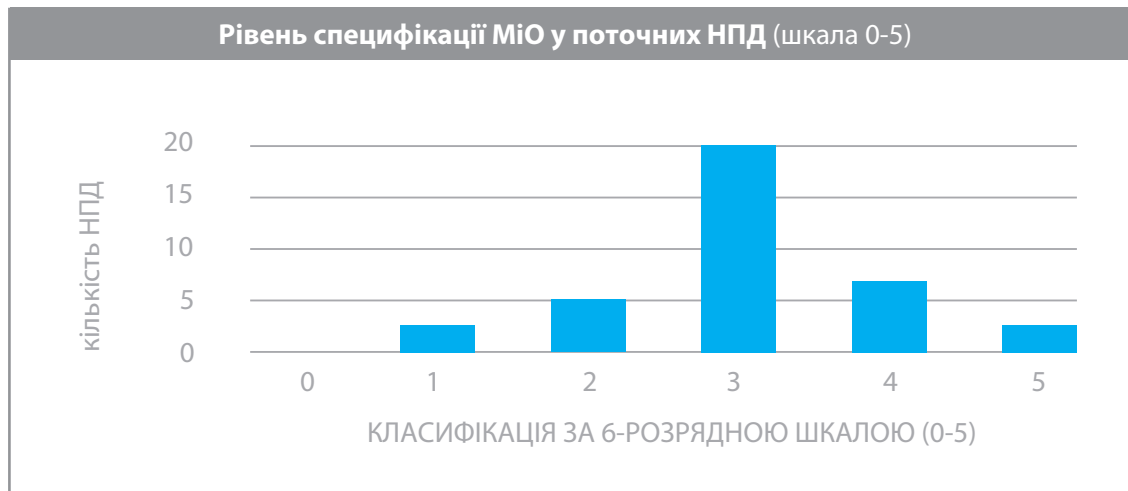


Рис. 9: Рівень специфікації МіО у поточних НПД з регіону ОБСЄ (n=36)

Ще одним критичним фактором моніторингу і оцінки дій / результатів є наявність та включення базових даних у всі різні сфери та елементи, що підлягають моніторингу. Якщо країна має намір підвищити кількість жінок, що залучаються до Запобігання конфлікту шляхом цільового втручання, наприклад, тоді важливо буде знати кількість жінок, залучених у цю діяльність до втручання.

Те ж саме стосується всіх галузей роботи у сфері WPS, але лише відносно невелика кількість НПД включають або згадують базові дані, або дані «status quo», порівняно з якими можна вимірювати прогрес. У деяких країнах це робиться, у тому числі у НПД Австрії, Хорватії, Чеської Республіки, Грузії, Чорногорії та Молдови. Такий підхід можна вважати гарною практикою.

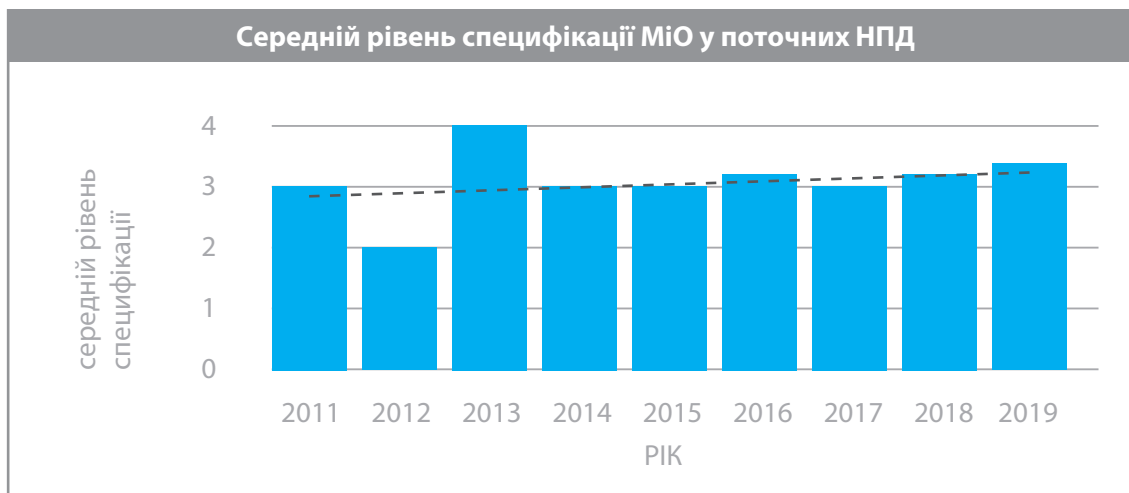


Рис. 10: Середній рівень специфікації МіО у поточних НПД з регіону ОБСЄ (n=36)

3.7. ПРАКТИКА ІНКЛЮЗИВНОСТІ

Порядок денний WPS дістає значної підтримки з боку громадянського суспільства; насправді, його включили як окрему складову Порядку денного Ради безпеки ООН здебільшого завдяки зусиллям жіночих організацій громадянського суспільства. Тривале залучення громадянського суспільства до питання управління справами WPS було ключовим аспектом Порядку денного із самого початку його виконання. Більш того, як зазначено у розділі 2, нещодавні дослідження показують, що інклюзивний процес розробки із залученням організацій громадянського суспільства може підвищити вплив НПД. Для визначення рівня залучення громадянського суспільства до поточних НПД з регіону ОБСЄ НПД було закодовано за шестирозрядною шкалою, де «0» означає незгадування про громадянське суспільство взагалі, а «5» означає повну специфікацію і деталізацію, що наведені у відповідному НПД. Як вбачається з Рис. 11,

середнє модальне значення – це 2/5, і більшість з НПД не специфікують екстенсивні рівні залучення громадянського суспільства. Фактично, жоден з НПД з ряду поточних НПД з регіону ОБСЄ не отримав рівень кодування «5», що означає найвищий рівень залучення громадянського суспільства, підкресленого в НПД. Інклюзія має тенденцію бути визначеною в НПД через доволі загальні заяви про цінність та важливість залучення громадянського суспільства, без наведення серйозних механізмів такого залучення або зобов'язань щодо постійної фінансової підтримки такого залучення.

За системою кодування, наведеною тут, двома найбільш високоранжованими НПД є голландський НПД (2016 р.) та ірландський НПД (2019 р.). І це є гарною практикою включення організацій громадянського суспільства у розробку та моніторинг НПД. Організації громадянського суспільства були залучені до проектування голландського НПД, а також вони стали підписантами цього НПД. Ірландський НПД таким саме чином поєднує урядові органи зі стейкхолдерами громадянського суспільства навколо бачення НПД: «Наглядова група буде очолюватись незалежною структурою, при цьому її членами будуть 50 % представників відповідних урядових підрозділів та державних органів, а 50 % представлятимуться громадянським суспільством, науковими установами та незалежними фахівцями».⁷⁵

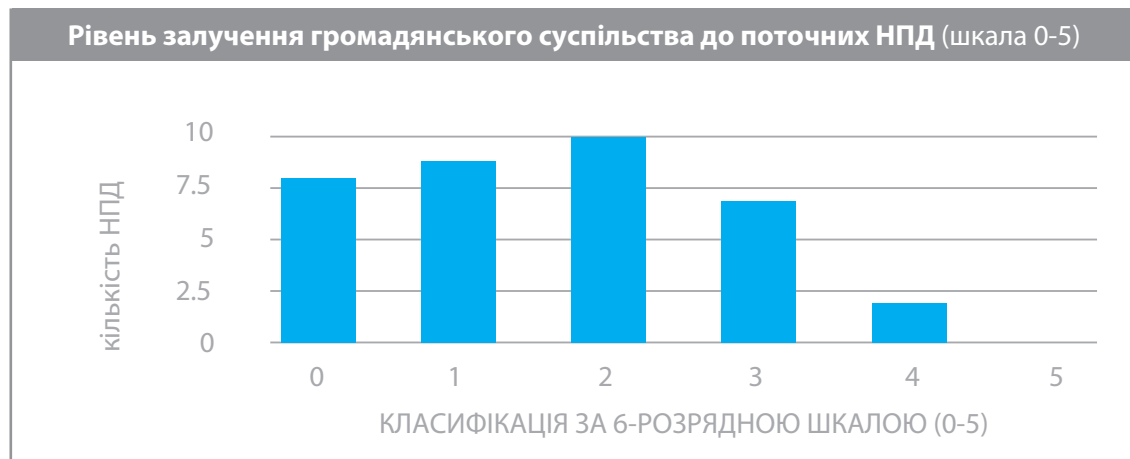


Рис. 11: Рівень залучення громадянського суспільства до поточних НПД з регіону ОБСЄ (n=36)

⁷⁵ Ірландський НПД 2019 р., стор. 24.

На Рис. 12 можна відстежити позитивний тренд, якщо розглядати середній рівень залучення громадянського суспільства протягом часу. У період 2011 – 2019 рр. середній рівень залучення громадянського суспільства демонструє значне підвищення. НПД може запропонувати кращі можливості для залучення громадянського суспільства, а також підключити громадянське суспільство до більш ефективної розробки та моніторингу НПД, тому що середній рівень специфікації менше 3, а це означає, що в середньому НПД в регіоні ОБСЄ не робить посилення на громадянське суспільство, яке залучається до діяльності Робочої групи, або управлінського комітету, або подібного залучення до управління. Результати польового дослідження, що провадилося в межах цього дослідження, і про яке йтиметься у наступному розділі, вивчає питання, чи насправді держави-учасниці ОБСЄ розвивають тіснішу співпрацю між урядом і організаціями громадянського суспільства під час роботи в напрямі WPS.

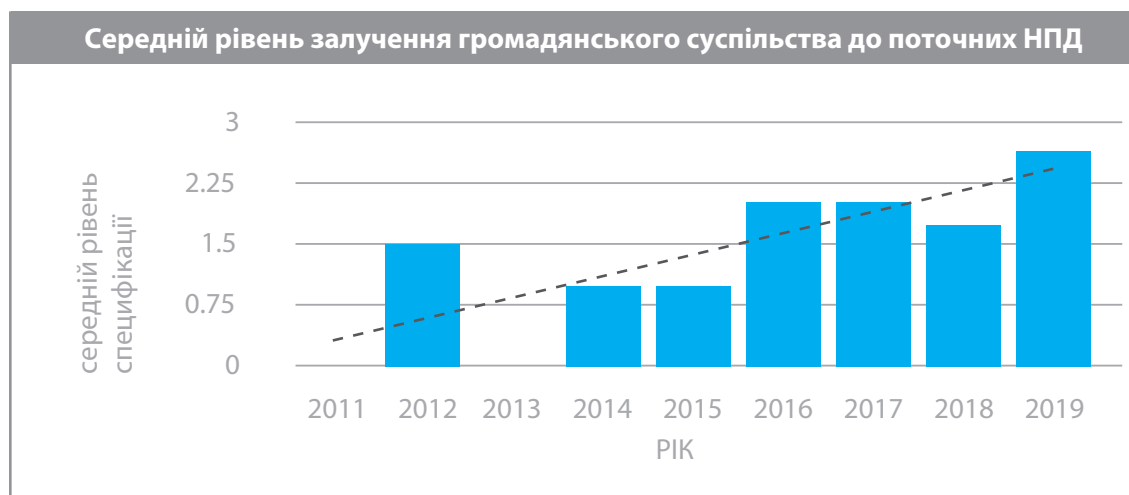


Рис. 12: Середній рівень залучення громадянського суспільства до поточних НПД з регіону ОБСЄ (n=36)

3.8. ВИСНОВКИ

Вищенаведений аналіз досліджує базу даних НПД, підготовлених державами-учасницями ОБСЄ з 2005 р. до середини 2019 р., з фокусуванням особливої уваги на НПД після 2014 р. для картування розвитку порівняно з попереднім дослідженням ОБСЄ. Зрозуміло, що кількість питань, яких стосується НПД, збільшується разом із кількістю питань, що їх треба вирішувати у рамках розширення тем WPS, хоча і традиційним «стовпам»-компонентам WPS, особливо Учасі та Запобіганню, продовжує приділятися увага. З 2014 р. підвищена увага приділялася Запобіганню, та НПД почали враховувати нові питання WPS, такі, наприклад, як катастрофи, тероризм та насильницький екстремізм. З точки зору факторів, які сприяють створенню ефективного НПД, багато ще залишається роботи з поліпшення у сфері бюджетування та специфікації організації фінансових механізмів, тому що більшість НПД з регіону ОБСЄ не містять навіть «загально визначених» бюджетів, не кажучи вже про відсутність специфічних асигнувань для визначених організацій чи ініціатив. Специфікація моніторингу та оцінки залишається дещо стабільною у період часу, що досліджується, і набагато більші рівні специфікації помітні у сфері МіО, ніж в бюджетуванні. З 2014 р. можна помітити явне зростання рівнів інклюзивної практики, яка застосовується в НПД регіону ОБСЄ, хоча ще є місце для надання більших можливостей для повнішого залучення громадянського суспільства.

4. Імплементация НПД в регіоні ОБСЄ

Дискусії щодо НПД на виконання Резолюції Ради безпеки ООН № 1325 привертають все більше увагу до імплементации НПД. В цьому розділі йтиметься про імплементацию НПД в п'яти країнах-учасниках ОБСЄ: Боснії і Герцеговині, Киргизстані, Молдові, Сербії та Україні. Це дослідження вивчало отриманий досвід у розробці та в імплементации; координацію між державними органами та агенціями; співробітництво між державними органами, організаціями громадянського суспільства та міжнародними партнерами; загальні виклики, такі, наприклад, як проведення моніторингу і оцінки або бюджетування; досвід локалізації НПД; те, як НПД координуються з більш розгалуженими національними жіночими механізмами (NWM); гарні практики, що вже з'являються.

Це дослідження не є порівняльною оцінкою відповідних НПД п'яти країн. НПД не можна порівнювати з кількох причин: вони знаходяться на різних стадіях імплементации; в деяких країнах вже було підготовлено кілька НПД, а в деяких відбувається імплементация тільки першого НПД; адміністративні структури та умови виконання НПД відрізняються між собою, а плани дій стосуються різних тематичних питань.

В цілому, в ході дослідження було проведено інтерв'ю зі 108 людьми з п'яти країн, у тому числі з представниками міністерств та інших державних органів та агенцій, представниками сектору безпеки, членами парламенту, представниками місцевих адміністрацій, громадянського суспільства та міжнародних організацій, зокрема з працівниками ОБСЄ. Вся інформація з цього розділу базується на інтерв'ю та дискусіях у фокусних групах, що відбувалися у п'яти країнах, якщо не вказані інші джерела інформації. Всі інтерв'ю були анонімними для збереження конфіденційності. Крім того, було проведено аналіз відповідних НПД та інших відповідних додаткових документів.

Для відображення рівня географічної широти дослідження, а також для розуміння процесів проектування та виконання НПД в різних країнах, де НПД знаходяться на різних рівнях виконання, від нещодавно прийнятих НПД до третіх за рахунком НПД, що знаходяться на стадії завершення, було обрано п'ять країн (з Центральної Азії, Східної Європи, Південно-Східної Європи). Ці країни деякою мірою є репрезентативними щодо великого сегменту держав-учасниць ОБСЄ в тому, що це – країни середнього

рівня доходів, а не з високими доходами, та вони проходять процес реформування і, що важливо, реформування їхнього сектору безпеки. Для цієї частини дослідження обиралися тільки ті країни, де працюють польові місії ОБСЄ, щоб можна було краще зрозуміти, як ОБСЄ сприяє імплементації Порядку денного WPS на практиці відповідно до положень Плану дій ОБСЄ щодо поліпшення гендерної рівності 2004 р.

Хоча є очевидні історичні, політичні, географічні та інші розбіжності між п'ятьма країнами, між ними було виявлено і деякі схожі риси. На відміну від багатьох НПД регіону ОБСЄ (див. підрозділ 3.4), всі п'ять країн мають НПД, які спрямовані на роботу «всередині», а не «зовні» країни. Іншими словами, замість того, щоб акцентувати увагу на роботі здебільшого з інтеграції WPS у операції з підтримання миру (ОПМ) назовні або на наданні допомоги в розвитку, вони фокусують свою увагу здебільшого на роботі всередині країни. При цьому такі елементи, як гендерне тренування для учасників ОПМ за кордоном, було включено до НПД п'яти країн, але на цьому акцент був набагато менший, ніж на роботі всередині країни. Цей акцент на внутрішній роботі частково визначає залучених виконавців та ті типи питань, на які НПД сфокусовано. Наприклад, якщо НПД орієнтовано на роботу зовні, то є тенденція, що міністерства закордонних справ та агенції, що залучені до закордонної підтримки розвитку, відіграватимуть у ньому центральну роль, а процеси розвитку НПД в наших п'яти країнах мають дуже незначний вплив органів, що ведуть зовнішню роботу країн.

У кожному прикладі, що тут наводиться, окремі жінки-активістки та жіночі організації брали участь у національних, регіональних та глобальних дискусіях із WPS, а також з Пекінської платформи дій і Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW) набагато раніше, ніж почався процес роботи з відповідними НПД. Тому ОГС часто мали більше можливостей долучитися до глибинних дебатів щодо WPS та їх виконання, ніж державні установи. Водночас у всіх країнах є низка жіночих організацій та інших ОГС, які працюють безпосередньо з питаннями, пов'язаними з НПД, як, наприклад, Запобігання та реагування на гендерно зумовлене насильство (GBV) або робота із розширення участі маргіналізованих жінок у соціальній, економічній та політичній сферах, які не зв'язані безпосередньо з процесами НПД, чи, можливо, і не знають про нього взагалі.

4.1. ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ В КОНТЕКСТАХ РІЗНИХ КРАЇН

Всі п'ять країн можна вважати постраждалими від конфлікту, хоча і від різних фаз його циклу. Боснія і Герцеговина та Сербія відчули на собі насильницький конфлікт у 1990-ті роки. Молдова знаходиться у процесі вирішення статусу регіону Придністров'я з 1990 р. Україна знаходиться в активному конфлікті на сході країни з 2014 р., щодо статусу та контролю над частиною східного регіону Донбасу та півострова Крим. Киргизстан відчув на собі міжетнічне насильство у південному Киргизстані в 2010 р. Зовсім нещодавно, у 2019 р., сталися прикордонні сутички на кордоні Киргизстан – Таджикистан в м. Баткен. Киргизстан, та більш широкий регіон Центральної Азії нещодавно також відчув на собі загрозу насильницького екстремізму.

Як і в усіх насильницьких конфліктах, вплив на цивільних осіб має гендерні особливості. Використання сексуального насильства як зброї у війні, наприклад, було широко поширене проти цивільних в конфлікті в колишній Югославії, особливо (хоча і не виключно) проти жінок та дівчат. В результаті переслідування злочинців за допомогою Міжнародного трибуналу для колишньої Югославії (МТКЮ) було зроблено перше визнання зґвалтування як воєнного злочину, а також як злочину проти людства. Наслідки масового переселення в результаті конфлікту також мають глибинно гендерний характер: наприклад, в Україні, де є велика кількість внутрішньо переміщених осіб,⁷⁶ тягар турботи про родини непропорційно лежить на жінках. Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) звітувало про збільшення випадків комерційного сексу у відповідь на складні економічні обставини, викликані конфліктом.⁷⁷

Навіть поза фазами насильницького конфлікту залишаються багато форм насильства та небезпеки, які особливо стосуються жінок. Наприклад, нещодавнє дослідження ОБСЄ виявило, що багато жінок розповідають про вчинення проти них фізичного або сексуального насильства з боку поточного або колишнього партнера у віці, починаючи з 15 років: в Боснії і Герцеговині (11 %), Молдові (34 %), Сербії (17 %) та Україні (26 %).⁷⁸ Подібне дослідження в Киргизстані в 2012 р. виявило, що одна з чотирьох жінок, які були заміжніми, відчували на собі фізичне насильство з боку їхніх партнерів.⁷⁹

⁷⁶ На теперішній час в Україні нараховуються 1,3 мільйони ВПО. Рада ООН з прав людини, A/HRC/40/CRP.3.

⁷⁷ УВКПЛ, *Сексуальне насильство, пов'язане з конфліктами в Україні*, – з 14 березня 2014 по 31 січня 2017 (2017 р.).

⁷⁸ ОБСЄ, *Дослідження під керівництвом ОБСЄ щодо насильства проти жінок – головний звіт (2019 р.)*, стор. 34.

⁷⁹ Національний статистичний комітет Республіки Киргизстан, *Kyrgyz Republic Demographic and Health Survey 2012* (2012 р.), стор. 245.

У багатьох з цих контекстів рівень довіри к інституціям безпеки залишається дуже невеликим, і жінки рідко звертаються до поліції із заявами про свій досвід насильства проти них.⁸⁰ Існують також інші форми гендерної небезпеки: згідно з нещодавньою доповіддю Фонду ООН у галузі народонаселення (UNFPA), незважаючи на заборону за законом, викрадення наречених – коли чоловік викрадає та увозить жінку чи дівчину щоб натиснути на її родину і отримати таким чином дозвіл на одруження – все ще залишається проблемою в Киргизстані.⁸¹ Більш того, всі п'ять країн залишаються, хоча і в різному ступені, джерелами та транзитними країнами торгівлі жінками та дівчатами з метою сексуальної торгівлі або насильницької праці.⁸²

Незважаючи на всі ці виклики, жінки в усіх п'яти країнах відіграють велику роль у розбудові миру та розвитку безпеки. Наприклад, у Боснії і Герцеговині та в Сербії жінки та жіночі організації мобілізувалися для протидії насильству та етнопонаціоналізму, для пропаганди примирення на подолання політичних та соціальних розбіжностей, а також заради правосуддя та відповідальності за заподіяну жінці шкоду в результаті гендерно зумовленого насильства під час конфлікту. Однак почасти жінки залишаються виключеними з формальних мирних переговорів. Наприклад, жодна жінка з Боснії і Герцеговини не брала участі у переговорах щодо Дейтонської мирної угоди 1995 р., які були розкритиковані організаціями із захисту прав жінок як такі, що були гендерно «сліпими».⁸³ В Сербії, хоча діалог Белград – Приштина, організований і підтримуваний ЄС, і було включено до НПД WPS, значного прогресу у ширшому залученні жінок до відстеження прогресу за «Треком 1» (Track I) не спостерігалось, але на наступному етапі, де громадянське суспільство було лідером процесів «Трек 2» (Track II), було вжито багато зусиль для залучення жінок. Таким самим чином жінки України та Молдови не повністю представлені в поточних офіційних процесах, хоча на чолі багатьох мирних та діалогових ініціатив, запроваджених організаціями громадянського суспільства, стоять саме жінки.⁸⁴

⁸⁰ ОБСЄ, *Дослідження під керівництвом ОБСЄ щодо насильства проти жінок: Благополуччя та безпека жінок – головний звіт* (2019 р.), стор. 96.

⁸¹ Практика викрадення наречених інколи передбачає договірність, але інколи вона буває дуже грубою із застосуванням фізичного та сексуального насильства. Див.: UNFPA, *Gender in Society Perception Study* (2016 р.).

⁸² Держдепартамент Сполучених Штатів, *2019 Trafficking in Persons Report* (2019 р.).

⁸³ Kvinna til Kvinna, *To Make Room for Changes: Peace Strategies from Women Organisations in Bosnia and Herzegovina* (2006 р.), стор. 12.

⁸⁴ Організація з безпеки і співробітництва в Європі, *OSCE Toolkit on the Inclusion of Women and Effective Peace Processes* (2019 р.) (Включення жінок та ефективні мирні процеси: посібник).

Було досягнуто деякого прогресу в розширенні участі жінок у політичному житті. Киргизстан, наприклад, у багатьох аспектах є лідером з Учасі жінок у Центральній Азії, і в цій країні – першій у всьому регіоні – президентом стала жінка, так само першою в регіоні країна підготувала НПД WPS. У червні 2019 р. була схвалена квота репрезентативності жінок – мінімум 30 % у сільських радах, і її вже було успішно застосовано під час виборів до Іссик-Кульської районної ради у вересні 2019 р.; ця саме квота використовуватиметься під час національних виборів до сільських рад у 2020 р. У Молдові жіночі організації громадянського суспільства та жінки-парламентарі разом працювали для успішного прийняття Закону № 71 2016 р. Йдеться про низку заходів для розвитку гендерної рівності, у тому числі про встановлення квоти у 40 % для жінок як електоральних кандидатів та кандидатів на міністерські посади. В Україні парламентська репрезентативність жінок стрімко зростає з 11,6 % до понад 20 % під час виборів 2019 р., незважаючи на значне «відкочування назад» в останні роки.⁸⁵ В Сербії установа квот мало наслідком ширше залучення жінок до політики: їм належать 37,7 % місць у Національній асамблеї та 19 % міністерських посад.⁸⁶

4.2. КООРДИНАЦІЯ ТА ПРИНАЛЕЖНІСТЬ НПД

Як зазначено в Таблиці 2, п'ять країн обрали різні сценарії для координації розробки та імплементації НПД. Усі вони характеризуються певним ступенем координації між агенціями сектору безпеки та їхніми відповідними лінійними міністерствами, міністерствами та/або державними органами, що опікуються гендерною рівністю, між організаціями громадянського суспільства та партнерами з розробки НПД.

⁸⁵ Аналіз наведено в: International Foundation for Electoral Systems, *IFES Comment on women's representation in the new parliament and further steps to maintain and facilitate better women's representation in politics*, 26 липня 2019 р.

⁸⁶ Міжпарламентський союз (Inter Parliamentary Union), *Women in Politics: 2019* (2019 р.).

КРАЇНА	ПЕРІОД ПОТОЧНОГО НПД, РР.	ПОПЕРЕДНІ НПД, РР.	ГОЛОВНА ОРГАНІЗАЦІЯ	ГОЛОВНІ ДОПОМІЖНІ ОРГАНІЗАЦІЇ
Боснія і Герцеговина	2018–2022	2010–2013 2014–2017	Агенція з гендерної рівності, Міністерство з прав людини та зі справ біженців	Координаційна рада для моніторингу імплементації Плану дій, співголови: Міністерство безпеки (МБ) та Міністерство оборони (МО)
Киргизстан	2018–2020	2013–2014 2016–2017	Міністерство внутрішніх справ та Департамент оборони, відділи з правозастосування та з надзвичайних ситуацій офісу Прем'єр-міністра	Державний комітет зі справ оборони, а також Міністерство з надзвичайних ситуацій (МНС), Державна агенція у справах самоврядування та міжетнічних відносин
Молдова	2018–2021	Проектна версія 2016	Бюро з реінтеграції під керівництвом віце-прем'єр-міністра у справах реінтеграції	Міністерство оборони, Міністерство охорони здо-ров'я, праці та соціального захисту; Міністерство внутрішніх справ
Сербія	2017–2020	2010–2015	Координаційна агенція у справах гендерної рівності у складі офісу віце-прем'єр-міністра та міністра будівництва, транспорту та інфраструктури	Міністерство оборони
Україна	2016–2020 (внесені зміни у 2018)		Офіс віце-прем'єр-міністра з європейської та євроатлантичної інтеграції України та Міністерство соціальної політики (МСП)	Міністерство оборони (МО) та Міністерство внутрішніх справ (МВС)

Таблиця 2: Огляд НПД п'яти країн, про які йдеться в цьому документі

Якщо роль координатора НПД належить урядові, це може мати важливі наслідки для імплементації НПД (див. також підрозділ 3.4). Наприклад, у Молдові поточним координатором НПД є Бюро з реінтеграції під керівництвом віце-прем'єр-міністра Молдови у справах реінтеграції. Хоча свого міністерства у нього немає, персонал обмежений, повноваженнями приймати рішення щодо агенцій сектору безпеки (АСБ) він також не наділений, він тим не менш здійснює окремі ієрархічні впливи на лінійні міністерства більшою мірою, ніж якщо б якесь лінійне міністерство було б координатором, і це надає НПД високого «статусу». Таким самим чином в Україні координуюча роль офісу віце-прем'єр-міністра з європейської та євроатлантичної інтеграції в імплементації НПД розглядалася респондентами як важливий крок у наданні процесу роботи більшої швидкості. Раніше Міністерству соціальної політики доводилося докладати багато зусиль для координації роботи міністерств та органів, пов'язаних з обороною та безпекою.

В інших випадках міжвідомчі агенції було створено спеціально для того, щоб здійснювати імплементацію, як, наприклад, Координаційна рада з моніторингу виконання Плану дій в Боснії і Герцеговині, де співголовою було Міністерство безпеки (МБ) та Міністерство оборони (МО). До координаційної ради входили також деякі представники ОГС, що дозволяло громадянському суспільству краще спостерігати за імплементацією, навіть незважаючи на те, що представники ОГС вважали, що їм треба було б мати більше впливу.

ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ ТОГО ФАКТУ, ХТО САМЕ Є ГОЛОВНИМ КООРДИНАТОРОМ НПД

- **Незалежні «експертні агенції»** (наприклад, національні агенції з гендерної рівності) в змозі зрушувати питання з мертвої точки та стимулювати організації робити більше, можуть надавати технічну допомогу, але почасти їм не вистачає персоналу та міністерських ресурсів, і вони можуть бути відстороненими міністерствами через те, що не мають повноважень
- **Міністерства із сектору безпеки** мають певний вплив серед АСБ та експертні знання у справах безпеки, але часто не обізнані в гендерних питаннях. Також можуть бути певні «перетягування владного канату» між різними міністерствами з сектору безпеки та оборони.
- **Міністерства та державні органи у справах гендерної рівності** часто мають експертні знання у гендерних справах, але їм може не вистачати експертних знань у сфері безпеки та оборони, а також впливовості на АСБ та міністерства, що пов'язані з безпекою.
- Надаючи НПД **органам найвищого рівня**, наприклад, офісам Прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністра або Президента, можна отримати вищі повноваження, навіть над міністерствами, але через те, що такі офіси часто прив'язані до політичних персоналій, ступінь інституалізації може бути низьким.

4.3. ПРОЦЕСИ РОЗРОБКИ НПД

Процеси розробки НПД відрізняються один від одного в кожній країні: деякі з них характеризуються високим ступенем залучення ОГС, інші очолюються здебільшого державними установами з невеликим рівнем залучення організацій громадянського суспільства та з різними ступенями внесків від сторонніх учасників (див. підрозділ 3.7). В усіх п'яти країнах, про які тут йдеться, в розробці особливо першого відповідного НПД брали участь окремі представники міністерств із сектору безпеки, більшим був ступінь залучення представників громадянського суспільства з експертними знаннями у справах WPS, інколи надавалася технічна допомога від партнерів з розробки НПД, у тому числі ОБСЄ.

В усіх п'яти країнах залучення до процесу державних інституцій та ОГС описувалося в цілому як добре, прозоре та у дусі співпраці. Процеси вимагали знайти спільну мову та визначити національних лідерів та союзників серед АСБ та інших державних установ. ОГС мали потребу в необхідних експертних знаннях, щоб бути в змозі співпрацювати з секторами оборони та безпеки. Респонденти відзначали, що ОГС привнесли цінний досвід у процес, часто ділилися експертними знаннями з предмету роботи, що включала дослідження, формулювання політики, аналіз та адвокацію, а також надання послуг та імплементацію програми. Більш того, у них є добре розуміння процесу розробки програм та проектів, проведення моніторингу і оцінки – навички, що їх не завжди мали державні установи. Співпраця виявилася особливо тісною в Молдові, де ОГС надавали не тільки тематичну, а й фізичну підтримку при проектуванні та розробці індикаторів. Всі залучені до процесу особи – як з державного сектору, так і з боку ОГС – відзначали, що то був такий процес взаємодії, у якому, за висловлюванням одного з представників ОГС, «з ОГС не тільки консультувалися, але спільно створювали НПД». Респонденти часто наголошували, що спільна робота над НПД проілюструвала зміну у відносинах з більш антагоністичних у минулому на більш конструктивні.

Водночас не всі ОГС були повністю задоволені процесами підготовки НПД. Деякі представники ОГС, які давали інтерв'ю з приводу цього дослідження, відзначали, що участь ОГС була селективною, а у роботі координаційних груп спостерігався певний дисбаланс між представниками уряду та ОГС. Вони також акцентували на недостатній прозорості та обмеженості в наданні інформації про дискусії, що відбувалися між представниками уряду та ОГС, з одного боку, та між самими ОГС – з іншого. Щонайменше одна ОГС з Сербії вирішила не брати участь у тому, що, на її думку, було мілітаризацією

WPS, що викликало інтенсивні дебати серед жіночих організацій у всіх країнах. Говорячи в цілому, ОГС, що знаходяться в столичному регіоні, є політично орієнтованими і мають певну перевагу у доступі до цих процесів, хоча щонайменше в Киргизстані та Сербії робилися активні спроби розширити охоплення ОГС шляхом організації семінарів по всій країні із залученням представників громадянського суспільства.

Важливим було для всіх п'яти країн залучити представників АСБ до процесу розробки НПД, і в цьому респонденти помітили величезні зміни стосовно того, як сектори безпеки та оборони почали розбиратися з гендерними питаннями. Наприклад, представник з Сербії помітив, що ознайомлення офіційних осіб з сектору безпеки та оборони з більш широкими контекстами розуміння того, що таке «безпека» і що вона означає конкретно для людей з різних прошарків суспільства, у тому числі етнічних меншин, людей з особливими потребами, людей різної сексуальної орієнтації, з різною гендерною ідентичністю та гендерним самовираженням (SOGIE), засвідчує дуже важливий вплив саме по собі. Міністерства, відповідальні за оборону та безпеку, та АСБ не завжди мали рівномірний ентузіазм у виконанні НПД WPS, і це часто залежало від особистого ставлення ключових осіб з цих секторів. Тим не менш, респонденти з Сербії та України говорили про такі установи як про позитивні приклади того, що міністерства з меншою орієнтацією на збереження безпеки змагалися з ними з точки зору залучення до процесів розробки НПД та «володіння» ними з наступним виконанням НПД та звітуванням по них.

Зовнішні гравці – такі, наприклад, як організація «ООН-Жінки», двосторонні та багатосторонні донори, тематично сфокусовані міжнародні НУО та аналітичні центри – такі, наприклад, як DCAF – Женевський центр управління сектором безпеки та інклюзивної безпеки, відігравали важливу роль з підтримки та заохочення в усіх п'яти країнах (див. також підрозділ 4.10). Для збройних сил багатьох країн, проте не всіх, НАТО та Північний центр з гендерних питань у військових операціях також були важливими партнерами. Ролі міжнародних партнерів відрізнялися в різних контекстах, але вони надавали фінансування, сприяли збільшенню потенціалу та проведенню тренінгів, наданню консультацій а також створенню платформ – таких, наприклад, як семінари та конференції для обміну інформацією, та збереженню динаміки розвитку. Важливість зовнішніх обмінів та стажування в країнах, які вже розробили НПД, наголошувалася в усіх п'яти країнах.⁸⁷ В усіх п'яти країнах відповідні місії ОБСЄ були залучені до під-

⁸⁷ Обміни з грузинськими колегами та стажування розглядалися в усіх країнах як особливо важливі, але також згадувались взаємні обміни між п'ятьма країнами з цього дослідження. Конкретно для Західних Балкан, ці взаємні обміни також розцінювалися як форма роботи з практичного постконфліктного примирення.

тримки процесів WPS, при цьому, можливо, в Киргизстані місія ОБСЄ відіграла найбільш активну роль. В Боснії і Герцеговині, а також в Молдові, де ОБСЄ зіграла роль каталізатора змін ще раніше, а потім трохи відступила назад, даючи можливість іншим партнерам відігравати більш активну роль в розробці НПД, представники уряду та організацій громадянського суспільства в своїх інтерв'ю закликали відновити залучення ОБСЄ до всіх цих процесів.

4.4. НПД ТА БІЛЬШ ШИРОКІ НАЦІОНАЛЬНІ ЖІНОЧІ МЕХАНІЗМИ (NWM) / ІНШІ ПЛАНИ ДІЙ

Національні плани дій з виконання Резолюції Ради безпеки ООН «Жінки, мир, безпека» є тільки частиною набору юридичних механізмів на національному рівні та планів дій для просування гендерної рівності та вирішення питань гендерної безпеки. Інші національні інструменти можуть включати загальні національні стратегії для розвитку гендерної рівності; плани з імплементації та звітування щодо Пекінської платформи дій та Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW); різні плани дій, що спрямовані на подолання насильства проти жінок та дівчат (VAWG) або гендерно зумовленого насильства (GBV) в більш широкому сенсі; або плани дій щодо подолання торгівлі людьми або запобігання насильницькому екстремізму (PVE). Крім того, можуть бути також конкретні секторальні плани з імплементації, наприклад, поліцейська реформа.

НПД WPS має ризик накладатися на інші плани дій і стратегії, що може призвести до дублювання, плутанини між різними планами, конкурування різних компетенцій або до суперечливих цілей, якщо відсутня належна гармонізація планів. Відсутність нагляду над тим, які плани присвячені яким проблемам, також може призвести до виникнення прогалів, коли жоден з планів не врахував якусь проблему. Часто різні плани розробляються з різними цілями, мають різні часові рамки та різні механізми звітності. Це може бути обтяжливим для виконавців, особливо для вже перевантажених місцевих органів урядування з недостатніми ресурсами.

У Боснії і Герцеговині підвищена увага приділялася гармонізації НПД WPS з головним Гендерним планом дій (GAP). Поточний, третій, НПД WPS стосується того самого періоду, що і Гендерний план дій для Боснії і Герцеговини, тобто періоду

2018–2022 рр.⁸⁸ GAP узгоджено з Міжнародними гендерними обов'язками держави, у тому числі Пекінською платформою дій, CEDAW, Резолюцією Ради безпеки (UNSCR) по WPS та ЦСР ООН. GAP має виділений імплементацийний фонд, Фінансовий механізм для імплементации Гендерного плану дій в Боснії і Герцеговині (FIGAP), який об'єднує державні ресурси та фонди від чотирьох двосторонніх донорів. FIGAP також використовується для фінансування імплементации НПД WPS. GAP робить чітке посилання на НПД, і респонденти відчували, що НПД WPS конкретизує більш широкий план з гендерної рівності для сектору безпеки та оборони.⁸⁹ Агентство з гендерної рівності, яке координує і GAP, і НПД, свідомо намагається гармонізувати процеси звітування і допомогти організаціям-виконавцям впоратися з цими процесами. Агентство гендерної рівності разом з міністерствами-виконавцями також намагається зробити цілі WPS центральною точкою інших політик, стратегій та планів дій, наприклад, у боротьбі з корупцією. З точки зору громадянського суспільства, робота за різними гендерними стратегіями та планами дій загальмувалася та їй не вистачає синергії, а урядові гравці розглядаються як такі, що не бажають виходити за межі вузько визначених ролей та обов'язків.

У Молдові ключовим всеосяжним документом є Національна стратегія гендерної рівності на 2017–2021 рр. Міністерство охорони здоров'я, праці та соціального захисту (МОЗ) визначено координуючим органом у питаннях миру та безпеки у Національній стратегії гендерної рівності. Спочатку МОЗ не повністю підтримувало ідею мати окремий НПД WPS. Однак формулювання в НПД WPS секторальних цілей та дій означає, що НПД співпадає з Національною стратегією гендерної рівності й робить її більш конкретною, а відтак – легше виконуваною в секторі безпеки.

Додатково до НПД WPS Киргизстан мав п'ять послідовних НПД з гендерної рівності (поточний НПД розрахований на 2018–2020 рр.) та загальну довгострокову Стратегію з гендерної рівності, яка впроваджується у період 2012–2020 рр. Головною організацією зі втілення НПД з гендерної рівності є Міністерство праці та соціального розвитку, якому підзвітні організації-виконавці, а Міністерство інформації збирає дані про НПД WPS. Респонденти на міністерському рівні в Бішкеку відчували, що різні НПД було гармонізовано і підігнано один до одного під егідою всеосяжної Стратегії гендерної рівності. Водночас інші респонденти відчували, що там була певна частина незрозу-

⁸⁸ Ministry for Human Rights and Refugees, *Gender Action Plan of Bosnia and Herzegovina 2018–2022* (2018 p.).

⁸⁹ Гендерний план дій Боснії і Герцеговини 2018–2022 рр.

мілостей, особливо на місцевому рівні, й адміністративні структури з обмеженим фінансуванням часто витрачали багато зусиль для того, щоб успішно виконати численні плани дій.

Сербія має Національну стратегію гендерної рівності на період 2016–2020 рр., імплементація якої координується Координаційним органом з гендерної рівності. Стратегія відповідає Пекінській платформі дій, CEDAW та іншим зобов'язанням, визначеним ООН та Радою Європи. Респонденти наголошували, що другий НПД WPS було краще гармонізовано та інтегровано з більш поширеними національними державними політиками та структурами гендерної рівності, ніж перший план. Кілька респондентів висловили занепокоєння, що численні плани дій збільшують навантаження та призводять до плутанини між більш поширеними планами дій з гендерної рівності та локалізованими НПД WPS, особливо на рівні місцевого самоврядування. На цьому рівні, за висловами деяких респондентів, питання WPS були менш реалістичними, ніж інші питання гендерної рівності, разом з тим вони характеризувалися покладенням додаткового навантаження. Можна зробити висновок, що на ранніх стадіях Міністерство інфраструктури (MI) та Міністерство оборони Сербії були більш ретельні, ніж Міністерство праці та соціальної політики, у виконанні процесів НПД WPS, та Міністерство праці та соціальної політики продовжує нести більшу відповідальність за виконання НПД WPS.

В Україні Міністерство соціальної політики (МСП) відповідало за звітування за результатами виконання НПД WPS та більш широкого Плану дій з гендерної рівності. Респонденти пояснювали, що перший НПД WPS не було повністю гармонізовано з політиками щодо збільшення потенціалу жінок та гендерної рівності. Водночас зміни, що мали місце в середньостроковому виконанні плану, допомогли вирішити ці питання, тому що вони проектувалися разом з планами дій щодо більш широкої політики гендерної рівності та з виконанням рекомендацій CEDAW, що дозволило робити перекресні посилання та забезпечувати гармонізацію всіх трьох документів. Частково, як, наприклад, у Боснії і Герцеговині та Киргизстані, процесу гармонізації сприяв той факт, що мало місце залучення до роботи на окремих етапах одних і тих самих людей, які розробляли різні плани дій. На рівні міністерств в МВС було докладено зусиль для внутрішньої гармонізації відомчих планів дій з виконання НПД WPS, а також CEDAW, зобов'язань по досягненню гендерної рівності, запобігання та протидії насильству проти жінок та дівчат та для виконання інших зобов'язань.

4.5. ТЕМАТИЧНІ НАПРЯМИ

В усіх п'ятьох країнах НПД охоплюють всі чотири компоненти-«стовпи» WPS (Участь, Запобігання, Захист, Допомога та відновлення), адаптуючи їх до конкретних національних потреб і можливостей з частковим використанням цих компонентів для структуризації відповідних НПД. Визначення компонентів варіюється залежно від часу та країни. Наприклад, широке визначення Учасі означає участь жінок в політичних, соціальних та економічних справах, які стосуються миру та безпеки, а більш звужена дефініція зводиться до Учасі жінок в роботі інституцій сектору безпеки, в мирних переговорах або в операціях з підтримки миру. З цієї точки зору, загальна тенденція в Боснії і Герцеговині та в Киргизстані відображала перехід від більш широких НПД до НПД більш сфокусованих та звужених, хоча в останньому НПД вже враховані такі існуючі й ті, що щойно виникли, питання WPS, як запобігання насильницькому екстремізму (PVE), стрілецька та легка зброя (SALW), міграція або природні катаклізми. Молдавські та українські НПД мають тенденцію бути порівняно звуженими. Два сербські НПД переважно фокусувалися на АСБ, хоча другий НПД охоплює більш широке коло питань, аніж перший.

Фокусування на вузьких, проте конкретних кроках дозволило створити плани, які легше виконувати, але це також призвело до того, що Участь жінок у розбудові миру, управлінні та вирішенні конфліктів, в основному, не була представлена в НПД. Фокусування на секторі безпеки в багатьох НПД інколи мало наслідком розуміння, що WPS є здебільшого питанням АСБ, міністерств з безпеки та оборони та ОГС, що займаються питаннями безпеки. На думку респондентів, це призвело до виникнення ситуації, коли гравці, які безпосередньо не працюють з традиційно «важкими» темами безпеки, меншою мірою або й зовсім не беруть участі у вирішенні питань WPS. Тому всеохоплюючий підхід до безпеки, який, як передбачається, має бути центральним стрижнем Порядку денного WPS, може бути менш вираженим в НПД та при їхній імплементації.

У Молдові відносно звужене структурування НПД деякою мірою впливає з траєкторії процесу, який частково має свої коріння у внутрішніх планах, розроблених для збройних сил та поліції. Респонденти також заявляли, що НПД формулювалися на основі потреб та можливостей молдавських організацій-виконавців. Такі самі аргументи наводилися і в Сербії. Представники державного сектору й ОГС з двох країн відчували, що дотримання вузького структурування було правильним рішенням, тому що питання у більш широких рамках мають враховуватися в загальних Національних стратегіях ген-

дерної рівності, яку НПД тільки доповнює та надає більшої змістовності з точки зору зобов'язань та обов'язків. Наявність завдань та цілей сприяє більш легкому виконанню планів у секторі безпеки та оборони, відповідає інституціональній культурі та обумовлює розширене внутрішнє залучення АСБ. Також, як зазначив один з молдавських представників, більш сфокусований план було «легше моніторити та оцінювати», а також це сприяло тому, що виконавці змогли «досягати невеликих перемог, які потім мотивували рухатися далі». Представники інших молдавських ОГС відзначали, що наявність конкретних завдань, цілей та індикаторів робило взаємодію з міністерствами та АСБ у справі розробки НПД більш легкою та змістовною, ніж це було б тоді, якщо б фокусування було ширшим.

В Боснії і Герцеговині та в Сербії другий НПД (а в БіГ – також і третій) намагалися фокусувати переважно на людській безпеці у спробі зробити плани більш релевантними стосовно негайних, реальних загроз безпеці, з якими стикається населення, в тому числі, наприклад, реагування на природні катаклізми. Гендерні та природні катаклізми були також включені окремою темою до киргизького НПД (2018 р.), де фокус, в основному, був на Запобіганні гендерно зумовленому насильству в цьому контексті. Водночас, з урахуванням вразливості країни до впливів змін клімату, це питання може стати сферою, де превентивна гендерна робота стосовно безпеки могла б виконуватись у більш широкому контексті.

ОГС ОБ'ЄДНУЮТЬ МІСЦЕВІ, НАЦІОНАЛЬНІ ТА МІЖНАРОДНІ РІВНІ: ЖІНОЧІ ІНІЦІАТИВНІ ГРУПИ В КИРГИЗСТАНІ

У всіх п'ятьох країнах, на які поширюється це польове дослідження, жіночі групи громадянського суспільства займали ключові позиції в просуванні прийняття НПД WPS, в справі надання допомоги в їхній розробці, в імплементації цих планів та в моніторингу процесу імплементації. ОГС можуть відігравати важливу роль в об'єднанні різних рівнів: багато з них мають добре розвинуті регіональні та міжнародні зв'язки, при цьому вони також вкорінені на місцевому рівні. Вони можуть допомогти звузити рівні міжнародних та національних концепцій і планів до місцевого рівня і паралельно сприяти поглибленню розуміння, ділитися досвідом та висловлювати своє занепокоєння з питань місцевого рівня в оцінці ситуації у національних та міжнародних дискусіях.

Жіночі ініціативні групи в Киргизстані є гарним прикладом того, як ОГС за допомогою міжнародних гравців почали працювати з питаннями WPS ще до того, як держава ухвалила перший НПД, і з тих часів вони продовжують підтримувати розробку та імплементацію НПД. Ці групи спочатку були створені НУО «Ensan Diamond» в Оші, Баткені та Джалал-Абаді в 2011 р. на тлі насильства 2010 р. за підтримки польового офісу ОБСЄ в Оші, який в той час там знаходився. Спочатку групи були активними тільки у південному Киргизстані, але зараз вже існують 35 груп по всій країні, формуючи собою мережу WPS.

Групи складаються з жінок-волонтерів різного етнічного походження та різного віку. Групи виконують роботу з активного Запобігання конфліктам у етнічних громадах у своїх відповідних зонах, допомагають створити соціальну згуртованість, пропагують гендерну рівність та підтримують постраждалих від гендерно зумовленого насильства (GBV). Вони працюють самостійно та разом з урядовими гравцями на місцевому рівні, отримавши значну технічну допомогу з боку ОБСЄ. Ця підтримка охоплювала проведення тренінгу у справах Запобігання конфлікту та медіації, допомогу в написанні юридичних скарг, у підтримці постраждалих від гендерно зумовленого насильства та в бюджетуванні.⁹⁰ Жіночі ініціативні групи, таким чином, діяли як «локалізовані» гравці у виконанні WPS, але також надавали інформацію для процесу розробки НПД шляхом висвітлення місцевих сфер занепокоєння на національному рівні.

⁹⁰ Центр ОБСЄ у Бішкеку тренує жінок з південного Киргизстану у справах запобігання конфлікту та медіації, 20 травня 2016 р.

Запобігання насильницькому екстремізму (PVE) було новою темою в кількох країнах, а саме в Боснії і Герцеговині, Киргизстані та меншою мірою – в Сербії. Це – питання, з якого ОБСЄ опублікувала два керівництва з кращих практик в 2019 р., приділяючи особливу увагу ролі громадянського суспільства та ролі гендеру у PVE.⁹¹ В усіх трьох країнах, як і у всьому більш широкому регіоні ОБСЄ, фокус публічних дебатів був на насильницьких формах радикального ісламізму, а не на більш широкій перспективі етно-націоналістичного радикалізму. У трьох країнах висловлювалися занепокоєння різного ступеню стосовно того, чи потрібно включати цю тему як складову частину до Порядку денного WPS, з урахуванням її потенційного впливу на стигматизацію частини груп населення та створення для жінок певних ризиків. Нещодавнє дослідження, що було проведене громадянським суспільством в Киргизстані, висвітлює два найбільш поширених занепокоєння у намаганнях запобігти та протистояти насильницькому екстремізму: заходи PVE можуть призвести до надмірної уваги з боку держави до якихось міноритарних громад, а відволікання фондів, призначених для розбудови миру та розвитку, на втілення заходів PVE може означати, що більш глибокі структурні питання залишаться без належної уваги.⁹² Водночас підтримка процесу включення питання ісламістської радикалізації та її гендерних впливів як частини НПД WPS виголосувалася респондентами як організацій громадянського суспільства, так і державних установ в Киргизстані.

В Боснії і Герцеговині, Киргизстані та Сербії гендерне реагування на природні або антропогенні катастрофи було також включене до поточних НПД. У Боснії і Герцеговині тригером були повені 2014 р. Місія ОБСЄ в Боснії і Герцеговині підтримала підготовку гендерного аналізу реагування на повені. Міністерство безпеки Боснії і Герцеговини розробило програму розвитку системи захисту та порятунку на 2018–2022 рр., так само тема природних катаклізмів була інтегрована в третій НПД WPS країни.⁹³ В Сербії НПД включає підготовку та імплементацію гендерно чутливого тренінгу для представників цивільної оборони та захисту, які відіграють ключову роль у реагуванні на катаклізми. Тема подібного тренінгу підіймалася респондентами з точки зору локалізації НПД. У Киргизстані МНС, за підтримки ОБСЄ, ПРООН та ОГС, очолило процес інтегрування гендерної перспективи у теми готовності до катастроф та зменшення ризиків,

⁹¹ ОБСЄ, *Роль громадянського суспільства у запобіганні та протидії насильницькому екстремізму та радикалізації, що веде до тероризму: Фокус на Південно-східній Європі* (2019); та ОБСЄ, *Розуміння ролі гендеру у запобіганні протидії насильницькому екстремізму та радикалізації, що веде до тероризму: Гарні практики для правозастосування* (2019 р.).

⁹² K. Tricot O'Farrell and J. Street, *A threat inflated? The countering and preventing violent extremism agenda in Kyrgyzstan* (Saferworld, 2019 р.).

⁹³ НПД Боснії і Герцеговини 2017 р., стор. 21–22.

особливо через збільшення місцевого потенціалу та підвищення обізнаності. В цей час МНС розробляє тренінги із запобігання насильству проти жінок та дівчат (VAWG) під час надзвичайних ситуацій, як це зазначено у НПД WPS.⁹⁴

Сексуальне насильство, що пов'язане з конфліктами (CRSV), згадується як проблема в НПД Боснії і Герцеговини, Сербії та України. В перших двох випадках фокус робиться переважно на історичному корінні конфліктів у 1990-х роках. Задоволення потреб постраждалих від CRSV в Боснії і Герцеговині та в Сербії було дуже повільним та високозаполітизованим процесом. Численні бар'єри, виклики та прогалини у виплаті репарацій та у доступі до правосуддя постраждалих осіб висвітлювались скрізь, у тому числі ОБСЄ, і вони виходять за рамки цього дослідження і якоюсь мірою – за рамки сфери дії НПД.⁹⁵ У Сербії питання втягнення країни у конфлікт в 1990-х рр. залишається політично високочутливою темою, і хоча питання CRSV згадується в НПД, прогрес у цьому дуже повільний. Чи повинен НПД WPS фокусуватися конкретно на CRSV або на GBV в більш широкому сенсі, включаючи CRSV, чи не повинен, – це залишається темою для дебатів.

В Україні, наприклад, середньострокова оцінка НПД характеризувала включення домашнього насильства як «помилку» та рекомендувала, щоб НПД переважно фокусувався на CRSV, а інші форми GBV мали б розглядатися в інших політиках та планах.⁹⁶ В Сербії, навпаки, інтегрування домашнього насильства / насильства з боку інтимного партнера та відповідного поліцейського реагування в НПД сприймалося як позитивний крок. Сфера того, що входить у поняття «Сексуальне насильство, пов'язане з конфліктами» (CRSV), також становить собою тему для дебатів, тому що за межами більш вузького фокусування на прямому сексуальному насильстві, спричиненому конфліктуючими сторонами, його також можна розуміти як таке, що охоплює використання силових важелів членами збройних сил у випадках комерційного сексу, торгівлю людьми із сексуальними цілями, вчинену озброєними гравцями, або як підвищення рівня домашнього насильства / насильства з боку інтимного партнера (DV/IPV), вчинені діючими або колишніми бойовиками, і ця тема також висвітлювалася у нещодавньо-

⁹⁴ Резолюція Уряду Киргизької Республіки, 21 вересня 2018 р. № 334-р (r).

⁹⁵ Див., наприклад, Місія ОБСЄ в Боснії і Герцеговині, *Towards Justice for Survivors of Conflict-Related Sexual Violence in Bosnia and Herzegovina: Progress before Courts in BiH 2014–2016* (2017 р.).

⁹⁶ А. Ніазова, Середньострокова оцінка українського Національного плану дій щодо імплементції резолюції Ради безпеки ООН 1325 «Жінки, мир та безпека» до 2020 р. Київ: Жінки ООН / Офіс віце-прем'єр-міністра з європейської та євроатлантичної інтеграції України (2018 р.), стор. 54.

му дослідженні ОБСЄ.⁹⁷ Більш того, робота із Запобігання має тенденцію фокусуватися на підвищенні обізнаності та GBV/VAWG, а не на насильстві в більш широкому сенсі. Як відзначив один молдавський респондент, кампанії із розширення обізнаності та збільшення числа жінок та установ були легкими кроками, але був потрібен певний вплив, крім наведення чисел, особливо на місцевому рівні; це – думка, яка повторювалася в Боснії і Герцеговині, Киргизстані та Сербії.

Респонденти з організацій громадянського суспільства позитивно оцінили включення питань, що зараз актуалізуються, як, наприклад, гендер та міграція, торгівля людьми, природні катастрофи або стрілецька і легка зброя (SALW), до НПД. Разом з тим вони також висловлюють занепокоєння стосовно потенціалу вже занадто перевантажених та таких, що не мають достатніх ресурсів, державних установ, особливо на місцевому рівні, для того, щоб в реальності вирішувати всі ці питання. Особливу загрозу, про яку згадувала Україна, але яка стосується і інших контекстів, становить гібридна війна і та роль, яку відіграють дискусії щодо гендерної рівності у цьому контексті. Кажучи в більш широкому сенсі, цифрові загрози також розглядалися одним з респондентів як сфера, яка досі ще не була врахована НПД. Нові загрози безпеці розглядалися як комплексні та гендерні, але респонденти відзначали відсутність розуміння з боку виконавців WPS тієї ролі, яку гендер відіграє в цих тематичних галузях. І державні установи, і організації громадянського суспільства також розглядалися як занадто тематично відособлені, щоб мати змогу ефективно реагувати на комплексні та гендерні загрози. Більш широкі НПД WPS мають перевагу в реагуванні у реалістичній площині на загрози реальному життю, і таким чином вони вже виходять за рамки фокусування на збільшенні кількості жінок у АСБ. Водночас у них є ризик «розпорошення ресурсів» та перенапруження, особливо з огляду на нестачу ресурсів, що може призвести до дублювання в НПД WPS вирішення тих питань, які вже краще вирішуються в інших стратегіях.

В усіх п'ятьох країнах, як і в НПД WPS в глобальному масштабі, спостерігається дуже незначне залучення чоловіків та чоловічих здібностей (маскуліність) або навіть її відсутність, а також не завжди існує міжсекторальний підхід для вивчення проблем жінок. За деякими винятками, жінки розглядаються як однорідна категорія, не беручи до уваги конкретні потреби, пов'язані, наприклад, з віком, етнічною приналежністю,

⁹⁷ ОБСЄ, *Дослідження під керівництвом ОБСЄ щодо насильства проти жінок: Головний звіт* (2019 р.).

локалізацією, сексуальною орієнтацією або інвалідністю.⁹⁸ Робота з трансформації чоловічого ставлення, поведінки та розуміння чоловічих здібностей (маскулінності) не була включена до жодного НПД.⁹⁹

4.6. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ НПД ТА БЮДЖЕТУВАННЯ

В цілому, НПД в усіх п'яти країнах оцінювалися респондентами як такі, що мали найсильніший вплив з точки зору того, що АСБ включили гендерні питання у свій порядок денний, що збільшилася кількість жінок в самих АСБ та ситуація власне в АСБ поліпшилася. Однак питання ширшої жіночої участі, наприклад, у вирішенні конфліктів, в медіації або примиренні, отримало відносно меншу увагу.

В усіх п'яти країнах відзначалося реальне відчуття відповідальності за НПД та гордість за досягнення на той момент, особливо ці відчуття демонструвалися респондентами з сектору оборони та безпеки, з лінійних міністерств, на які були покладені обов'язки з імплементации, зокрема тими, хто безпосередньо займався справами WPS у АСБ. Серед конкретних кроків з імплементации НПД були такі:

- **Затвердження політик, спрямованих проти домагань та дискримінації;**
- **Відкриття посад для жінок, які раніше були для них закриті;**
- **Розширення прийому жінок в АСБ (зокрема, у військові, поліцейські та інші сегменти сектору безпеки);**
- **Підвищення потенціалу з гендерних питань;**
- **Призначення радників з гендерних питань та координаторів в міністерствах та АСБ;**
- **Розширення участі жінок в операціях з підтримання миру (ОПМ) та поліпшення підготовки з гендерних питань учасників ОПМ;**
- **Поліпшення політик роботи з кадрами (наприклад, відпустка для матері / батька по догляду за дитиною), які спрямовані на просування гендерно рівної репрезентації.**

⁹⁸ H. Myrtilinen, *Security Sector Governance, Security Sector Reform and Gender, Gender and Security Toolkit Tool 1* (Geneva/Warsaw/ New York: DCAF, ОБСЄ/ODIHR, UN Women, 2019).

⁹⁹ В Боснії і Герцеговині та Сербії є щонайменше кілька місцевих ОГС, що працюють над трансформацією маскулінності. Фонд народонаселення ООН опублікував дослідження з маскулінності в Україні, а організація «Promundo» зараз проводить своє дослідження в цьому напрямі. В регіональному масштабі на Західних Балканах та в Молдові центр контролю над стрілецькою і легкою зброєю SEESAC почав вивчати питання маскулінності та стрілецької зброї.

НПД Молдови, Сербії та України також взаємодіяли з державними апаратами розвідки, що вимагало більшого ступеню конфіденційності порівняно з іншими АСБ. У кількох країнах респонденти відзначали, що «здорова конкуренція» виникла між лінійними міністерствами та АСБ в тому, хто з них краще виконував НПД.¹⁰⁰ Ієрархічна структура АСБ допомогла забезпечити імплементацію рішень, що вже були прийняті щодо діяльності та цілей.

Індивідуальні проекти в АСБ в п'яти країнах демонстрували пілотні інноваційні підходи до гендерного мейнстримінгу, в тому числі використання гендерного коучінгу як частини підтримки, що надавалася шведською поліцією сербським Міністерству інфраструктури та Національній поліції.¹⁰¹

Дослідження наголосило на важливості професійних жіночих організацій в структурі АСБ для просування імплементації НПД у відповідних установах, для привнесення експертних знань і живого досвіду у процес роботи з НПД, а також з метою зміцнення потенціалу і збільшення тренінгів. Хоча АСБ можуть бути важливими союзниками «всередині» процесу роботи з НПД, їхні члени певною мірою зв'язані обмеженнями, які існують у тих чи інших АСБ. Також у них часто дуже малі бюджети та багато волонтерської роботи, а тому для досягнення більшої ефективності тут потрібна підтримка у фінансуванні.

¹⁰⁰ Якоюсь мірою можна також побачити, як ця «здорова конкуренція» між НПД WPS проявляється в різних країнах цього регіону.

¹⁰¹ <http://moismeu.rs/index.php/en/projects/spap-ii-en/43-english/projects/spap-ii/241-gender-agenda-at-the-moi-of-the-republic-of-Serbia>.

ГЕНДЕРНИЙ КОУЧІНГ

Гендерний коучінг спочатку було розроблено для приватного сектору в Швеції, але його почали проводити у шведському секторі безпеки та правозахисту.¹⁰² Ця модель підвищення потенціалу також було тиражована сербською національною поліцією завдяки шведській програмі допомоги, а також Секретаріатом ОБСЄ на рівні Генерального секретаря та керівного складу Секретаріату.¹⁰³ Стандартні підходи гендерного мейнстримінгу часто фокусуються на тренінгах для персоналу нижчої ланки та передбачають, що старший за посадою персонал вже підтримує та обізнаний у справах гендерної рівності. Однак керівники старшого та середнього рівня також часто мають потребу в тренуванні, підтримці та супроводі щодо того, як сприяти інституціональним змінам через гендерно чутливе керівництво, яке втілене або у довгостроковій стратегії, або у повсякденній практиці.

Програма гендерного коучінгу надає кожному керівнику-учаснику доступ до персонального гендерного коучера, який є старшим експертом з гендерної рівності та WPS. Цей персональний коучінг супроводжується практичними і теоретичними семінарами, розробленими для підвищення знань та для сприяння обміну знаннями між учасниками. В кінці програми учасники формулюють плани індивідуального розвитку, щоб посилити інтеграцію отриманих знань та навичок з гендерної рівності в їхніх організаціях.

Кожна команда проходить коучінг тривалістю у два роки. У перший рік акцент робиться на підвищенні рівня знань з питань гендерної рівності та мейнстримінгу, починаючи із створення більш поширених структур знань, а далі йде оволодіння конкретними навичками та практиками. Під час другого року від учасників очікується, що вони втілюватимуть отримані знання та навички в своїх організаціях за підтримки гендерного коучера. Протягом усього навчання учбовий процес демонструє перехід від спрощеного розуміння «додавати жінок до всіх справ» до більш комплексного розуміння гендерного динаміки розподілу влади та намагання кинути виклик конкретним маскулініним нормам та інституціональній культурі.

¹⁰² Для більш комплексного вивчення досвіду шведських збройних сил у імплементції гендерного підходу див., наприклад: R. Egnell, P. Hojem & H. Berts, *Implementing a Gender Perspective in Military Organisations and Operations: The Swedish Armed Forces Model*, Report / Department of Peace and Conflict Research 98 (2012 p.).

¹⁰³ Для оцінки підходу див.: L. Olsson and A. Björsson, *Gender Training for Leaders: The Swedish Gender Coach Program* (Washington DC: Georgetown Institute for Women, Peace and Security, 2017).

АСОЦІАЦІЇ ЖІНОК В УСТАНОВАХ БЕЗПЕКИ І ПРАВОЗАХИСТУ

Професійні асоціації жінок у секторі безпеки і правозахисту були створені в усіх п'яти країнах і часто – за допомогою відповідного офісу польових місій ОБСЄ. Зараз існують такі асоціації:

Боснія і Герцеговина: мережа поліцейських офіцерів-жінок в Боснії і Герцеговині та мережа поліцейських офіцерів-жінок Міністерства внутрішніх справ Республіки Сербської (RS WPON);

Киргизстан: киргизька Асоціація жінок з сектору безпеки (KAWSS) та Асоціація жінок-суддів;

Молдова: Асоціація жінок з правоохоронних органів;

Сербія: мережа жінок-поліцейських Республіки Сербської;

Україна: Українська асоціація представниць правоохоронних органів.

Завдяки своєму знаходженню в середині АСБ ці асоціації стали ключовими союзниками у формулюванні потреб та проблемних питань, а також викликів, що стоять перед жінками зі сфери АСБ, та в урахуванні цих питань в НПД. Вони також надають важливі, більш поширені експертні знання для НПД щодо питань, пов'язаних з сектором безпеки. Хоча деякі з досягнень і можна враховувати як символічні, наприклад, не тільки використання чоловічих назв посад, що їх обіймають жінки, або підвищена видимість присутності жінок в АСБ під час публічних заходів або у внутрішніх чи зовнішніх публікаціях, ці відносно маленькі кроки є важливими у зміні інституціональних культур і наданні жінкам відчуття, що їх цінують та поважають. Це також допомагає змінити публічну уяву про АСБ в позитивному напрямі, як, наприклад, це було продемонстровано в дослідженні з Молдови за фінансової підтримки ОБСЄ.¹⁰⁴ Асоціації жінок-службовців є також важливими партнерами з точки зору імплементації та моніторингу імплементації НПД, хоча ступінь, якого могли б досягти ці асоціації як наглядові органи, може бути зменшений за вимогами інституціональної лояльності.

¹⁰⁴ V. Bodrug-Lungu and I. Triboi, *Report on the Survey «Perception of the Public of the Gender-Responsiveness in Institutions of the Security and Defense Sector»* (Chisinau: OSCE Mission to Moldova, 2016).

Асоціації часто надають важливу та значну підтримку жінкам, що працюють в АСБ і можуть стати центрами звернення для жіночого персоналу, який, наприклад, стикається з гендерною дискримінацією, сексуальними та гендерними домаганнями (SGBH), сексуальною експлуатацією і зловживаннями (SEA). Хоча підтримка, що надається, почасти є вкрай необхідною і дієвою, потрібно, щоб подібними питаннями займалися відділи кадрів, юридичні, дисциплінарні інституції та апарат омбудсмена, а також механізми розгляду скарг, а не волонтерські асоціації. Роботу асоціацій треба більше забезпечити ресурсами, а їхня політична і інституціональна незалежність має гарантуватися на якомога вищому рівні.

Незважаючи на досягнення, все ще залишаються виклики в імплементції НПД у сфері АСБ. Серед них – всепроникні маскулінні інституціональні культури, недостатній потенціал у питаннях гендерної рівності, недостатнє просування жінок на вищі посади та відчуття того, що вище керівництво та управлінці можуть лише «ставити галочку» або суто надавати публічні пусті обіцянки у просуванні гендерної рівності та питань WPS.

В усіх п'ятьох країнах деякі респонденти висловлювали оцінку, що маскулінні інституціональні культури призвели де-факто до знецінення теми WPS, незважаючи на публічні пусті обіцянки, та продовжують сприяти непрозорості в прийнятті рішень у середовищах з неформальним домінуванням чоловіків (або в повністю чоловічих середовищах). Публічне схвалення WPS розцінювалося як потенціальна «швидка перемога» для політичних лідерів та установ, особливо у відносинах з донорами та міжнародною спільнотою, проте необхідні фундаментальні зміни у гендерних відносинах, нормах та силовій динаміці залишаються примарними. Як відзначали респонденти, вирішувати питання WPS в абстрактній формі набагато легше, ніж йти шляхом конкретних, особистих та інституціональних змін. Спротив гендерній рівності та WPS або відсутність інтересу до них, а також всепроникні гендерні стереотипи сприймалися як виклики в усіх п'яти країнах. У багатьох країнах спостерігалася підвищена політизація всього, що знаходилося поряд з «гендером»: чи-то дебати на тему Стамбульської конвенції, чи-то дискусії з приводу ЛГБТІ. Хоча це ще не справило значного впливу на НПД, впливи у майбутньому виключати не можна. В Україні деякі респонденти помітили, що відбувається певний «антигендерний» стрибок як частина більш значних загроз, що мають стати темами для врахування в майбутніх НПД.

Гендерна дискримінація та сексуальні та гендерні домагання (SGBH) були тими питаннями, з якими різні АСБ з п'яти країн намагалися впоратися з різним ступенем успіху. Ряд установ знаходяться у процесі розробки механізмів реагування на проблеми SGBH і дискримінацію, а офіс генерального інспектора збройних сил Боснії і Герцеговини виступив з цього приводу з ініціативою вжити певних заходів у цьому напрямі. Хоча ОГС відзначали бажання АСБ вирішувати ці питання, багато з них були досить критично налаштовані щодо шансів на успіх, якщо не відбудуться фундаментальні зміни в інституціональних культурах та у вищому керівництві, щоб серйозно ставитися до цих питань, якщо молодший персонал (і конкретніше – жінки) не буде в змозі висловлювати свої занепокоєння та скарги, а також якщо не буде надійних механізмів реагування. Ще однією названою перепоною у вирішенні питань SGBH в АСБ були побоювання через негативний імідж установ, якщо певні звіти стануть відомі громадськості.

Особиста прихильність та експертні знання ключових осіб громадянського суспільства, міністерств та АСБ до процесів роботи з відповідними НПД продовжує залишатися важливою рушійною силою в усіх п'яти країнах. Хоч це і похвально та є ключовим фактором успіху, вона викликає певні запитання, як краще інституалізувати WPS без участі індивідуальних лідерів. Висока плінність кадрів на всіх рівнях означає, що зусилля на тренування та збільшення потенціалу доводиться часто повторювати, створюючи певні виклики щодо систематизації та сталості. Респонденти з міністерств-виконавців з усіх п'яти країн наголошували на викликах у збереженні та передачі інституціонального знання. Іншим ідентифікованим викликом було забезпечення того, щоб ті, хто проходив тренінги, передавали свої знання своїм колегам, та щоб вони втілювали те, чому навчилися, за межами тренінгів. Ієрархічна природа державних установ, а особливо АСБ, означає, що більшість молодшого персоналу часто не в змозі розповідати про тренінги та потенційно суперечити менш обізнаним старшим керівникам.

Відповідно до висновків із НПД з більш широкого регіону ОБСЄ викликом номер один, який називався в усіх п'ятьох країнах, була відсутність виділеного бюджету для НПД і діяльності за ними (див. підрозділ 3.5). Деякі фонди було виділено в окремих країнах, як, наприклад, у другому НПД Сербії та в Україні, але вони були замалі, адже очікувалось, що більшість заходів з НПД будуть фінансуватися з інших фінансових джерел. В Україні тільки біля чотирьох-п'яти відсотків витрат за НПД мають покриватися з національного бюджету, 15 % – з регіонального (*обласного*) бюджету і решта – донорами. В більшості випадків очікується, що донорські фонди покриватимуть велику частину витрат.

Відсутність виділеного бюджету може призвести до конкуренції між використанням фондів для роботи в сфері WPS та для задоволення інших фінансових потреб, або конкуренції між пріоритетами роботи в сфері WPS: наприклад, чи реконструювати бараки, щоб створити окремі туалети для чоловічого та жіночого персоналу, чи інвестувати у розбудову потенціалу з виконання завдань WPS. Реалізатори роботи WPS в міністерствах та інших установах часто шукали креативні підходи до цієї роботи, як, наприклад, використовувати незатратні рішення, де це можливо, хоча це може призвести до неможливості передбачити обсяги часу та зусиль, що необхідні персоналу для імплементції НПД.¹⁰⁵ Залежність виконання НПД від донорського фінансування означає, що НПД зазнають нестабільності від зміни пріоритетів донорів, що цикли фінансування мають тенденцію скорочуватись, а також що сталість не може бути гарантована. Більш того, респонденти з організацій громадянського суспільства розповідали про складнощі у доступі до фондів для жіночих організацій, особливо для невеликих, розташованих не у великих містах і не в столицях. Один респондент особливо критикував міжнародні організації та іноземні НУО, які змагалися з місцевими організаціями за отримання фондів, а потім наймали останніх як надавачів субпідрядних послуг.

Частково внаслідок бюджетних викликів координатори з гендерних питань (GFP) та меншою мірою – гендерні консультанти часто діють як волонтери, що є доброю справою з точки зору мотивації, але це ще означає, що така робота конкурує з іншими видами робіт і часто може припинитись на користь інших завдань та відповідальностей. Часто їхній робочий час витрачається на реагування на ті питання, що могли б вирішуватися відділами кадрів або омбудсменами. Додатково до перенавантаження GFPs та до недоотримання ресурсів для гендерної роботи, така ситуація може свідчити про те, що гендерна/WPS робота недооцінена. В деяких країнах (наприклад, у Молдові, Сербії) прогалини в потенціалі було заповнено шляхом залучення експертів, фінансованих ззовні, і хоча це дозволяє заповнювати прогалини у короткостроковій перспективі, такі механізми залежать від пріоритетів донорів і часто не призводять до інституалізації знань у сфері WPS. Таким самим чином субпідрядні роботи через ОГС можуть допомогти, але знання та відповідальність залишаються частково поза установами. Більш того, це може призвести до аутсорсингу завдань, які мали б стати обов'язком держави щодо громадянського суспільства.

¹⁰⁵ Однак навіть незатратні зусилля вимагають виділення певного часу персоналом, а відтак – спостерігається безпосередній зв'язок з бюджетом, а ще потрібен певний ступінь повноважень та знань процесів, за допомогою яких все це можна імплементувати.

4.7. ЛОКАЛІЗАЦІЯ

Локалізація НПД була тим питанням, яке досліджувалось з різним ступенем ретельності в усіх п'яти країнах, і ця тема привертає все більшу увагу національних та міжнародних суб'єктів, у тому числі ОБСЄ, організації «ООН-Жінки» та Глобальної мережі жінок-миротвориць (GNWP), яка опублікувала набір інструментів з цього питання.¹⁰⁶ ОБСЄ також підтримала розробку Місцевих планів дій (МПД).¹⁰⁷ Локалізація ідеально робить НПД більш змістовними з точки зору впливу, кращими у справі реагування на потреби людської безпеки, а також бере до уваги той факт, що різні частини певної країни мають різні типи ризиків для своєї безпеки. Хоча респонденти теоретично й сприймали локалізацію як позитивний крок, багато з них ставилися скептично до її імплементації та ефективності на практиці. Через відсутність централізованих даних в усіх країнах за МПД та з їх імплементації неможливо було зробити комплексний аналіз зусиль з локалізації, що також є ключовим викликом для реалізаторів WPS на національному рівні.

У Киргизстані було розроблено кілька МПД – частково шляхом копіювання НПД для використання на місцевому рівні; також НУО «Центр підтримки жінок» працювала разом із Управлінням ООН з наркотиків і злочинності (UNODC) над пілотним проектом зі зміцнення потенціалу жіночих комітетів та Громадських центрів із запобігання злочинам в десяти нових житлових мікрорайонах (новобудовах) навколо Бішкеку. Проект фокусувався на збільшенні жіночої участі, запобіганні гендерно зумовленому насильству (GBV) та злочинам у більш широкому контексті.¹⁰⁸ У Молдові проводилися початкові семінари з локалізації WPS, охоплюючи й автономне територіальне утворення Гагаузія. У Боснії і Герцеговині, Сербії й Україні докладалося більш сталих та систематичних зусиль з локалізації. У Боснії і Герцеговині в кількох муніципалітетах виконувалися пілотні МПД; в Сербії локалізація була чіткою метою другого НПД, а в Україні регіони (області), що були визначені в НПД як установи-виконавці, отримали завдання розробити плани дій обласного масштабу.

¹⁰⁶ M, Cabrera-Balleza and A. Fal Dutra Santos, *From Best Practice to Standard Practice: A toolkit on the Localization of the UN Security Council Resolution 1325 on Women and Peace and Security* (New York: Global Network of Women Peacebuilders, 2018).

¹⁰⁷ <https://www.OSCE.org/secretariat/353751?download=true>

¹⁰⁸ Аналіз неопублікованих проектних документів партнерами з імплементації, що стали доступними для авторів.

В Боснії і Герцеговині в 2015–2016 рр. МПД розроблялися в шести пілотних муніципалітетах з метою урахування «жіночих щоденних хвилювань щодо безпеки: [зокрема] захист від гендерно зумовленого насильства та торгівлі людьми, доступ до юридичного захисту, освіта, охорона здоров'я, природні та економічні ресурси, а також занепокоєння стосовно екологічних та інфраструктурних проблем, таких як нещодавні повені, наземні міни, освітлення вулиць та громадський транспорт».¹⁰⁹ Після пілотної стадії було ухвалено п'ять місцевих планів дій, і ще три інші місцеві органи самоврядування розробляли свої МПД.¹¹⁰ Водночас імплементція рухалася повільно і стала предметом конкурування між державою та місцевою владою.

У Сербії Постійна конференція міст і муніципалітетів – Союз міст і муніципалітетів Сербії (СКТМ) та Міністерство державного управління та місцевого самоврядування були учасниками робочої групи, що готувала проект другого НПД, разом із представником колишнього заступника президента робочої групи.¹¹¹ І Міністерство, і Постійна конференція можуть бути ключовими дійовими особами у допомозі муніципалітетам в розробці та імплементції місцевих планів дій, але кілька респондентів висловили занепокоєння, що після розробки плану вони перестали бути активними у процесі імплементції. З іншого боку, Міністерство внутрішніх справ спрямувало свої 27 регіональних поліцейських директоратів на підтримку місцевих адміністрацій у виконанні місцевих планів дій.

ОБСЄ підтримувало процеси локалізації, у тому числі організацію громадських консультацій з другого НПД, в шести містах по всій Сербії разом із Сербським урядовим управлінням співпраці із громадянським суспільством і з Постійною конференцією міст і муніципалітетів в 2016 р., і продовжує підтримувати збільшення потенціалу у справах WPS, в тому числі презентацію НПД 25 представникам муніципалітетів в 2018 р.¹¹² На рівні місцевого самоврядування комітети з гендерної рівності та безпеки знаходяться на ключових позиціях для розробки та виконання місцевих планів дій. Однак вони видаються неспроможними виконати це завдання через слабкий

¹⁰⁹ K. Babic-Svetlin, M. Jacevic, and M. Mansury *Localization of Women, Peace, and Security Agenda – Case Study of Six Local Governments in Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo/ Washington DC: Agency For Gender Equality, Ministry for Human Rights and Refugees, Bosnia and Herzegovina / Inclusive Security (2016), стор. 4.

¹¹⁰ Боснія і Герцеговина, Міністерство з прав людини та біженців, *Sixth Periodic Report to CEDAW Committee by Bosnia and Herzegovina* (2018 р.).

¹¹¹ Сербський НПД 2017 р.

¹¹² *OSCE Mission to Serbia Supports Public Consultations on Implementation of UN SCR 1325–Women, Peace and Security (2016–2020) National Action Plan*, 10 червня 2016 р.

потенціал і недостатню зовнішню підтримку. Залежно від локації, місцеві жіночі організації та інші ОГС також діяли активно у розробці планів, наприклад, у справах про домашнє насильство / насильство з боку інтимного партнера, щодо стрілецької зброї та міграції. Крім недостатнього інтересу або розуміння щодо питань WPS, ключовою перешкодою у локалізації була нестача фінансування та потенціалу для розробки планів дій. Незважаючи на це, кілька планів було розроблено, у тому числі для міст Ніш, Тутин та Пірот, при цьому план для м. Пірот називався кількома респондентами як гарний приклад.

ШІСТЬ ШЛЯХІВ ЛОКАЛІЗАЦІЇ

1. Локалізації НПД можна досягти різними шляхами, кожен з яких матиме як переваги, так і недоліки;
2. Розробляти план дій у сфері WPS незалежно від ретельного базування на локалізованому аналізі місцевих питань гендеру та безпеки;
3. Імплементувати НПД зверху-униз через місцеві структури національних міністерств або АСБ;
4. Інтегрувати місцеві заходи, що імплементуються на місцях, у плани національного рівня;
5. Копіювати заходи з національних планів дій, адаптуючи їх і виконуючи на місцевому рівні;
6. Інтегрувати аспекти, що стосуються WPS, в існуючі або більш широкі місцеві плани дій з гендерної рівності;
7. Імплементувати індивідуальні проекти, що стосуються WPS, але не зв'язувати їх безпосередньо планом.

В Україні локалізація НПД вписана у національний план, та обласні органи влади дістали завдання від Мінсоцполітики з розробки планів дій WPS. Розробка обласних планів дій підтримується зовнішніми партнерами, у тому числі ОБСЄ, організацією «ООН-Жінки» та Глобальною мережею жінок-миротворниць (GNWP). Мінімум 18 обласних органів влади розробили свої власні плани, а інші області інтегрували їх у більш широкі плани дій/програми щодо гендерної рівності та/або соціального розвитку. Плани різняться за своїми масштабами та якістю, при цьому деякі з них базуються на локалізованому аналізі питань гендеру та безпеки, часто зі значними внесками від ОГС (наприклад, Луганська область), інші інтегрують елементи WPS в інші плани (наприклад, Херсон і Житомир), деякі фокусуються на імплементацийних заходах, що на них наголошено в НПД (наприклад, Одеса), а інші просто копіюють НПД.¹¹³ Хоча розробка планів дій на основі контекстно специфічного гендерного аналізу вважалася респондентами ідеальним варіантом, а план Луганської області згадувався як гарний приклад, інші плани, за винятком тих, що суто копіюють НПД, розглядалися як ресурсоефективні шляхи для вирішення питань WPS, але з тими недоліками, що в них не завжди наводився аналіз місцевих потреб. Більшість регіональних планів не мають чітко визначеного бюджету. Розташування планів дій на обласному рівні наблизило питання WPS до місцевого рівня, але це не означає, що вони будуть обов'язково на цьому рівні ефективно виконуватися, якщо нижчий рівень державного управління, тобто муніципалітети, не будуть в них задіяні належним чином.

Потенціал та бажання місцевих діячів займатися питаннями WPS, а також відкритість місцевої влади для роботи із громадянським суспільством в п'яти країнах з WPS були різними. Досвід, яким ділилися респонденти, варіювався від дуже доброї співпраці до відкритої підозри та ворожнечі на адресу ОГС. Ступінь наставництва, що надавалося місцевим керівникам, також варіювався. В Сербії та Україні для їхніх планів не надавалося жодних шаблонів та кальок, і тому вони представляють різні масштаби та амбіції. В Киргизстані частково використовувався стандартизований шаблон. У всіх країнах збір комплексної інформації з місцевих планів дій виявився важкою справою, і він вимагає більш системного підходу з тим, щоб бути успішним, включаючи підтримку в збільшенні потенціалу для місцевої влади та налагодження кращого механізму зворотного зв'язку між місцевим та національним рівнями. Локалізація також може стикнутися із проблемами конкуруючих компетенцій та повноважень суб'єктів національного та місцевих рівнів.

¹¹³ Авторський аналіз Планів дій WPS Луганської та Одеської областей.

4.8. МОНІТОРИНГ, ОЦІНКА, ЗВІТУВАННЯ ТА ВПЛИВ

Розробка та використання ефективних структур моніторингу і оцінки для НПД становить собою низку практичних викликів (див. підрозділ 3.6). Хоча звітування із заходів, виконуваних у сфері WPS, може бути відносно структурованим, знаходження шляхів для змістовного вимірювання результатів та впливів тих заходів може виявитися набагато проблематичнішим. Координаційні органи, що працюють з WPS, часто бувають перенавантажені та недофінансовані. І через це існує певна конкуренція між збором даних по МіО та звітуванням за ними, щоб при цьому ще й забезпечувати прозорість та підзвітність, виділяти час та ресурси на виконання зобов'язань з НПД. Якщо використання існуючих даних, що їх уже було зібрано завдяки іншим процесам, може бути частковим вирішенням проблеми в деяких випадках, збір надійних даних, який проводився б регулярно та змістовно для ілюстрації прогресу в досягненні цілей НПД, може бути досить складною справою. Також може мати місце певна напруга між бажанням того, щоб НПД охоплював більш довгостроковий період і можна було б залишати час для отримання вимірюваних впливів, та потенціалом значних змін у контексті того, що цілі і індикатори НПД стають менш релевантними протягом часу.¹¹⁴ Незважаючи на ці виклики, регулярна звітність є дуже важливою для обліку, і НПД в усьому світі все частіше включають зобов'язання продукувати регулярні (почасти щорічні) звіти про перебіг виконання дій, які презентуються офіційним установам та громадянському суспільству для аналізу, а організації громадянського суспільства часто продукують свої власні «альтернативні» звіти.¹¹⁵

Зміни в політичному керівництві або нестача потенціалу в координаційних органах може призвести до виникнення «вузьких місць» у звітуванні. В Молдові зміни в політичному керівництві країни, у тому числі звільнення віце-прем'єр-міністра, відповідального за НПД, призвели до ситуації, коли процес звітування призупинився. До того ж, молдавська система, коли одне міністерство відповідає за звітування по одному розділу плану (у тому числі щодо його імплементації іншими міністерствами), сприймалася міністерствами як занадто громіздка. У Сербії Координаційний орган з гендерної рівності стикнувся із проблемою нестачі потенціалу, що призвело до затримок у звітуванні.

¹¹⁴ Особливо в Киргизстані та Сербії короткотривалі цикли імплементації оцінювались деякими респондентами як проблематичні.

¹¹⁵ R. Coomaraswamy, et al. *Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 | UN Women* (New York, NY: UN Women, 2015), стор. 248.

Процес роботи над НПД в Боснії і Герцеговині засвідчив, що є потреба у виділенні достатнього періоду часу для розробки індикаторів, щоб забезпечити їхню робочу спроможність, щоб вони були зручні для користувача, а також щоб по них було легко звітувати та вони б мали сенс для партнерів з імплементації. Також кількість індикаторів має бути зручною для користування, чого не було в першому боснійському НПД, який спочатку мав близько 300 індикаторів. І в Киргизстані, і в Сербії виконавці НПД виявили потребу чіткіше визначати відповідальних виконавців та забезпечувати, щоб індикатори не були занадто загальними або не стосувалися багатьох заходів. З боку ОГС було бажання встановити більш цілеспрямовані та виважені індикатори, щоб краще можна було відстежувати імплементацію та визначати прогалини. В цілому, індикатори НПД мали тенденцію бути здебільшого кількісними і фокусуватися на заходах та кількісних результатах (наприклад, відсоток жінок у певній установі), при цьому меншою мірою враховувати впливи або не враховувати їх взагалі.

Одним з викликів з точки зору оцінки було те, що відповідні міністерства або АСБ можуть в деяких випадках звітувати тільки стосовно заходів, що їх вони виконали, а не з їхніх зобов'язань.¹¹⁶ Такий підхід може приховувати недоліки, і так само він може означати, що інші досягнення в сфері WPS в звіті не враховано. Респонденти з кількох країн наголошували на постійній потребі в зборі більшої кількості даних з державних установ, які б були диференційовані за статтю. Ще одним питанням, що виникало в кількох країнах, було те, що низка заходів у сфері WPS виконувалися різними суб'єктами (наприклад, структурами місцевих адміністрацій, ОГС), що падають під більш широкі теми відповідного НПД, але про них не звітують або ж не помічають.

4.9. КОНТЕКСТУАЛЬНО-СПЕЦИФІЧНІ ВИКЛИКИ

Респондентів просили визначити, які виклики вони вбачають основними для ефективної імплементації НПД WPS в контексті їхньої країни. Ключовим викликом в Боснії і Герцеговині називалася напруга між державною владою та керівництвом різних установ, що гальмувало виконання НПД на національному та регіональному рівнях. З точки зору викликів для організацій-виконавців, АСБ докладало багато зусиль, щоб

¹¹⁶ Див. також: A. Amling and M. O'Reilly, *From Global Promise to National Action – Advancing Women, Peace, and Security in the Democratic Republic of Congo, the Philippines, Serbia, and Sierra Leone* (Washington DC: Inclusive Security, 2016).

залучити жінок, але залучення чоловіків для цієї справи також не було легким за умов, що ринок праці є дуже конкурентним, та існує високий рівень міграції серед молодих та досвідчених працівників.

У Молдові ключовим викликом було те, що управлінські комітети з утілення НПД не збиралися на наради протягом кількох місяців після написання планів через політичні зміни. Хоча і був певний інтерес залучити Придністров'я в сферу діяльності НПД, або хоча б в роботу з WPS у більш широкому масштабі, це викликало багато труднощів, тому що представники молдавської державної влади не можуть безпосередньо підтримувати або виконувати заходи на лівому березі, залишаючи такі можливості тільки для організацій громадянського суспільства та тих міжнародних організацій, які мають відповідний мандат на роботу за певними напрямками. НПД є зоною відповідальності віце-прем'єр-міністра з питань реінтеграції, який є головним речником молдавського уряду у процесі придністровського врегулювання. Молдавська сторона також задіяла кількох жінок у роботі експертних робочих груп, які становлять собою частину процесу врегулювання. Однак все ще залишається проблема повного включення певної, пов'язаної з безпекою, роботи до Порядку денного WPS, у тому числі управління запасами стрілецької та легкої зброї (SALW) та боєприпасів, а також проведення моніторингу припинення вогню.

У Киргизстані респонденти з організацій громадянського суспільства та державних установ неодноразово підіймали питання ісламістської радикалізації та прикордонних конфліктів як ключових питань WPS, і це було відображено в поточному НПД. Водночас ступінь урахування в реальній роботі у сфері Запобігання насильницькому екстремізму (PVE) та в сфері реагування на прикордонні інциденти підходів WPS залишається невизначеним. Особливо слід відзначити, що реакція служб безпеки, задіяних в різних НПД, на реальні кризові ситуації в Баткені та відсутність включення жіночих організацій в управління конфліктом спонукали респондентів підняти питання щодо ступеню реальної впливовості НПД на формування реагування з боку сектора безпеки або на миротворчі ініціативи. Ще одним занепокоєнням, яке висловлювалося кілька разів, був ризик перенавантаження недофінансованих державних органів, особливо на місцевому рівні, різними планами дій та стратегіями, які додатково накладаються на обов'язкові рутинні заходи, коли WPS розглядається як зайве навантаження.

Ключовим викликом у Сербії була нестача ресурсів та потенціалу Координаційного органу з питань гендерної рівності для проведення координації та звітування про імплементацію другого НПД. І хоча підтримка з боку ОБСЄ допомогла подолати цю проблему, потреба в зовнішній підтримці викликає певні запитання щодо сталості. Також із продовженням імплементації в АСБ кілька респондентів відзначають демонстрацію певної політичної волі, зокрема в МО. Хоча політично чутливі питання і було включено до другого НПД, прогрес у цьому аспекті залишається повільним, у тому числі щодо залучення жінок до переговорів щодо Косово.

В Україні вибори і зміна уряду в кінці серпня 2019 р. спричинили вплив щонайменше на звітність із НПД, тому що мали місце зміни в ключовому персоналі міністерств та державних органів. Подальші зміни у структурі міністерств, що працюють із своїх релевантних до WPS питань, як, наприклад, справи ветеранів та внутрішньо переміщених осіб (ВПО), очікувались у період проведення польових досліджень. Активне залучення офісу колишнього віце-прем'єр-міністра було конструктивним в аспекті придання швидкості процесу WPS, і респонденти мали надію, що це залучення продовжиться. Респонденти визначили прогалини у вже поліпшеному включенні питань WPS в роботу з ВПО та з ветеранами, особливо на локальному та регіональному рівнях.

4.10. ЗОВНІШНЯ ПІДТРИМКА

Міжнародні організації, такі як ОБСЄ, двосторонні донори, іноземні НУО та аналітичні центри відігравали ключову роль у підтримці розробки та імплементації НПД з WPS в усьому регіоні ОБСЄ. Ця підтримка була як безпосередньою, як, наприклад, надання технічної допомоги, так і непрямою, як, наприклад, сприяння обміну досвідом під час проведення регіональних семінарів. У випадку ОБСЄ, підтримка процесів WPS в НПД була і безпосередньою, і непрямою, до неї залучались відповідні польові офіси ОБСЄ, а також вона надавалась через Секретаріат ОБСЄ та Бюро демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ). Ключова підтримка від Секретаріату ОБСЄ, наприклад, включала серію навчальних семінарів «Академія Національного плану дій щодо жінок, миру та безпеки» з проектування інклюзивних стратегій для стабільної безпеки через орієнтовані на конкретні результати НПД (організовані спільно з семінарами з інклюзивної безпеки в 2016–2018 рр.).¹¹⁷ ОБСЄ також під-

¹¹⁷ <https://www.OBCE.org/secretariat/294731>

тримала збереження політичного імпульсу шляхом публікації щорічних звітів про перебіг виконання Плану дій ОБСЄ з підтримки гендерної рівності 2004 року, який висвітлював роботу ОБСЄ у сфері «Жінки, мир та безпека».¹¹⁸ Щорічний обмін інформацією за Кодексом поведінки ОБСЄ також надає можливість державам-учасницям ОБСЄ добровільно звітувати про виконання заходів в рамках порядку денного «Жінки, мир, безпека» в своїх національних контекстах.

Різні шляхи, якими міжнародні гравці та партнери з розвитку підтримують процеси роботи з НПД WPS, включають технічну підтримку та розвиток потенціалу, надання фінансової, організаційної та кадрової допомоги, застосування свого авторитету та добрих послуг дипломатичного впливу, сприяння обміну досвідом та використання їхнього політичного капіталу як поштовху до початку процесів НПД і надання додаткового імпульсу для їх продовження. Технічна підтримка та розвиток потенціалу включали залучення експертів з тем, пов'язаних з WPS, а також надання методик з проектування, формулювання, бюджетування, управління, моніторингу та оцінки НПД. Ця підтримка виявилася особливо корисною під час фази проектування. Зовнішні партнери також надавали більш цільову підтримку певним конкретним заходам (наприклад, гендерний коучінг або інтегрування гендеру в навчальну програму) або конкретним тематичним питанням (наприклад, гендер та управління ризиками катастроф). Партнери з розвитку також продовжували підтримувати участь персоналу в закордонному навчанні, наприклад, у навчальних курсах з миротворчості. В Молдові та Україні зовнішньо підтримуване дослідження допомогло створити прецедент інтеграції питань WPS у діяльність АСБ та підтримати ці установи в кращому інтегруванні гендерних перспектив.¹¹⁹ Наприклад, у Молдові форма самооцінки гендерного мейнстримінгу у секторі безпеки, що була розроблена Женевським центром управління сектором безпеки (DCAF), використовувалася для розробки форми НПД WPS.¹²⁰

¹¹⁸ <https://www.OBSE.org/secretariat/260986>

¹¹⁹ T. Bodrug-Lungu (2016), and UN Women in Ukraine, *Gender Impact Assessment of the Security and Defense Sector in Ukraine* (Kyiv: UN Women in Ukraine, 2017).

¹²⁰ <https://www.dcaf.ch/gender-self-assessment-guide-police-armed-forces-and-justice-sector>

В умовах нестачі цільового фінансування для НПД WPS та наявності серйозних бюджетних обмежень партнери з розвитку відігравали ключову роль у фінансуванні та виконанні заходів з НПД в усіх п'яти країнах. Крім прямо фінансованих заходів, міжнародні партнери також відшкодували витрати на зарплату зовнішніх консультантів, які залучалися для того, щоб допомогти національним установам, що працюють з WPS, подолати «вузькі місця». Більш того, партнери з розвитку допомагали створювати місцеві інституції, що виявилися ключовими гравцями в імплементації WPS, таких, наприклад, як асоціації жінок-службовців або жіночі ініціативні групи.

Міжнародні партнери можуть, та і вже відіграють важливу роль як організатори, які зібрали різних дійових осіб у сфері WPS з громадянського суспільства, наукових кіл, АСБ та лінійних міністерств, і сприяли дискусіям, які оцінювалися як такі, що відігравали ключову роль у всіх п'яти країнах, особливо коли почалися процеси з НПД. Міжнародні суб'єкти також надали можливість національним суб'єктам у сфері НПД WPS обмінюватися досвідом, кращими практиками та викликами з колегами з інших країн у всіх п'яти кейсах. Фасилітація в цьому напрямі відбувалася через стажування та шляхом проведення регіональних семінарів та конференцій і сприймалася багатьма респондентами як ключовий момент у процесі розвитку. Деякі з найбільш корисних обмінів в цьому сенсі, за словами респондентів, відбувалися в регіоні, серед партнерів з країн, що стикаються з подібними обмеженнями та викликами. Час від часу передача знань відбувалася у зворотному напрямі, ніж це зазвичай буває при розвитку співпраці, як, наприклад, це було з досвідом НПД Боснії і Герцеговини, що допомогло інформаційно підтримати фінський НПД (2018 р.). Респонденти також відзначали політичний капітал та швидкість, які можуть бути привнесені партнерами з розвитку, як це відбулося, наприклад, з ОБСЄ, в процесі WPS – чи-то на початку процесів, чи в ситуаціях, коли національні процеси загальмувалися або знаходяться під впливом ризику гальмування через втрату швидкості, нестачу політичної волі, прогалини в імплементації або через зміни в уряді чи в персоналі.

5. Висновки та рекомендації

Як зазначив один респондент, НПД WPS має тенденцію «грати важливу роль для жінок із сектора безпеки; він також показав певні вигоди для жінок і безпеки [в більш широкому сенсі], але мав набагато менший вплив для жінок і миру». НПД п'яти країн безперечно справили вплив на АСБ, піднявши питання гендеру на рівень дискусій про безпеку та про поліпшення того, як сектори безпеки і оборони враховують гендерну рівність, незважаючи на існуючі виклики. Хоча участь жінок в АСБ продовжує повільно розширюватись, елементи Миротворчості та Запобігання, а також компонент Допомога та відновлення зазнали меншого прогресу. Механізми реагування на домашнє насильство / насильство з боку інтимного партнера та на інші форми гендерно зумовленого насильства (GBV) поліпшилися, а механізми проти сексуальних та гендерних домагань (SGBH) в АСБ знаходяться в розробці, проте фундаментальні зміни у гендерних інституціональних культурах дістали незначної уваги. Хоча сектори безпеки та оборони продемонстрували свій ентузіазм у підтримці цих процесів, «цивільні особи ведуть боротьбу за своє місце у порядку денному WPS» чи-то в міністерствах, не пов'язаних з безпекою, чи-то в ОГС. Порядок денний WPS треба розглядати як щось більше, ніж суто НПД для сектору безпеки, і локалізація планів дій, а також розширення їхніх тематичних сфер можуть створити тут нові можливості.

Описи реальних випадків також висвітлювали ключові недоліки Порядку денного WPS в тому, що поки НПД розробляються, приймаються та імплементуються, вони залишаються дещо периферійними в контексті реальної роботи у питаннях миру та безпеки, особливо коли виникають кризові ситуації. Незважаючи на існування НПД, невеликого прогресу було досягнуто у справах жіночої участі, особливо у взаємодії з жіночими організаціями на офіційному рівні, – це «Трек I» (Track I). Як зазначили багато респондентів з Киргизстану, державне реагування та інциденти в Баткені виявили нестачу інтегрування перспектив WPS, а саме Захисту або Учасності при управлінні конфліктом. Незважаючи на це, WPS може потенційно стати можливістю та точкою входу для миротворчості та примирення. Особливо на рівні «Трек II» (Track II), для різних активних та заморожених конфліктів, які існують у п'яти країнах, що таким чином сприятиме втіленню деяких з початкових сподівань, виражених завдяки жіночим рухам у Резолюції Ради безпеки ООН № 1325. Однак НПД може і не бути правильним інструментом для

цього, залежно від того, наскільки тісно вони пов'язані з відповідними державними та безпековими механізмами.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

У процесі дослідження з'явилися різні гарні практики, деякі з яких були імплементовані, а деякі – ні, проте на основі висновків дослідження вони здаються багатообіцяючими.

ФАЗА 1: Планування та розробка НПД

- Вжити заходів з обміну знаннями між представниками держави та громадянського суспільства в контекстах, що мають схожі виклики, і надати групі розробників НПД підтримку зі збільшення їхнього потенціалу, коли це буде потрібно.
- Забезпечити участь експертів та представників ОГС з різним досвідом, представництво яких не обмежувалося б столичними або політично орієнтованими організаціями, для урахування різних потреб жінок та дівчат, структурованих по різних осях розбіжностей.
- Забезпечити залучення міністерств фінансів до процесу проектування НПД з самого його початку для того, щоб максимізувати їхню участь, а також для отримання бюджетної / кошторисної підтримки, та використовувати гендерно чутливі процеси бюджетування як точки входу для представлення питань стосовно WPS міністерствам фінансів.
- Інтегрувати в НПД конкретні кошториси та бюджети за всіма напрямками заходів НПД, включаючи незалежні зовнішні оцінювання. Спланувати періоди переглядів НПД таким чином, щоб вони співпадали з урядовим встановленням державного бюджету та враховували гендерно чутливий процес бюджетування для залучення міністерств фінансів.
- Розробити заходи для організацій-виконавців, які б були постійними, продовжувалися після закінчення дії НПД та забезпечували б гармонізацію НПД WPS та інших стратегій та планів, пов'язаних з гендерною рівністю.

ФАЗА 2: Виконання НПД

- Забезпечити співпричетність, включення та розуміння питань WPS та гендерних проблем на всіх урядових рівнях, і щоб були забезпечені належним чином ресурсні центри для потреб виконавців НПД та для надання підтримки структурам місцевих адміністрацій.
- Інтегрувати завдання та індикатори діяльності у посадові обов'язки та аналізи діяльності, щоб забезпечити підзвітність виконання.
- Переглянути інституціональні інструкції, щоб відкрити більше посад для жінок в установах безпеки та оборони, і враховувати використання заходів недискримінаційних дій, де це доречно.
- Забезпечити, щоб гендерні консультанти та гендерні координатори мали необхідний мандат, політичну та інституційну підтримку, ресурси та потенціал для виконання їхніх завдань, і щоб їхні керівники розуміли їхні ролі та мандати.

ФАЗА 3: Моніторинг, оцінка, звітування та вплив

- Забезпечити, щоб організація, яка відповідає за збір даних для виконання НПД, оцінку та звітність, мала б необхідні ресурси, персонал, навички та фінансування для виконання цього завдання, а також повноваження щодо організацій-виконавців забезпечувати звітування. Ефективне звітування поліпшується шляхом розробки конкретних та реалістичних індикаторів, які є досяжними та легкими для моніторингу.
- Гармонізувати якнайкраще процеси звітування для різних планів дій у сфері гендеру та безпеки (наприклад, WPS, запобігання VAWG, просування гендерної рівності, запобігання торгівлі людьми, зменшення ризиків катастроф).
- Створити більше можливостей для міністерств та установ-виконавців у спільному вирішенні проблем та задля обміну досвідом між ними за рамками суто звітування про імплементацію.
- Створити спеціальний парламентський орган, що відповідає за перевірку урядових звітів про виконання НПД, щоб допомогти забезпеченню підзвітності перед обраними членами парламенту.

Рекомендації для ОБСЄ та інших міжнародних організацій

- Вивчити шляхи для формування більш тісних зв'язків між гендерними консультантами та гендерними координаторами в організаціях-виконавцях усіх державах-учасницях.
- Сприяти регулярному та інклюзивному обміну кращими практиками серед держав-учасниць.
- Розробити доступні ресурси, такі як практичні інформаційні матеріали (на одну сторінку) та інфографіки, для допомоги всім державам-учасницям у розробці, імплементації, моніторингу та оцінки НПД на основі кращих практик.
- Підтримати пошуки кращих шляхів для імплементації принципів та обов'язків з WPS у мирних процесах.

ДОДАТОК 1: ЗВЕДЕНА БАЗА ДАНИХ ІЗ НПД ОБСЄ

КРАЇНА	1Й НПД	2Й НПД	3Й НПД	4Й НПД
Австрія	2007	2012		
Албанія	2018			
Бельгія	2009	2013	2017	
Боснія і Герцеговина	2010	2013	2018	
Велика Британія	2006	2012	2014	2018
Вірменія	2019			
Грузія	2011	2016	2018	
Данія	2005	2008	2014	
Естонія	2010	2015		
Ірландія	2011	2015	2019	
Ісландія	2008	2013	2018	
Іспанія	2007	2017		
Італія	2010	2014	2016	
Канада	2010	2017		
Киргизстан	2013	2018		
Литва	2011			
Люксембург	2018			
Молдова	2018			
Нідерланди	2007	2011	2016	
Німеччина	2012	2017		
Норвегія	2006	2011	2015	2018
Північна Македонія	2012			
Польща	2018			
Португалія	2009	2014		
Сербія	2010	2017		

КРАЇНА	1й НПД	2й НПД	3й НПД	4й НПД
Словенія	2010	2018		
Сполучені Штати Америки	2011	2016		
Таджикистан	2014			
Україна	2016			
Фінляндія	2008	2012	2018	
Франція	2010	2015		
Хорватія	2011			
Чеська Республіка	2017			
Чорногорія	2017			
Швейцарія	2007	2010	2013	2018
Швеція	2006	2009	2016	

Повна база даних за НПД ОБСЄ за країнами та роками (n=75).

Роки в червоному кольорі показують рік включення в цю базу даних поточних НПД (n=36).

press@osce.org
www.osce.org

